EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 15.5.2024
COM(2024) 208 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o hodnocení nástrojů financování vnější činnosti pro víceletý finanční rámec na období 2014–2020 a 2021–2027

{SWD(2024) 133 final}

Obsah

1. Souvislosti 2
2. Hodnocení 4
3. Závěry 6

1. Souvislosti

Celkovým cílem tohoto hodnocení je posoudit, zda současné nástroje financování vnější činnosti lépe odpovídají svému účelu a umožňují EU lépe se zapojit do vnější spolupráce než předchozí nástroje. Konkrétním cílem je posoudit výkonnost nástrojů financování vnější činnosti z hlediska přidané hodnoty EU, účinnosti, efektivity, dopadu, flexibility a schopnosti reagovat na měnící se politické a politické priority, prostoru pro zjednodušení, soudržnosti, synergií a trvalé důležitosti cílů těchto nástrojů. Kromě toho je využívání a fungování záruky pro vnější činnost (EAG), včetně její maximální výše, posuzováno také z hlediska její doplňkovosti a přínosu k celkovým cílům a výsledkům.

Předmětem tohoto hodnocení jsou následující nástroje financování vnější činnosti:

VFR na období 2021–2027

- Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci (NDICI) – Globální Evropa, včetně jeho složek Evropský fond pro udržitelný rozvoj+ / Záruka pro vnější činnost (EFSD+/EAG), jakož i nařízení Komise v přenesené pravomoci, kterým se doplňuje nařízení NDICI – Globální Evropa[1],
- Nástroj předvstupní pomoci[2] III (NPP III), jakož i nařízení Komise v přenesené pravomoci, kterým se doplňuje nařízení o NPP III[3], a prováděcí nařízení Komise o zvláštních pravidlech pro provádění NPP III[4]
- Evropský nástroj pro mezinárodní spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti (INSC)[5],
- Rozhodnutí o přidružení zámoří včetně Grónska[6].

VFR na období 2014–2020

- Nástroj pro rozvojovou spolupráci (DCI)[7],
- Evropský nástroj pro demokracii a lidská práva (EIDHR)[8],

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1530
[2] NPP III: nástroj předvstupní pomoci (2021–2027) | EUR-Lex (europa.eu)
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32021R2128
[4] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2021/2236/oj
[5] Nařízení – 2021/948 – CS – EUR-Lex (europa.eu)
[6] Rozhodnutí – 2021/1764 – CS – EUR-Lex (europa.eu)
[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32014R0233
[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32014R0235

- Evropský nástroj sousedství (ENI)[9],
- Nástroj přispívající ke stabilitě a míru (IcSP)[10],
- Nástroj předvstupní pomoci (NPP)[11],
- Nástroj partnerství (PI) pro spolupráci s třetími zeměmi[12],
- Rozhodnutí o přidružení zámoří[13],
- Rozhodnutí o Grónsku[14],
- Evropský fond pro udržitelný rozvoj (EFSD)[15],
- Společné prováděcí nařízení, kterým se stanoví společná pravidla a postupy pro provádění nástrojů Unie pro financování vnější činnosti[16],
- 11. Evropský rozvojový fond (ERF), který sice není rozpočtovým nástrojem EU, ale hodnocení se na něj rovněž vztahuje[17].

Toto hodnocení se provádí v souladu s čl. 42 odst. 2 nařízení NDICI – Globální Evropa, čl. 13 odst. 6 nařízení NPA III, článkem 81 Rozhodnutí o přidružení zámoří včetně Grónska a čl. 14 odst. 1 Nástroje INSC. Zahrnuje závěrečné hodnocení nástrojů financování vnější činnosti v rámci víceletého finančního rámce na období 2014–2020 a vychází z něj.

Hodnocení nástroje financování vnější činnosti v rámci víceletého finančního rámce na období 2014–2020 se vztahuje na období od 1. ledna 2014 do 31. prosince 2020. Pokud jde o nástroje financování vnější činnosti v rámci víceletého finančního rámce na období 2021–2027, hodnocení se vztahuje na období od 1. ledna 2021 do 31. prosince 2022.

Zeměpisná oblast působnosti hodnocení odpovídá oblasti působnosti uvedené v právních aktech, které jsou předmětem hodnocení.

Tato zpráva představuje závěry, které Komise vyvodila z hodnocení prezentovaného v průvodním pracovním dokumentu útvarů Komise.

[9] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0232&from=CS
[10] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0230&from=CS
[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32014R0231
[12] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0234&from=CS
[13] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32013D0755
[14] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.076.01.0001.01.CES
[15] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2017.249.01.0001.01.CES
[16] https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/43f92a44-af94-11e3-86f9-01aa75ed71a1/language-cs
[17] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32015R0322

2. Hodnocení

- **Účinnost a efektivnost**

Současný stav provádění nástrojů financování vnější činnosti ukazuje, že jsou na dobré cestě k dosažení cílů, které měly naplnit v době přijetí, a tyto cíle jsou i nadále relevantní.

Nástroj NDICI – Globální Evropa řešil roztříštěnost předchozí architektury sloučením několika nástrojů financování vnější činnosti z předchozích VFR. Zahrnoval také 11. ERF financovaný mimo rozpočet EU, který se týkal zemí subsaharské Afriky, Karibiku a Tichomoří. Nástroj NDICI – Globální Evropa pokrývá vedle ostatních regionů také sousedství, přičemž zachovává jeho specifika.

NPP III představuje posun směrem k přístupu, který je ve srovnání s předchozími nástroji více založen na politikách a více reaguje na jejich potřeby. Z odvětvového nástroje se tak stal ucelenější nástroj zaměřený na politiky. Kromě toho NPP III odráží priority a vývoj politiky EU při přípravě budoucích členských států na členství v Unii. NPP III účinně podporuje socioekonomický rozvoj a získává potřebné investice v rámci hospodářského a investičního plánu, přičemž je nutné dále urychlit sbližování s EU.

Pokud jde o účinnost zdrojů EU, integrace fondu EFSD+ v rámci nástroje NDICI – Globální Evropa a NPP III umožňuje lepší využití omezených veřejných finančních zdrojů EU jako finanční páky pro veřejné a soukromé investice.

V návaznosti na závěry přezkumu v polovině období z roku 2017 zahrnují současné nástroje financování vnější činnosti prvky flexibility, které prokázaly svou důležitost při reakci na onemocnění COVID-19 a ruskou útočnou válku proti Ukrajině.

V NPP III umožnila absence předem stanovených finančních rámců pro jednotlivé země větší flexibilitu při programování pomoci podle naléhavých a vyvíjejících se potřeb.

- **Soudržnost**

Nástroj NDICI – Globální Evropa se opírá o zásadu geografického členění, tj. provádění nástroje především prostřednictvím geografických programů, které budou doplněny tematickými programy a akcemi rychlé reakce. Tím se vyjasnilo propojení mezi geografickými a tematickými akcemi a akcemi rychlé reakce, což zvýšilo soudržnost a geopolitický vliv a vyřešilo problémy vyplývající z překrývání velkého počtu nástrojů financování vnější činnosti

na období 2014–2020. Uplatňování logiky geografického členění posílilo propojení EU s aktéry na úrovni jednotlivých zemí i regionů, což vedlo k cílenějšímu přístupu. Integrace fondu EFSD+ do nástroje NDICI – Globální Evropa zvýšila soudržnost vnější činnosti EU. Geografické členění by mohlo dále řešit specifické problémy, kterým čelí nestabilní a krizí postižené země.

NPP III zajišťuje doplňkovost mezi různými programy podporovanými v rámci tohoto nástroje.

Mezi stávajícími nástroji financování vnější činnosti existuje také vnitřní provázanost, neboť NPP III, rozhodnutí o přidružení zámoří včetně Grónska a nástroj INSC se v souvislosti s prováděním odvolávají na nástroj NDICI – Globální Evropa.

Kromě posílení synergií s jinými nástroji financování vnější činnosti, které nejsou předmětem tohoto hodnocení, se současné evropské investiční nástroje snažily posílit soudržnost s vnitřními politikami EU.

- **Přidaná hodnota EU**

Nástroje financování vnější činnosti umožňují EU lépe uplatňovat svůj vliv jako rozvojový, globální a geopolitický aktér. Nástroj NDICI – Globální Evropa přinesl významnou přidanou hodnotu tím, že v porovnání s předchozím víceletým finančním rámcem poskytl světu integrovanější, rozsáhlejší a ucelenější nabídku a zlepšil schopnost partnerských zemí řešit společné priority s EU a globální výzvy. Současné nástroje financování vnější činnosti zvýšily kolektivní zapojení evropských aktérů do vnější spolupráce EU v rámci přístupu Tým Evropa, který vychází ze znalostí a zkušeností členských států EU. Přidaná hodnota NPP III vyplývá z jeho jasného cíle připravit budoucí členské státy na členství v Unii, který je založen na evropských hodnotách.

Přestože je fond EFSD+ teprve v počáteční fázi, již prokázal svůj katalytický účinek při mobilizaci dalších finančních prostředků a odborných znalostí, čímž přispěl k udržitelnému rozvoji a růstu. Tento příspěvek je v souladu s prováděním iniciativy Global Gateway, což je strategie EU na podporu inteligentních, čistých a bezpečných spojení v digitálním, energetickém a dopravním odvětví a na posílení systémů zdravotnictví, vzdělávání a výzkumu po celém světě, mimo jiné prostřednictvím hospodářských a investičních plánů v rámci sousedství. Souběžně s nimi hraje roli investiční rámec pro západní Balkán v rámci NPP III.

3. Závěry

Závěry zprávy o přezkumu v polovině období z roku 2017 týkající se nástrojů financování vnější činnosti v rámci VFR na období 2014–2020 zůstaly v platnosti po celé období tohoto minulého VFR a byly do značné míry zohledněny při navrhování současného souboru nástrojů.

Nástroj NDICI – Globální Evropa, NPP III, rozhodnutí o přidružení zámoří včetně Grónska a nástroj INSC, jakož i související nařízení v přenesené pravomoci nevyžadují v polovině období legislativní změny.

Nástroj NDICI – Globální Evropa

- Nástroj NDICI – Globální Evropa se celkově ukázal jako vhodný pro daný účel. Jeho současný stav provádění ukazuje, že je na dobré cestě k dosažení cílů, které se od něj očekávaly v době jeho přijetí, a tyto cíle jsou i nadále relevantní.
- Ve vyvíjejících se geopolitických souvislostech slouží nástroj NDICI – Globální Evropa také jako klíčový nástroj pro zavádění strategie Global Gateway, včetně hospodářských a investičních plánů pro Východní partnerství a jižní sousedství.
- Nástroj NDICI – Globální Evropa rovněž umožnil EU prosazovat své vnitřní politiky a priority vůči vnějšímu světu soudržnějším způsobem. Aby se zvýšila soudržnost mezi cíli vnitřní a vnější činnosti, musí lépe přispívat k integrovanému přístupu, který vyvažuje zájmy, partnerství a hodnoty EU.
- Z hlediska zjednodušení poskytuje nástroj NDICI – Globální Evropa jednotný právní základ pro velkou část vnějších intervencí EU a způsobů jejich provádění.
- Nahrazením velkého počtu nástrojů financování vnější činnosti minulého víceletého finančního rámce došlo v rámci nástroje NDICI – Globální Evropa k výraznému zvýšení soudržnosti a doplňkovosti, pokud jde o zeměpisné a tematické akce a akce rychlé reakce a další nástroje financování vnější činnosti.
- Přestože je provádění fondu EFSD+ v počáteční fázi, již prokázalo svůj katalytický účinek při získávání dalších finančních prostředků a odborných znalostí, které přispívají k udržitelnému rozvoji a růstu a k provádění strategie Global Gateway, mimo jiné prostřednictvím hospodářských a investičních plánů pro sousedství.
- Příspěvek soukromého sektoru prostřednictvím fondu EFSD+ je klíčový pro efektivní využití rozpočtu EU na podporu udržitelného růstu v partnerských zemích. Zařazení

fondu EFSD+ do nástroje NDICI – Globální Evropa přispělo k zefektivnění všech způsobů provádění.

- Různé flexibilní prvky nástroje NDICI – Globální Evropa prokázaly svůj význam při plnění priorit EU i při poskytování podpory partnerským zemím, zejména v souvislosti s pandemií COVID-19, ruskou útočnou válkou proti Ukrajině a migračními tlaky, zejména v zemích sousedství. Po třech letech provádění však byl polštář nástroje NDICI – Globální Evropa téměř vyčerpán, což ukazuje na nesoulad mezi dostupnými prostředky a skutečnými potřebami. Nástroj NDICI – Globální Evropa navíc nebyl navržen tak, aby podporoval země ve válce v takovém rozsahu, jaký potřebuje Ukrajina. Proto byl na období 2024–2027 přijat nový finanční nástroj, Nástroj pro Ukrajinu, který má podpořit Ukrajinu, a to jak tváří v tvář pokračující ruské útočné válce, tak na její cestě ke členství v EU.
- Na jedné straně je nástroj NDICI – Globální Evropa obecně na dobré cestě ke splnění cílů v oblasti výdajů, i když u některých z nich, například v oblasti klimatu, bude v příštích letech nutné vyvinout další úsilí. Na druhou stranu jejich vysoký počet také omezuje flexibilitu nástroje.
- Programování úspěšně pomohlo určit priority společné s partnerskými zeměmi. Vzhledem k tomu, že programové dokumenty pokrývají širokou škálu cílů, bude nutné stanovit nové priority. Programování je stále náročný proces, což přispívá ke zpoždění na začátku prováděcí fáze.
- Začlenění neprogramovatelného Pilíře pro rychlou reakci (Rapid Response Pillar), který se skládá ze tří složek, z nichž dvě jsou nové (odolnost a zahraničně-politické potřeby), poskytlo EU širší soubor nástrojů k rychlému řešení naléhavých nepředvídaných a objevujících se politických priorit, které nelze řešit prostřednictvím programování, a také k provádění propojení humanitární pomoci, míru a rozvoje. Je třeba vyvinout větší úsilí, aby byl celkový přístup účinnější a aby se zlepšila koordinace mezi příslušnými nástroji financování, zejména při zapojení zemí postižených konfliktem a dalších nestabilních oblastí.
- Nástroj NDICI – Globální Evropa přináší partnerským zemím významnou přidanou hodnotu v podobě rozsáhlejší a ucelenější nabídky. Je třeba vyvinout větší úsilí, pokud jde o propojení krátkodobých opatření pro rychlou reakci s dlouhodobými opatřeními.
- Aby se usnadnilo učení, musí se zlepšení monitorování a hodnocení zaměřit na maximální využití kvalitativní analýzy výsledků.

- K dosažení větší přidané hodnoty EU a přístupu na úrovni celé EU bude mezi jednotlivými útvary a členskými státy zapotřebí více času a spolupráce. K lepšímu využití příležitostí a maximalizaci prostoru pro pákový efekt EU může být nutné využít různých strategií reakce.

NPP III

- NPP III prokázal svou obecnou účinnost jako předvstupní nástroj a je na dobré cestě k dosažení svých hlavních cílů. Nástroj je v souladu s novou metodikou rozšíření, přičemž v popředí stojí základy procesu přistoupení k EU. Odráží také politické priority a vývoj EU, jako je zaměření na ekologické, digitální a hospodářské priority, o čemž svědčí důraz na provádění hospodářských a investičních plánů pro západní Balkán.
- NPP III účinně podporuje socioekonomický rozvoj a získává potřebné investice v rámci hospodářského a investičního plánu, přičemž je třeba dále urychlit sbližování s EU.
- NPP III je pro příjemce náročnějším nástrojem než jeho předchůdci, protože od nich vyžaduje silnou odpovědnost a schopnost strategického plánování dvoustranných programů. V druhé části VFR bude třeba vyvinout větší úsilí, aby se strategické reakce příjemců proměnily ve víceleté strategické plánovací dokumenty s prioritními a postupnými reformami a opatřeními.
- I když je NPP III koncipován jako nástroj založený na výkonnosti, a to jak z hlediska rozsahu, tak intenzity pomoci, vyvažování hodnocení výkonnosti a zásady spravedlivého podílu omezilo finanční odměnu pro příjemce s dobrými výsledky.
- NPP III byl obzvláště účinný při využívání kombinace způsobů a nástrojů, včetně rozpočtové podpory, grantů a investic. Zvýšení efektivity bylo dosaženo také díky menšímu počtu rozsáhlejších akcí, ale existuje zde další prostor pro zefektivnění a zvážení víceletého plánování dvoustranných programů.
- Nový jednotný systém monitorování a podávání zpráv, rámec výsledků NPP III, představuje výrazné zlepšení ve srovnání s rámcem výsledků používaným v rámci NPP II. Očekává se, že zlepší programování, monitorování, podávání zpráv a hodnocení NPP III.
- NPP III pružně reagoval na výjimečné vnější události, přestože v něm chybí podobný polštář jako v nástroji NDICI – Globální Evropa. Absence předem stanovených

finančních rámců pro jednotlivé země umožnila potřebnou flexibilitu při programování pomoci podle naléhavých a vyvíjejících se potřeb.

- NPP III zajišťuje soudržnost s předchozími nástroji a doplňkovost mezi různými typy programů, které podporuje. Je rovněž v souladu s ostatními oblastmi vnější činnosti a vnitřními politikami EU. Vzhledem k tomu, že Ukrajina, Moldavsko a Gruzie se nyní staly zeměmi zapojenými do procesu rozšíření, ale zůstávají financovány mimo NPP III, bude třeba důsledně zajistit soudržnost mezi NPP III a nástroji, z nichž tyto země dostávají pomoc EU.
- Díky nástroji NPP III je EU největším dárcem v regionu rozšíření. Přidaná hodnota EU je znásobena dlouhodobými partnerstvími, zejména s mezinárodními organizacemi, mezinárodními finančními institucemi a členskými státy.
- Celkové cíle NPP III připravit budoucí členské státy na členství v Unii zvýšením souladu vnitrostátních právních předpisů a veřejné správy s *acquis* EU a jejími normami zůstávají relevantní. NPP III bude doplněn novým finančním nástrojem, Nástrojem pro reformy a růst pro západní Balkán, jehož cílem je pomocí nového typu financování a předběžných platebních podmínek dále urychlit zásadní socio-ekonomické reformy.

Rozhodnutí o přidružení zámoří včetně Grónska

- Rozhodnutí o přidružení zámoří včetně Grónska se osvědčilo. Sloučením rozhodnutí o Grónsku a dřívější rozhodnutí o přidružení zámoří poskytl tento nástroj přidružení jednotný právní základ pro všech třináct zámořských zemí a území (ZZÚ), včetně Grónska, s vyhrazenou rozpočtovou kapitolou, jak požadoval Evropský parlament.
- Začleněním ustanovení odkazujícího na nástroj NDICI – Globální Evropa pro provádění spolupráce (viz článek 81 rozhodnutí o přidružení zámoří včetně Grónska) se výrazně zvýšila soudržnost s ostatními nástroji financování vnější činnosti. Prahové hodnoty platné pro postup projednávání ve výborech obsažené v nástroji NDICI – Globální Evropa, na které odkazuje rozhodnutí o přidružení zámoří včetně Grónska, by však mohly být přizpůsobeny jeho potřebám.
- ZZÚ již nevyužívají vyhrazené finanční krytí v rámci investičního nástroje Evropské investiční banky pro ZZÚ financovaného z 11. ERF. Nyní mají přístup k programu InvestEU na základě soutěže, avšak na hodnocení jeho dopadu na soukromý sektor v ZZÚ je ještě příliš brzy.

Nástroj INSC

- Nástroj INSC je jedinečný nástroj, který doplňuje nástroj NDICI – Globální Evropa v oblasti jaderné spolupráce v rámci právního základu vyplývajícího ze Smlouvy o Euratomu. Je vhodný pro řešení problémů v oblasti jaderné bezpečnosti, nakládání s radioaktivním odpadem a jaderné bezpečnosti.
- Plánování nástroje INSC bylo dostatečně pružné, aby mohlo reagovat na výzvy, které přinesla ruská útočná válka proti Ukrajině.