REZOLUCIJA (EU) 2020/1936 EUROPSKOG PARLAMENTA

od 14. svibnja 2020.

s primjedbama koje su sastavni dio Odluke o razrješnici za izvršenje proračuna osmog, devetog, desetog i jedanaestog Europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2018.

EUROPSKI PARLAMENT,

— uzimajući u obzir svoju Odluku o razrješnici za izvršenje proračuna osmog, devetog, desetog i jedanaestog Europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2018.,

— uzimajući u obzir odgovore Komisije na pisana pitanja Nevenu Mimici, tadašnjem povjereniku za međunarodnu suradnju i razvoj, tijekom saslušanja Odbora za proračunski nadzor 28. studenoga 2019.;

— uzimajući u obzir članak 99., članak 100. treću alineju Poslovnika i Prilog V. Poslovniku,

— uzimajući u obzir mišljenje Odbora za razvoj,

— uzimajući u obzir izvješće Odbora za proračunski nadzor (A9-0057/2020),

A. budući da je glavni cilj razvojne suradnje smanjenje siromaštva i, dugoročno, njegovo iskorjenjivanje u skladu s člancima od 208. do 210. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU);

B. budući da Unija mora uložiti maksimalne napore kako bi osigurala da, posebno kada ulaže u zemlje u kojima vladaju nedemokratski režimi, njegova sredstva i aktivnosti uvijek budu u interesu ljudi kojima je potrebna pomoć, a ne upravljačkih struktura;

C. budući da je ukupni cilj i dalje dosegnuti 0,7 % BND-a za službenu razvojnu pomoć i potaknuti privatno financiranje;

D. budući da su integriranje ciljeva održivog razvoja i provedba Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama ključni ciljevi koji se trebaju postići u instrumentima za suradnju;

E. budući da je održivost ključna za postizanje utvrđenih ciljeva i rezultata, a posebno dugoročnih učinaka razvojne pomoći;

F. budući da načelo prema kojem nitko ne smije biti zapostavljen ima ključnu ulogu u programu održivog razvoja do 2030.;

G. budući da Europski konsenzus o razvoju, usvojen 2017., predstavlja zajednički okvir razvojne politike za institucije EU-a i države članice;

H. budući da je usklađivanje razvojne suradnje EU-a s razvojnim prioritetima partnerskih zemalja ključan element programa održivog razvoja do 2030.;

I. budući da bi se politička usklađenost i komplementarnost različitih vanjskih politika trebali kontinuirano pratiti, posebno kada se nekoliko politika provodi u jednoj partnerskoj zemlji, s ciljem promicanja sinergija, smanjenja kompromisa između tih postojećih politika i kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri izbjeglo nepotrebno administrativno opterećenje;

J. budući da je dobra suradnja i koordinacija s drugim donatorima i međunarodnim financijskim institucijama od iznimne važnosti za izbjegavanje udvostručavanja, osiguravanje učinkovitih kontrola, podjelu rizika, odgovornost za rezultate koja odražava stvarni doprinos i učinkovitost pomoći te za poticanje sposobnosti izgradnje razvojne pomoći u zemljama korisnicama;

K. budući da Komisija snosi krajnju odgovornost za zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom europskih razvojnih fondova (ERF) te za nadzor procesa praćenja i predstavljanja financijskih podataka koji se odnose na te ERF-ove;

L. budući da su transparentnost, odgovornost i postupanje s dužnom pažnjom u području ljudskih prava preduvjeti za demokratski nadzor i učinkovitu razvojnu pomoć;

M. budući da se vanjske intervencije Unije provode posredstvom međunarodnih organizacija koje ili izvršavaju sredstva Unije ili sufinanciraju projekte zajedno s Unijom, što uključuje i izazove koji se odnose na nadzor i upravljanje;

N. budući da su u 79 zemalja načini provedbe vrlo različiti, što je odraz međudržavne prirode ERF-ova, sa složenim pravilima i postupcima u vezi s natječajnim postupcima i dodjelom ugovora,

O. budući da proračunska potpora, iako ima ključnu ulogu u pokretanju promjena i rješavanju glavnih razvojnih izazova, nosi priličan fiducijarni rizik te bi trebala biti odobrena samo ako je država korisnica prije primanja pomoći u mogućnosti dokazati dostatnu razinu transparentnosti, sljedivosti, odgovornosti, poštovanje vladavine prava i ljudskih prava te djelotvornosti;

P. budući da su poticanje transparentnosti i borba protiv korupcije i prijevara ključni za uspjeh operacija proračunske potpore Unije;

Q. budući da se aktivnosti ERF-ova provode u teškim uvjetima uz stalnu izloženost visokom riziku geopolitičke ili institucionalne prirode;

R. budući da vanjski čimbenici u pogledu pravilne provedbe ERF-ova mogu smanjiti pa i poništiti napore u pogledu razvoja;

S. budući da je potpora Unije za upravljanje ključna sastavnica razvojne pomoći čiji je cilj ostvariti učinkovite reforme upravljanja;

T. budući da trenutačne migracijske krize ne smiju zasjeniti migracijske valove povezane s demografskim previranjima koja dugoročno zahtijevaju različita rješenja;

U. budući da pojednostavljenje postupaka provedbe potiče bolju učinkovitost pružanja potpore;

V. budući da je od ključne važnosti promicati vidljivost Unije, osigurati stratešku uporabu instrumenta vanjske financijske pomoći Unije, komunicirati o financiranju Unije i projicirati vrijednosti Unije u svim oblicima razvojne pomoći.

Izjava o jamstvu

Financijska provedba i provedba projekata ERF-ova (od osmog do jedanaestog ERF-a) 2018. godine

1. primjećuje da jedanaesti ERF obuhvaća 65 % portfelja Glavne uprave Komisije za međunarodnu suradnju i razvoj (GU DEVCO); napominje da su 2018. obveze ERF-a iznosile 4 959 milijuna EUR, što premašuje godišnji cilj od 4 537 milijuna EUR (ili 109,3 % početnog cilja u usporedbi s 95 % u 2017.), dok su plaćanja iz ERF-ova iznosila 4 124 milijuna EUR (tj. stopa izvršenja od 98,2 % godišnjeg cilja od 4 200 milijuna EUR u usporedbi s 98,89 % u 2017.); osim toga, napominje da su obveze Europske investicijske banke (EIB) iznosile 880 milijuna EUR (od čega je 800 milijuna EUR bilo povezano s investicijskim instrumentom), dok su plaćanja EIB-a 2018. iznosila 555 milijuna EUR (od čega 525 milijuna EUR preko investicijskog instrumenta);

2. pozdravlja kontinuirane napore GU DEVCO-a da smanji staro pretfinanciranje i stara neiskorištena sredstva za preuzimanje obveza, s ciljem od 25 %; napominje da je GU DEVCO premašio svoj cilj od 25 % smanjenjem starog pretfinanciranja ERF-a za 40,33 % (43,79 % za druga područja potpore) te smanjenjem starih neiskorištenih sredstva ERF-a za 37,10 % (39,71 % za ostala područja potpore);

3. potiče GU DEVCO da nastavi ulagati napore u pogledu starih isteklih ugovora ERF-a jer ciljna vrijednost ispod 15 % nije postignuta kao 2017. godine, bez obzira na novi postupak GU DEVCO-a (iznosila je 17,27 % što predstavlja blago, ali nedovoljno poboljšanje u usporedbi s 18,75 % 2017. godine); napominje da je ta ciljna vrijednost ključnog pokazatelja uspješnosti ispod 15 % postignuta za ostale operacije GU DEVCO-a u iznosu od 13,88 %;

4. općenito izražava žaljenje što je smanjenje manje učinkovito, pri čemu su razine smanjenja niže u prethodnom financiranju i nepotrošenim sredstvima za obveze ERF-a ili nisu dosegle stare istekle ugovore ERF-a u usporedbi s drugim područjima intervencije i odgovornosti GU DEVCO-a; potvrđuje, međutim, da operativna složenost ERF-ova može otežati postizanje ciljnih vrijednosti ključnih pokazatelja uspješnosti, posebno za postupke zaključivanja, zbog čega je teže izdavati naloge za povrat;

5. poziva GU DEVCO da kao prioritet brzo okonča preostale operacije iz osmog i devetog ERF-a;

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

6. pozdravlja činjenicu da Revizorski sud („Sud”) u svom godišnjem izvješću o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. ERF-a za financijsku godinu 2018. navodi da završna godišnja dokumentacija u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje na dan 31. prosinca 2018. te rezultate poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s odredbama Financijske uredbe ERF-a i računovodstvenim pravilima koja se temelje na međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima za javni sektor;

Zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

7. pozdravlja mišljenje Suda prema kojem su prihodi u vezi s računovodstvenom dokumentacijom za 2018. godinu zakoniti i pravilni u svim značajnim aspektima;

8. izražava sve veću zabrinutost u pogledu negativnog mišljenja Suda o zakonitosti i pravilnosti rashoda jer je u rashodima povezanim s računovodstvenom dokumentacijom u velikoj mjeri prisutno povećanje stope pogreške;

9. duboko je zabrinut zbog toga što se procijenjena stopa pogreške drugu godinu zaredom povećala na 5,2 % za rashode koji su prihvaćeni u računovodstvenoj dokumentaciji osmog, devetog, desetog i jedanaestog ERF-a (u usporedbi s 4,5 % u 2017., 3,3 % u 2016., 3,8 % u 2014. i 2015., 3,4 % u 2013. i 3 % u 2012.); očekuje od Komisije da razmotri razloge i poduzme potrebne korake kako bi preokrenula trend porasta stope pogreške;

10. napominje da bi dio stopa pogrešaka koje je procijenio Sud mogao biti posljedica vrlo velikog radnog opterećenja zbog nedovoljnog broja zaposlenika, osobito u delegacijama suočenim s poteškoćama;

11. smatra da je ključno, ako se postigne takva razine procijenjenih pogrešaka, nastaviti ulagati u podizanje razine osviještenosti i osposobljavanje osoblja; poziva Komisiju da pronađe načine za rješavanje problema nedovoljnog broja zaposlenika, posebno u delegacijama suočenim s poteškoćama;

12. primjećuje da povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije nije imalo utjecaj na financijsko upravljanje ERF-ovima za 2018. i da računi ERF-ova za 2018. ispravno odražavaju stanje postupka povlačenja;

13. s velikom zabrinutošću prima na znanje činjenicu da su kod 51 (ili 41 %) od 125 platne transakcije koje je pregledao Sud ustanovljene pogreške, a posebno naglašava da je od 39 plaćanja s mjerljivim pogreškama bilo odobreno devet (23 %) konačnih transakcija nakon provedbe svih *ex ante* provjera; poziva Komisiju da znatno poboljša zakonitost i pravilnost transakcija te da zajamči da se *ex ante* provjere provode na odgovarajući način;

14. primjećuje da opozvana sredstva iz projekata u okviru desetog ERF-a, prenesena u pričuvu jedanaestog ERF-a za postignute rezultate, neće stvoriti nikakve probleme oko proračuna s obzirom na povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz Unije te da će se učinak na doprinos svake države članice izračunati razmjerno njihovom početnom doprinosu ERF-u;

15. duboko je zabrinut zbog činjenice da je, unatoč uzastopnim korektivnim akcijskim planovima koje je provela Glavna uprava za međunarodnu suradnju i razvoj, tipologija utvrđenih pogrešaka u velikoj mjeri slična onima iz prethodnih godina, odnosno radi se o nedostatku ključne popratne dokumentacije (36,6 %), ozbiljnom nepoštovanju pravila o javnoj nabavi (27,1 %), nenastalim rashodima (22,7 %), stopi preostale pogreške iz studije GU DEVCO-a (5,4 %), neprihvatljivim rashodima (4,3 %) i ostalim vrstama pogrešaka (3,9 %) te nepridržavanju odredbi o javnoj nabavi od strane korisnika i neprihvatljivim rashodima;

16. primjećuje da su se pogreške više odnosile na transakcije povezane s procjenama programa, bespovratnim sredstvima i sporazumima o doprinosima s međunarodnim organizacijama te sporazumima o delegiranju s agencijama EU-a za nacionalnu suradnju nego na druge instrumente potpore;

17. duboko je zabrinut zbog ponavljanja te situacije, unatoč uzastopnim korektivnim akcijskim planovima GU DEVCO-a, posebno kada mjerljive pogreške ukazuju na nedostatke u provjerama koje provode međunarodne organizacije; potiče Komisiju da ne podcjenjuje ozbiljnost takvih pogrešaka koje bi mogle ukazati na nepravilnosti poput prijevara te da hitno otkloni sve prethodno spomenute opetovane nedostatke, da jasno izvijesti o specifičnim poteškoćama koje su se pojavile tijekom provedbe akcijskog plana i da, kada je to potrebno, na odgovarajući način surađuje sa Sudom i Europskim uredom za borbu protiv prijevara (OLAF);

Učinkovitost sustava praćenja i osiguranja

18. duboko je zabrinut zbog toga što je Komisija imala dovoljno informacija da spriječi, otkrije i ispravi mjerljive pogreške prije potvrđivanja i prihvaćanja rashoda te zbog toga što bi procijenjena stopa pogreške, da su se dostupne informacije iskoristile, bila manja za 1,3 postotna poena; također naglašava da vanjski revizori nisu otkrili neke transakcije s pogreškama, što predstavlja 1,1 postotna boda;

19. očekuje da GU DEVCO bude rigorozniji u svom korištenju dostupnih informacija o upravljanju i u stalnom aktiviranju svog općeg sustava kontrole (*ex ante* provjere i vanjska revizija ili provjera rashoda); naglašava važnost i poziva na stalne napore koje DG DEVCO ulaže kako bi poboljšao provedbu svojih preventivnih kontrola, posebno usmjeravanje na visokorizična područja povezana sa sredstvima u okviru neizravnog upravljanja preko međunarodnih organizacija i razvojnih agencija i nepovratna sredstva u okviru izravnog upravljanja;

20. napominje sedmu studiju GU DEVCO-a o stopi preostale pogreške u kojoj je otkrivena stopa preostale pogreške od 0,85 % ispod praga značajnosti od 2 % koji je utvrdila Komisija; međutim, primjećuje da se korištena metodologija već nekoliko godina temelji na vrlo malom broju provjera transakcija na licu mjesta i nepotpunim provjerama postupaka javne nabave te poziva GU DEVCO da blisko surađuje sa Sudom kako bi se poboljšala pouzdanost procjene stopa pogreške;

21. međutim, primjećuje da su rezultati vanjskih revizija za operacije provedene u područjima „dodjela bespovratnih sredstava u okviru izravnog upravljanja" i „neizravno upravljanja s državama korisnicama" pokazali da 4,64 % odnosno 3,77 % ukupnog revidiranog iznosa nije prihvatljivo, zbog čega nije došlo do izdavanja diferenciranih rezervacija; traži od GU DEVCO-a da pruži dodatna detaljna objašnjenja o temeljnim načelima koja su se koristila u ta dva slučaja;

22. podsjeća da su zadrške ključne za stvaranje odgovornosti i da, unutar lanca jamstva GU DEVCO-a, predstavljaju preventivan instrument i instrument za transparentnost koji odražava aktualne izazove ili preostale i nastale slabosti koje postoje u sjedištu ili u delegacijama Unije;

23. poziva GU DEVCO da postupno ojača svoj lanac jamstva u skladu s novim standardima unutarnje kontrole stavljajući veći naglasak na individualne kompetencije i individualnu odgovornost pri provođenju kontrola, kao i na rizike od prijevare;

24. napominje da je studija o stopi preostale pogreške postala sastavni dio strategije GU DEVCO-a za procjenu rizika, kontrolu i reviziju (i lanca jamstva), no poziva GU DEVCO da osigura veću dosljednost metodoloških standarda korištenih u procjeni stope preostale pogreške te da se po potrebi savjetuje sa Sudom o tim pitanjima;

25. prima na znanje različite pristupe kojima se koriste Sud i GU DEVCO, pri čemu je Sud usmjeren na tekuće operacije ili privremene stope pogreške na razini plaćanja, dok se GU DEVCO bavi zaključenim operacijama; smatra i naglašava činjenicu da ta dvojnost metodologije procjene ne bi trebala uzrokovati dvosmisleno viđenje pravilnosti i zakonitosti radnji, čime bi se također spriječila usporedivost rezultata tijekom nekoliko godina;

26. očekuje od svih dionika da izbjegavaju različita obrazloženja i metodologije za procjenu razine pogreške kako bi se predstavila pouzdana slika stanja i povećalo povjerenje i pravednost u provedenim kontrolnim aktivnostima te u općim sustavima kontrole; također naglašava da bi trebalo propisno razmotriti koncept procijenjenih rizičnih iznosa u trenutku zaključenja koji se koristi u raznim oblicima izvještavanja, kao što je godišnje izvješće o radu GU DEVCO-a ili godišnje izvješće Komisije o uspješnosti upravljanja;

27. poziva DG DEVCO da nastavi ulagati napore kako bi poboljšao učinkovitu provedbu svojeg okvira za kontrolu i ključne pokazatelje uspješnosti, osobito 21. ključni pokazatelj uspješnosti o neopravdanim plaćanjima koja su spriječena *ex ante* kontrolama i 25. ključni pokazatelj uspješnosti o neprihvatljivim iznosima koji su utvrđeni vanjskim revizijama; napominje da su izdani nalozi za povrat u iznosu od 18,22 milijuna EUR za povrat neopravdanih plaćanja;

28. vjeruje da je ključno usredotočiti se na područja visokog rizika koja su povezana sa sredstvima u okviru neizravnog upravljanja preko međunarodnih organizacija i nacionalnih razvojnih agencija i bespovratnim sredstvima u okviru izravnog upravljanja te da je potrebno proširiti razinu rizika koja je povezana s ta dva područja djelovanja;

29. napominje da su 2018. izdane dvije zadrške, konkretno ponovljena je zadrška u pogledu Instrumenta mirovne pomoći za Afriku (APF) koja je prvotno izdana 2015. i koja odražava tekuće institucionalne i upravljačke slabosti jer APF nije bio dovoljno učinkovit u očuvanju zakonitosti i pravilnosti rashoda ERF-a;

30. napominje da je 2018. bilo u tijeku 19 istraga o prijevarama;

Suradnja s međunarodnim organizacijama, razvojnim agencijama Unije i nevladinim organizacijama

31. napominje da su plaćanja u 2018. iz ERF-ova za projekte koji se provode neizravnim upravljanjem s međunarodnim organizacijama i razvojnim agencijama iznosila 1.074 milijuna EUR, odnosno 201 milijuna EUR (od čega 347 milijuna EUR isplaćeno preko Ujedinjenih naroda); napominje da je 2,6 milijardi EUR bilo iz općeg proračuna;

32. sa zabrinutošću primjećuje da, kada je riječ o operacijama s međunarodnim organizacijama, 33 od 61 revidiranih transakcija (ili 54 %) imalo mjerljive pogreške, što predstavlja 62,5 % procijenjene stope pogreške za 2018.;

33. izražava duboku zabrinutost zbog činjenice da međunarodne organizacije ponovno nisu na vrijeme dostavile popratnu dokumentaciju, što je spriječilo Komisiju i Sud da provedu temeljite revizije; poziva Komisiju da u tom pogledu ojača svoje napore kako bi osigurala da međunarodne organizacije o kojima je riječ na vrijeme dostave informacije kako bi Sud mogao iznijeti potpune i točne podatke;

34. sa zabrinutošću napominje da je velik broj ugovora ERF-a dodijeljen iznimno ograničenom broju nacionalnih razvojnih agencija, uz popratni rizik ponovne nacionalizacije politike Unije, što je protivno interesima veće integracije vanjske politike Unije;

35. poziva Komisiju da osnaži i konsolidira nadzor nad postupcima tržišnog natjecanja i ugovaranja kako bi se izbjegao rizik da vrlo mali broj javnih ili poluprivatnih agencija monopolizira značajne udjele projekata ERF-a koji se provode u zemljama u razvoju i stekne sve veći utjecaj na razvoj i politiku suradnje i susjedstva Unije, što bi moglo ugroziti političku neovisnost Unije; poziva Komisiju da ojača i proširi svoju suradnju i s drugim javnim i privatnim subjektima, poput nekoliko nevladinih organizacija koje djeluju u području razvoja;

36. preporučuje da Komisija veći naglasak stavi na promicanje suradnje ERF-a s međunarodnim organizacijama, razvojnim agencijama Unije i nevladinim organizacijama; izražava zabrinutost zbog nedostatne i nedovoljne vidljivosti rada ERF-a u javnosti;

37. podsjeća da subjekti kojima je povjereno izvršenje sredstava Unije u načelu moraju poštovati načela dobrog financijskog upravljanja i transparentnosti; naglašava da svi subjekti moraju u potpunosti surađivati na zaštiti financijskih interesa Unije te, kao uvjet za primanje sredstava, jamčiti nužna prava i pristup koji su potrebni odgovornom dužnosniku za ovjeravanje, Sudu i OLAF-u;

38. od Komisije traži da:

   i. strogo poštuje i da u sporazumima o doprinosima i okvirnim sporazumima osigura primjenu navedenih obveza subjekata koji izvršavaju sredstva Unije te obveze da Sudu i OLAF-u moraju dostaviti sve zatražene dokumente potrebne za provođenje revizije;

   ii. redovito prati zahtjeve u pogledu ocjene stupova i izvješća međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija na koje se taj nedostatak suradnje odnosi kako bi se preispitala prikladnost njihovih alata za odgovornost; da prilikom revizije metodologije ocjene stupa ponovno razmotri odgovarajuće odredbe ili načela radi usklađivanja s Financijskom uredbom ERF-a; poziva da se postojeći sporazumi o delegiranju ovlasti koji su na snazi po potrebi usklade s tim međunarodnim subjektima;

   iii. napominje da i dalje postoji potreba za sustavnijim pristupom komunikaciji o aktivnostima Unije za poboljšanje vidljivosti Unije koje se financiraju bespovratnim sredstvima, kao i za poboljšanje transparentnosti, odgovornosti u dužne pažnje u pogledu ljudskih prava u cijelom lancu financiranja; poziva Komisiju da u okvirne sporazume uvede obvezu prema kojoj u projektima s više donatora vodeća agencija mora osigurati vidljivost Unije; poziva Komisiju da više godina nakon završetka sufinanciranih projekata na temelju uzorka provede provjere na licu mjesta kako bi se provjerio kontinuirani učinak intervencija ERF-a i poduzele potrebne mjere za osiguravanje dugoročnih učinaka njihovih operacija;

Proračunska potpora Unije

39. napominje da je doprinos ERF-a aktivnostima proračunske potpore dosegao 881,9 milijuna EUR u 2018., od čega su nove obveze činile 858,6 milijuna EUR (geografska pokrivenost od 56 partnerskih zemalja koje predstavljaju 96 ugovora o proračunskoj potpori); primjećuje da je za prekomorske zemlje i područja 92,9 milijuna EUR isplaćeno u okviru ERF-a za 14 zemalja i predstavlja 18 ugovora o proračunskoj potpori;

40. sa zadovoljstvom primjećuje da je supsaharska Afrika najveći primatelj proračunske potpore s udjelom od 41 % te da se povezani ugovori odnose na državnu otpornost i građevinske ugovore; primjećuje također da se udio zemalja s niskim prihodima povećao na 38 % u odnosu na 31 % u 2015. i da su zemlje s nižim srednjim dohotkom s 47 % ukupnih tekućih obveza najveći korisnici proračunske potpore;

41. podsjeća da proračunska potpora predstavlja ulaganje u javne politike i sustave partnerskih zemalja Unije te da se temeljna načela te potpore odnose na provedbu reformi i doprinos postizanju ciljeva održivog razvoja; napominje da se proračunska potpora Unije temelji na međunarodno dogovorenim načelima učinkovitosti iz Busana kao što su odgovornost partnerskih zemalja, usredotočenost na rezultate, uključivost i odgovornost;

42. napominje da se isplate u afričkim, karipskim i pacifičkim državama (države AKP-a) i prekomorskim zemljama i područjima uglavnom vrše u fiksnim tranšama; smatra, međutim, da bi promjenjive tranše mogle potaknuti produbljivanje dijaloga o politikama i političkog dijaloga s partnerskim zemljama o glavnim reformama koje treba provesti; smatra da bi načini isplate u fiksnim i varijabilnim tranšama trebali biti utemeljeni na rezultatima i temeljiti se na dostatnim kvalitativnim podacima kako bi se ocijenio ostvareni napredak; smatra da su kriteriji uspješnosti isplate ključan čimbenik u upravljanju aktivnostima proračunske potpore;

43. poziva na pomno praćenje i temeljit politički dijalog s partnerskim zemljama u vezi s ciljevima, napretkom prema dogovorenim rezultatima i pokazateljima uspješnosti; ponovno poziva Komisiju da bolje definira i mjeri očekivani razvojni učinak te posebno da poboljša mehanizam kontrole koji se odnosi na ponašanje države korisnice u području korupcije, poštovanja ljudskih prava, vladavine prava i demokracije; i dalje je duboko zabrinut zbog upotrebe proračunske potpore Unije u zemljama primateljicama u kojima je demokratska kontrola ograničena ili ne postoji;

44. primjećuje blago ukupno smanjenje percepcije rizika u vezi s proračunskom potporom u 2018.; naglašava, međutim, da su korupcija, javne financije i razvojni rizici i dalje najvažniji rizici, ali da je došlo do rastućeg trenda u pogledu makroekonomskog rizika;

45. podržava usredotočenost na napredak postignut u upravljanju javnim financijama, proračunskoj transparentnosti, demokratskoj kontroli i nadzornim tijelima te makroekonomskoj uvjetovanosti u partnerskim zemljama kako bi se optimizirao razvoj kapaciteta; poziva Komisiju da sustavno prati poduzete reforme i ostvarene rezultate te da pokaže da je proračunska potpora Unije učinkovito doprinijela programu razvoja zemalja primateljica i ojačala njegovu demokratsku odgovornost;

46. ističe da je potrebno pojačati odgovarajuće alate za praćenje kako bi se ocijenilo na koji je način proračunska potpora doprinijela poboljšanju mobilizacije domaćih prihoda i povezanim reformama; sa zadovoljstvom primjećuje da je mobilizacija domaćih prihoda 2018. iznosila 19 % vrijednosti varijabilnih tranši (u usporedbi s 3 % 2014.); podržava GU DEVCO da u svojim izvješćima o proračunskoj potpori nastavi redovito pružati informacije o korištenju ugovora o proračunskoj potpori za mobilizaciju domaćih prihoda;

47. međutim, poziva DG DEVCO da u svojem političkom dijalogu strogo ocijeni rizike povezane s izbjegavanjem plaćanja poreza na dobit, utajom poreza i nezakonitim financijskim tokovima koji posebno utječu na zemlje u razvoju; potiče DG DEVCO da procijeni fiskalni učinak i pomogne u određivanju usmjerenih ciljeva ulaganja;

Rizici i izazovi povezani s provedbom pomoći ERF-a

48. izražava veliku zabrinutost zbog rizika da će ERF biti primoran ispunjavati potrebe koje ih udaljuju od njihovog primarnog cilja smanjenja siromaštva, koje su nespojive s temeljnim vrijednostima ERF-a, a koje bi mogle dovesti u pitanje dosadašnje uspjehe; sa zabrinutošću napominje rizik od preusmjeravanja te poziva Komisiju da to uzme u obzir pri izradi projekata i programa u skladu s usklađenošću politika u interesu razvoja; poziva Komisiju da odabere buduće programe pomoći u skladu s temeljnim vrijednostima ERF-a i razmotri povlačenje subvencija za programe koji se ne pridržavaju tih vrijednosti;

49. ističe da europski razvojni fondovi ne bi trebali nadilaziti svoje područje primjene te da nove veze uspostavljene radi suočavanja s novim izazovima ne bi smjele dovesti u pitanje ostvarivanje drugih razvojnih ciljeva;

50. apelira na Komisiju da veći naglasak i fokus usmjeri na poboljšanje i održavanje programa potpore koji dobro funkcioniraju; poziva Komisiju da osigura veću medijsku pokrivenost i vidljivost najboljih praksi i uspješnih primjera;

51. naglašava važnost rizika za održivost, transparentnost i dobru koordinaciju koje Unija nastoji riješiti financiranjem razvojne pomoći s obzirom na znatno povećanje novih donatora i aktera kao što su Rusija i Kina u Africi; poziva Komisiju da radi na boljoj usklađenosti međunarodne suradnje s razvojnim prioritetima partnerskih zemalja;

52. smatra da je veza između pitanja migracije i razvojne pomoći, uz onu između sigurnosti i razvoja te humanitarnog djelovanja i razvoja, jedna od najvažnijih kojom treba upravljati; međutim, priznaje da su izgradnja mira i rješavanje temeljnih uzroka migracija temeljni aspekti održivog razvoja;

53. podsjeća da su učinkovitost pomoći, odgovornost partnerskih zemalja za rezultate razvoja i oslanjanje na sustav upravljanja u partnerskim zemljama vodeća načela koja je potrebno uvijek dorađivati; nadalje ističe da su dobro upravljanje, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava neizbježni preduvjeti za učinkovitost pomoći; poziva Komisiju da vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava odredi kao najvažnije preduvjete za odobravanje financijske pomoći;

54. naglašava da je za povećanje ukupne učinkovitosti razvojne pomoći ključna održivost, uz redovito praćenje učinaka postignutih u svim vrstama potpore, podsjeća na to da se u Programu održivog razvoja do 2030. i ciljevima održivog razvoja velik naglasak stavlja na podatke i pokazatelje, s obzirom na to da je pouzdano praćenje ključno za učinkovitu i operativnu strategiju;

55. ponavlja svoj poziv Komisiji da u sljedećem godišnjem izvješću o radu uključi strukturiranu procjenu učinka aktivnosti ERF-a, s posebnim naglaskom na ljudska prava;

56. traži od Komisije da provede ocjenu po pojedinim državama u pogledu dugoročnih projekata koje financira ERF kako bi se pokazali stvarni učinci desetljećima dugih ulaganja Unije na terenu te kako su učinkovito pridonijeli zemljama korisnicama u pogledu ekonomskog, socijalnog i održivog razvoja; stoga poziva Komisiju da razmotri rezultate ocjene i ograniči i/ili prekine daljnje financiranje neučinkovitih projekata;

57. vjeruje da bi bolji naglasak na lokalnim malim i srednjim poduzećima, privatnom sektoru i organizacijama civilnog društva trebao biti okosnica suradnje u upravljanju dinamičnog sklopa projekata delegacija Unije; naglašava da bi, s obzirom na manjak financijskih sredstava potrebnih za postizanje ambicioznih ciljeva održivog razvoja, strateški dijalog s privatnim sektorom i organizacijama civilnog društva morao odigrati ključnu ulogu u razvoju lokalnih gospodarstava;

58. smatra da su financijska uključenost i mikrofinanciranje ključni čimbenici gospodarskog i socijalnog napretka koji dokazano utječu na lokalnu gospodarsku aktivnost i otvaranje radnih mjesta; sa zadovoljstvom primjećuje da ERF-ovi podupiru financijsku uključenost u Africi s pomoću niza instrumenata (Jamstveni fond Europskog fonda za održivi razvoj, Instrument za financiranje na temelju podjele rizika NASIRA, Fond Huruma, fond Boost Africa i Jamstveni fond za Afriku) čiji je cilj, među ostalim, pružiti mikrozajmove poljoprivrednicima u Africi koji nemaju pristup financijama; odvraća Komisiju i druge institucije Unije od uspostave novih instrumenata financijske pomoći i, umjesto toga, potiče ih da osiguraju veću vidljivost instrumenata financijske pomoći u svojim područjima djelovanja i u Uniji;

59. prima na znanje reviziju Službe za unutarnju reviziju o „koordinaciji Europske komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje” i sa zadovoljstvom prima na znanje zaključak revizije da su aktivnosti koordinacije između službi Komisije (DG DEVCO, Glavna uprava za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR i FPI) i Služba za instrumente vanjske politike) i Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) općenito djelotvorne i učinkovite; međutim, snažno naglašava da je potrebno imati nefragmentirani pregled ukupne vanjske pomoći Unije za određenu zemlju te da je potrebno ojačati procjenu rizika i upravljanja, u koordinaciji s DG DEVCO-om i DG NEAR-om, radi utvrđivanja zajedničkog stava o nesigurnostima i strategijama za ublažavanje;

Učinkovitost Uzajamnog fonda Europske unije za Afriku

60. napominje da su sredstva dodijeljena Uzajamnom fondu Europske Unije krajem 2018. dosegla 4,2 milijardi EUR, od čega je 3,7 milijardi EUR bilo iz ERF-ova, a 489,5 milijuna EUR iz država članica EU-a i drugih donatora (Švicarska i Norveška); napominje da je 2018. provedeno 187 projekata; pozdravlja proširenje zajedničke inicijative EU-a i Međunarodne organizacije za migracije o zaštiti i reintegraciji migranata s 14 na 26 afričkih zemalja na kraju 2018.;

61. podsjeća na stalno stajalište Parlamenta da bi se Komisija trebala pobrinuti za to da svaki uzajamni fond osnovan kao novi razvojni instrument uvijek bude u skladu s općom strategijom i ciljevima razvojne politike Unije, tj. sa smanjenjem i iskorjenjivanjem siromaštva, te da osobito mora osigurati da sigurnosni interesi europskih zemalja ne nadvladaju potrebe stanovništava; potiče Komisiju da razmotri ograničavanje financijske pomoći za projekte Uzajamnog fonda EU-a koji odstupaju od tog usmjerenja;

62. naglašava da Uzajamni fond EU-a mora riješiti temeljne uzroke destabilizacije, prisilnog raseljavanja i nezakonitih migracija promicanjem otpornosti, gospodarskih i jednakih prilika, sigurnosti stanovništva te ljudskog i društvenog razvoja; napominje da su koncept i karakteristike temeljnih uzroka nezakonitih migracija raznovrsni i da ih je potrebno temeljito prilagoditi i analizirati kako bi se bolje utvrdili razlozi i dodana vrijednost intervencija projekata te kako bi se bolje predstavili postignuti rezultati;

63. napominje da je Sud zaključio je da je Uzajamni fond EU-a za Afriku fleksibilan instrument za pružanje pomoći u područjima kao što su hrana, obrazovanje, zdravlje, sigurnost i održivi razvoj, no s obzirom na nezapamćene izazove s kojima se suočava, on je trebao biti osmišljen tako da bude više usmjeren na ciljeve koji se smatraju preširokim za učinkovito provođenje aktivnosti u različitim afričkim regijama i za mjerenje učinka;

64. sa zabrinutošću primjećuje da brojna pitanja Suda ([1]) i autora jedanaeste evaluacije ERF-a sredinom provedbenog razdoblja o provedbi Uzajamnog fonda EU-a uglavnom nisu riješena; ponovno izražava zabrinutost zbog:

— nepostojanja dokumentiranih kriterija za odabir prijedloga projekata za područja sjeverne Afrike i Roga Afrike;

— nepostojanja posebnog okvira za procjenu rizika;

— ozbiljnih nedostataka u mjerenju uspješnosti projekata Uzajamnog fonda EU-a;

— učinkovitosti i održivosti projekata u okviru Uzajamnog fonda EU-a te sposobnosti Unije za pomno praćenje njihove provedbe;

— nedostatka konstruktivne strategije za širenje i medijsku pokrivenost najboljih praksi i uspješnih programa pomoći;

smatra da je zbog takvih zaključaka dodana vrijednost Uzajamnog fonda EU-a vrlo upitna;

65. podsjeća na činjenicu da većina sredstava EUTF-a dolazi iz europskih razvojnih fondova, što automatski podrazumijeva da se razvojna pomoć ne koristi za razvojne planove partnerskih zemalja EU-a, već i za kratkoročne ciljeve migracijske politike Unije, što je u suprotnosti s Ugovorom iz Lisabona i Pariškom deklaracijom o učinkovitosti pomoći; ističe da je EUTF bio instrument koji je više bio usmjeren na brze projekte usmjerene na zaustavljanje tokova mješovite migracije, a ne na rješavanje dugoročnih uzroka migracija u skladu s načelima razvojne pomoći;

([1]) Tematsko izvješće br. 32/2018: Krizni uzajamni fond Europske unije za Afriku: fleksibilan instrument, ali nije dovoljno usmjeren.

66. ističe da posljedica udruživanja sredstava iz ERF-a, proračuna Unije i drugih donatora u uzajamne fondove ne bi trebala biti ta da novac koji je namijenjen za politiku razvoja i suradnje ne dospijeva do svojih uobičajenih korisnika i ne ispunjava njihove prvotne ciljeve; u tom pogledu izražava žaljenje što EUTF nije usredotočen isključivo na razvojne ciljeve, iako doprinos Unije njemu ponajprije dolazi iz službene razvojne pomoći; ističe da je tematski okvir za upravljanje migracijama dobio najveći udio sredstava u 2018. te je s 17,3 % u 2016. porastao na 30,8 % sredstava EUTF-a u 2018.;

67. napominje da ne samo da se upravljanje migracijama povećalo kao udio u svim odobrenim projektima EUTF-a, već su fondovi također sve više davali prednost sjevernoafričkim zemljama, i to s 23 % ukupnih sredstava za upravljanje migracijama u 2016. na 52 % u 2018.; žali zbog činjenice da, iako je glavni cilj Unije da EUTF podupire „ranjive i marginalizirane skupine stanovništva”, 55 % sredstava iz tematskog okvira za upravljanje migracijama 2017. godine utrošeno je na projekte usmjerene na „ograničavanje i odvraćanje od nezakonite migracije s pomoću zadržavanja i kontrole”; upozorava da se korištenjem razvojne pomoći kao sredstva za rješavanje pitanja migracija i sigurnosti ne dovode samo u pitanje razvojni prioriteti EU-a, već da se time može stvoriti više siromaštva i nestabilnosti zbog kojih su ljudi primorani napuštati svoje zajednice; u tom pogledu potiče Komisiju da razmotri ograničavanje i/ili ukidanje odredbi o financijskoj pomoći za projekte EUTF-a koji ne poštuju dugoročne razvojne politike Unije;

68. podsjeća da su regionalna i lokalna tijela, organizacije civilnog društva i nevladine organizacije i privatni sektor partneri za učinkovitu razvojnu politiku te da je stalan dijalog s nacionalnim tijelima i lokalnim zajednicama ključan za utvrđivanje zajedničkih strategija i prioriteta; poziva Komisiju da osigura da europski razvojni fondovi i proračun EU-a ne financiraju projekte Uzajamnog fonda EU-a koji provode vladine i lokalne snage (paravojne skupine) koje su uključene u teška kršenja ljudskih prava, posebno u zemljama poput Libije i Sudana;

69. međutim, podsjeća da se sredstva EUTF-a koja dolaze iz razvojnih proračunskih linija ne smiju upotrebljavati za sigurnosne mjere kojima se ugrožavaju prava migranata; poziva Komisiju da uvede konkretna jamstva da provedbena tijela neće koristiti projekte povezane s migracijama u okviru Uzajamnog fonda EU-a u cilju kršenja temeljnih ljudskih prava migranata te da projekti povezani s migracijama u okviru Uzajamnog fonda EU-a dugoročno ne doprinose destabilizaciji zemalja i podregija, što sve više ističu nevladine organizacije i lokalno stanovništvo u sjevernom Nigeru; naglašava da ljudska prava moraju biti u središtu programiranja projekata u okviru EUTF-a te da ti projekti moraju doprinijeti ostvarivanju ljudskih prava u predmetnim zemljama;

70. poziva Komisiju da u svoje sporazume o doprinosima sklopljene s provedbenim partnerima (agencijama UN-a, razvojnim agencijama država članica) uvrsti jasne i transparentne klauzule o ljudskim pravima kako bi se izbjegle situacije u kojima bi Unija mogla neizravno financirati projekte kojima se krše ljudska prava; u tom pogledu ističe projekt „Ponovno povezivanje Eritreje i Etiopije s pomoću obnove glavnih cesta u Eritreji”, koji financira EUTF i kojim upravlja Ured Ujedinjenih naroda za projektne usluge, za financiranje eritrejskih nacionalnih građevinskih poduzeća koja koriste prisilni rad tijekom izvršavanja vojne obveze;

71. poziva Komisiju da osigura da se na radnim mjestima projekata koje sufinancira Unija ne upotrebljava prisilni rad te da tamo ne vladaju ropski uvjeti, u skladu s međunarodnim pravnim okvirima i pravnim okvirima Unije; preporučuje Komisiji da uvede transparentan i strog sustav praćenja za projekte koje sufinancira Unija, koji bi trebao uključivati anoniman postupak za podnošenje pritužbi i daljnje postupanje;

72. izražava zabrinutost zbog toga što je Sud pronašao primjere projekata koji se bave sličnim potrebama kao i drugi instrumenti Unije, zbog čega postoji rizik od udvostručavanja drugih oblika potpore EU-a; poziva Komisiju da posebno vodi računa o tome da njezina djelovanja budu dosljedna i usklađena s regionalnim razvojnim programima te da maksimalno poveća učinak i učinkovitost globalne pomoći kako bi se zajamčilo da glavni interes bude razvoj, a ne na nadzor granica i sigurnost na štetu migranata;

73. napominje da Komisija prepoznaje potrebu za daljnjim jačanjem zajedničkog sustava praćenja; pozdravlja usvajanje 41 zajedničkog pokazatelja ostvarenja tijekom drugog tromjesečja 2018. i uspostavu tehničke pomoći; napominje da tri operativna područja Uzajamnog fonda EU-a za Afriku rade na boljem utvrđivanju posebnih ciljeva i polaznih vrijednosti na razini projekta;

74. smatra da je potrebna dužna pažnja kako bi se osigurala bolja komunikacija između Komisije, Parlamenta i država članica o provedbi Uzajamnog fonda EU-a te dostatno javno izvješćivanje, nadzor i revizija njihovih operacija i uspješnosti; poziva Sud da razmotri reviziju učinka provedbe Uzajamnog fonda EU-a za Afriku na razvojnu politiku Unije, kako iz proračunske perspektive, tako i iz perspektive rezultata; stoga poziva Komisiju da donese zaključke iz revizije i zajamči ukidanje projekata Uzajamnog fonda EU-a koji su neučinkovito provedeni ili znatno ograničavanje njihovih sredstava;

Afrička struktura za mir i sigurnost

75. sa zabrinutošću napominje da Afrička struktura za mir i sigurnost (APSA) znatno ovisi o vanjskim izvorima financiranja zbog niskog doprinosa država članica Fondu za mir i ograničenih dodatnih sredstava koje je Afrička struktura za mir i sigurnost osigurala iz alternativnih izvora financiranja;

76. potvrđuje da se Europska služba za vanjsko djelovanje i Komisija suočavaju s vrlo složenom situacijom u Africi, uz brojne političke i operativne izazove i ograničenja u brojnim područjima, konkretno u području suradnje glavnih dionika, u financiranju i nedostacima institucija, političkoj spremnosti na intervenciju, sprečavanju sukoba i upravljanju njima;

77. žali zbog toga što manjak afričke odgovornosti i financijska održivost koja uvelike ovisi o donatorima i međunarodnim partnerima dovode do operativnih nedostataka; poziva Komisiju da potiče odgovornost Afričke unije u pogledu APSA-e kako bi se postigla veća financijska neovisnost i kako bi se potpora EU-a preusmjerila s operativnih troškova na mjere jačanja kapaciteta;

78. žali zbog činjenice da je i potpora EU-a za APSA-u imala slab učinak te ju je bilo potrebno preusmjeriti te da je potpora EU-a uglavnom bila usmjerena na doprinos osnovnim operativnim troškovima APSA-e koja je već dugi niz godina uvelike ovisna o potpori donatora;

79. izrazito je zabrinut zbog nedostataka sustava praćenja u pogledu njegove sposobnosti pružanja odgovarajućih podataka o rezultatima aktivnosti; traži od Komisije da poveća sposobnost aktivnosti i rezultata u sustavu ocjenjivanja kako bi se jasno pokazalo da doprinosi EU-a uglavnom rezultiraju konkretnim i pozitivnim učincima na mir i sigurnost na terenu; od službi Komisije traži da pokrenu misiju za „praćenje usmjereno na rezultate” i da o tome što je prije moguće izvijeste Parlament;

80. na temelju prethodno navedenih razmišljanja, preporučuje da Komisija razmotri ukidanje svih financijskih sredstava za APSA-u;

Plan za vanjska ulaganja i EFOR

81. podsjeća na financijski cilj mobilizacije 44 milijardi EUR za ulaganja; napominje da je Unija dodijelila 2,2 milijardi EUR za 94 projekta kombiniranog financiranja u okviru EFOR-a (1. stup plana za vanjska ulaganja) i 1,54 milijarde EUR za jamstva EFOR-a za 28 programa ulaganja;

82. potiče GU DEVCO da dodatno poveća razinu osviještenosti o mogućnostima financijske poluge koje nudi Plan za vanjska ulaganja privlačenjem ulaganja privatnog sektora u partnerstva za razvoj; međutim, podsjeća da treba voditi računa ne samo o dodatnosti Plana za vanjska ulaganja, već i o kriterijima koji se primjenjuju u njegovu upravljanju kako bi se izbjeglo bilo kakvo preusmjeravanje razvojnog financiranja prema privatnim ulagačima ili u cilju nečijih interesa ili dobiti;

83. primjećuje da je u okviru 21 projekta mješovitog financiranja Unija također dodijelila 547 milijuna EUR za subsaharsku Afriku, što bi trebalo osloboditi 4 milijardi EUR za promet, energiju, privatni sektor i poljoprivredu; izražava svoju potporu jačanju lokalne dimenzije mješovitog financiranja;

84. ističe da je regionalna suradnja Unije najviše financijski doprinijela projektima bioraznolikosti i upravljanja šumskim resursima te da je imala ključnu ulogu u očuvanju šesnaest zaštićenih područja u srednjoj i zapadnoj Africi;

85. poziva Komisiju da se više usredotoči na širenje uspješno provedenih projekata i podizanje svijesti javnosti o ulaganjima Unije u globalni održivi razvoj;

Investicijski instrument EIB-a za afričke, karipske i pacifičke zemlje

86. potiče EIB da dodatno podupre razvoj lokalnoga privatnoga sektora kao glavnog pokretača održivosti i otpornosti, da podupre osnovnu socijalnu i ekonomsku infrastrukturu koja je od neposrednog interesa za korisnike, kao i potragu za novim lokalnim i regionalnim partnerima u posebnoj domeni mikrofinancija; poziva EIB da poveća dodatnost boljim obrazloženjem uporabe sredstava;

87. potiče EIB da poveća napore i poduzme odgovarajuće mjere kako bi se instrumenti EIB-a više oglašavali u zemljama u kojima će učinak ulaganja EIB-a biti veći;

88. pozdravlja doprinos Unije kroz instrument pomoći za ulaganja za zemlje AKP-a u obliku mikrofinancijskih kreditnih linija od 139 milijuna EUR, što bi trebalo dovesti do otprilike 26 300 zajmova za mikropoduzeća i pojedince;

89. vjeruje da je ključno da EIB svoje vrijeme kontinuirano posvećuje politici postupanja s dužnom pažnjom i alatima za procjenu rezultata kako bi imao bolja saznanja o profilu financijskih posrednika i korisnika te kako bi bolje ocijenio učinak projekata na krajnje korisnike;

Budućnost odnosa Unije i Afrike

90. napominje aktualna razmatranja o predstojećoj dugoročnoj strategiji i partnerstvu Unije i Afrike, koristeći tu priliku da se poveća učinkovitost načina pružanja pomoći; smatra da postoji potreba da se tradicionalni odnos koji se temelji na pomoći zamjeni više strateškim i integriranijim odnosom;

91. poziva Komisiju da s našim partnerima razvije pristup „više je više" kojim bi se omogućilo da svoju pomoć prilagodimo tome koliko treće zemlje poštuju demokratska prava, vladavinu prava, međunarodne konvencije itd.

92. naglašava da bi ERF trebao biti uključen u proračun EU-a, kao što je već navedeno u rezolucijama Parlamenta i u novom prijedlogu višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2021. –2027., kako bi se izbjegla fragmentacija proračuna; ističe da će se uključivanjem ERF-a poboljšati sposobnost tijela nadležnog za davanje razrješnice da nadzire način potrošnje proračuna Unije izvan EU-a.