EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 15.5.2024.
COM(2024) 208 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

par Eiropas Savienības ārējās finansēšanas instrumentu izvērtējumu daudzgadu finanšu shēmām 2014.-2020. un 2021.-2027. gadā

{SWD(2024) 133 final}

Saturs

1. Konteksts 2
2. Izvērtēšana 4
3. Secinājumi 5

1. Konteksts

Šā izvērtējuma vispārējais mērķis ir novērtēt, vai pašreizējie ārējās finansēšanas instrumenti (ĀFI) labāk atbilst paredzētajam mērķim un ļauj ES labāk iesaistīties ārējā sadarbībā nekā iepriekšējie. Konkrētie mērķi ir novērtēt ĀFI sniegumu attiecībā uz ES pievienoto vērtību, efektivitāti, lietderīgumu, ietekmi, elastīgumu un spēju reaģēt uz mainīgajām politiskajām un politikas prioritātēm, vienkāršošanas iespējām, saskaņotību, sinerģiju un ĀFI mērķu pastāvīgu atbilstību. Turklāt Ārējās darbības garantijas (ĀDG) izmantošana un darbība, tostarp tās maksimālā summa, tiek novērtēta arī attiecībā uz tās papildināmību un ieguldījumu vispārējo mērķu un rezultātu sasniegšanā.

Šis izvērtējums attiecas uz šādiem ĀFI:

DFS 2021.–2027. gadam

- Kaimiņattiecību, attīstības sadarbības un starptautiskās sadarbības instrumenta (*NDICI*) "Eiropa pasaulē", tostarp tā Eiropas Fonda ilgtspējīgai attīstībai plus/Ārējās darbības garantijas (EFIA+/ĀDG) komponents, kā arī Komisijas deleģētā regula, ar ko papildina *NDICI* – "Eiropa pasaulē" regulu[1],
- Pirmspievienošanās palīdzības instruments[2] III (*IPA III*), kā arī Komisijas Deleģētā regula, ar ko papildina *IPA III*[3] regulu, un Komisijas Īstenošanas regula par īpašajiem noteikumiem *IPA III* īstenošanai[4]
- Eiropas Starptautiskās kodoldrošuma sadarbības instruments (*INSC*)[5],
- Lēmums par aizjūras asociāciju, ietverot Grenlandi (LAAG)[6].

DFS 2014.–2020. gadam

- Attīstības sadarbības instruments (ASI)[7],
- Eiropas Demokrātijas un cilvēktiesību instruments (*EIDHR*)[8],

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1530
[2] IPA III: the Instrument for Pre-Accession Assistance (2021–2027) | EUR-Lex (europa.eu)
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2128
[4] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2021/2236/oj
[5] Regula - 2021/948 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
[6] Lēmums - 2021/1764 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=celex%3A32014R0233
[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0235

- Eiropas Kaimiņattiecību instruments (EKI)[9],
- Stabilitātes un miera veicināšanas instruments (*IcSP*)[10],
- Pirmspievienošanās palīdzības instruments (*IPA*)[11],
- Partnerības instruments sadarbībai ar trešām valstīm (PI)[12],
- Lēmums par aizjūras asociāciju (LAA)[13],
- Lēmums par Grenlandi (LG)[14],
- Eiropas Fonds ilgtspējīgai attīstībai (*EFIA*)[15],
- Kopējā īstenošanas regula, ar ko paredz kopīgus noteikumus un procedūras, lai īstenotu Savienības instrumentus ārējās darbības finansēšanai[16],
- 11. Eiropas Attīstības fonds (EAF), kas arī ir iekļauts izvērtējumā, lai gan tas nav ES budžeta instruments[17].

Šis izvērtējums tiek veikts saskaņā ar *NDICI* – "Eiropa pasaulē" regulas 42. panta 2. punktu, *IPA III* regulas 13. panta 6. punktu, LAAG 81. pantu un *INSC* 14. panta 1. punktu. Tas ietver un balstās uz ĀFI galīgo izvērtējumu 2014.–2020. gada daudzgadu finanšu shēmas (DFS) ietvaros.

ĀFI izvērtējums 2014.–2020. gada DFS ietvaros aptver laikposmu no 2014. gada 1. janvāra līdz 2020. gada 31. decembrim. Attiecībā uz ĀFI 2021.–2027. gada DFS ietvaros izvērtējums aptver laikposmu no 2021. gada 1. janvāra līdz 2022. gada 31. decembrim.

Izvērtējuma ģeogrāfiskais tvērums atbilst izvērtējumam pakļautajos tiesību aktos minētajam tvērumam.

Šajā ziņojumā ir izklāstīti secinājumi, ko Komisija izdarījusi pēc izvērtējuma, kas izklāstīts pievienotajā dienestu darba dokumentā.

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

2. Izvērtēšana

- **Efektivitāte un lietderīgums**

Pašreizējais ĀFI īstenošanas stāvoklis liecina, ka tie ir uz pareizā ceļa, lai sasniegtu mērķus, kurus tie bija paredzējuši sasniegt to pieņemšanas laikā, un šie mērķi joprojām ir aktuāli.

NDICI – "Eiropa pasaulē" pievērsās iepriekšējās struktūras sadrumstalotībai, apvienojot vairākus ĀFI no iepriekšējās DFS. Tajā bija iekļauts arī 11. EAF, ko finansēja ārpus ES budžeta un kas aptvēra Subsahāras Āfrikas, Karību jūras reģiona un Klusā okeāna valstis. *NDICI* – "Eiropa pasaulē" līdztekus citiem reģioniem aptver arī kaimiņreģionus, vienlaikus saglabājot to specifiku.

IPA III veido pāreju uz politiku vairāk virzītu un reaģētspējīgāku pieeju salīdzinājumā ar tā priekšgājējiem. Tas ir attīstījies no nozares instrumenta uz holistiskāku instrumentu, kam pirmajā vietā ir politika. Turklāt *IPA III* atspoguļo ES prioritātes un politikas norises, sagatavojot saņēmējus turpmākai dalībai Savienībā. *IPA III* ir efektīvi veicinājis sociālekonomisko attīstību un piesaistījis nepieciešamās investīcijas saskaņā ar Ekonomikas un investīciju plānu, lai gan ir jāturpina paātrināt konverģenci ar ES.

Kas attiecas uz ES resursu lietderīgumu, EFIA+ integrācija *NDICI* – "Eiropa pasaulē" un *IPA III* ietvaros ļauj plašāk izmantot ierobežotos ES publiskos finanšu resursus, lai veicinātu publiskās un privātās investīcijas.

Ņemot vērā 2017. gada vidusposma pārskata secinājumus, pašreizējie ĀFI ietver elastīguma elementus, kas ir apliecinājuši savu nozīmi, reaģējot uz Covid-19 un Krievijas agresijas karu pret Ukrainu.

IPA III gadījumā valstīm iepriekš noteikta finansējuma neesība ir ļāvusi elastīgāk plānot palīdzību atbilstoši steidzamām un mainīgām vajadzībām.

- **Saskaņotība**

NDICI – "Eiropa pasaulē" pamatā ir ģeografizācijas princips, t. i., instrumenta īstenošana galvenokārt ar ģeogrāfiskajām programmām, kas jāpapildina ar tematiskajām programmām un ātrās reaģēšanas darbībām. Tas ir precizējis saikni starp ģeogrāfiskajām, tematiskajām un ātrās reaģēšanas darbībām, tādējādi palielinot saskaņotību un ģeopolitisko ietekmi un risinot jautājumus, kas izriet no pārklāšanās starp 2014.–2020. gada ĀFI lielo skaitu. Ģeografizācijas loģikas piemērošana ir uzlabojusi ES sadarbību ar dalībniekiem gan valsts, gan reģionālā

līmenī, tādējādi panākot mērķtiecīgāku pieeju. EFIA+ integrācija *NDICI* – "Eiropa pasaulē" ietvaros palielināja ES ārējās darbības saskaņotību. Ģeografizācija varētu vēl vairāk risināt īpašās problēmas, ar kurām saskaras nestabilas un krīzes skartas valstis.

IPA III nodrošina papildināmību starp dažādām programmām, kas tiek atbalstītas saskaņā ar instrumentu.

Pastāv arī iestrādāta saskaņotība starp pašreizējiem ĀFI, jo *IPA III,* LAAG un *INSC* attiecībā uz to īstenošanu atsaucas uz *NDICI* – "Eiropa pasaulē".

Papildus sinerģijas stiprināšanai ar citiem ĀFI, uz kuriem neattiecas šis izvērtējums, pašreizējie ĀFI ir centušies uzlabot saskaņotību ar ES iekšpolitiku.

- **ES pievienotā vērtība**

ĀFI ļauj ES labāk izmantot sviras efektu kā attīstības dalībniecei, globālai dalībniecei un ģeopolitiskai dalībniecei. *NDICI* – "Eiropa pasaulē" ir radījis ievērojamu pievienoto vērtību, nodrošinot integrētāku, apjomīgāku un saskaņotāku piedāvājumu pasaulei salīdzinājumā ar iepriekšējo DFS, uzlabojot partnervalstu spēju pievērsties kopīgām prioritātēm ar ES un risināt globālas problēmas. Pašreizējie ĀFI ir palielinājuši Eiropas dalībnieku kolektīvo iesaisti ES ārējā sadarbībā, izmantojot Eiropas komandas pieeju, pamatojoties uz ES dalībvalstu zināšanām un speciālām zināšanām. *IPA III* pievienotā vērtība izriet no tā atšķirīgā mērķa sagatavot saņēmējus turpmākai dalībai Savienībā, pamatojoties uz Eiropas vērtībām.

Lai gan EFIA+ ir agrīnā stadijā, tas jau ir pierādījis savu katalītisko ietekmi, piesaistot papildu finansējumu un speciālās zināšanas, tādējādi veicinot ilgtspējīgu attīstību un izaugsmi. Šis ieguldījums saskan ar iniciatīvas *Global Gateway* īstenošanu, kas ir ES stratēģija, kuras mērķis ir veicināt viedas, tīras un drošas saiknes digitālajā, enerģētikas un transporta nozarē un stiprināt veselības, izglītības un pētniecības sistēmas visā pasaulē, tostarp izmantojot ekonomikas un investīciju plānus kaimiņvalstīs. Tie līdzinās Rietumbalkānu investīciju satvara lomai *IPA III* ietvaros.

3. Secinājumi

2017. gada vidusposma pārskata ziņojuma secinājumi par ĀFI 2014.–2020. gada DFS ietvaros bija spēkā visā iepriekšējās DFS periodā, un tie lielā mērā ir ņemti vērā pašreizējā instrumentu kopuma izstrādē.

NDICI – "Eiropa pasaulē", *IPA III*, LAAG un *INSC* regulas, kā arī saistītās deleģētās regulas nenosaka tiesību aktu grozījumu vidusposmā.

***NDICI* – "Eiropa pasaulē"**

- Kopumā ir pierādījies, ka *NDICI* – "Eiropa pasaulē" atbilst paredzētajam mērķim. Tā pašreizējais īstenošanas stāvoklis liecina, ka tas ir uz pareizā ceļa, lai sasniegtu mērķus, kurus tas bija paredzējis sasniegt tā pieņemšanas laikā, un šie mērķi joprojām ir aktuāli.
- Mainīgajā ģeopolitiskajā kontekstā *NDICI* – "Eiropa pasaulē" arī efektīvi darbojas kā svarīgs instruments, lai izvērstu stratēģiju *Global Gateway,* tostarp Austrumu partnerības un Dienvidu kaimiņreģiona ekonomikas un investīciju plānus.
- *NDICI* – "Eiropa pasaulē" ir arī ļāvis ES saskaņotāk popularizēt savu iekšpolitiku un prioritātes ārpasaulei. Lai uzlabotu iekšējās un ārējās darbības mērķu saskaņotību, tam ir vairāk jāveicina integrēta pieeja, kas līdzsvaro ES intereses, partnerības un vērtības.
- Attiecībā uz ieguvumiem vienkāršošanas ziņā *NDICI* – "Eiropa pasaulē" nodrošina vienotu juridisko pamatu lielai daļai ES ārējo intervenču un to īstenošanas kārtībai.
- Aizstājot lielu skaitu iepriekšējās DFS ĀFI, *NDICI* – "Eiropa pasaulē" ir ievērojami uzlabojis saskaņotību un papildināmību attiecībā uz ģeogrāfiskajām, tematiskajām un ātrās reaģēšanas darbībām un citiem ĀFI.
- Lai gan EFIA+ īstenošana ir agrīnā posmā, tas jau ir pierādījis savu katalizatora efektu piesaistīt papildu finansējumu un speciālās zināšanas, kas veicina ilgtspējīgu attīstību un izaugsmi un *Global Gateway* īstenošanu, tostarp izmantojot ekonomikas un investīciju plānus kaimiņvalstīs.
- Privātā sektora ieguldījums ar EFIA+ starpniecību ir būtisks, lai efektīvi izmantotu ES budžetu nolūkā atbalstīt ilgtspējīgu izaugsmi partnervalstīs. EFIA+ iekļaušana *NDICI* – "Eiropa pasaulē" ietvaros ir palīdzējusi racionalizēt visu īstenošanas kārtību.
- Dažādas *NDICI* – "Eiropa pasaulē" elastīguma iezīmes ir pierādījušas savu nozīmi ES prioritāšu īstenošanā, kā arī atbalsta sniegšanā partnervalstīm, jo īpaši saistībā ar Covid-19 pandēmiju, Krievijas agresijas karu pret Ukrainu un migrācijas spiedienu, jo īpaši kaimiņvalstīs. Tomēr trīs gadus pēc īstenošanas *NDICI* – "Eiropa pasaulē" rezerve ir gandrīz izsmelta, un tas liecina par neatbilstību starp pieejamajiem līdzekļiem un faktiskajām vajadzībām. Turklāt *NDICI* – "Eiropa pasaulē" nebija paredzēts, lai atbalstītu kara skartās valstis tādā mērogā, kāds nepieciešams Ukrainai. Tāpēc

laikposmam no 2024. līdz 2027. gadam tika pieņemts jauns finansēšanas instruments — Ukrainas mehānisms, lai atbalstītu Ukrainu gan saistībā ar notiekošo Krievijas agresijas karu, gan Ukrainas virzībā uz dalību ES.

- No vienas puses, *NDICI* – "Eiropa pasaulē" kopumā ir uz pareizā ceļa, lai sasniegtu izdevumu mērķrādītājus, lai gan nākamajos gados attiecībā uz dažiem no tiem, piemēram, klimata jomā, būs vajadzīgi turpmāki centieni. No otras puses, to lielais skaits ir arī ierobežojis instrumenta elastīgumu.
- Plānošanas process ir ļāvis veiksmīgi noteikt prioritātes, kas ir kopīgas ar partnervalstīm. Tā kā plānošanas dokumenti aptver plašu mērķu klāstu, ir nepieciešama turpmāka prioritāšu noteikšana lejupējā posmā. Plānošana joprojām ir smags process, kas savukārt rada kavēšanos īstenošanas posma sākumā.
- Iekļaujot neplānojamas ātrās reaģēšanas pīlāru, kas aptver trīs komponentus, no kuriem divi ir jauni (noturības un ārpolitikas vajadzības), ES ir nodrošināts plašāks instrumentu kopums, lai ātri pievērstos steidzamām, neparedzētām un jaunām politiskām prioritātēm, kuras nevar risināt plānošanas procesā, kā arī lai īstenotu humānās palīdzības, miera un attīstības saikni. Ir jāpieliek lielākas pūles, lai padarītu vispārējo pieeju efektīvāku un uzlabotu koordināciju starp attiecīgajiem finansēšanas instrumentiem, jo īpaši attiecībā uz sadarbību ar konfliktu skartām valstīm un citiem nestabiliem apstākļiem.
- *NDICI* – "Eiropa pasaulē" sniedz ievērojamu pievienoto vērtību partnervalstīm, nodrošinot apjomīgāku un saskaņotāku piedāvājumu. Ir jāpieliek lielākas pūles, lai īstermiņa ātrās reaģēšanas darbības sasaistītu ar ilgtermiņa darbībām.
- Lai atvieglotu mācīšanos, uzraudzības un izvērtēšanas uzlabojumi ir jākoncentrē uz rezultātu kvalitatīvās analīzes maksimālu izmantošanu.
- Lai panāktu lielāku ES pievienoto vērtību un "visas ES pieeju", būs vajadzīgs vairāk laika un sadarbības starp dienestiem un ar dalībvalstīm. Lai labāk izmantotu iespējas un maksimāli palielinātu ES sviras efektu, var būt vajadzīgas diferencētas reaģēšanas stratēģijas.

IPA III

- *IPA III* ir apliecinājis savu vispārējo efektivitāti kā pirmspievienošanās instruments un ir uz pareizā ceļa, lai sasniegtu savus galvenos mērķus. Instruments ir saskaņots ar jauno

paplašināšanās metodiku, un priekšplānā ir ES pievienošanās procesa pamatprincipi. Tas atspoguļo arī ES politikas prioritātes un norises, piemēram, koncentrēšanos uz zaļajām, digitālajām un ekonomiskajām prioritātēm, par ko liecina uzsvars uz ekonomikas un investīciju plānu īstenošanu Rietumbalkānos.

- *IPA III* ir efektīvi veicinājis sociālekonomisko attīstību un piesaistījis nepieciešamās investīcijas saskaņā ar Ekonomikas un investīciju plānu, lai gan ir jāturpina paātrināt konverģenci ar ES.
- *IPA III* ir saņēmējiem sarežģītāks instruments nekā tā priekšgājēji, jo tas prasa viņu spēcīgu līdzdalību un stratēģiskās plānošanas spējas divpusējās plānošanas jomā. DFS otrajā pusē būs jāpieliek lielākas pūles, lai saņēmēju stratēģiskās atbildes pārveidotu par daudzgadu stratēģiskās plānošanas dokumentiem ar prioritārām un secīgām reformām un darbībām.
- Lai gan *IPA III* ir izstrādāts kā uz sniegumu balstīts instruments gan palīdzības apjoma, gan intensitātes ziņā, snieguma novērtējuma līdzsvarošana ar taisnīgas daļas principu ir ierobežojusi finansiālo atlīdzību saņēmējiem ar labu sniegumu.
- *IPA III* ir bijis īpaši efektīvs, izvēršot dažādus mehānismus un instrumentus, tostarp budžeta atbalstu, dotācijas un investīcijas. Efektivitātes pieaugums ir panākts arī ar mazāku un plašāku darbību skaitu, taču ir iespējams vēl vairāk racionalizēt un apsvērt daudzgadu plānošanu divpusējai plānošanai.
- Jaunā vienotā uzraudzības un ziņošanas sistēma — *IPA III* rezultātu satvars — sniedz ievērojamu uzlabojumu salīdzinājumā ar rezultātu satvaru, ko izmanto *IPA II* ietvaros. Paredzams, ka tas uzlabos *IPA III* plānošanu, uzraudzību, ziņošanu un izvērtēšanu.
- *IPA III* ir bijis elastīgs, reaģējot uz ārkārtējiem ārējiem notikumiem, neraugoties uz to, ka trūka līdzīgas rezerves kā instrumenta *NDICI* – "Eiropa pasaulē" gadījumā. Valstīm iepriekš noteikta finansējuma neesība ir nodrošinājusi nepieciešamo elastīgumu plānot palīdzību atbilstoši steidzamām un mainīgām vajadzībām.
- *IPA III* nodrošina konsekvenci ar iepriekšējiem instrumentiem un papildināmību starp dažādu veidu programmām, ko tas atbalsta. Tas ir saskanīgs arī ar citām ārējās darbības jomām un ES iekšpolitiku. Ņemot vērā to, ka Ukraina, Moldova un Gruzija tagad ir kļuvušas par paplašināšanās procesā iesaistītajām valstīm, bet joprojām tiek finansētas ārpus *IPA III*, būs konsekventi jānodrošina saskaņotība starp *IPA III* un instrumentiem, no kuriem tās saņem ES palīdzību.

- Ar *IPA III* ES ir lielākā līdzekļu devēja paplašināšanās reģionā. ES pievienoto vērtību palielina ilgstošas partnerības, jo īpaši ar starptautiskām organizācijām, starptautiskām finanšu iestādēm un dalībvalstīm.
- *IPA III* vispārējie mērķi — sagatavot saņēmējus turpmākai dalībai Savienībā, palielinot valstu tiesību aktu un valsts pārvaldes saskaņošanu ar ES *acquis* un ES standartiem, — joprojām ir aktuāli. *IPA III* tiks papildināts ar jaunu finansēšanas instrumentu — Rietumbalkānu reformu un izaugsmes mehānismu —, kura mērķis ir vēl vairāk paātrināt pamata sociālekonomiskās reformas ar jauna veida finansējumu un *ex ante* maksājumu nosacījumiem.

LAAG

- LAAG ir pierādījis savu vērtību. Apvienojot lēmumu par Grenlandi un bijušo Lēmumu par aizjūras asociāciju (LAA), šis asociācijas instruments ir nodrošinājis vienotu juridisko pamatu visām 13 aizjūras zemēm un teritorijām (AZT), tostarp Grenlandei, ar īpašu budžeta nodaļu, kā to pieprasīja Eiropas Parlaments.
- Iekļaujot klauzulu par atsauci uz *NDICI* – "Eiropa pasaulē" sadarbības īstenošanai (sk. LAAG 81. pantu), tas ir ievērojami uzlabojis saskaņotību ar citiem ĀFI. Tomēr komitoloģijai piemērojamās robežvērtības, kas ietvertas *NDICI* – "Eiropa pasaulē" un minētas LAAG, varētu pielāgot tā vajadzībām.
- AZT vairs nesaņem īpašu finansējumu no Eiropas Investīciju bankas investīciju AZT mehānisma, ko finansē no 11. EAF. Tām tagad ir pieejama programma *InvestEU* uz konkurences pamata, tomēr ir pāragri novērtēt tās ietekmi uz AZT privāto sektoru.

INSC

- *INSC* ir unikāls instruments, kas saskaņā ar *Euratom* juridisko pamatu papildina *NDICI* – "Eiropa pasaulē" kodoldrošuma sadarbības jomā. Tas ir labi piemērots, lai risinātu problēmas kodoldrošuma, radioaktīvo atkritumu apsaimniekošanas un kodolgarantiju jomā.
- *INSC* plānošana bija pietiekami elastīga, lai reaģētu uz problēmām, ko radījis Krievijas agresijas karš pret Ukrainu.