

Tematsko izvješće

Programiranje Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa

Sveobuhvatni programi s nedostacima
u metodama dodjele financijskih sredstava
i praćenju učinka



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – X.
Uvod	01. – 13.
Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa: novi instrument za vanjsko djelovanje EU-a	01. – 07.
Proces programiranja	08. – 13.
Opseg revizije i revizijski pristup	14. – 17.
Opažanja	18. – 83.
Metodologija za dodjelu financijskih sredstava u okviru Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa nije bila u potpunosti transparentna, dosljedna i sveobuhvatna	18. – 32.
Unatoč tomu što raspolažu jednim posebnim instrumentom, Komisija i ESVD i dalje primjenjuju različite metodologije za dodjelu financijskih sredstava	20. – 24.
Dodjela financijskih sredstava za zemlje susjedstva temeljila se na neusporedivim i nedovoljno dokumentiranim kvalitativnim procjenama	25. – 27.
Metodologija za dodjelu financijskih sredstava za zemlje izvan susjedstva bila je kvantitativna, usporediva i transparentnija, ali njezina primjena nije bila dovoljno stroga	28. – 32.
U višegodišnjim okvirnim programima prednost je dana fleksibilnosti, ali ti su programi doneseni kasno i njihovo široko područje primjene može umanjiti učinak	33. – 70.
Komisija i ESVD analizirali su potrebe u područjima suradnje koja su planirali obuhvatiti i savjetovali su se s većinom dionika	35. – 46.
Zbog širokog opsega odabranih prioriteta područja mogao bi se umanjiti učinak financiranja sredstvima EU-a	47. – 54.
Kasno donošenje Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa dovelo je do kašnjenja u donošenju višegodišnjih okvirnih programa	55. – 59.
Zajedničke inicijative iziskivale su dodatan rad te dovele do kašnjenja u pogledu programiranja	60. – 70.

U višegodišnjim okvirnim programima nije postojao dovoljan broj zajedničkih pokazatelja za mjerenje napretka na razini instrumenta **71. – 83.**

Odabranim pokazateljima višegodišnjih okvirnih programa neće se nužno izmjeriti stvarna postignuća **72. – 77.**

Komisijin zajednički okvir za rezultate još nije u dovoljnoj mjeri prenesen u sve višegodišnje okvirne programe **78. – 83.**

Zaključci i preporuke **84. – 90.**

Prilozi

Prilog I. – Kronološki prikaz priprema i procesa programiranja

Prilog II. – Učestalost pokazatelja okvira GEF

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Europske komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje

Kronologija

Revizorski tim

Sažetak

I. Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa glavni je instrument financiranja za održavanje suradnje EU-a s partnerskim zemljama.

S ukupnim proračunom EU-a u vrijednosti od 79,5 milijardi eura tim je instrumentom obuhvaćeno više od 70 % financijskih sredstava EU-a koji su za financijsko razdoblje 2021. – 2027. dodijeljeni vanjskom djelovanju. Uredbom o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa utvrđuju se financijske omotnice za geografske i tematske programe te rezerva za nove izazove i prioritete.

II. Programiranje je proces u okviru kojeg EU utvrđuje svoje prioritete u području međunarodne suradnje. Proces programiranja Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa sastoji se od pripreme i donošenja nacionalnih, regionalnih i tematskih višegodišnjih okvirnih programa za zemlje susjedstva i zemlje izvan njega. Europski revizorski sud (Sud) obavio je reviziju geografskih programa u kojima su utvrđena prioritetna područja i prioritetni sektori u svakoj partnerskoj zemlji za razdoblje od sedam godina (2021. – 2027.) i u kojima je određena financijska omotnica za prve četiri godine (2021. – 2024.). Sud očekuje da će svojim aktivnostima pomoći unaprijediti dodjelu financijskih sredstava u trima preostalim godinama (2025. – 2027.) i doprinijeti osmišljavanju sljedećeg programskog razdoblja.

III. Cilj Suda bio je procijeniti jesu li Komisija i Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) programirale Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa na odgovarajući način.

IV. Sud je zaključio da su, općenito gledajući, Komisija i ESVD osmislili sveobuhvatne geografske programe kojima se nastojao ispuniti širok niz potreba partnerskih zemalja i prioriteta EU-a, ali da su postojale manjkavosti u metodologijama koje su se primjenjivale za dodjelu financijskih sredstava partnerskim zemljama, kao i u načinu na koji je okvir za praćenje uspostavljen.

V. Iako su Komisija i ESVD udružili financijska sredstva u jedinstveni instrument, nastavili su primjenjivati dvije različite metodologije za dodjelu financijskih sredstava zemljama susjedstva i zemljama izvan njega.

VI. Sud je utvrdio da Komisija i ESVD nisu primjenjivali standardiziranu i transparentnu metodologiju dodjele financijskih sredstava zemljama susjedstva. Komisija i ESVD proveli su kratke opisne procjene zemalja i te procjene nisu bile usporedive. Sud nije uspio povezati kriterije za dodjelu financijskih sredstava utvrđene u Uredbi o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa s dodjelama financijskih sredstava.

VII. S druge strane, dodjele zemljama izvan susjedstva izračunane su na usporediviji i transparentniji način na temelju formule u kojoj su se odražavala načela programiranja. Sud je općenito uspio uskladiti svoje izračune s brojčanim podatcima Komisije i ESVD-a. Međutim, utvrdio je nedostatke u primjeni te formule kad je riječ o, među ostalim, prikupljanju i obradi sirovih podataka te dokumentiranju povezanog procesa.

VIII. Komisija i ESVD analizirali su stanja u partnerskim zemljama i njihove potrebe. Odabrana prioritetna područja za svaki program bila su široka. To pruža fleksibilnost u pogledu prilagodbe nepredviđenim događajima, ali može ograničiti usmjeravanje financiranja sredstvima EU-a, pri čemu postoji rizik od neostvarivanja snažnog učinka. Kasno donošenje Uredbe o o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa dovelo se do kašnjenja u donošenju višegodišnjih okvirnih programa.

IX. Višegodišnji okvirni programi uključivali su relevantne, ali brojne pokazatelje uspješnosti čija upotreba nije bila obvezna. Velika većina pokazatelja bila je konkretna, ali u slučaju više od njih 20 % polazne i ciljne vrijednosti bile su nejasne ili su nedostajale. Usto, različita i nedosljedna upotreba zajedničkih pokazatelja EU-a ograničit će potencijal za objedinjavanje rezultata.

X. Sud na temelju tih zaključaka preporučuje Komisiji i ESVD-u da učine sljedeće:

- poboljšaju metodologiju za dodjelu financijskih sredstava zemljama susjedstva na način da ona postane standardizirana, usporediva i transparentna;
- dodatno razviju i strogo primjenjuju metodologiju za izračun dodjela financijskih sredstava zemljama izvan susjedstva;
- pojasne metodologiju za procjenu učinka potpore EU-a;
- usmjere područje primjene programiranja;

- o pojednostavne i zjamče dosljednu upotrebu pokazatelja višegodišnjih okvirnih programa.

Uvod

Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa: novi instrument za vanjsko djelovanje EU-a

01. Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa glavni je financijski instrument za održavanje suradnje EU-a s partnerskim zemljama. Njime je obuhvaćeno više od 70 % financijskih sredstava EU-a koja se dodjeljuju za vanjsko djelovanje u sklopu višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2021. – 2027. (vidjeti [tablicu 1.](#))

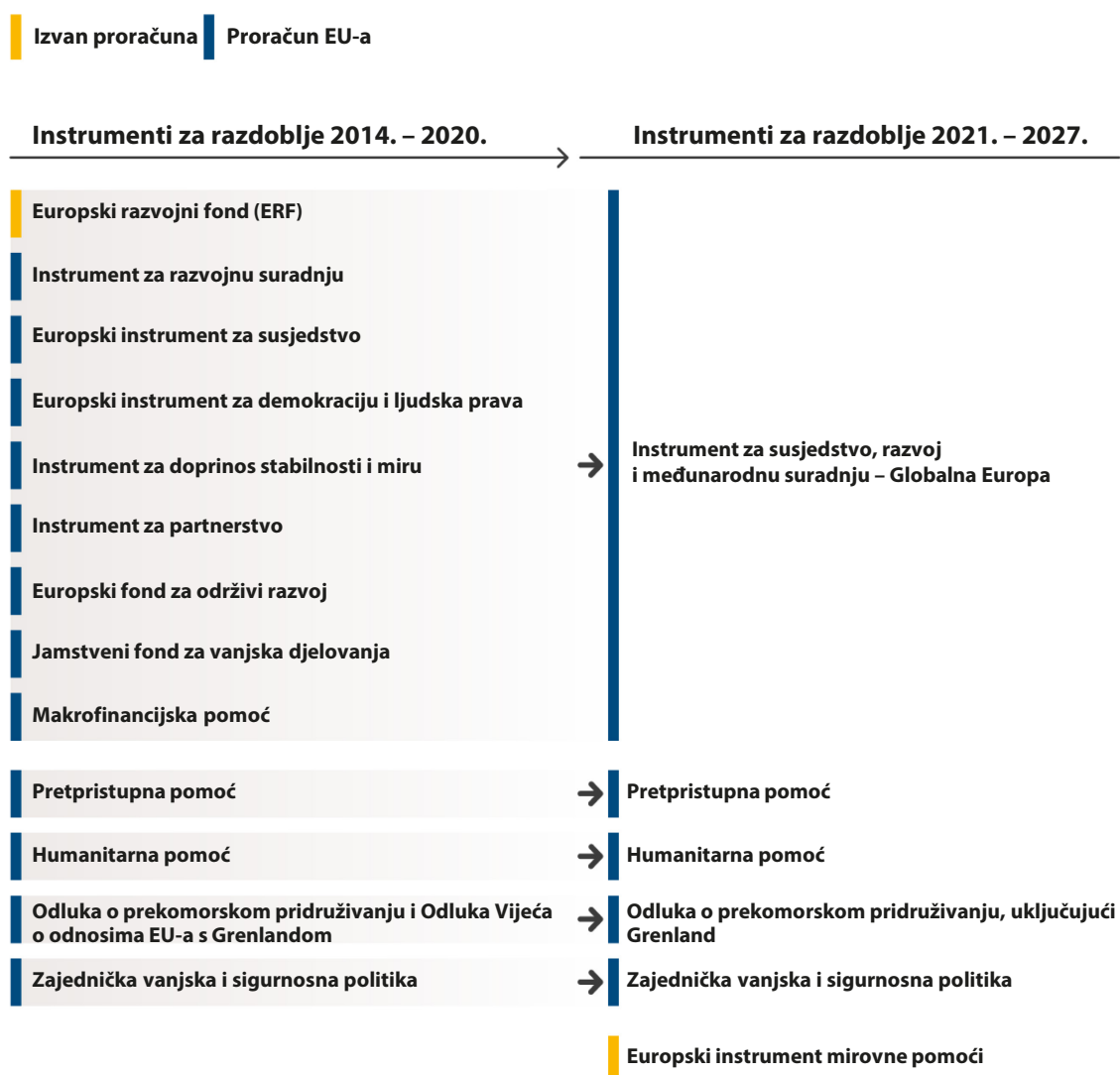
Tablica 1. – Proračun EU-a za vanjsko djelovanje (tekuće cijene)

Instrument	Iznos (u milijunima eura)	Udio u naslovu 6.
Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa	79 462	72 %
Instrument pretpristupne pomoći	14 162	13 %
Humanitarna pomoć	11 569	10 %
Zajednička vanjska i sigurnosna politika	2 679	2 %
Instrument za prekomorske zemlje i područja, uključujući Grenland	500	1 %
Ostalo	2 225	2 %
Ukupno za naslov 6. „Susjedstvo i svijet” VFO-a za razdoblje 2021. – 2027.	110 597	100 %

Izvor: Europska komisija.

02. Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa donesen je u lipnju 2021.¹ s retroaktivnim učinkom od 1. siječnja 2021. Objedinio je niz instrumenata koji su se upotrebljavali za provedbu vanjskog djelovanja u razdoblju 2014. – 2020. (vidjeti [sliku 1.](#)), od kojih neki nisu bili uključeni u proračun EU-a. Taj instrument kojim se objedinjuju drugi instrumenti bio je usmjeren na rješavanje pitanja spomenutih u procjeni učinka u pogledu njega² i raznim evaluacijama prethodnih instrumenata, kao što su preklapanje pomoći, različitost ciljeva, nedostatak fleksibilnosti, potreba za pojednostavnjenjem³, boljim uključivanjem i strateški usmjerenijim pristupom⁴.

Slika 1. – Instrumenti EU-a za vanjsko djelovanje (2014. – 2020. u usporedbi s razdobljem 2021. – 2027.)



Izvor: Sud, na temelju Komisijinih dokumenata.

03. Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa sastoji se od sljedeća tri stupa:

- geografskog stupa (60 388 milijuna eura) za suradnju EU-a sa sljedeće četiri regije: supsaharskom Afrikom, područjem susjedstva, Azijom i Pacifikom te Sjevernom i Južnom Amerikom i Karibima;
- tematskog stupa (6358 milijuna eura) kojim se geografski stup nadopunjuje potporom za ljudska prava i demokraciju, organizacije civilnog društva, mir, stabilnost i sprječavanje sukoba te globalne izazove;
- stupa za pružanje brzog odgovora koji se ne može programirati (3182 milijuna eura), kojim se nastoji dati brz odgovor na krizne situacije, pružiti potpora za sprječavanje sukoba, povećati otpornost država, društava, zajednica i pojedinaca, povezati mjere humanitarne pomoći s mjerama razvoja te zajamčiti rano djelovanje kako bi se ispunili ciljevi u području vanjske politike.

04. Usto, iz rezerve za nove izazove i prioritete (9534 milijuna eura) pruža se potpora za nepredviđene potrebe i prioritete. Ta se rezerva može upotrijebiti kako bi se iz nje nadopunila tri prethodno navedena stupa.

05. Geografski i tematski stupovi iziskuju izradu višegodišnjih okvirnih programa, u kojima se utvrđuju prioritete i ciljevi za sedmogodišnje razdoblje kako bi se radilo na prevladavanju utvrđenih izazova.

¹ Uredba (EU) 2021/947 Europskog parlamenta i Vijeća.

² Europska komisija. Procjena učinka priložena dokumentu „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument”, SWD(2018) 337 final.

³ Radni dokument službi Komisije „Evaluation of the Development Cooperation Instrument”, SWD(2017) 600 final, str. 20.; radni dokument službi Komisije „Evaluation of the 11th European Development Fund”, SWD(2017) 601 final, str. 22.; radni dokument službi Komisije „Evaluation of the European Neighbourhood Instrument”, SWD(2017) 602 final, str. 32.; Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, o preispitivanju instrumenata za vanjsko financiranje na sredini razdoblja, COM(2017) 720 final, str. 10., 13. i 19.

⁴ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Izvješće o preispitivanju instrumenata za vanjsko financiranje na sredini razdoblja, COM(2017) 720 final, str. 20.

Europska komisija, izvješće o usklađenosti – „Insights from the external evaluation of the external financing instruments”, srpanj 2017., str. 20.

06. Mjere koje se financiraju u okviru geografskog stupa provode se u sklopu nacionalnih i regionalnih programa. Tim geografskim višegodišnjim okvirnim programima obuhvaćen je i Europski fond za održivi razvoj plus⁵ (EFOR+), financijski instrument za poticanje ulaganja pružanjem jamstava i kombiniranjem bespovratnih sredstava EU-a s bankovnim zajmovima (mješovito financiranje). Nadalje, EU i njegove države članice udružili su snage 2020. u okviru skupine Team Europe⁶ zajedničkom koordinacijom svojih mjera u sklopu inicijativa te skupine (vidjeti odlomak [63.](#)).

07. Tematskim programima podupiru se svjetske i transregionalne inicijative, štite se globalna javna dobra ili radi na prevladavanju globalnih izazova. Tematski programi mogu se upotrebljavati i u zemljama koje nemaju nacionalni višegodišnji okvirni program (članak 4. stavak 5. Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa).

Proces programiranja

08. Programiranje je proces u okviru kojeg EU utvrđuje svoje prioritete u području međunarodne suradnje. U poglavlju I. (glavi II.) Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa opisuje se programiranje. Poglavlje II. sadržava posebne odredbe za područje susjedstva. U Uredbi o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa naglašava se važnost dijaloga s državama članicama EU-a i relevantnim partnerskim zemljama te usklađenosti sa strateškim ciklusima partnerskih zemalja. Izradom geografskih programa otvara se poseban okvir za suradnju na temelju načela za programiranje za sve zemlje (članak 13. stavak 2.), upotpunjenih posebnim odredbama za područje susjedstva (članak 19. stavak 2.) (vidjeti [sliku 2.](#))

⁵ Internetske stranice međunarodnih partnerstava – [Europski fond za održivi razvoj plus](#).

⁶ Internetske stranice međunarodnih partnerstava – [Inicijativa skupine Team Europe](#).

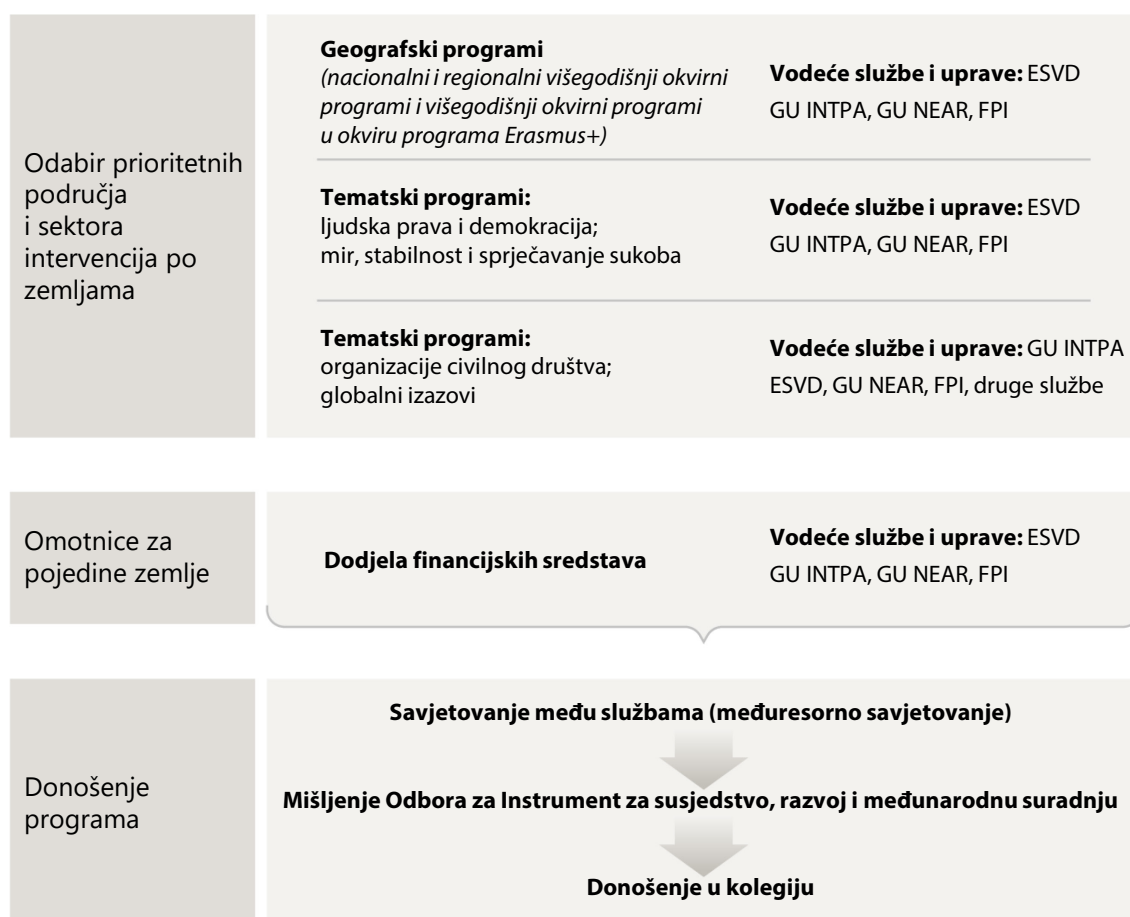
Slika 2. – Kriteriji za dodjelu i načela programiranja

Geografski programi načela programiranja Na temelju članka 13. stavka 2. Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa		Posebne odredbe za zemlje susjedstva kriteriji za dodjelu Na temelju članka 19. stavka 2. Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa
<i>potrebe</i> utvrđene na temelju posebnih kriterija , uzimajući u obzir stanovništvo, siromaštvo, nejednakost, ljudski razvoj, gospodarsku ranjivost i ugroženost okoliša, kao i otpornost države i društva te učinak dugotrajnih kriza i kriza koje se ponavljaju;	Potrebe 	<i>potrebe</i> , primjenom pokazatelja kao što su stanovništvo, nejednakosti i stupanj razvoja;
<i>kapaciteti i predanost partnera</i> u pogledu promicanja zajedničkih vrijednosti, načela i interesa, među ostalim ljudskih prava, temeljnih sloboda, demokracije, vladavine prava, dobrog upravljanja, borbe protiv korupcije, otvorenog prostora za građansko djelovanje i rodne ravnopravnosti te u pogledu podupiranja zajedničkih ciljeva te multilateralnih saveza i multilateralne suradnje, međunarodnog sustava temeljenog na pravilima i ostvarenja prioriteta Unije; <i>obveze partnera</i> , među ostalim obveze koje su zajednički dogovorene s Unijom , i uspješnost utvrđena na temelju kriterija kao što su političke reforme, gospodarski i društveni razvoj, okolišna održivost te djelotvorno korištenje pomoći , uzimajući u obzir posebnosti i stupanj razvoja partnerskih zemalja; <i>kapaciteti partnera</i> za aktiviranje i djelotvornu upotrebu domaćih sredstava kao i za pristup financijskim sredstvima, transparentno upravljanje sredstvima pri pružanju potpore nacionalnim razvojnim prioritetima i njihova apsorpcijska sposobnost .	Obveze i kapaciteti 	<i>predanost</i> provedbi zajednički dogovorenih ciljeva u vezi s političkim, gospodarskim, okolišnim i društvenim reformama te <i>ostvareni napredak</i> ; <i>predanost</i> izgradnji iistinske i održive demokracije, vladavine prava, dobrog upravljanja, ljudskih prava i borbi protiv korupcije te <i>ostvareni napredak</i> u navedenim područjima; partnerstvo s Unijom , uključujući razinu ambicija u pogledu tog partnerstva; apsorpcijski kapacitet ;
<i>potencijalni učinak financiranja sredstvima Unije</i> u partnerskim zemljama i regijama.	Mogući učinak 	<i>mogući učinak</i> potpore koju Unija pruža u okviru predmetnog instrumenta.

Izvor: Sud, na temelju Uredbe (EU) 2021/947.

09. Proces programiranja Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa sastoji se od sastavljanja i donošenja programskih dokumenata – višegodišnjih okvirnih programa. Delegacije EU-a izrađuju nacionalne višegodišnje okvirne programe u suradnji s Komisijom i Europskom službom za vanjsko djelovanje (ESVD), posebice Glavnom upravom za međunarodna partnerstva (GU INTPA), Glavnom upravom za susjedску politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR) i Službom za instrumente vanjske politike (FPI). Komisija i ESVD ujedno sastavljaju regionalne i tematske programe na temelju savjetovanja s relevantnim delegacijama EU-a i drugim službama Komisije. Države članice iznose svoja mišljenja pred Odborom za Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa. Konačnu odluku donosi Komisijin kolegij povjerenika. Na [slici 3.](#) prikazana je podjela odgovornosti.

Slika 3. – Odgovornosti u procesu programiranja



Izvor: Sud, na temelju Komisijinih internih dokumenata.

10. Komisija je do prosinca 2022. donijela višegodišnje okvirne programe za 102 partnerske zemlje, pet regija (supsaharska Afrika, južno susjedstvo, istočno susjedstvo, Aziju/Pacifik te Sjevernu i Južnu Ameriku i Karibe), četiri tematska programa i višegodišnji okvirni program za program Erasmus+. U slučaju sedam partnerskih zemalja, zbog njihovih specifičnih situacija, još nisu predloženi nikakvi višegodišnji okvirni programi koje bi bilo potrebno donijeti. Dovršetak višegodišnjih okvirnih programa za Maroko i Tunis nije bio moguć jer nije postojao temelj za programiranje u obliku zajedničkog dokumenta.

11. Iako je programima financiranja obuhvaćeno razdoblje od sedam godina, Komisija i ESVD dodijelili su financijska sredstva u višegodišnjim okvirnim programima partnerskim zemljama samo na razdoblje od četiri godine (2021. – 2024.). Preostala financijska sredstva raspodijelit će se nakon obavljenog preispitivanja u sredini programskog razdoblja na osnovi evaluacije u sredini programskog razdoblja koju je potrebno dovršiti do prosinca 2024. (vidjeti odlomak [54.](#)).

12. Kako bi se povećao učinak zajedničke suradnje EU-a, Uredbom o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa snažno se potiče zajedničko programiranje u slučajevima u kojima je to moguće i primjereno. Zajedničko programiranje događa se u slučajevima u kojima se EU i njegove države članice, zajedno s nacionalnim razvojnim agencijama i financijskim institucijama, dogovore da donesu zajednički višegodišnji programski dokument u kojem utvrđuju svoju suradnju s pojedinom partnerskom zemljom.

13. Instrumentom za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa oblikuje se razvojna pomoć i vanjska suradnja EU-a za cijelo razdoblje VFO-a. Odgovarajući proces programiranja ključan je kako bi se zajamčilo da se potporom koju EU pruža ispune potrebe partnerskih zemalja, pri čemu se istodobno uzimaju u obzir njihova predanost provedbi reformi, njihovi domaći kapaciteti i doprinosi drugih donatora. Dobro programiranje stoga je ključan preduvjet za djelotvornu provedbu i bolji učinak, dva aspekta na čijem ostvarivanju EU predano radi⁷.

⁷ „Paris declaration on aid effectiveness, the Accra agenda for action” i „Busan high level forum on aid effectiveness”.

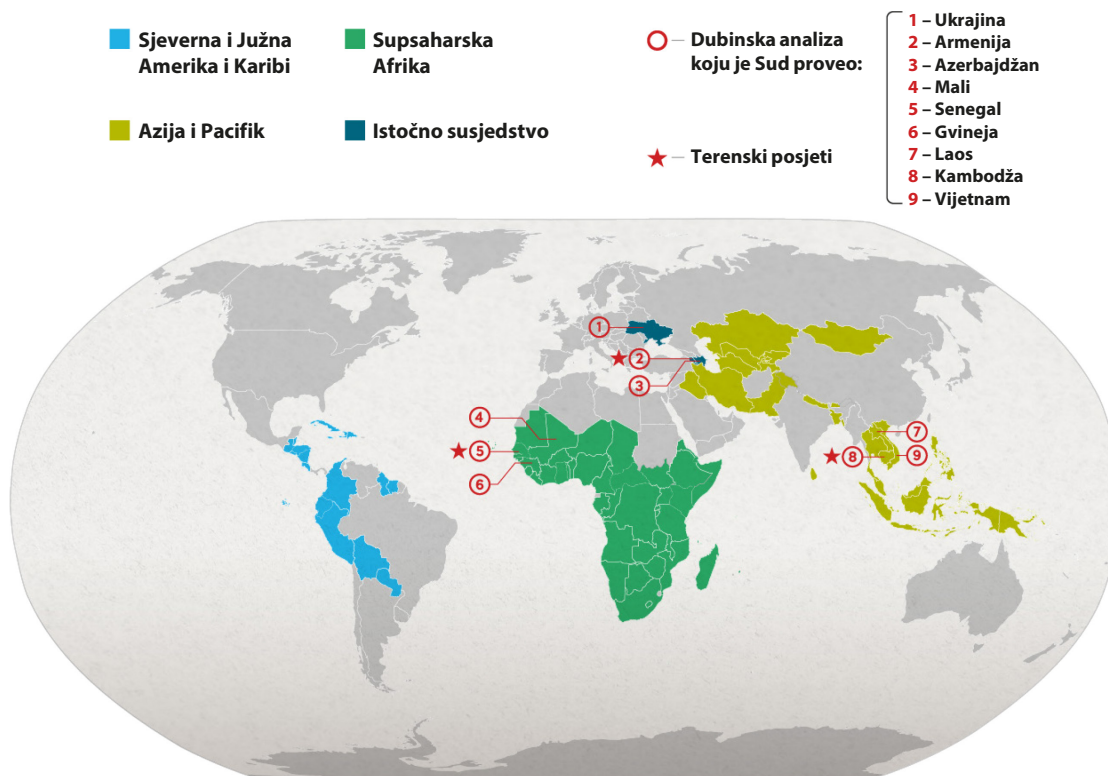
Opseg revizije i revizijski pristup

14. Cilj revizije koju je Sud obavio bio je procijeniti jesu li Komisija i ESVD programirali Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa na odgovarajući način i iznijeti preporuke za poboljšanja budućih procesa programiranja, posebice pružanjem informacija za potrebe preispitivanja tog instrumenta u sredini programskog razdoblja 2024. Kako bi odgovorio na glavno pitanje, Sud se usredotočio na tri potpitanja:

- Jesu li Komisija i ESVD dodjeljivali financijska sredstva iz Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa primjenjujući pouzdanu metodologiju temeljenu na strateškim načelima?
- Jesu li Komisija i ESVD odabrali prioritetna područja i prioritetne sektore na temelju odgovarajuće procjene stanja u pogledu razvoja i procjene potreba?
- Je li u programskim dokumentima utvrđen sveobuhvatan pristup u pogledu praćenja rezultata za Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa?

15. Aktivnosti koje je Sud obavio uključivale su provjeru internih uputa, smjernica, radnih dokumenata, odluka i izvješća Komisije i ESVD-a. Sud je proveo reviziju na temelju provjere svih nacionalnih višegodišnjih okvirnih programa donesenih do 31. svibnja 2022. (ukupno njih 89). Ta se provjera sastojala od ispitivanja horizontalnih tema, kao što su prioritetna područja, zajedničko programiranje, inicijative skupine Team Europe, fond EFOR+ ili pokazatelji praćenja. Sud je analizirao i pravodobnost započetih višegodišnjih okvirnih programa. Osim toga, Sud je proveo dubinsku analizu uzorka kojim je obuhvaćeno devet nacionalnih višegodišnjih okvirnih programa (Senegal, Mali, Gvineja, Kambodža, Vijetnam, Laos, Ukrajina, Armenija i Azerbajdžan) u tri geografske regije s najvećim raspolaganjem financijskim sredstvima: supsaharskoj Africi, istočnom susjedstvu te Aziji i Pacifiku. U svakoj regiji iz uzorka članovi Suda posjetili su jednu zemlju (Senegal, Armeniju i Kambodžu) i obavili pregled dokumentacije za druge zemlje iz uzorka (vidjeti [sliku 4.](#)). Sud je ispitao regionalne višegodišnje okvirne programe povezane sa zemljama iz uzorka kako bi utvrdio potencijalne komplementarnosti ili preklapanja među regionalnim i nacionalnim višegodišnjim okvirnim programima.

Slika 4. – Višegodišnji okvirni programi obuhvaćeni revizijom



Izvor: Sud, na temelju višegodišnjih okvirnih programa.

16. Sud je ispitao dodjelu financijskih sredstava, prioritetna područja, sektore (na temelju informacija o kodu Odbora za razvojnu pomoć), planirane pokazatelje, inicijative skupine Team Europe i dodjelu financijskih sredstava u okviru fonda EFOR+ za svaku zemlju. Sud je na temelju uzorka analizirao odabir sektora za suradnju, koordinaciju među donatorima, savjetovanja s nacionalnim tijelima i civilnim društvom, usklađenost s regionalnim i tematskim programima i uspostavljene mehanizme praćenja. Kako bi dopunio analizu koju je proveo, Sud je u posjećenim zemljama obavio razgovore s članovima osoblja ESVD-a, Komisije, delegacijama EU-a i različitim dionicima (npr. donatorima, ministarstvima i organizacijama civilnog društva).

17. Sud se u reviziji koju je proveo usmjerio na geografske programe, posebice na nacionalne višegodišnje okvirne programe (vidjeti odlomak [03.](#)).

Opažanja

Metodologija za dodjelu financijskih sredstava u okviru Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa nije bila u potpunosti transparentna, dosljedna i sveobuhvatna

18. Uredbom o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa⁸ utvrđuju se financijske omotnice za geografske i tematske programe, mjere za pružanje brzog odgovora te rezerva za nove izazove i prioritete (vidjeti [tablicu 2.](#)).

⁸ Uredba (EU) 2021/947 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. lipnja 2021. o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa.

Tablica 2. – Financijska omotnica za Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa (2021. – 2027.)

	Financijska omotnica (u milijunima eura)	Udio u ukupnom proračunu za Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa
Geografski programi	60 388	76 %
Supraharska Afrika	najmanje 29 181	37 %
Susjedstvo	najmanje 19 323	24 %
Azija i Pacifik	8489	11 %
Sjeverna i Južna Amerika i Karibi	3395	4 %
Tematski programi	6358	8 %
Ljudska prava i demokracija	1362	2 %
Organizacije civilnog društva	1362	2 %
Mir, stabilnost i sprječavanje sukoba	908	1 %
Globalni izazovi	2726	3 %
Mjere za pružanje brzog odgovora	3182	4 %
Rezerva za nove izazove i prioritete	9534	12 %
UKUPNO Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa	79 462	100 %

Izvor: Uredba (EU) 2021/947.

19. Sud je procijenio način na koji su financijska sredstva Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa dodijeljena svim nacionalnim višegodišnjim okvirnim programima. Konkretno, Sud je analizirao jesu li se dodjele financijskih sredstava temeljile na dosljednim, transparentnim, mjerljivim i usporedivim procjenama u kojima se odražavaju glavna načela dodjele i programiranja navedena u Uredbi o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa (vidjeti odlomak **08.** i **sluku 2.**). Sud je provjerio jesu li Komisija i ESVD u svojim procjenama uzeli u obzir potencijalne doprinose drugih donatora jer to utječe na potrebe partnerskih zemalja i njihov apsorpcijski kapacitet te na rizik od prijevara. Sud je ujedno ispitao pouzdanost metodologije za dodjelu koja se primjenjuje na zemlje izvan susjedstva te obrazloženje za sve *ad hoc* prilagodbe.

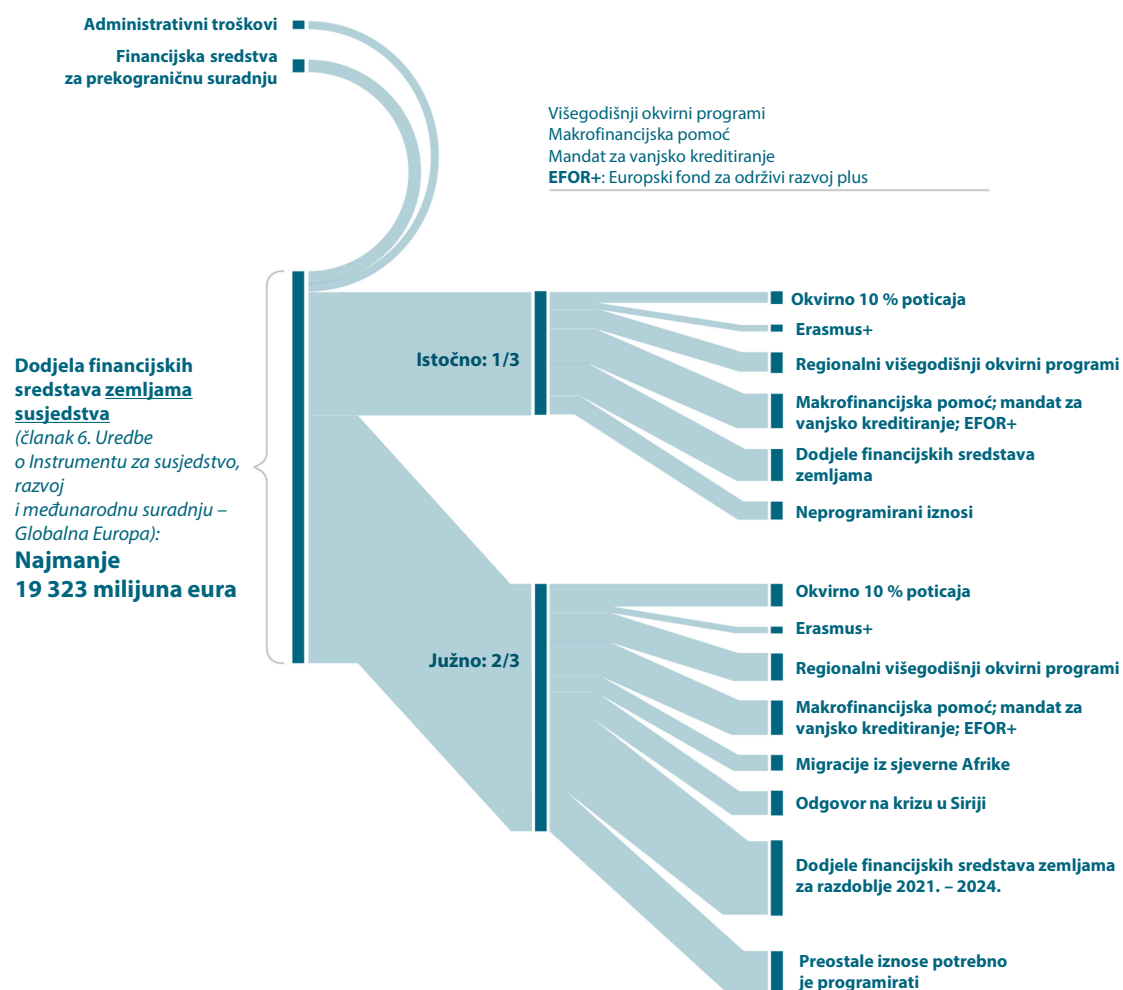
Unatoč tomu što raspolažu jednim posebnim instrumentom, Komisija i ESVD i dalje primjenjuju različite metodologije za dodjelu financijskih sredstava

20. Komisija i ESVD izdvojili su financijska sredstva iz geografskih omotnica kako bi podmirili administrativne troškove te financijska sredstva usmjerili u program Erasmus+, regionalne prioritete, prekograničnu suradnju (za zemlje susjedstva) i druga ulaganja. Preostala financijska sredstva potom su raspodijelili među predloženim nacionalnim višegodišnjim okvirnim programima. Na [slici 5.](#) i [slici 6.](#) prikazana je raščlamba omotnica utvrđenih u Uredbi koje su dostupne za regije susjedstva i one izvan njega.

21. Omotnica za susjedstvo raspodijeljena je na zemlje istočnog susjedstva (Armeniju, Azerbajdžan, Bjelorusiju, Gruziju, Moldaviju i Ukrajinu) i zemlje južnog susjedstva (Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Libanon, Libiju, Maroko, Palestinu, Siriju i Tunis); ta financijska sredstva činila su jednu trećinu za zemlje istočnog susjedstva, a dvije trećine ukupnih dodijeljenih financijskih sredstava za zemlje južnog susjedstva. Uredbom o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa nastoji se zajamčiti odgovarajuća geografska ravnoteža (uvodna izjava 27.). Okvirni omjeri od jedne trećine i dvije trećine nisu utvrđeni u Uredbi o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa, nego potječu iz prethodnog programskog razdoblja (2014. – 2020.). U zaključcima Europskog vijeća iz srpnja 2020.⁹ ponovno se ističe potreba za očuvanjem odgovarajuće geografske ravnoteže, ali ne navodi se omjer.

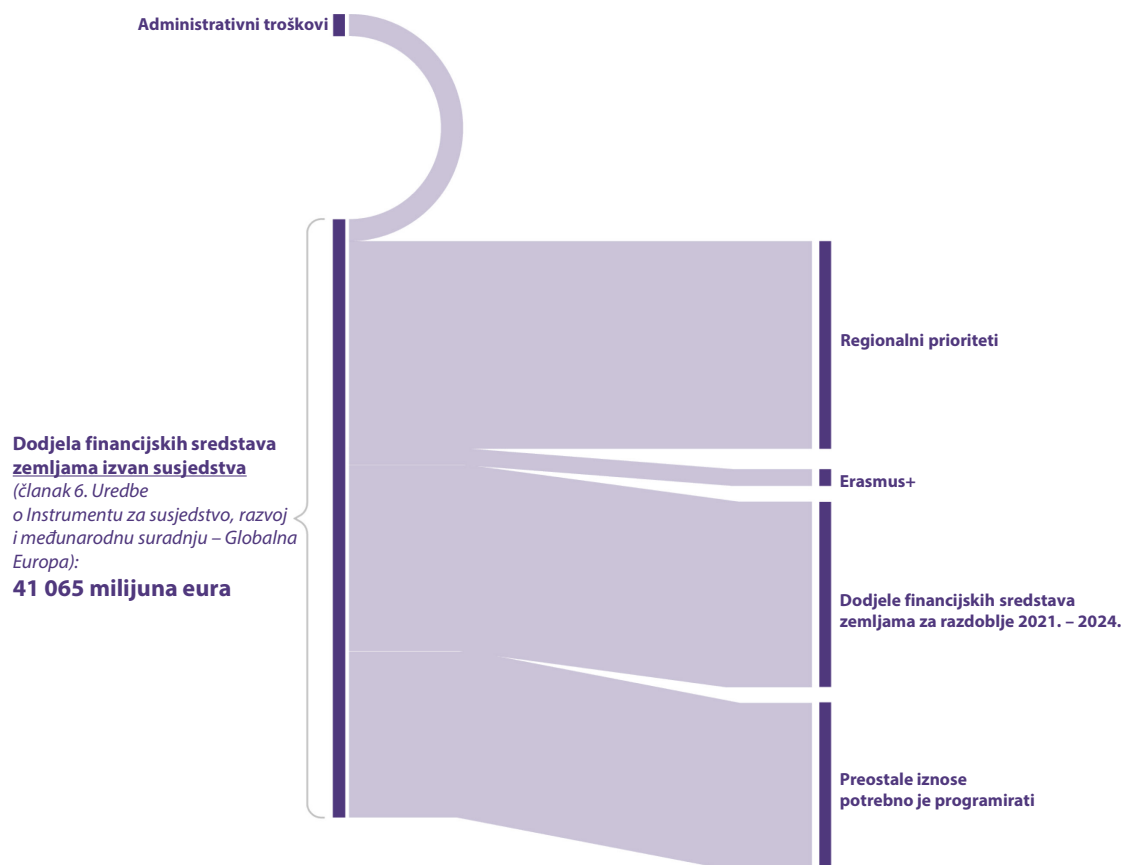
⁹ Zaključci Europskog vijeća. [Izvanredni sastanak Europskog vijeća](#) (17., 18., 19., 20. i 21. srpnja 2020.), točka 120., str 55.

Slika 5. – Detaljna raščlamba omotnice za zemlje susjedstva



Izvor: Sud.

Slika 6. – Detaljna raščlamba omotnice za zemlje izvan susjedstva



Izvor: Sud.

22. Unatoč tomu što raspolažu jednim posebnim instrumentom, Komisija i ESVD primjenjuju različite metodologije za utvrđivanje dodjela finansijskih sredstava za sve geografske programe. Kad je riječ o zemljama izvan susjedstva, pristup je kvantitativan i temelji se na prikupljenim podacima uz naknadne kvalitativne prilagodbe. Prikupljeni podatci, u obliku pokazatelja, pretvoreni su u prilagođene brojčane vrijednosti i dodjele su izračunane primjenom formule (vidjeti odlomke [28.](#) – [32.](#)).

23. Komisija i ESVD smatraju da kvantitativni pristup ne bi bio prikladan za uzimanje u obzir posebnosti zemalja susjedstva. Uključene službe istaknule su ograničen broj zemalja u regijama susjedstva i znatne razlike među tim zemljama u pogledu stanovništva i ljudskog razvoja. Komisija i ESVD smatraju da bi kvantitativan pristup kakav se primjenjivao na zemlje izvan susjedstva pogodio zemlje s velikim brojem stanovnika te da bi iziskivao prevelik broj prilagodbi da se na odgovarajući način uzmu u obzir potrebe u području suradnje. Međutim, Komisija i ESVD mogli su utvrditi najveću vrijednost, kako su to učinili u pogledu broja stanovnika i bruto nacionalnog dohotka u slučaju zemalja izvan susjedstva.

24. Objedinjavanje nekoliko instrumenata u jedan trebalo je dovesti do veće usklađenosti u području vanjskog djelovanja, pojednostavniti postupke i poboljšati transparentnost potrošnje. Primjenom različitih metodologija za dodjelu na zemlje u različitim geografskim regijama ne doprinosi se ostvarenju tih ciljeva. Štoviše, time se umanjuje usporedivost i transparentnost procjena i odgovarajućih dodjela financijskih sredstava.

Dodjela financijskih sredstava za zemlje susjedstva temeljila se na neusporedivim i nedovoljno dokumentiranim kvalitativnim procjenama

25. Komisija i ESVD proveli su kratke opisne procjene zemalja susjedstva, pozivajući se na kriterije utvrđene u Uredbi o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa (vidjeti [sliku 2.](#)). Sirija, Libija, Izrael i Bjelorusija nisu bili uključeni u primjenu kvalitativne metodologije jer Komisija i ESVD zbog političkih razloga nisu predvidjeli nikakve višegodišnje okvirne programe.

26. Međutim, Sud je utvrdio da tih 12 procjena nije bilo usporedivo jer se njima nisu sustavno obuhvatili isti kriteriji za dodjelu i način formuliranja nije bio dosljedan (vidjeti [okvir 1.](#)). Osim toga, nisu postojali dokazi koji bi išli u prilog povezanim kriterijima upotrijebljenim za procjene (npr. uključivanje brojčanih podataka za obrazloženje velikog ili vrlo velikog apsorpcijskog kapaciteta o kojem se izvijestilo u procjeni). Budući da procjene potreba, predanosti i napretka ostvarenog u pogledu provedbi reformi i razine partnerstva te apsorpcijskog kapaciteta nisu bile standardizirane, Sud nije mogao utvrditi poveznicu između dodjela financijskih sredstava i rangiranja zemalja na temelju utvrđenih kriterija. Usto, Komisija i ESVD nisu uzeli u obzir potencijalne doprinose drugih donatora. Iako nije uključena u kriterije za dodjelu, potpora donatora utječe na procjenu potreba i apsorpcijski kapacitet.

Okvir 1.

Primjeri neusporedivih procjena zemalja susjedstva

Sljedeći aspekti nisu bili procijenjeni na sveobuhvatan način u Komisijinim i ESVD-ovim kratkim opisnim procjenama zemalja susjedstva:

- razine „ljudskog razvoja usklađenog s obzirom na razinu nejednakosti” kao pokazatelja potreba: od ukupno 12 zemalja taj je pokazatelj procijenjen samo u slučaju njih sedam, dok klasifikacijski kriteriji (niski/srednji/visoki) nisu bili dokumentirani unatoč tome što su se temeljili na mjerljivom pokazatelju;
- apsorpcijski kapacitet partnerskih zemalja: Komisija je upotrebljavala širok raspon neusporedivih formulacija (npr. „nešto niže od prosjeka regije”, „usporedivo niže nego za većinu partnera u regiji”);
- bruto domaći proizvod po glavi stanovnika: spomenut je samo za Maroko, Libiju i Alžir.

27. Dodjele financijskih sredstava nacionalnim višegodišnjim okvirnim programima predložene za usvajanje rezultat su tih procjena i internih pregovora u kojima se odražava politički kontekst i uzima u obzir razina suradnje. Kriteriji za dodjelu, predviđeni Uredbom, uglavnom su kvalitativni. Oni nisu bili pretvoreni u mjerljive čimbenike na standardiziran i usporediv način. Stoga Sud nije mogao ponoviti proces dodjele financijskih sredstava.

Metodologija za dodjelu financijskih sredstava za zemlje izvan susjedstva bila je kvantitativna, usporediva i transparentnija, ali njezina primjena nije bila dovoljno stroga

28. Komisija i ESVD surađivali su na uspostavi metodologije za dodjelu financijskih sredstava na temelju formule u kojoj su se odražavala načela programiranja utvrđena u članku 13. stavku 2. Uredbe, posebice potrebe partnerskih zemalja (uključujući čimbenici, kao što su broj stanovnika i bruto nacionalni dohodak po glavi stanovnika) i njihova uspješnost u pogledu rješavanja problema u vezi s upravljanjem.

29. Primjena kvantitativne metodologije za dodjelu transparentnija je i olakšava vođenje revizijskog traga omogućujući neovisno ponavljanje primijenjene metodologije i usporedivost među zemljama.

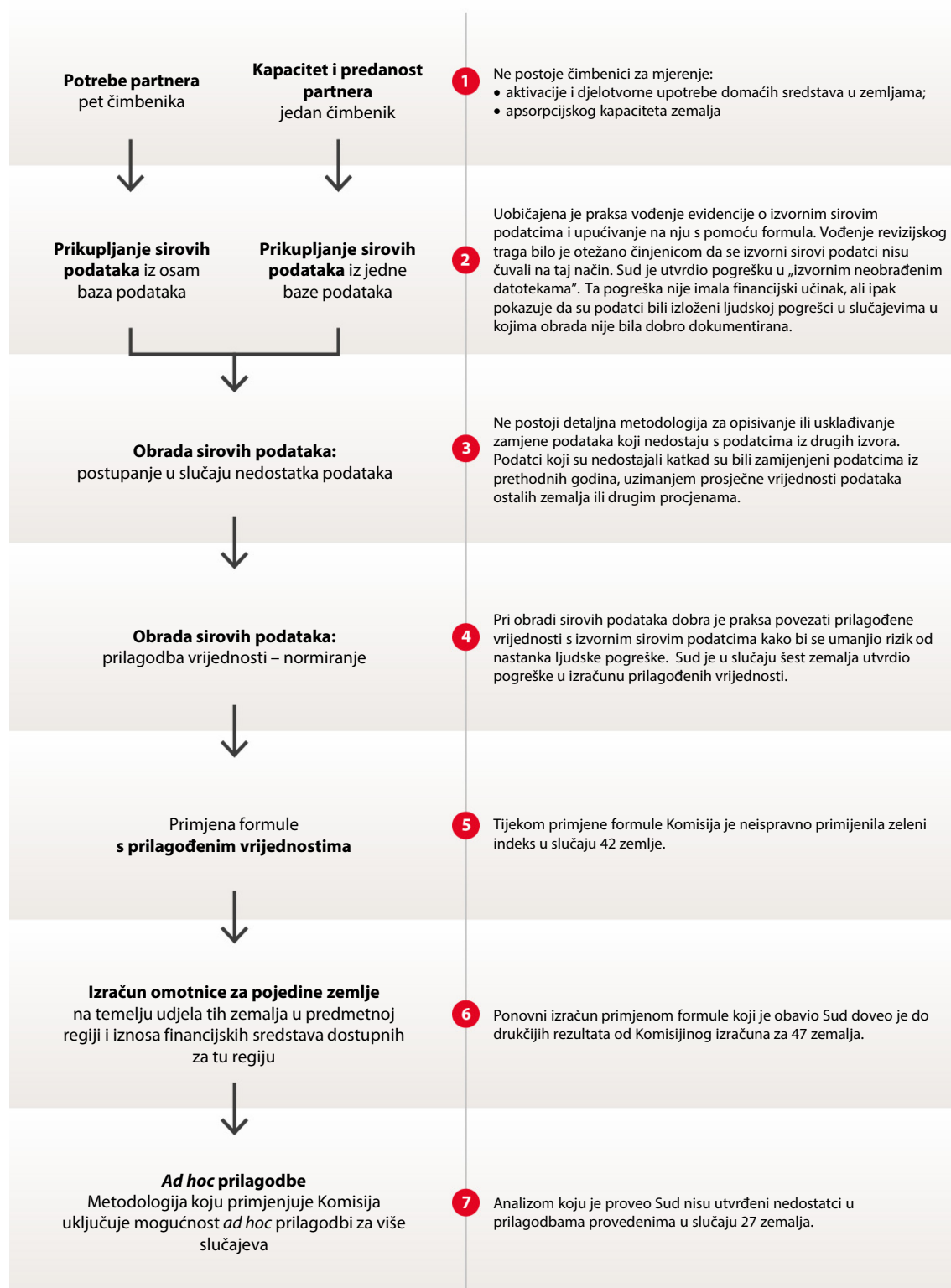
30. Međutim, primijenjena metodologija nije uključivala standardizirane, dokumentirane postupke (vidjeti [sliku 7.](#)) za:

- utvrđivanje upotrijebljenih pokazatelja i razloga za njihov odabir jer mogu postojati različite metode izračuna (npr. Svjetska banka primjenjuje sedam različitih metoda za mjerenje bruto nacionalnog dohotka po glavi stanovnika);
- utvrđivanje izvora podataka koje je potrebno upotrijebiti i relevantne godine za jamčenje transparentnosti;
- zadržavanje izvornih neobrađenih informacija (datoteke s izvučenim podacima) i prikazivanje načina na koji su ti sirovi podatci bili povezani s obrađenim, normaliziranim podacima;
- zamjenu podataka koji nedostaju;
- uklanjanje zemalja iz metodologije za izračun, što utječe na dodjele financijskih sredstava preostalim zemljama u istoj regiji.

31. Nadalje, metodologijom za dodjele financijskih sredstava zemljama nisu uzeta u obzir dva programska načela: aktivacija i djelotvorna upotreba domaćih sredstava i apsorpcijski kapacitet (vidjeti [sliku 7.](#)). To bi moglo dovesti do rizika u području djelotvornosti potrošnje u partnerskim zemljama.

32. Sud je provjerio pouzdanost sirovih podataka koje je Komisija prikupila i upotrijebila, i to ponovnom obradom podataka i ponovnom primjenom formule upotrebljavajući Komisijine prilagođene vrijednosti za sve zemlje primateljice. Sud je svoje izračune usporedio s rezultatima do kojih su došli Komisija i ESVD. Sud je općenito uspio uskladiti svoje izračune s bročanim podacima Komisije i ESVD-a. Međutim, utvrdio je i određene nedostatke (vidjeti [sliku 7.](#)).

Slika 7. – Analiza koju je Sud proveo u pogledu Komisijine metodologije za dodjelu



Izvor: Sud.

U višegodišnjim okvirnim programima prednost je dana fleksibilnosti, ali ti su programi doneseni kasno i njihovo široko područje primjene može umanjiti učinak

33. U Uredbi o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa¹⁰ navodi se da će se u nacionalnim višegodišnjim okvirnim programima odabrati prioritetna područja za financiranje sredstvima EU-a. U smjernicama o programiranju Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa navodi se da bi se suradnja EU-a trebala usmjeriti na tri prioritetna područja, osim u slučaju susjedstva. Svaki od tih prioritetnih područja može se dalje razvrstati u najviše tri okvirna sektora. Ograničavanjem područja intervencija Komisija i ESVD nastojali su povećati učinak svojeg financiranja.

34. Sud je ispitao jesu li Komisija i ESVD:

- analizirali stanje u partnerskim zemljama, njihove slabosti i potrebe;
- pružili opravdano obrazloženje za svoj odabir prioritetnih područja i sektora;
- analizirali potencijalni učinak financiranja sredstvima EU-a;
- utvrdili potencijal za mješovito financiranje i jamstva; i
- obavili savjetovanje s relevantnim dionicima te se koordinirali interno i s drugim donatorima, osobito u okviru zajedničkog programiranja i inicijativa skupine Team Europe.

Komisija i ESVD analizirali su potrebe u područjima suradnje koja su planirali obuhvatiti i savjetovali su se s većinom dionika

Komisija i ESVD analizirali su stanja u partnerskim zemljama i njihove potrebe

35. Komisija je provela analizu ciljeva održivog razvoja po zemlji te je, u suradnji s ESVD-om, zatražila od delegacija EU-a da analiziraju dostupne nacionalne razvojne prioritete, izrade nacrtu procjena zemalja i sastanu se s relevantnim dionicima tijekom priprema za proces programiranja za razdoblje nakon 2020., koje su započele u veljači 2019.

¹⁰ Članak 14. stavak 2. [Uredbe \(EU\) 2021/947](#).

36. Delegacije EU-a izradile su procjene zemalja koje su uključivale kratak opis stanja u tim zemljama i potreba njihovih stanovnika, trendova, glavnih političkih, socijalnih, gospodarskih i okolišnih pitanja, napretka postignutog u pogledu ostvarivanja ciljeva održivog razvoja, glavnih interesa EU-a i država članica, ciljeva predmetne politike i političkih ciljeva, predloženog odgovora EU-a i država članica te održanih savjetovanja.

37. U skladu s Uredbom o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa i smjernicama delegacije EU-a izradile su preliminarne procjene sukoba za zemlje u kriznom i postkriznom stanju, nestabilne zemlje i zemlje u ranjivu stanju. Procjenama su obuhvaćeni najveći sigurnosni, politički i gospodarski rizici.

Delegacije EU-a savjetovale su se s većinom dionika

38. Sve delegacije EU-a obuhvaćene uzorkom dostavile su popis dionika s kojima su se savjetovale, uključujući one kojima su predstavile prioritete višegodišnjih okvirnih programa. Ta su savjetovanja uključivala vlade partnerskih zemalja, predstavnike država članica, razvojne agencije država članica, organizacije UN-a, druge donatore, europske i međunarodne financijske institucije, velik broj organizacija civilnog društva i predstavnike iz privatnog sektora. Savjetovanja su održana u ranoj fazi postupka pripreme višegodišnjih okvirnih programa te su uključivala pisane povratne informacije i virtualne sastanke.

39. Većina dionika s kojima je Sud obavio razgovor istaknula je uključivost savjetovanja i dobru aktualnu suradnju s delegacijama EU-a. Međutim, neki dionici u devet zemalja koje je Sud analizirao mogli su pružiti zanimljiv doprinos, ali s njima nije obavljeno temeljito savjetovanje. Primjerice, Komisija nije obavila savjetovanje s vjerskim vođama i tradicionalnim vlastima u Gvineji iako ih je relevantna delegacija EU-a prepoznala kao potencijalne pokretače promjena. U samom višegodišnjem okvirnom programu prepoznaje se potreba za time da vjerske i tradicionalne vođe pruže potporu pravnom sustavu te da se istraži uloga vjerskih tijela u pogledu mira i sigurnosti.

40. Općenito, uzeti su u obzir doprinosi sudjelujućih dionika i oni su razmotreni u odabiru prioritetnih područja i ciljeva u polju suradnje. To je potvrđeno tijekom sastanaka koje je Sud obavio s dionicima. Međutim, određeni dionici istaknuli su izazove s kojima su se susreli tijekom savjetovanja (vidjeti [okvir 2.](#)).

Okvir 2.

Povratne informacije dionika o postupku savjetovanja

Predstavnici organizacija civilnog društva u Armeniji kritizirali su pomanjkanje rasprave o pokazateljima višegodišnjih okvirnih programa iako se takvo nešto prethodno događalo. Organizacije civilnog društva naglasile su važnost odabira relevantnih pokazatelja, koji su snažan alat za organizacije civilnog društva s pomoću kojega one mogu pratiti napredak koji vlada postiže u pogledu provedbi reformi.

Ministarstvo okoliša u Kambodži bilo je skeptično u pogledu uključivanja energije iz obnovljivih izvora u višegodišnji okvirni program. Druge vladine horizontalne strukture prepoznale su potrebu za energijom iz obnovljivih izvora, ali su je smatrale dugoročnijim ciljem. Njihov izravni prioritet bio je povećati produktivnost energetske učinkovitosti. Energija iz obnovljivih izvora stoga je bila više prioritet EU-a nego prioritet vlade.

41. Savjetovanja su bila usmjerena na potrebe i prioritete zemalja, ali nisu uključivala rasprave s vladama, donatorima ili drugim dionicima o dodjelama financijskih sredstava u okviru Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa. Rasprave o sektorima koji potencijalno iziskuju najviše resursa ili područjima u kojima se financijska sredstva EU-a smatraju najpotrebnijima bile bi korisne za dodjelu financijskih sredstava i planiranje mjera vlada u partnerskim zemljama.

42. Nadalje, savjetovanjima održanima u partnerskim zemljama nisu obuhvaćeni regionalni prioriteti (vidjeti odlomak [09.](#)). Komisija i ESVD sastavili su regionalne višegodišnje okvirne programe usporedno s višegodišnjim okvirnim programima i savjetovali se s nizom različitih partnera i dionika, uglavnom u Bruxellesu. Delegacije EU-a nisu bile dovoljno uključene u taj proces i nisu se savjetovale s donatorima kako bi utvrdile regionalne potrebe. Valja napomenuti da bi donatori koji surađuju u nekoliko zemalja u određenoj regiji mogli pružiti dodanu vrijednost u pogledu utvrđivanja regionalnih prioriteta (npr. Njemačka je snažno uključena u regionalnu suradnju u Aziji). Nadalje, nacionalna tijela u Senegalima primijetila su da se rasprave o regionalnim prioritetima nisu vodile u dovoljnoj mjeri. Komisija i ESVD organizirali su četiri informativna sastanka o prioritetima regionalnog višegodišnjeg okvirnog programa za supsaharsku Afriku, no oni su bili ograničeni na regionalne organizacije i Afričku uniju i nisu se vodili s nacionalnim predstavnicima.

Odabrani prioriteti i sektori za suradnju EU-a bili su u skladu s Komisijinim prioritetima i prioritetima partnerskih zemalja

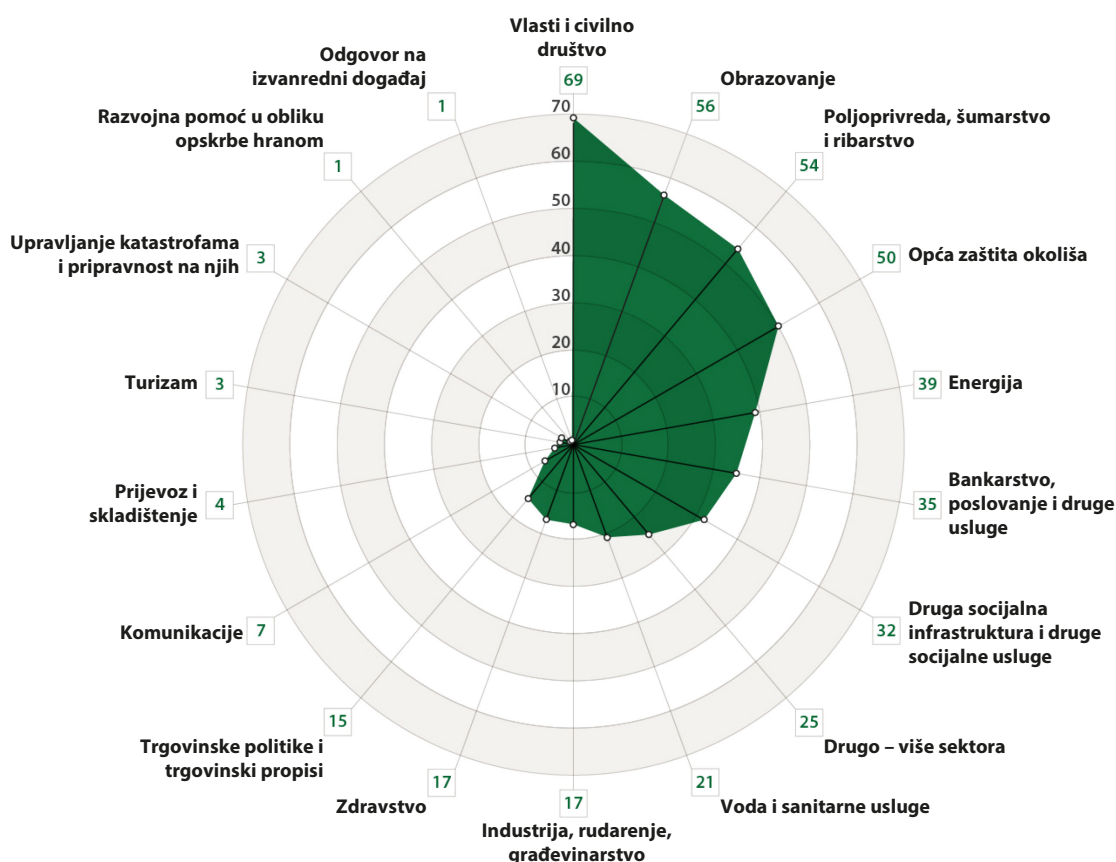
43. Pri izradi nacрта višegodišnjih okvirnih programa delegacije EU-a te Komisija i ESVD koordinirali su se s državama članicama i drugim Komisijinim službama na sastancima timova za pojedinačne zemlje i savjetovanjima među službama. Općenito, prioritetna područja i sektori kojima se pružila potpora bili su relevantni jer se u okviru njih radilo na ostvarenju razvojnih prioriteta partnerskih zemalja. Ujedno su bili dobro usklađeni s Komisijinim prioritetima u području međunarodnih partnerstava EU-a (europski zeleni plan, digitalna transformacija i podatkovne tehnologije, savezi za održivi rast i dostojanstvena radna mjesta, bolje upravljanje migracijama, partnerstva u području migracija te upravljanje, mir i sigurnost)¹¹. Postojale su jasne komplementarnosti među različitim prioritetnim područjima.

44. Kako bi izvješćivali o svojim naporima i koordinirali ih, dionici u području međunarodnog razvoja primjenjuju klasifikaciju sektora Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj u obliku oznaka za razvojnu pomoć (oznake Odbora OECD-a za razvojnu pomoć)¹². Analize dostupnih oznaka Odbora OECD-a za razvojnu pomoć (vidjeti [sliku 8.](#)) pokazale su da su svi relevantni višegodišnji okvirni programi bili usmjereni na upravljanje, osim onih za Bocvanu, Gvajanu, Nikaragvu, Iran, Surinam i Tadžikistan, zajedno s jednim višenacionalnim višegodišnjim okvirnim programom. Gotovo tri četvrtine višegodišnjih okvirnih programa (56 zemalja) bavilo se temom obrazovanja, pri čemu je naglasak stavljen na strukovno osposobljavanje. Sektori europskog zelenog plana (poljoprivreda, okoliš, šumarstvo, ribarstvo i zelena energija) u velikoj su mjeri bili tema višegodišnjih okvirnih programa. Za usporedbu, temom zdravstvene skrbi bavilo se u samo 17 zemalja.

¹¹ Međunarodna partnerstva EU-a. [Prioriteti Europske komisije.](#)

¹² Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj. [Popisi oznaka Odbora OECD-a za razvojnu pomoć.](#)

Slika 8. – Učestalost prioriteta prema oznakama Odbora OECD-a za razvojnu pomoć



Izvor: Sud, na temelju nacionalnih višegodišnjih okvirnih programa donesenih do siječnja 2022.

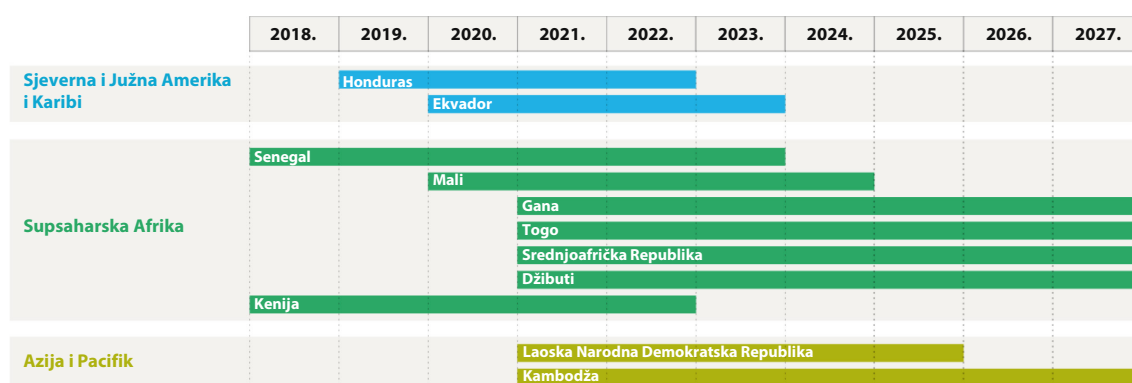
Zajedničko programiranje i dalje je ograničeno jer njegova priprema uključuje veliko radno opterećenje

45. Zajednički programski dokumenti višegodišnji su dokumenti o programiranju u kojima se opisuju potencijalni sektori i ciljevi u području suradnje između EU-a i njegovih država članica te partnerskih zemalja. Kada Komisijin kolegij povjerenika donese zajednički programski dokument, taj dokument zamjenjuje relevantni višegodišnji okvirni program. To je slučaj sa sedam zemalja, uključujući Kambodžu, Laos, Senegal i Mali iz uzorka koji je izradio Sud. U Uredbi o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa¹³ navodi se da bi se višegodišnji okvirni programi po mogućnosti trebali temeljiti na strategijama zajedničkog programiranja jer one omogućuju usklađenost, komplementarnost i dosljednost s potporom koju pružaju druge države članice EU-a. Broj strategija zajedničkog programiranja i dalje je ograničen – riječ je o 11 zemalja (od njih 89) u trenutku provođenja revizije (vidjeti [sliku 9.](#)) u usporedbi s prethodnim programskim razdobljem

¹³ Članak 12. stavak 2. točka (c) [Uredbe \(EU\) 2021/947](#).

u kojem je bila riječ o 17 zemalja. U postupku donošenja bilo je osam dodatnih zajedničkih programskih dokumenata. Zajedničko programiranje stoga još nije pristup koji se najčešće primjenjuje.

Slika 9. – Zajednički programski dokumenti prema uvidu u stanje iz siječnja 2022.



Izvor: Sud, na temelju višegodišnjih okvirnih programa.

46. Izrada zajedničkih programskih dokumenata korisna je kako bi se utvrdile potrebe i područja koji zahtijevaju intervenciju ili su od interesa za sve sudionike. Međutim, ona iziskuje veliko radno opterećenje za države članice i delegacije EU-a. Razvojne agencije država članica EU-a upućivale su na ograničenu dodanu vrijednost predmetnog dokumenta u usporedbi s utrošenim vremenom. Očekuje se da bi nakon zajedničkog programiranja trebala slijediti zajednička provedba, koja uključuje udruživanje resursa i snaga kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri povećao ostvareni učinak. Međutim, svaki europski partner ima vlastitu bilateralnu ili regionalnu strategiju i zajedničkim programskim dokumentom služi se jedino za potrebe upućivanja, posebno zbog toga što ti dokumenti nisu pravno obvezujući za države članice EU-a.

Zbog širokog opsega odabranih prioritetnih područja mogao bi se umanjiti učinak financiranja sredstvima EU-a

Prioritetna su područja široka

47. U skladu sa smjernicama svi višegodišnji okvirni programi za zemlje izvan susjedstva uključuju tri široka prioritetna područja kojima je obuhvaćen širok raspon domena. Višegodišnji okvirni programi stoga su fleksibilni i omogućuju široka područja suradnje radi prilagodbe nepredviđenim događajima. S druge strane, širok opseg prioritetnih područja može ograničiti usmjeravanje i potencijalni učinak financiranja sredstvima EU-a. To je posebno važno u slučajevima u kojima su razine financiranja smanjene, kao što je to bio slučaj s azijskim zemljama. Primjerice, u Kambodži su

prioritetna područja slična onima u razdoblju 2014. – 2020., ali je financiranje znatno smanjeno (vidjeti [tablicu 3.](#)).

Tablica 3. – Dodjele financijskih sredstava po sektorima/prioritetnim područjima u Kambodži (u milijunima eura)

VFO za razdoblje 2014. – 2020.			VFO za razdoblje 2021. – 2027.		
Sektori	Sedmogodišnje financiranje	Godišnji prosjek	Prioritetna područja	Financiranje u sklopu višegodišnjeg okvirnog programa za razdoblje 2021. – 2024.	Godišnji prosjek
Poljoprivreda/ Upravljanje prirodnim resursima	144,0	20,6	Zeleni rast i dostojanstvena radna mjesta (tri sektora s oznakom Odbora OECD-a za razvojnu pomoć)	62,0	15,5
Obrazovanje/ Vještine	140,0	20,0	Obrazovanje i razvoj vještina (tri sektora s oznakom Odbora OECD-a za razvojnu pomoć)	48,0	12,0
Upravljanje i uprava	120,0	17,1	Dobro upravljanje (tri sektora s oznakom Odbora OECD-a za razvojnu pomoć)	37,0	9,3

Izvor: Sud, na temelju višegodišnjeg okvirnog programa za razdoblje 2014. – 2020. i višegodišnjeg okvirnog programa za razdoblje 2021. – 2027.

48. U višegodišnjem okvirnom programu u Maliju popisana su tri prioritetna područja: (1) bolje funkcioniranje države; (2) otvaranje radnih mjesta, poticanje gospodarstva i (3) ispunjavanje ključnih/temeljnih ljudskih potreba. Tim prioritetima službeno je obuhvaćeno osam sektora, ali budući da su ta područja široka, relevantni višegodišnji okvirni program zapravo obuhvaća brojne druge sektore (vidjeti primjere u [okviru 3.](#)).

Okvir 3.

Primjeri široke definicije sektora u Maliju

Jedan se sektor naziva „Stabilizacija i ponovna uspostava državne prisutnosti u osjetljivim područjima”. Tim je sektorom obuhvaćeno sljedeće: sigurnosne potrebe, sigurnosni temelji za razvoj, infrastruktura (ceste, vodoopskrba i sanitarne usluge, energija iz obnovljivih izvora, digitalizacija), socijalne usluge, nadzor nad državnom granicom te upravljanje migracijama i upravljanje.

Sektor „Pravosuđe i vladavina prava” uključuje i potporu za zakup zemljišta, kulturu, baštinu, sport i prirodne resurse.

49. Najusmjereniji višegodišnji okvirni program u uzorku bio je onaj iz Gvineje, s devet općih sektora (energija, poljoprivreda i ribarstvo, zaštita okoliša, zdravstvo, vodoopskrba i sanitarne usluge, strukovno osposobljavanje, upravljanje i civilno društvo, sukobi, mir i sigurnost te migracije) jer su njime više nego u drugim višegodišnjim okvirnim programima obuhvaćeni uže usmjereni sektori. Sud je ujedno utvrdio primjer dobre prakse u višegodišnjem okvirnom programu Namibije, koji nije bio obuhvaćen uzorkom koji je sastavio, s usmjerenim nizom prioriteta i sektora (vidjeti [okvir 4.](#)).

Okvir 4.

Usmjerena prioritetna područja i usmjereni prioritetni sektori Namibije za suradnju

1. prioritetno područje: „temeljne”¹⁴ vještine – obrazovanje

Obrazovna politika i administrativno upravljanje

Osposobljavanje nastavnika

¹⁴ Kako je opisano u [višegodišnjem okvirnom programu za Namibiju](#).

Rani odgoj i obrazovanje

2. prioritetno područje: uključiv zeleni rast

Opskrba vodom i sanitarne usluge

Proizvodnja energije, obnovljivi izvori energije

Opća zaštita okoliša

3. prioritetno područje: dobro upravljanje i rodna ravnopravnost

Zakonodavna tijela i političke stranke

Organizacije i institucije za borbu protiv korupcije

Okončanje nasilja nad ženama i djevojčicama

50. U Uredbi o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa ne utvrđuje se ograničenje u pogledu prioritetnih područja za zemlje susjedstva. U uzorku koji je Sud sastavio svaki je višegodišnji okvirni program uključivao pet prioritetnih područja. Kako je propisano Uredbom o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa¹⁵, prioritetna područja odabrana su iz sporazuma o partnerskoj suradnji. Ta prioritetna područja uspostavljena su u okviru istočnog partnerstva¹⁶ i utvrđena su u zajedničkoj komunikaciji „Politika Istočnog partnerstva u razdoblju nakon 2020.” od 18. ožujka 2020.¹⁷ Ti prioriteti obuhvaćaju širok spektar područja suradnje.

Delegacije su analizirale samo sektore kojima su pružale potporu

51. U skladu s Uredbom o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa¹⁸ geografski programi trebali bi se temeljiti na potencijalnom učinku financiranja sredstvima EU-a u partnerskim zemljama i regijama. U smjernicama o programiranju Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu

¹⁵ Članak 19. Uredbe (EU) 2021/947.

¹⁶ Europska susjedska politika i pregovori o proširenju. Internetske stranice [Istočnog partnerstva](#).

¹⁷ ESVD. Zajednička komunikacija Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija. [Politika Istočnog partnerstva u razdoblju nakon 2020.](#), SWD(2020) 56 final, 18. ožujka 2020.

¹⁸ Članak 13. stavak 2. i članak 19. stavak 2. Uredbe (EU) 2021/947.

suradnju – Globalna Europa ne utvrđuje se pristup koji je potrebno primijeniti za mjerenje potencijalnog učinka. Delegacije EU-a analizirale su samo obuhvaćene sektore koji su naposljetku primili potporu. Drugi sektori nisu bili uključeni u proces programiranja. Delegacije EU-a imale su opsežna saznanja o stanju u partnerskim zemljama i njihovim potrebama, ali iz višegodišnjih okvirnih programa nije bilo vidljivo da su odabrani sektori bili oni u kojima bi se financijskim sredstvima EU-a mogao ostvariti najveći učinak.

52. Jedina je iznimka bio Mali, u kojemu su delegacije EU-a obavile 15 opsežnih evaluacija sektora. Provele su procjenu kapaciteta i predanosti dionika, potencijalnog učinka / potencijalne dodane vrijednosti EU-a i, prema potrebi, postignuća ostvarenih zahvaljujući prethodnoj Komisijinoj potpori. Primjerice, u evaluaciji državnih reformi koju je u toj zemlji provela delegacija EU-a zaključeno je da je dodana vrijednost EU-a bila znatna u području upravljanja javnim financijama jer se temeljila na kvalitetnom dijalogu, jasnoj relevantnosti i vjerodostojnosti politike.

Delegacije su odabrale prioritetna područja bez saznanja o iznosu dostupnih financijskih sredstava

53. Prioritetna područja odabrana su bez bilo kakvog saznanja o konačnim dodjelama financijskih sredstava pojedinačnim zemljama. To je otežalo definiranje opsega i kvantificiranje očekivanih rezultata sedmogodišnjeg programa (ili četiri godine do njegove izmjene). U višegodišnjim okvirnim programima nedostajalo je i bilo kakvo obrazloženje financijske raščlambe među različitim prioritetnim područjima (npr. obrazloženje planiranih javnih rashoda u područjima kojima se pruža potpora ili informacije o budućim doprinosima drugih donatora). Delegacije EU-a pojasnile su da su se dodjele financijskih sredstava isprva temeljile na internoj razmjeni ideja u pogledu planiranih godišnjih akcijskih programa i uključenosti donatora u spomenute sektore. Međutim, tek je mali broj donatora doista raspolagao višegodišnjim proračunom i bio sposoban predano raditi na budućim mjerama. U slučajevima u kojima je ona bila uključena planirana potpora donatora bila je okvirna.

54. U skladu sa smjernicama o programiranju Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa višegodišnji okvirni programi trebali bi uključivati i dodatni okvirni iznos za ostatak sedmogodišnjeg razdoblja u svrhu postizanja fleksibilnosti i trajne političke odgovornosti. U skladu s dodatnim uputama Komisije i ESVD-a upućenima delegacijama EU-a višegodišnji okvirni programi trebali bi uključivati omotnicu za razdoblje od samo četiri godine. O dodjelama financijskih sredstava zemljama za posljednje tri godine (2025. – 2027.) odlučit će se nakon preispitivanja programiranja u sredini programskog razdoblja. Kasni početak provedbe mjera mogao bi međutim umanjiti relevantnost tog preispitivanja (vidjeti odlomak [59.](#)).

Kasno donošenje Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa dovelo je do kašnjenja u donošenju višegodišnjih okvirnih programa

55. Europska komisija u lipnju 2018. podnijela je prijedlog uredbe Europskom parlamentu i Vijeću¹⁹. Pripreme za programiranje u razdoblju nakon 2020. službeno su započele u veljači 2019. Programiranje je započelo u studenome 2020. upućivanjem smjernica delegacijama EU-a, a prvotno je bilo planirano za prosinac 2019. S procesom se kasnilo zbog potrebe za uzimanjem u obzir društveno-gospodarskog učinka pandemije bolesti COVID-19 te kasnog donošenja Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa u lipnju 2021. i povezanog delegiranog akta u srpnju 2021. Potom je donošenje prvih višegodišnjih okvirnih programa trajalo otprilike šest mjeseci. Cijeli proces od priprema do donošenja trajao je tri godine (vidjeti [Prilog I.](#)) U trenutku dovršenja revizije neki se višegodišnji okvirni programi još nisu mogli predložiti za donošenje.

56. Kad je riječ o zemljama susjedstva, u Uredbi o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa zahtijeva se donošenje zajedničkih dokumenata (prioriteta partnerstava, programa pridruživanja ili jednakovrijednih dokumenata) kojima bi se postavio temelj za programiranje. Većina tih zajedničkih dokumenata istekla je 2020. i s njihovim se produljenjem kasnilo zbog sporog napretka u pregovorima.

57. Za usporedbu, procesi programiranja za Instrument za razvojnu suradnju i Europski razvojni fond za razdoblje 2014. – 2020. započeli su u svibnju 2012. Prva dva nacionalna okvirna programa donesena su u siječnju 2014. i zadnji je program donesen u travnju 2017., ali većina donošenja odvila se u drugoj polovini 2014. Cijeli je proces trajao otprilike dvije godine. Kad je riječ o Europskom instrumentu za susjedstvo, Uredba je donesena u ožujku 2014. i većina programa, dokumenata jedinstvenog okvira za potporu, donesena je u drugoj polovini 2014.

58. Kasno donošenje višegodišnjih okvirnih programa utjecalo je na pripremu godišnjih akcijskih planova za 2021. u kojima se utvrđuju mjere koje je potrebno financirati. Do kraja 2021. doneseno je 98 višegodišnjih okvirnih programa i 55 akcijskih planova.

¹⁹ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju, COM(2018) 460 final.

59. Tim kasnim donošenjem moglo bi se utjecati i na preispitivanje programiranja u sredini programskog razdoblja, koje će se obaviti na temelju evaluacije instrumenta u sredini programskog razdoblja, koju je potrebno dostaviti do kraja 2024.²⁰ Tijekom te provjere Komisija i ESVD planiraju ponovno procijeniti odabire prioritetnih područja u okviru višegodišnjih okvirnih programa učinjene tijekom programiranja te će ta dva tijela predložiti dodjele financijskih sredstava zemljama za razdoblje 2025. – 2027. Dodjela će se temeljiti na obveznoj provjeri u okviru koje će se u obzir uzeti uspješnost svake zemlje u pogledu broja prioriteta politika EU-a (npr. multilateralizam, rješavanje pitanja nejednakosti, migracije). Zbog kasnog početka provedbe mjera bit će manje dostupnih materijala za provjeru.

Zajedničke inicijative iziskivale su dodatan rad te dovele do kašnjenja u pogledu programiranja

Dodjela financijskih sredstava u okviru Europskog fonda za održivi razvoj plus

60. Novi EFOR+ okvir je EU-a za pružanje potpore ulaganjima koji je potrebno provesti u suradnji s nizom europskih i međunarodnih financijskih institucija. Operacije fonda EFOR+ financiraju se u sklopu geografskih višegodišnjih okvirnih programa (nacionalni i regionalni višegodišnji okvirni programi). Oni uključuju pružanje proračunskih jamstava i mješovito financiranje bespovratnim sredstvima EU-a sa zajmovima ili vlasničkim kapitalom javnih i privatnih financijera. Komisija i ESVD zatražili su delegacije EU-a da procijene potencijalna ulaganja u okviru fonda EFOR+ u partnerskim zemljama. Kad je riječ o zemljama izvan susjedstva, Komisija i ESVD osmislili su metodologije s pomoću kojih bi se dio financijskih sredstava koja se dodjeljuju tim zemljama namijenio za pružanje jamstava u okviru fonda EFOR+.

61. Kad je riječ o višegodišnjim okvirnim programima za pojedinu zemlju u području Azije i Pacifika, Komisija i ESVD zatražili su paušalnu rezervu koja odgovara iznosu od 15 % dodjele za jamstva i 5 % za mješovito financiranje. Ukupna razina financiranja sredstvima rezerviranim za EFOR+ bila je viša od početnih procjena koje su delegacije EU-a iznijele u nacrtu višegodišnjeg okvirnog programa za Laos, Kambodžu i Vijetnam (vidjeti [okvir 5.](#)). Stoga postoji rizik od toga da su iznosi izdvojeni za jamstva u okviru fonda EFOR+ veći od stvarnih zahtjeva.

²⁰ Članak 42. stavak 2. [Uredbe \(EU\) 2021/947](#).

Okvir 5.

Financijska sredstva izdvojena iz fonda EFOR+ u Aziji

- U **Kambodži** je potencijal za jamstva iz fonda EFOR+ ograničen zbog internih pravila te zemlje osmišljenih za sprječavanje pretjerane zaduženosti (iskustva ostalih donatora također upućuju na tek ograničen interes za upotrebu jamstava).
- U **Laosu** je procijenjeni potencijal za jamstva bio na sličan način ograničen.
- Međutim, u **Vijetnamu** je početna procjena jamstava bila viša od 15 %, koliko je Komisija u Bruxellesu tražila.

Mješovito financiranje u okviru fonda EFOR+ moglo bi se dodatno iskoristiti jer bi ga drugi donatori mogli upotrijebiti za davanje svojih zajmova.

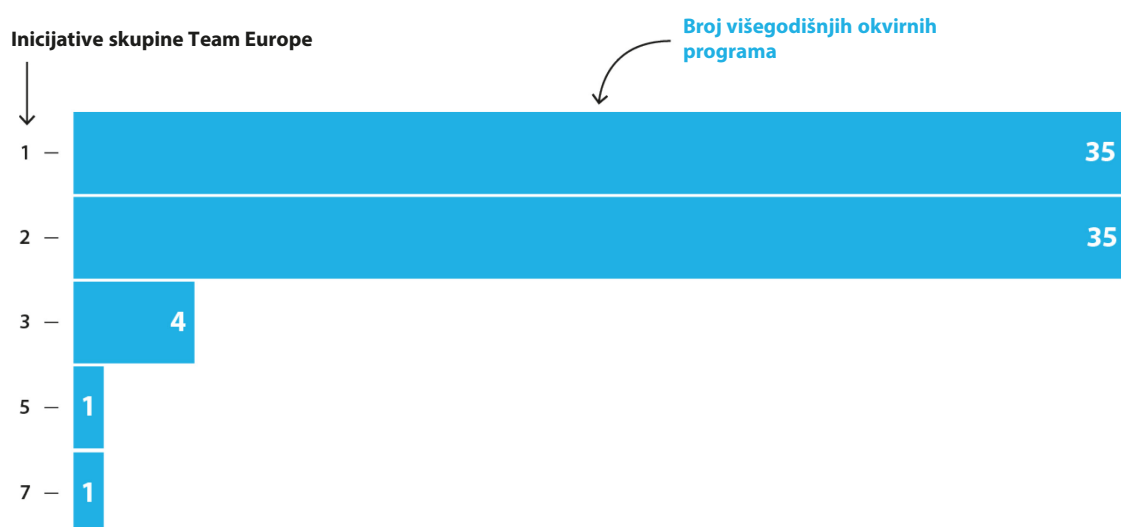
62. Analiza financijskih sredstava izdvojenih za fond EFOR+ iziskivala je dodatne napore delegacija EU-a, kojima je nedostajalo iskustvo u upotrebi tog novog instrumenta. Zbog toga se kasnilo s pripremom višegodišnjih okvirnih programa. Usto, u predmetnim višegodišnjim okvirnim programima nije se točno naveo udio financijskih sredstava iz fonda EFOR+ po prioritetnim područjima. Osim toga, razina konačne upotrebe tih financijskih sredstava bila je neizvjesna do planiranih poziva na podnošenje prijedloga. Budući da je fond EFOR+ način provedbe geografskih programa, Sud je utvrdio da je potreba za uključivanjem te analize u višegodišnje okvirne programe u fazi programiranja općenito bila nejasna.

Inicijative skupine Team Europe bile su još u fazi razvoja tijekom programiranja Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa

63. Skupina Team Europe (vidjeti odlomak [06.](#)) objedinjuje EU i njegove države članice, njihove diplomatske mreže, financijske institucije (uključujući nacionalne razvojne banke) i tijela za provedbu, kao i Europsku investicijsku banku (EIB) i Europsku banku za obnovu i razvoj (EBOR). Skupina Team Europe osnovana je u travnju 2020. u cilju pružanja potpore partnerskim zemljama EU-a u njihovoj borbi protiv pandemije bolesti COVID-19. Inicijative skupine Team Europe objedinjuju različite postojeće i buduće mjere koje se zajednički koordiniraju. Cilj je ostvariti veći učinak i povećati vidljivost EU-a.

64. U smjernicama o programiranju Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa omogućuje se utvrđivanje najviše dvije inicijative skupine Team Europe po višegodišnjem okvirnom programu. Od sveukupno 89 nacionalnih višegodišnjih okvirnih programa samo ih 13 nije uključivalo inicijativu skupine Team Europe (tih 13 su Sejšeli, Bocvana, Belize, Jamajka, Butan, Iran, Kazahstan, Kirgistan, Malezija, Maldivi, Tadžikistan, Tajland i Turkmenistan). U većini zemalja te će inicijative biti provođene u dva područja (vidjeti [sliku 10.](#)).

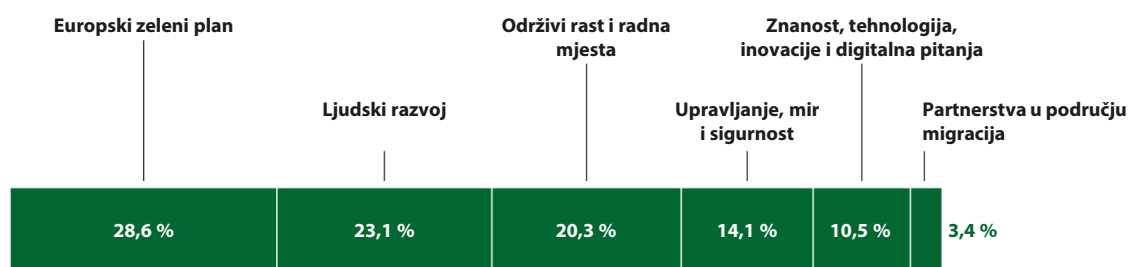
Slika 10. – Broj inicijativa skupine Team Europe po nacionalnim višegodišnjim okvirnim programima



Izvor: Sud, na temelju višegodišnjih okvirnih programa donesenih do 31. svibnja 2022.

65. U većini inicijativa skupine Team Europe radilo se na istodobnom ostvarivanju više prioriteta EU-a. Europski zeleni plan bio je najčešća tema, zatim „Ljudski razvoj” te „Održivi rast i radna mjesta”. Najslabije zastupljena tema bila su „Partnerstva u području migracija” (vidjeti [sliku 11.](#)).

Slika 11. – Udio tematskih prioriteta u inicijativama skupine Team Europe za pojedine zemlje



Izvor: Sud, na temelju relevantnih višegodišnjih okvirnih programa i podataka iz Komisijina alata za praćenje inicijative skupine Team Europe preuzetih u razdoblju 4. – 23. veljače 2022.

66. Osim Komisije sedam drugih donatora u prosjeku sudjeluje u svakoj inicijativi skupine Team Europe. U slučaju sedam inicijativa njihovi donatori nisu navedeni u relevantnim višegodišnjim programima.

67. U relevantnim višegodišnjim okvirnim programima navedeni su doprinosi EU-a za inicijative skupine Team Europe, ali ne doprinosi pojedinačnih država članica EU-a. Neizvjesnost u pogledu financijske potpore država članica također je doprinijela neizvjesnoj budućnosti inicijativa skupine Team Europe kao kolektivnoj inicijativi. U višegodišnjem okvirnom programu Armenije doprinos EU-a inicijativama skupine Team Europe bio je okviran te ga se moglo preusmjeriti ako se ne započne s provedbom navedenih mjera. Zbog te neizvjesnosti u pogledu buduće potpore uključivanje inicijativa skupine Team Europe u nacionalne programe bilo je preuranjeno. Razgovori u tri zemlje koje je osoblje Suda posjetilo pokazali su da vlade tih zemalja, u vrijeme obavljanja revizije, još nisu u cijelosti razumjele inicijative skupine Team Europe.

Vodeće inicijative za zemlje susjedstva nisu prvotno bile dobro shvaćene

68. U zemljama susjedstva višegodišnjim okvirnim programima ujedno se namjeravalo doprinijeti vodećim inicijativama. Cilj vodećih inicijativa bio je pružiti potporu društveno-gospodarskom oporavku i jačanju otpornosti zemalja²¹. Te su inicijative kombinacija zajmova iz financijskih institucija, privatnih i javnih ulaganja te bespovratnih sredstava EU-a / potpore u vidu mješovitog financiranja ili jamstava u okviru Gospodarskog i investicijskog plana. Vodeće inicijative zajednički su utvrdile vlade partnerskih zemalja, Komisija i delegacije EU-a.

²¹ Komisija i ESVD, zajednički radni dokument službi Komisije „Recovery, resilience and reform: post-2020 Eastern Partnership priorities”, 2. srpnja 2021.

69. Vodeće inicijative činile su novi pristup koji nije spomenut ni u Uredbi o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa ni smjernicama. Delegacije EU-a imale su stoga malo vremena da ih osmisle. Vodeće inicijative trebale su se financirati iz fonda EFOR+ i, u slučajevima u kojima je to bilo primjereno, bilateralnim/regionalnim dodjelama financijskih sredstava. Delegacijama EU-a bio je potreban veći broj smjernica Komisije o načinima provedbe i dodjelama financijskih sredstava (mješovitom financiranju, pružanju proračunskih jamstava itd.), kao i smjernica o izvoru financiranja (regionalni ili nacionalni višegodišnji okvirni program). Dosad se za te vodeće inicijative nisu izdvojila nikakva proračunska sredstva. Višegodišnji okvirni programi koje je Sud provjerio odnosili su se samo na iznose okvirnih procjena koje su u suradnji s bankama i Komisijom izračunale delegacije EU-a.

70. U višegodišnjim okvirnim programima detaljno su navedene vodeće inicijative koje je potrebno provesti u različitim prioritetnim područjima. Sud je utvrdio da je to u Armeniji u početku izazvalo određene nejasnoće: vlada Armenije nije isprva primila jasne informacije o financiranju vodećih inicijativa, primjerice o udjelu financiranja koje može očekivati u obliku bespovratnih sredstava, jamstava i zajmova.

U višegodišnjim okvirnim programima nije postojao dovoljan broj zajedničkih pokazatelja za mjerenje napretka na razini instrumenta

71. U Uredbi o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa navodi se sljedeće: „Komisija bi trebala osigurati postojanje jasnih mehanizama praćenja i evaluacije kako bi se omogućila djelotvorna odgovornost i transparentnost u izvršenju proračuna Unije te kako bi se osigurala djelotvorna procjena napretka u ostvarivanju ciljeva Instrumenta”²². Sud je ispitao jesu li pokazatelji koje je Komisija uspostavila omogućili precizno mjerenje ostvarenja konkretnih ciljeva i očekivanih rezultata utvrđenih u devet višegodišnjih okvirnih programa iz uzorka.

²² Uvodna izjava 18. Uredbe (EU) 2021/947.

Odabranim pokazateljima višegodišnjih okvirnih programa neće se nužno izmjeriti stvarna postignuća

Nemaju svi pokazatelji višegodišnjih okvirnih programa odgovarajuće polazne ili ciljne vrijednosti

72. U skladu s Uredbom o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa²³ višegodišnji okvirni programi trebali bi uključivati relevantne pokazatelje uspješnosti za praćenje ostvarenja konkretnih ciljeva i očekivanih rezultata prioritetnih područja i sektora intervencija. U uzorku koji je Sud sastavio gotovo 15 % pokazatelja upotrijebljeno je isključivo za praćenje izravnog doprinosa EU-a (npr. broj novih korisnika koji uz potporu EU-a imaju pristup uslugama poslovnog savjetovanja). S pomoću preostalih 85 % pokazatelja pratio se ukupni napredak relevantne zemlje u područjima u kojima je EU jedan od doprinositelja. Ti se pokazatelji oslanjaju na nacionalne izvore informacija i dogovaraju s relevantnim nacionalnim tijelima.

73. Većina od otprilike 700 pokazatelja iz uzorka koji je Sud sastavio bila je konkretna. Međutim, u slučaju više od 20 % pokazatelja iz uzorka polazna vrijednost nije bila utvrđena ili je bila nejasna, a u slučaju 24 % pokazatelja ciljne vrijednosti nisu bile utvrđene ili su bile nejasne. To je otežalo mjerenje uspješnosti (vidjeti [okvir 6.](#)).

²³ Članak 12. stavak 3. [Uredbe \(EU\) 2021/947](#).

Okvir 6.

Primjeri nedostatka pouzdanih izvora dokaza te polaznih ili ciljnih vrijednosti

- U **Senegalu** je pokazatelj „udjela doznaka dijaspore usmjerenih u produktivna i društveno-gospodarska ulaganja” bio utvrđen na 14 %, ali je delegacija EU-a uvažila činjenicu da se zbog nedostatka dokaza taj pokazatelj nije mogao objektivno izmjeriti.
- U **Gvineji** je u višegodišnjem okvirnom programu utvrđena polazna vrijednost od 56% za stopu zapošljavanja nakon obavljenog strukovnog osposobljavanja. Međutim, ta se statistička vrijednost ne pojavljuje u izvoru na koji se upućuje u relevantnom višegodišnjem okvirnom programu.
- U **Maliju** se šest ciljnih vrijednosti odnosi na „povećanje”, pri čemu se ne navode razmjer povećanja ni polazne vrijednosti.
- U **Ukrajini** se 16 ciljnih vrijednosti također odnose na „povećanje”, pri čemu u slučaju njih sedam polazne vrijednosti nisu utvrđene ili su nejasne. U okviru osam pokazatelja u ukrajinskom višegodišnjem okvirnom programu zahtijeva se „smanjenje”, pri čemu se ne navodi razmjer. Nadalje, od sveukupno osam slučajeva u njih tri nedostaju polazne vrijednosti. Bez jasnih ciljnih vrijednosti nije moguće procijeniti razinu ambicije.

74. Delegacije EU-a nisu mogle dostaviti popratne dokaze o izvorima za sve polazne i ciljne vrijednosti. Primjerice, u Maliju su zamijenjeni savjetnici koji su utvrdili pokazatelje i ni novi članovi osoblja ni delegacija EU-a nisu mogli dostaviti radne dokumente (upotrijebljene izvore). U višegodišnjem okvirnom programu Armenije nisu se spominjali izvori pokazatelja te su se višegodišnji okvirni programi i Azerbajdžana i Ukrajine odnosili na „vladina izvješća”, no u njima se nije navelo o kojim je izvješćima riječ. Stoga, nedostatak dokaza ili poteškoće u njihovu pribavljanju, kao i upotreba netočnih podataka dovest će u pitanje izvješćivanje o tim pokazateljima i njihovo praćenje.

75. Sud je utvrdio i primjere nejasnih pokazatelja koji izazivaju neizvjesnost u pogledu toga što će se točno mjeriti (vidjeti [okvir 7.](#)).

Okvir 7.

Primjeri nejasnih pokazatelja

- Pokazatelj 2.13. Okvira za rezultate programa Globalna Europa (GERF) odnosi se na „broj zelenih radnih mjesta”. Međutim, u vrijeme dovršenja revizijskih aktivnosti nije postojala nikakva metodologija kojom bi se objasnilo koja bi se radna mjesta smatrala „zelenima”.
- U **Maliju** pokazateljem višegodišnjeg okvirnog programa za „postproizvodnu stopu gubitka poljoprivrednih proizvoda” ne navode se usjevi za koje su informacije dostupne i koje će se stoga mjeriti.

Postoji rizik od toga da se pokazatelji višegodišnjeg okvirnog programa neće upotrijebiti tijekom praćenja

76. Iako se u smjernicama o programiranju Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa zahtijevalo uključivanje pokazatelja s kvantificiranim ciljnim i polaznim vrijednostima u višegodišnje okvirne programe, Komisija je objasnila da nije planirano praćenje tih pokazatelja ni izvješćivanje o njima. Ni Komisija ni delegacije EU-a nisu pratile ciljne vrijednosti jedinstvenog okvira za potporu nacionalnih okvirnih programa za prethodni višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020.

77. Prema mišljenju Komisije praćenje će se odvijati na intervencijskoj razini, što znači da će se pratiti samo relevantne mjere. Delegacije EU-a mogle su same utvrditi pokazatelje za mjere, ali i upućivati na pokazatelje relevantnog višegodišnjeg okvirnog programa. Sud je ispitao pokazatelje za akcijske dokumente za 2021. donesene u Senegal i Maliju, koji obuhvaćaju dokument o mjerama za mlade u Senegal, dokument o „ponovnoj uspostavi državne prisutnosti” u Maliju te dokumente o ruralnom razvoju i otpornosti u obje zemlje. Sud je utvrdio da su ti akcijski dokumenti uključivali pokazatelje koji su se razlikovali od onih utvrđenih u relevantnom višegodišnjem okvirnom programu. Stoga, postoji rizik od toga da se pokazatelji višegodišnjeg okvirnog programa neće upotrijebiti tijekom praćenja.

Komisijin zajednički okvir za rezultate još nije u dovoljnoj mjeri prenesen u sve višegodišnje okvirne programe

78. U skladu sa smjernicama o programiranju Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa višegodišnji okvirni programi trebali bi uključivati ograničen broj pokazatelja. Međutim, Komisija nikad nije utvrdila što znači „ograničeni broj”. Sud je utvrdio da se s brojem pokazatelja povećavaju složenost postupka praćenja i resursi potrebni za njega, kao i rascjepkanost informacija o uspješnosti. Budući da ne postoji definicija odgovarajućeg broja pokazatelja koje je potrebno uključiti u višegodišnje okvirne programe, Sud je utvrdio veliko razlikovanje u pristupima koje delegacije EU-a primjenjuju, u okviru kojih se broj pokazatelja kreće u rasponu od nijednog do 152 pokazatelja. Konkretno, sedam malih višegodišnjih okvirnih programa (Indonezija, Turkmenistan, Tajland, Kostarika, Kazahstan, Sejšeli i Malezija) nije uopće uključivalo pokazatelje. Ti višegodišnji okvirni programi uključivali su samo tehničku pomoć. U prosjeku je svaki od preostalih 78 višegodišnjih okvirnih programa uključivao 41 pokazatelj. Tri zemlje susjedstva (Armenija, Azerbajdžan, Ukrajina) imale su najveći broj pokazatelja – svaka je uključivala više od njih 100. Primjerice, višegodišnji okvirni program Azerbajdžana uključivao je 152 pokazatelja.

79. U smjernicama o programiranju Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa preporučila se primjena Okvira za rezultate razvoja i suradnje EU-a pri utvrđivanju pokazatelja višegodišnjih okvirnih programa. GU INTPA je 12. siječnja 2021. sastavio popis pokazatelja Okvira za rezultate razvoja i suradnje EU-a koje je potrebno upotrijebiti u višegodišnjim okvirnim programima te ga je poslao delegacijama EU-a. GU INTPA je 26. listopada 2021. ažurirao taj popis i podijelio ga s drugim sudionicima kao pokazatelje „Okvira za rezultate programa Globalna Europa” (GERF)²⁴. Popis je uključivao 71 zajednički pokazatelj na temelju kojih se omogućuje praćenje ukupne uspješnosti Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa i dostizanje financijskih ciljnih vrijednosti utvrđenih u Uredbi o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa. U to su vrijeme nacrti višegodišnjih okvirnih programa već bili u svojoj završnoj fazi.

80. Komisija je analizirala pokazatelje u svim višegodišnjim okvirnim programima i preporučila povećanje broja pokazatelja okvira GERF uz istodobno smanjenje ukupnog broja pokazatelja. Delegacije EU-a nisu bile obvezne slijediti te preporuke (vidjeti [okvir 8.](#)). GU INTPA objasnio je da se objedinjavanje ne bi temeljilo na

²⁴ Radni dokument službi Komisije. „Launching the Global Europe Performance Monitoring System containing a Revised Global Europe Results Framework”. 25. siječnja 2022.

pokazateljima višegodišnjih okvirnih programa, nego da bi se obavljalo na intervencijskoj razini.

Okvir 8.

Nedosljednost nazivlja ili jedinica zajedničkih pokazatelja otežat će automatsko objedinjavanje

GERF 1.11. odnosi se na stopu nezaposlenosti. Međutim, višegodišnji okvirni program za Tadžikistan odnosi se na „stopu nezaposlenosti mladih“, dok se višegodišnji okvirni program za Iran odnosi na „stopu nezaposlenosti ciljne populacije (lokalnih zajednica / zajednica domaćina i raseljenih osoba) u usporedbi s nacionalnim prosjekom“.

GERF 2.2., „područja poljoprivrednih i pastirskih ekosustava u kojima su prakse održivog upravljanja uvedene uz potporu EU-a“, trebao bi se mjeriti u hektarima. U Azerbajdžanu je polazna vrijednost iznosila nula, a ciljna jedan. U relevantnom višegodišnjem okvirnom programu nije navedeno u kojim se jedinicama provodi mjerenje.

GERF 2.8. i GERF 2.9. na sličan su način problematični jer su se u višegodišnjim okvirnim programima upotrebljavali hektari, kvadratni kilometri i postotci.

81. Rezultate na razini Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa bit će moguće objединiti samo ako postoje zajednički pokazatelji i u višegodišnjim okvirnim programima i provedenim mjerama. Utvrđivanjem pokazatelja okvira GERF u relevantnom višegodišnjem okvirnom programu usmjerio bi se kasniji odabir zajedničkih pokazatelja na razini mjera. Međutim, relevantni višegodišnji okvirni program za Senegal uključivao je tri pokazatelja okvira GERF (2.13., 2.14., 2.20.), dok je dokument o mjerama za mlade uključivao dva, nešto drukčija, pokazatelja okvira GERF (1.12. i 2.20.).

82. Svaki višegodišnji okvirni program uključivao je najmanje jedan pokazatelj okvira GERF i osam u prosjeku. Najučestaliji pokazatelj okvira GERF (GERF 2.1., „broj maloposjednika dosegnut s pomoću intervencija za koje je pružena potpora EU-a i koje su bile usmjerene na povećanje njihove održive proizvodnje, pristupa tržištima i /ili sigurnosti zemljišta“) upotrijebljen je u 37 višegodišnjih okvirnih programa, dok je sedam pokazatelja upotrijebljeno samo jednom, a 10 pokazatelja učinka nije uopće upotrijebljeno (vidjeti *Prilog II.*). Na razini instrumenta to će uvelike ograničiti mogućnosti u pogledu objedinjavanja rezultata.

83. U *Prilogu II.* prikazano je da su većina pokazatelja okvira GEF pokazatelji ostvarenja, dok su pokazatelji učinka kojima se mjeri razvoj relevantne zemlje manje učestali.

Zaključci i preporuke

84. Sud je općenito utvrdio da su Komisija i ESVD osmislili sveobuhvatne geografske višegodišnje okvirne programe kojima se nastojao ispuniti širok niz potreba partnerskih zemalja i prioriteta EU-a. Međutim, Sud je utvrdio manjkavosti u metodologijama koje su se primjenjivale za dodjelu financijskih sredstava partnerskim zemljama i u načinu na koji je okvir za praćenje osmišljen.

85. Iako su Komisija i ESVD udružili financijska sredstva u jedinstveni instrument, primjenjivali su dva različita pristupa za dodjelu financijskih sredstava zemljama susjedstva i zemljama izvan njega. Kad je riječ o zemljama susjedstva, Komisija i ESVD nisu obavljali izračune dodjela na standardiziran, usporediv i transparentan način na temelju kriterija za dodjelu u okviru Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju kako bi se olakšalo vođenje revizijskog traga. Sud stoga nije mogao potvrditi utemeljenost dodjela. S druge strane, dodjele financijskih sredstava zemljama izvan susjedstva računane su na standardiziraniji, usporediviji i transparentniji način na temelju formule u kojoj su se odražavala načela geografskog programiranja utvrđena u Uredbi o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa. Sud je, međutim, utvrdio nedostatke u primjeni te formule (vidjeti odlomke [18.](#) – [32.](#) i [sliku 7.](#)).

1. preporuka – Potrebno je poboljšati metodologiju za dodjelu financijskih sredstava zemljama susjedstva na način da ona postane standardizirana, usporediva i transparentna

Komisija i ESVD trebali bi u okviru svojih nadležnosti pretvoriti kriterije za dodjelu u mjerljive čimbenike kako bi se financijska sredstva zemljama susjedstva dodjeljivala na standardiziran, usporediv i transparentan način.

Ciljni rok provedbe: u odgovarajućem roku za sljedeći proces programiranja

2. preporuka – Potrebno je dodatno dokumentirati i strogo primjenjivati metodologiju za utvrđivanje dodjela financijskih sredstava zemljama izvan susjedstva

Komisija i ESVD trebali bi standardizirati sve korake kvantitativnog pristupa, opisati ih u jedinstvenom dokumentu i taj pristup strogo primjenjivati. Taj bi dokument trebao posebno uključivati sljedeće:

- opis upotrijebljenih čimbenika i pokazatelja, razlog za njihov odabir i precizne izvore podataka;
- postupak za uklanjanje zemalja iz izračuna;
- opis postupka korak po korak, uključujući pohranjivanje neobrađenih sirovih podataka, formule u svakoj fazi i očuvanja revizijskog traga;
- formaliziran i dosljedan postupak zamjene podatkovnih točaka koje nedostaju i postupanja u slučaju izuzetaka.

Ciljni rok provedbe: na vrijeme za sljedeći proces programiranja

86. Komisija i ESVD analizirali su stanja u partnerskim zemljama i njihove potrebe. Analizom su obuhvaćeni glavni politički, gospodarski, društveni i okolišni aspekti. U slučajevima u kojima je to bilo relevantno delegacije EU-a pripremile su procjene sukoba. Odabranim prioritetnim područjima suradnje i povezanim sektorima nastojale su se ispuniti potrebe relevantnih zemalja i prioriteta EU-a te se o njima raspravljalo sa širokim nizom dionika.

87. Odabrana prioritetna područja bila su široka, što omogućuje fleksibilnost prilagodbe nepredviđenim događajima, ali može ograničiti usmjerenost financiranja sredstvima EU-a. Iako je u Uredbi o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa propisano da se geografski programi trebaju temeljiti na potencijalnom učinku, višegodišnji okvirni programi nisu pokazali da su odabrani sektori intervencija bili oni u kojima bi se financiranjem sredstvima EU-a mogao postići velik učinak. Nije provedena usporedba potencijalnih sektora intervencija koja bi Komisiji i ESVD-u omogućila da to ostvare i obrazlože raspodjelu financijskih sredstava među prioritetnim područjima. Osim toga, delegacije EU-a nisu analizirale planirane javne rashode u relevantnim sektorima i višegodišnji okvirni programi djelomično su uključivali okvirne planirane doprinose drugih donatora (vidjeti odlomke [33.](#) – [54.](#)).

3. preporuka – Potrebno je pojasniti metodologiju za procjenu učinka potpore EU-a

Komisija i ESVD trebali bi u smjernicama pojasniti metodologiju za procjenu kako bi sektori u kojima EU poduzima intervencije bili oni s velikim učinkom.

Ciljni rok provedbe: na vrijeme za sljedeći proces programiranja

88. Cjelokupni proces od pripremne faze do donošenja višegodišnjih okvirnih programa trajao je tri godine. Uzrok tomu leži u nekoliko čimbenika, posebice u potrebi za uzimanjem u obzir društveno-gospodarskog učinka pandemije bolesti COVID-19 te kasnom donošenju Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa, koje se dogodilo tek u lipnju 2021., i povezanog delegiranog akta u srpnju 2021. Većina višegodišnjih okvirnih programa donesena je potom unutar šest mjeseci. Zbog tog procesa kasnilo se s početkom poduzimanja mjera u okviru Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa.

89. Delegacije EU-a analizirale su predloženu primjenu novog Europskog fonda za održivi razvoj plus. Za tu je analizu bio potreban znatan rad delegacija EU-a tijekom pripreme višegodišnjih okvirnih programa, zbog čega je njihova priprema bila odgođena. Razina konačne upotrebe tih financijskih sredstava neizvjesna je. Europski fond za održivi razvoj plus, inicijative skupine Team Europe i vodeće inicijative načini su provedbe i nije jasna potreba za njihovim uključivanjem u višegodišnje okvirne programe (vidjeti odlomke [55.](#) – [70.](#)).

4. preporuka – Potrebno je usmjeriti područje primjene procesa programiranja

Komisija i ESVD trebali bi usmjeriti proces programiranja na obvezne elemente višegodišnjih okvirnih programa, odgađajući neobvezne elemente za fazu provedbe.

Ciljni rok provedbe: na vrijeme za sljedeći proces programiranja

90. Višegodišnji okvirni programi uključuju velik broj pokazatelja za koje ne postoji obveza izvješćivanja. Velika većina pokazatelja obuhvaćenih uzorkom bila je konkretna, ali nejasne polazne i ciljne vrijednosti ili njihovo nepostojanje dovest će do izazova u području praćenja napretka postignutog u pogledu više od 20 % pokazatelja. Nedosljednom upotrebom pokazatelja Okvira za rezultate programa Globalna Europa ograničit će se potencijal za objedinjavanje rezultata na razini instrumenta (vidjeti odlomke **71.** – **83.**).

5. preporuka – Potrebno je pojednostavniti upotrebu pokazatelja višegodišnjih okvirnih programa i zajamčiti njezinu dosljednost

Kako bi olakšali objedinjavanje podataka iz pokazatelja, Komisija i ESVD trebali bi zajamčiti sljedeće:

- usklađeno i dosljedno uključivanje pokazatelja iz Okvira za rezultate programa Globalna Europa u višegodišnje okvirne programe te njihovu usklađenu i dosljednu upotrebu u tim programima;
- dosljednost pokazatelja u višegodišnjim okvirnim programima te godišnjim akcijskim planovima i programima;
- postojanje jasnih definicija, polaznih i ciljnih vrijednosti za svaki pokazatelj.

Ciljni rok provedbe: na vrijeme za sljedeći proces programiranja

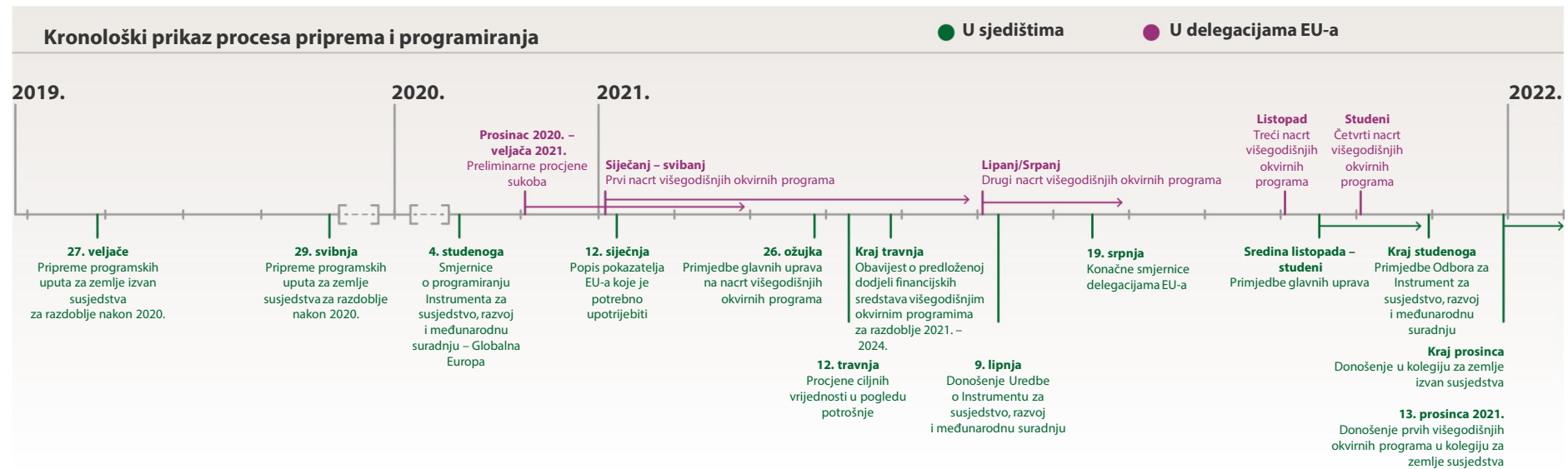
Ovo je izvješće usvojilo III. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Bettina Jakobsen, na sastanku održanom u Luxembourg 25. travnja 2023.

za Revizorski sud

Tony Murphy
predsjednik

Prilozi

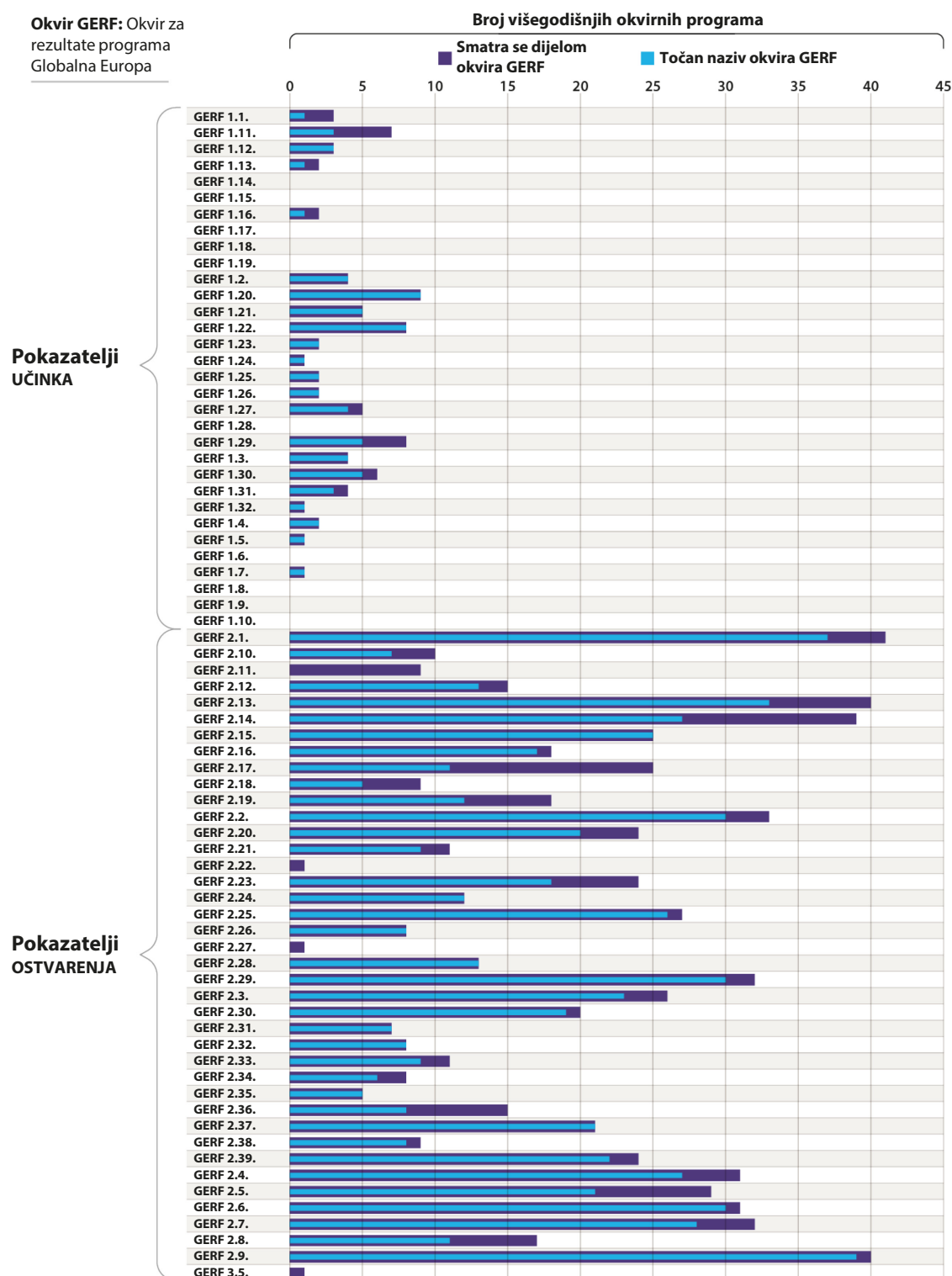
Prilog I. – Kronološki prikaz priprema i procesa programiranja



Izvor: Sud.

Prilog II. – Učestalost pokazatelja okvira GERF

Okvir GERF: Okvir za rezultate programa Globalna Europa



Izvor: Sud, na temelju višegodišnjih okvirnih programa.

Pokrate i skraćeni nazivi

EFOR+: Europski fond za održivi razvoj plus

ESVD: Europska služba za vanjsko djelovanje

FPI: Služba za instrumente vanjske politike

GERF: Okvir za rezultate programa Globalna Europa

GU INTPA: Glavna uprava za međunarodna partnerstva

GU NEAR: Glavna uprava za susjedsku politiku i pregovore o proširenju

NDICI-Global Europe

VFO: višegodišnji financijski okvir

Pojmovnik

Erasmus+: program EU-a za pružanje potpore obrazovanju, osposobljavanju, mladima i sportu.

Logički okvir: dokument u kojem se navode ciljevi i ishodi u odnosu na polazne i ciljne vrijednosti te pokazatelje.

Mješovito financiranje: praksa objedinjavanja bespovratnih sredstava EU-a sa zajmovima ili vlasničkim kapitalom javnih i privatnih financijera.

Odgovori Europske komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2023-14>

Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2023-14>

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je III. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Suda Bettina Jakobsen i koje je specijalizirano za rashodovna područja vanjskog djelovanja, sigurnosti i pravosuđa. Reviziju je predvodio član Suda Hannu Takkula, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Turo Hentila i ataše u njegovu uredu Nita Tennila, rukovoditelji Alejandro Ballester Gallardo i Pietro Puricella, voditelj radnog zadatka Piotr Zych te revizorice Aurelia Petliza i Agnieszka Swiech. Jezičnu podršku pružale su Laura McMillan i Zoe Dennis.



Slijeva nadesno: Turo Hentila, Pietro Puricella, Piotr Zych, Nita Tennila, Hannu Takkula.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2023.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-0197-5	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/779779	QJ-AB-23-014-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0226-2	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/712	QJ-AB-23-014-HR-N

Programiranje je proces u okviru kojeg EU utvrđuje svoje prioritete u području međunarodne suradnje. U reviziji koju je proveo Sud procijenjeno je jesu li Komisija i Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) na pravilan način programirale novoosnovani Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa. Sud je zaključio da su geografski programi kojima se nastojao ispuniti širok niz potreba partnerskih zemalja i prioriteta EU-a osmišljeni na sveobuhvatan način, ali da su u njima postojale manjkavosti u metodologijama koje su se primjenjivale za dodjelu financijskih sredstava partnerskim zemljama, kao i u načinu na koji je okvir za praćenje uspostavljen. Sud preporučuje Komisiji i ESVD-u da poboljšaju metodologiju za dodjelu financijskih sredstava i procjenu učinka potpore EU-a, usmjere područje primjene procesa programiranja te pojednostavne i dosljedno upotrebljavaju pokazatelje u višegodišnjim okvirnim programima.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors