EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 15.5.2024
COM(2024) 208 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om utvärderingen av Europeiska unionens finansieringsinstrument för yttre åtgärder för budgetramarna 2014–2020 och 2021–2027

{SWD(2024) 133 final}

Innehåll

1. Bakgrund 2
2. Utvärdering 4
3. Slutsatser 6

1. Bakgrund

Det övergripande målet med denna utvärdering är att bedöma om de nuvarande finansieringsinstrumenten för yttre åtgärder är bättre lämpade för sitt syfte och om de gör det möjligt för EU att förbättra sitt externa samarbete. De specifika målen är att bedöma dessa finansieringsinstruments resultat vad gäller det europeiska mervärdet, effektiviteten, ändamålsenligheten, genomslagskraften, flexibiliteten och förmågan att reagera på förändrade politik- och policyprioriteringar, utrymmet för förenkling, samstämmigheten, synergierna och den fortsatta relevansen för dessa instruments mål. Användningen av och funktionen hos garantin för yttre åtgärder, inklusive det högsta garantibeloppet, bedöms dessutom även utifrån garantins additionalitet och bidrag till de övergripande målen och resultaten.

Följande finansieringsinstrument för yttre åtgärder ingår i denna utvärdering:

Budgetramen 2021–2027

- Instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen, inklusive dess komponent Europeiska fonden för hållbar utveckling plus (EFHU+)/garantin för yttre åtgärder, samt kommissionens delegerade förordning om komplettering av förordningen om instrumentet Europa i världen[1].
- Instrumentet för stöd inför anslutningen III (IPA III)[2], kommissionens delegerade förordning om komplettering av IPA III-förordningen[3] och kommissionens genomförandeförordning om särskilda regler för genomförandet av IPA III[4].
- Europeiska instrumentet för internationellt kärnsäkerhetssamarbete[5].
- Beslutet om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna, inklusive Grönland (ULT-beslutet, inklusive Grönland)[6].

Budgetramen 2014–2020

- Finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete[7].

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1530
[2] IPA III: Instrumentet för stöd inför anslutningen (2021–2027) | EUR-Lex (europa.eu).
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2128.
[4] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2021/2236/oj.
[5] Förordning 2021/948 – SV – EUR-Lex (europa.eu).
[6] Beslut 2021/1764 – SV – EUR-Lex (europa.eu).
[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A32014R0233

- Europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter[8].
- Europeiska grannskapsinstrumentet[9].
- Instrumentet som bidrar till stabilitet och fred[10].
- Instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA)[11].
- Partnerskapsinstrumentet för samarbete med tredjeländer[12].
- Beslutet om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna (ULT-beslutet)[13].
- Beslutet om Grönland[14].
- Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU)[15].
- Gemensamma genomförandeförordningen om gemensamma bestämmelser och förfaranden för genomförandet av unionens instrument för finansiering av yttre åtgärder[16].
- Elfte Europeiska utvecklingsfonden (EUF), som också omfattas av utvärderingen trots att den inte utgör något EU-budgetinstrument[17].

Denna utvärdering genomförs i enlighet med artikel 42.2 i förordningen om instrumentet Europa i världen, artikel 13.6 i IPA III-förordningen, artikel 81 i ULT-beslutet (inklusive Grönland) och artikel 14.1 i instrumentet för internationellt kärnsäkerhetssamarbete. Den omfattar och baseras på den slutliga utvärderingen av finansieringsinstrumenten för yttre åtgärder under budgetramen 2014–2020.

Utvärderingen av finansieringsinstrumenten för yttre åtgärder under budgetramen 2014–2020 omfattar perioden från och med den 1 januari 2014 till och med den 31 december 2020. När

[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0235

[9] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0232&from=EN
[10] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0230&from=EN
[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A32014R0231
[12] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0234&from=EN
[13] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0755
[14] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.076.01.0001.01.ENG
[15] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2017.249.01.0001.01.ENG
[16] https://op.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/43f92a44-af94-11e3-86f9-01aa75ed71a1/language-sv
[17] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A32015R0322

det gäller finansieringsinstrumenten för yttre åtgärder under budgetramen 2021–2027 omfattar utvärderingen perioden från och med den 1 januari 2021 till och med den 31 december 2022.

Utvärderingens geografiska omfattning anges i de rättsakter som är föremål för utvärderingen.

I den här rapporten presenteras de slutsatser som kommissionen dragit utifrån den utvärdering som återfinns i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

2. Utvärdering

- **Effektivitet och ändamålsenlighet**

Aktuell genomförandestatus för finansieringsinstrumenten för yttre åtgärder visar att de mål som sattes upp när de antogs är på väg att nås och att dessa mål fortfarande är relevanta.

Tack vare instrumentet Europa i världen åtgärdades den tidigare strukturens fragmenterade karaktär genom att flera olika finansieringsinstrument från den tidigare budgetramen slogs ihop. Instrumentet innebar även en integration av elfte Europeiska utvecklingsfonden (EUF) som finansierats utanför EU-budgeten och som omfattat länderna i Afrika söder om Sahara, Karibien och Stillahavsområdet. Instrumentet Europa i världen omfattar även grannskapet, vid sidan av andra regioner, samtidigt som dess särdrag bevaras.

IPA III innebär en övergång till en mer policybaserad och lyhörd strategi jämfört med tidigare instrumentversioner. Det har utvecklats från ett sektorsbaserat instrument till att vara ett mer helhetsinriktat instrument som bygger på principen om att man i första hand ska följa den politiska strategin. IPA III speglar dessutom EU:s prioriteringar och politiska utveckling när det gäller att förbereda stödmottagarna inför deras unionsmedlemskap. Inom ramen för den ekonomiska planen och investeringsplanen har IPA III på ett effektivt sätt främjat den socio-ekonomiska utvecklingen och mobiliserat nödvändiga investeringar, samtidigt som det finns behov av att ytterligare påskynda konvergensen med EU.

När det gäller EU-resursernas effektivitet innebär integreringen av EFHU+ i instrumentet Europa i världen och IPA III att en större andel av EU:s begränsade offentliga finansiella medel kan användas för att mobilisera offentliga och privata investeringar.

Slutsatserna från halvtidsöversynen 2017 ger vid handen att de nuvarande finansieringsinstrumenten för yttre åtgärder innefattar flexibilitetsfunktioner som har visat sig vara relevanta i samband med covid-19-pandemin och Rysslands anfallskrig mot Ukraina.

När det gäller IPA III har det faktum att instrumentet inte har några förutbestämda landspecifika finansieringsramar möjliggjort ökad flexibilitet i programstödet för att kunna svara mot akuta och föränderliga behov.

- **Samstämmighet**

Instrumentet Europa i världen bygger på den geografiska principen, dvs. principen om att instrumentet i första hand ska genomföras via geografiska program för att därefter kompletteras med tematiska program och snabba insatser. Detta har klargjort kopplingen mellan geografiska, tematiska och snabba insatser, vilket i sin tur har ökat samstämmigheten och det geopolitiska inflytandet och lyft fram problem som uppstår på grund av överlappningar mellan de många olika finansieringsinstrumenten för yttre åtgärder 2014–2020. Genom att tillämpa denna geografiska princip har EU:s samarbete med aktörer på såväl nationell som regional nivå stärkts och lett till en mer riktad strategi. En integrering av EFHU+ i instrumentet Europa i världen har lett till ökad samstämmighet i EU:s yttre åtgärder. Den geografiska principen kan göra att de särskilda utmaningar som sårbara och krisdrabbade länder ställs inför kan hanteras bättre.

Genom IPA III säkerställs komplementariteten mellan de olika program som detta instrument omfattar.

Det finns även en inbyggd samstämmighet mellan de nuvarande finansieringsinstrumenten för yttre åtgärder eftersom det när det gäller genomförandet av IPA III, ULT-beslutet (inklusive Grönland) och instrumentet för internationellt kärnsäkerhetssamarbete hänvisas till instrumentet Europa i världen.

Förutom att det skapats ökade synergier med de övriga finansieringsinstrument för yttre åtgärder som inte omfattas av den här utvärderingen har syftet med de nuvarande finanseringsinstrumenten varit att öka samstämmigheten med EU:s inre politik.

- **Europeiskt mervärde**

Genom finansieringsinstrumenten för yttre åtgärder kan EU stärka sin roll som utvecklingsaktör och global och geopolitisk aktör. Instrumentet Europa i världen har medfört ett markant mervärde genom sitt mer integrerade, omfattande och konsekventa bidrag till världen jämfört med tidigare budgetramar, vilket gjort att partnerländerna kunnat förbättra sin kapacitet att tillsammans med EU hantera gemensamma prioriteringar och möta globala utmaningar. De nuvarande finansieringsinstrumenten för yttre åtgärder har stärkt de europeiska aktörernas samlade engagemang för EU:s yttre samarbete inom ramen för en Team Europe-

strategi som bygger på den kunskap och expertis som finns i EU-medlemsstaterna. Det mervärde som IPA III bidrar med har att göra med instrumentets uttalade syfte att förbereda stödmottagarna inför ett framtida EU-medlemskap baserat på europeiska värden.

Trots att EFHU+ befinner sig i ett tidigt skede har fonden redan visat sig ha en katalytisk effekt genom att den mobiliserar ytterligare finansiering och expertis för att på så sätt bidra till en hållbar utveckling och tillväxt. Detta bidrag ligger i linje med genomförandet av Global Gateway-initiativet, som är EU:s strategi för att främja smarta, rena och säkra digitala länkar och energi- och transportlänkar samt stärka hälso- och sjukvårds-, utbildnings- och forskningssystemen runt om i världen, inbegripet genom de ekonomiska planerna och investeringsplanerna för grannskapet. Deras roll motsvarar investeringsramen för västra Balkan inom IPA III.

3. Slutsatser

Slutsatserna från halvtidsöversynen 2017 av finansieringsinstrumenten för yttre åtgärder under budgetramen 2014–2020 gäller även för hela den förra budgetramperioden och har till stor del beaktats vid utformningen av den nuvarande uppsättningen instrument.

Varken förordningarna om instrumentet Europa i världen, IPA III, ULT-beslutet (inklusive Grönland) och instrumentet för internationellt kärnsäkerhetssamarbete eller relaterade delegerade förordningar kräver några lagstiftningsmässiga ändringar vid halvtidsöversynen.

Instrumentet Europa i världen

- Instrumentet Europa i världen har generellt sett visat sig fylla sitt syfte. Instrumentets aktuella genomförandestatus visar att de mål som sattes upp när det antogs är på väg att nås och att dessa mål fortfarande är relevanta.
- I den geopolitiska utvecklingen utgör instrumentet Europa i världen även ett särskilt effektivt verktyg för att införa Global Gateway-strategin, inbegripet de ekonomiska planerna och investeringsplanerna för det östliga partnerskapet och det södra grannskapet.
- Instrumentet Europa i världen har även gjort det möjligt för EU att på ett mer samstämmigt sätt främja sina inre politiska åtgärder och prioriteringar gentemot den

yttre världen. För att öka samstämmigheten mellan målen för inre och yttre åtgärder måste instrumentet stärka sitt bidrag till en integrerad strategi som kan balansera EU:s intressen, partnerskap och värden.

- När det gäller förenklingsvinster ger instrumentet Europa i världen en enhetlig rättslig grund för en stor del av EU:s yttre åtgärder och genomförandeförfarandena för dem.
- Genom att ersätta ett stort antal av den förra budgetramens finansieringsinstrument för yttre åtgärder har instrumentet Europa i världen medfört en betydande ökning av samstämmigheten och komplementariteten för geografiska, tematiska och snabba insatser och för andra finansieringsinstrument för yttre åtgärder.
- Genomförandet av EFHU+ befinner sig fortfarande i ett tidigt skede men instrumentet har redan visat prov på sin effekt som katalysator för att mobilisera ytterligare finansiella medel och expertis som bidrar till en hållbar utveckling och tillväxt och till genomförandet av Global Gateway-strategin, inbegripet de ekonomiska planerna och investeringsplanerna för grannskapet.
- Den privata sektorns bidrag via EFHU+ är avgörande för att EU:s budget på ett effektivt sätt ska kunna stödja en hållbar tillväxt i partnerländerna. Integrationen av EFHU+ i instrumentet Europa i världen har bidragit till en effektivisering av samtliga genomförandeförfaranden.
- Olika flexibilitetsfunktioner i instrumentet Europa i världen har visat sig vara värdefulla i arbetet för att nå EU:s prioriteringar och för att stödja partnerländerna, särskilt under covid-19-pandemin, Rysslands anfallskrig mot Ukraina och migrationstrycket, i synnerhet i grannskapet. Tre år in i genomförandet har dock instrumentets dämpande effekt i det närmaste urholkats och det råder en obalans mellan tillgängliga medel och faktiska behov. Instrumentet Europa i världen utformades dessutom inte för att stödja länder i krig i den omfattning som motsvarar Ukrainas behov. För perioden 2024–2027 antogs därför ett nytt finansieringsinstrument – Ukrainafaciliteten – för att stödja Ukraina såväl under Rysslands pågående anfallskrig som under Ukrainas väg mot ett EU-medlemskap.
- Å ena sidan är instrumentet Europa i världen generellt sett på väg att uppnå utgiftsmålen, även om ytterligare insatser kommer att krävas under de kommande åren för vissa av målen, exempelvis klimatmålen. Å andra sidan har deras stora antal också begränsat instrumentets flexibilitet.

- Tack vare programplaneringen har det varit möjligt att identifiera gemensamma prioriteringar med partnerländerna. Eftersom programplaneringsdokumenten omfattar många olika slags mål behöver ytterligare prioriteringar göras i senare led. Programplaneringen är fortfarande en tungrodd process, något som i sin tur bidrar till förseningar i början av genomförandefasen.
- Införandet av en icke-programmerbar pelare för snabba insatser uppbyggd kring tre komponenter, varav två är nya (behov kopplade till resiliens och till utrikespolitik), har gett EU en utökad verktygslåda för att snabbt kunna ta itu med brådskande oförutsedda och nya politiska prioriteringar som inte kan hanteras via programplaneringen, samt för att kunna få till stånd en koppling mellan humanitärt bistånd, fredsskapande insatser och utvecklingsarbete. Det krävs ökade insatser för att den övergripande strategin ska bli effektivare och för att förbättra samordningen mellan relevanta finansieringsinstrument, särskilt när det gäller samarbete med konfliktdrabbade länder och andra instabila situationer.
- Instrumentet Europa i världen ger partnerländerna ett markant mervärde genom att erbjuda ett mer omfattande och konsekvent alternativ. Fler insatser behövs för att knyta ihop kortsiktiga snabbinsatser med långsiktiga åtgärder.
- För att främja lärandet måste arbetet för att förbättra övervakning och utvärdering inriktas på att maximera användningen av kvalitativa resultatanalyser.
- För att ett ökat europeiskt mervärde och en unionsövergripande strategi ska kunna skapas kommer det att krävas mer tid och samarbete mellan olika avdelningar och med medlemsstaterna. För att man bättre ska kunna ta vara på möjligheter och maximera utrymmet för EU:s hävstångseffekt kan differentierade insatsstrategier komma att behövas.

IPA III

- IPA III har visat prov på en generell effektivitet som föranslutningsinstrument och är nu på väg att nå sina viktigaste mål. Instrumentet är anpassat till den nya utvidgningsmetoden där grundprinciperna för EU:s anslutningsprocess står i förgrunden. Det återspeglar också EU:s politiska prioriteringar och utveckling, såsom den inriktning på gröna, digitala och ekonomiska prioriteringar som framgår av

betoningen på genomförandet av de ekonomiska planerna och investeringsplanerna för västra Balkan.

- IPA III har varit ett effektivt instrument för att främja den socioekonomiska utvecklingen och mobilisera nödvändiga investeringar inom ramen för den ekonomiska planen och investeringsplanen, samtidigt som det finns ett behov av att ytterligare påskynda konvergensen med EU.
- IPA III utgör mer av en utmaning för stödmottagarna jämfört med dess föregångare eftersom det kräver att de tar ett långtgående egenansvar och har en strategisk planeringskapacitet för den bilaterala programplaneringen. Ytterligare insatser kommer att krävas under budgetramens andra del för att omvandla stödmottagarnas strategiska insatser till fleråriga strategiska planeringsdokument med prioriterade reformer och åtgärder i lämplig ordningsföljd.
- Även om IPA III är utformat som ett resultatbaserat instrument både i fråga om stödens omfattning och intensitet har en avvägning mellan resultatbedömningen och principen om skälig andel ändå inneburit att den ekonomiska ersättningen till välfungerande stödmottagare har begränsats.
- IPA III har varit särskilt effektivt när det gäller att införa en blandning av olika metoder och verktyg, till exempel budgetstöd, bidrag och investeringar. Effektivitetsvinster har också uppnåtts tack vare färre och mer omfattande åtgärder, men det finns fortfarande utrymme för att effektivisera och överväga flerårig programplanering för bilateral programplanering.
- Det nya enhetliga övervaknings- och rapporteringssystemet – resultatramen för IPA III – innebär en betydande förbättring jämfört med den resultatram som användes inom IPA II. Detta system förväntas förbättra programplaneringen, övervakningen, rapporteringen och utvärderingen av IPA III.
- IPA III har varit flexibelt när det gäller att reagera på exceptionella yttre händelser trots att det saknar en sådan dämpande effekt som finns i instrumentet Europa i världen. Det faktum att det saknas förutbestämda landspecifika finansieringsramar har gett programstödet den flexibilitet som krävs för att det ska kunna svara mot akuta och föränderliga behov.
- IPA III säkerställer överensstämmelse med tidigare instrumentversioner och komplementaritet mellan olika typer av program som instrumentet stöder. Det är också förenligt med andra områden för yttre åtgärder och EU:s interna politik. Med tanke på

att Ukraina, Moldavien och Georgien nu har fått status som utvidgningsländer men fortfarande finansieras utanför IPA III måste samstämmigheten mellan IPA III och de instrument från vilka dessa stater erhåller EU-stöd säkerställas på ett konsekvent sätt.

- IPA III gör EU till den största givaren i utvidgningsregionen. Långvariga partnerskap, särskilt med internationella organisationer och internationella finansinstitut och med EU:s medlemsstater, gör att det europeiska mervärdet mångdubblas.
- De övergripande målen för IPA III är fortfarande relevanta, dvs. att förbereda stödmottagarna för ett framtida EU-medlemskap genom att ytterligare anpassa nationell lagstiftning och offentlig förvaltning till EU:s regelverk och EU:s standarder. IPA III kommer att kompletteras med ett nytt finansieringsinstrument: faciliteten för reform och tillväxt för västra Balkan. Detta instrument har till syfte att ytterligare påskynda grundläggande socioekonomiska reformer med en ny typ av villkor för finansiering och förhandsutbetalning.

ULT-beslutet (inklusive Grönland)

- ULT-beslutet (inklusive Grönland) har visat sig effektivt. Genom att slå ihop Grönlandsbeslutet med det tidigare ULT-beslutet har detta associeringsinstrument gett en samlad rättslig grund för alla 13 utomeuropeiska länder och territorier, inklusive Grönland, med ett särskilt budgetkapitel, i enlighet med vad Europaparlamentet begärt.
- I instrumentet Europa i världen har det införts en hänvisningsklausul för samarbetets genomförande (se artikel 81 i ULT-beslutet (inklusive Grönland)), något som avsevärt har ökat samstämmigheten med andra finansieringsinstrument för yttre åtgärder. De tröskelvärden som gäller för kommittéförfarandet inom instrumentet Europa i världen och som det hänvisas till i detta ULT-beslut skulle dock kunna anpassas till dessa utomeuropeiska länders och territoriers behov.
- Dessa utomeuropeiska länder och territorier omfattas inte längre av något särskilt anslag inom ramen för Europeiska investeringsbankens investeringsinstrument för ULT som finansieras genom elfte EUF. De har nu tillgång till InvestEU-programmet på konkurrensbasis, men det är för tidigt att bedöma vilken inverkan detta har på den privata sektorn i ULT.

Instrumentet för internationellt kärnsäkerhetssamarbete

- Instrumentet för internationellt kärnsäkerhetssamarbete är ett unikt instrument som kompletterar instrumentet Europa i världen på området för kärnsäkerhetssamarbete med Euratom som rättslig grund. Instrumentet är väl lämpat för att möta utmaningarna på områdena kärnsäkerhet, hantering av radioaktivt avfall och kärnämneskontroll.
- Planeringen har varit tillräckligt flexibel för att de utmaningar som Rysslands anfallskrig mot Ukraina medfört har kunnat hanteras.