

Posebno poročilo

Načrtovanje programov Instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa

Programi so sicer celoviti, ampak instrument sam ima pomanjkljivosti pri metodah za dodeljevanje sredstev in spremljanju učinkov



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–X
Uvod	01–13
NDICI – Globalna Evropa: novi instrument za zunanje delovanje EU	01–07
Proces programskega načrtovanja	08–13
Obseg revizije in revizijski pristop	14–17
Opažanja	18–83
Metodologija za dodeljevanje sredstev NDICI – Globalna Evropa ni bila povsem transparentna, dosledna ali celovita	18–32
Čeprav Komisija in ESZD sredstva dodeljujeta iz enega samega instrumenta, za to še vedno uporabljata različni metodologiji	20–24
Dodelitev sredstev državam sosedstva je temeljila na neprimerljivih in nezadostno dokumentiranih kvalitativnih ocenah	25–27
Metodologija za dodeljevanje sredstev državam zunaj sosedstva je bila kvantitativna, primerljiva in transparentnejša, vendar se ni dovolj temeljito uporabljala	28–32
Z večletnimi okvirnimi programi se je dajala prednost fleksibilnosti, vendar so bili sprejeti pozno, zaradi njihovega širokega obsega pa bi se lahko zmanjšal učinek financiranja EU	33–70
Komisija in ESZD sta analizirali potrebe na načrtovanih področjih sodelovanja in se posvetovali z večino deležnikov	35–46
Zaradi širokega obsega izbranih prednostnih področij bi lahko bil učinek financiranja EU manjši	47–54
Zaradi poznega sprejetja uredbe NDICI – Globalna Evropa so bili z zamudo sprejeti tudi večletni okvirni programi	55–59
Skupne pobude so pomenile veliko dodatnega dela in privedle do zamud pri programskem načrtovanju	60–70

V večletnih okvirnih programih ni bilo dovolj skupnih kazalnikov za merjenje napredka na ravni instrumenta	71–83
S kazalniki izbranih večletnih okvirnih programov se ne bodo nujno merili dejanski dosežki	72–77
Skupni okvir Komisije za rezultate še ni bil ustrezno prenesen v vse večletne okvirne programe	78–83
Zaključki in priporočila	84–90

Prilogi

Priloga I – Časovnica pripravljalne faze in programskega načrtovanja

Priloga II – Pogostost kazalnikov GERF

Kratice in okrajšave

Glosar

Odgovori Komisije in Evropske službe za zunanje delovanje

Časovnica

Revizijska ekipa

Povzetek

I Novi Instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa (NDICI – Globalna Evropa) je glavno finančno orodje za sodelovanje EU s partnerskimi državami. Njegov skupen proračun v višini 79,5 milijarde EUR, ki ga financira EU, pomeni več kot 70 % sredstev EU, dodeljenih zunanjemu delovanju v obdobju financiranja 2021–2027. V uredbi NDICI – Globalna Evropa so določena finančna sredstva za geografske in tematske programe ter rezervo za nastajajoče izzive in prednostne naloge.

II Programsko načrtovanje je proces, s katerim EU opredeli svoje prednostne naloge za mednarodno sodelovanje. Načrtovanje programov instrumenta NDICI – Globalna Evropa zajema pripravo in sprejetje nacionalnih, regionalnih in tematskih večletnih okvirnih programov za države sosedstva in države zunaj njega. Evropsko računsko sodišče (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) je revidiralo geografske programe, v katerih so bila opredeljena prednostna področja in sektorji v vsaki partnerski državi za sedem let (2021–2027) ter določena finančna sredstva za prva štiri leta (2021–2024). Pričakuje, da bo s svojim delom pripomoglo k izboljšanju finančnih dodelitev za preostala tri leta (2025–2027) in zasnovi naslednjega obdobja programskega načrtovanja.

III Cilj Sodišča je bil oceniti, ali sta Komisija in Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD) ustrezno načrtovali programe instrumenta NDICI – Globalna Evropa.

IV Sodišče je ugotovilo, da sta Komisija in ESZD na splošno pripravili celovite geografske programe, s katerimi se obravnavajo najrazličnejše potrebe partnerskih držav in prednostne naloge EU, vendar je odkrilo pomanjkljivosti v metodologijah za dodeljevanje sredstev partnerskim državam in zasnovi okvira za spremljanje.

V Čeprav sta Komisija in ESZD združili financiranje v en sam instrument, sta uporabljali različni metodologiji za dodeljevanje sredstev državam sosedstva in državam zunaj njega.

VI Sodišče je ugotovilo, da Komisija in ESZD za države sosedstva nista uporabili standardizirane in transparentne metodologije dodeljevanja. Komisija in ESZD sta izvedli kratke opisne ocene držav, ki niso bile primerljive. Sodišče ni moglo ugotoviti, kako so bila merila za dodelitev iz uredbe NDICI – Globalna Evropa povezana s finančnimi dodelitvami.

VII Nasprotno pa so bile dodelitve državam zunaj sosedstva izračunane na bolj primerljiv in transparenten način na podlagi formule, v kateri so bila upoštevana načela za programsko načrtovanje. Sodišče je svoje izračune v splošnem sicer lahko uskladilo s podatki Komisije in ESZD, vendar je ugotovilo pomanjkljivosti pri uporabi te formule, med drugim v zvezi z zbiranjem in obdelavo surovih podatkov ter s tem povezanim dokumentiranjem procesov.

VIII Komisija in ESZD sta analizirali razmere v partnerskih državah in njihove potrebe. Izbrana prednostna področja za posamezne programe so bila široka, kar sicer omogoča prilagodljivost nepredvidenim dogodkom, vendar lahko zmanjša osredotočenost financiranja EU in posledično njegov učinek. Zaradi poznega sprejetja uredbe NDICI – Globalna Evropa so bili z zamudo sprejeti tudi večletni okvirni programi.

IX Večletni okvirni programi so vključevali ustrezne, vendar številne kazalnike smotrnosti, katerih uporaba ni bila obvezna. Velika večina kazalnikov je bila specifična, vendar jih je več kot 20 % imelo nejasne ali manjkajoče izhodiščne in ciljne vrednosti. Poleg tega bo zaradi različne in nedosledne uporabe skupnih kazalnikov EU manj možnosti za združevanje rezultatov.

X Na podlagi teh zaključkov Sodišče Komisiji in ESZD priporoča, naj:

- izboljšata metodologijo za dodeljevanje sredstev državam sosedstva, da bo to standardizirano, primerljivo in transparentno,
- podrobneje dokumentirata in dosledno uporabljata metodologijo, po kateri se sredstva dodeljujejo državam zunaj sosedstva,
- pojasnita metodologijo, s katero se ocenjuje učinek podpore EU,
- osredotočita programsko načrtovanje,
- poenostavita kazalnike v večletnih okvirnih programih in zagotovita, da se dosledno uporabljajo.

Uvod

NDICI – Globalna Evropa: novi instrument za zunanje delovanje EU

01 Instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa (NDICI – Globalna Evropa) je glavno finančno orodje za sodelovanje EU s partnerskimi državami. Zajema več kot 70 % sredstev EU, dodeljenih zunanjemu delovanju v večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 (glej [tabela 1](#)).

Tabela 1 – Proračunska sredstva EU za zunanje delovanje (v tekočih cenah)

Instrument	Znesek (v milijonih EUR)	Delež razdelka 6
NDICI – Globalna Evropa	79 462	72 %
Instrument za predpristopno pomoč	14 162	13 %
Humanitarna pomoč	11 569	10 %
Skupna zunanja in varnostna politika	2 679	2 %
čezmorske države in ozemlja, vključno z Grenlandijo	500	1 %
Drugo	2 225	2 %
Razdelek 6 večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 – Sosedstvo in svet – skupaj	110 597	100 %

Vir: Evropska komisija

02 NDICI – Globalna Evropa je bil sprejet junija 2021¹ in se uporablja z retroaktivnim učinkom od 1. januarja 2021. Z njim so bili združeni številni instrumenti, ki so se v obdobju 2014–2020 uporabljali za izvajanje zunanjega delovanja (glej [slika 1](#)) in od katerih nekateri niso bili vključeni v proračun EU. Namen te združitve je bil obravnavati probleme, navedene v oceni učinka NDICI² in različnih vrednotenjih prejšnjih

¹ Uredba (EU) št. 947/2021 Evropskega parlamenta in Sveta.

² Evropska komisija, *Impact assessment accompanying the document 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument'*, SWD(2018) 337 final.

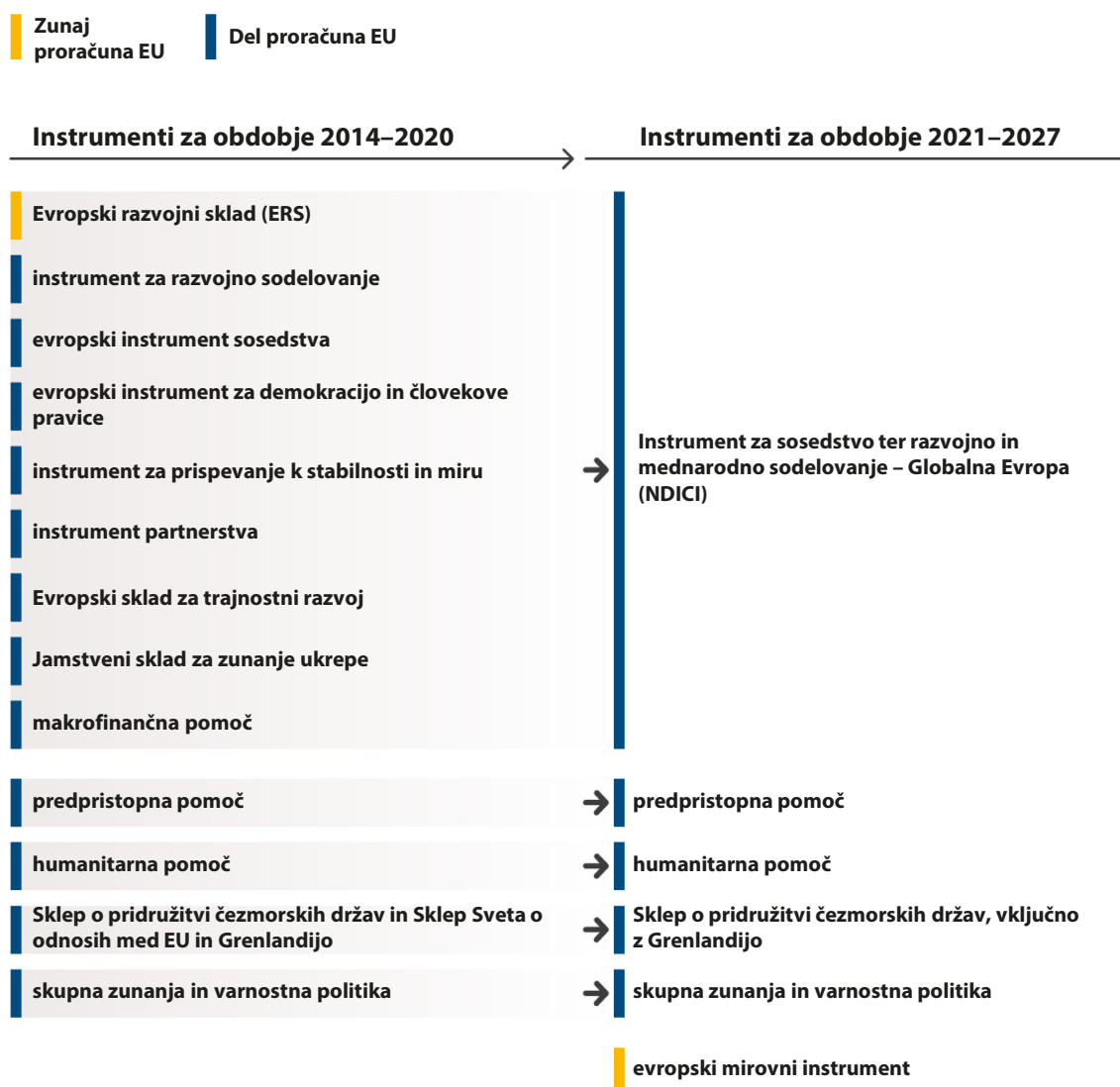
instrumentov, kot so podvajanje pomoči, različni cilji, nezadostna fleksibilnost, potreba po poenostavitvi³, boljše vključevanje zadevnih vidikov in bolj strateški pristop⁴.

³ Delovni dokument služb Komisije, *Evaluation of the Development Cooperation Instrument*, SWD(2017) 600 final, str. 20; delovni dokument služb Komisije, *Evaluation of the 11th European Development Fund*, SWD(2017) 601 final, str. 22; delovni dokument služb Komisije, *Evaluation of the European Neighbourhood Instrument*, SWD(2017) 602 final, str. 32; Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, *Poročilo o vmesnem pregledu instrumentov za zunanje financiranje*, COM(2017) 720 final, str. 10, 13 in 19.

⁴ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, *Poročilo o vmesnem pregledu instrumentov za zunanje financiranje*, COM(2017) 720 final, str. 20.

Evropska komisija, *Coherence Report – Insights from the external evaluation of the external financing instruments*, julij 2017, str. 20.

Slika 1 – Instrumenti EU za zunanje delovanje (primerjava obdobj 2014–2020 in 2021–2027)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumentov Komisije

03 NDICI – Globalna Evropa sestavljajo trije stebri:

- o geografski steber (60 388 milijonov EUR) za sodelovanje EU z naslednjimi štirimi regijami: podsaharska Afrika, sosedstvo, Azija in Pacifik ter Ameriki in Karibi,
- o tematski steber (6 358 milijonov EUR), ki dopolnjuje geografski steber s podporo za človekove pravice in demokracijo, organizacije civilne družbe, mir, stabilnost in preprečevanje konfliktov ter svetovne izzive,
- o steber za hitro odzivanje (3 182 milijonov EUR), katerega ukrepi niso vključeni v pripravo programov in ki je namenjen hitremu odzivanju na krize, podpori preprečevanju konfliktov, povečanju odpornosti držav, družb, skupnosti in

posameznikov, povezovanju humanitarne pomoči in razvojnih ukrepov ter zagotavljanju zgodnjega ukrepanja za doseganje ciljev zunanje politike.

04 NDICI vključuje tudi rezervo za nastajajoče izzive in prednostne naloge (9 534 milijonov EUR), namenjeno nepredvidenim potrebam in prednostnim nalogam, s katero se lahko dopolnjujejo sredstva iz treh navedenih stebrov.

05 Za geografski in tematski steber je treba pripraviti večletne okvirne programe, v katerih so za sedemletno obdobje določeni cilji in prednostne naloge, namenjeni reševanju opredeljenih izzivov.

06 Ukrepi, ki se financirajo iz geografskega stebra, se izvajajo z nacionalnimi in regionalnimi programi. Ti geografski večletni okvirni programi zajemajo tudi novi Evropski sklad za trajnostni razvoj plus⁵ (EFSD+), finančno orodje za spodbujanje naložb z zagotavljanjem jamstev in združevanjem nepovratnih sredstev EU z bančnimi posojili (mešano financiranje). Poleg tega so EU in njene države članice leta 2020 združile moči in sprejele pristop Ekipe Evropa⁶, s katerim v okviru pobud Ekipe Evropa usklajujejo svoje ukrepe (glej odstavek **63**).

07 S tematskimi programi se podpirajo globalne in nadregionalne pobude, varujejo svetovne javne dobrine ali obravnavajo svetovni izzivi. Uporabljajo se lahko tudi v državah, za katere ni bil pripravljen nacionalni večletni okvirni program (člen 4(5) uredbe NDICI – Globalna Evropa).




Proces programskega načrtovanja

08 Programsko načrtovanje je proces, s katerim EU opredeli svoje prednostne naloge za mednarodno sodelovanje. Sam proces je opisan v poglavju I (naslov II) uredbe NDICI – Globalna Evropa, v poglavju II pa so navedene posebne določbe za območje sosedstva. V uredbi NDICI – Globalna Evropa je poudarjeno, kako pomemben je dialog z državami članicami EU in zadevnimi partnerskimi državami ter usklajenost s strateškimi cikli partnerskih držav. S programskim načrtovanjem geografskih programov se zagotavlja specifičen okvir za sodelovanje, ki temelji na načelih za programsko načrtovanje za vse države (člen 13(2)), dopoljenih s specifičnimi določbami za sosedstvo (člen 19(2)) (glej *slika 2*).

⁵ Spletišče Mednarodna partnerstva – [Evropski sklad za trajnostni razvoj plus](#).

⁶ Spletišče Mednarodna partnerstva – [pobude Ekipe Evropa](#).

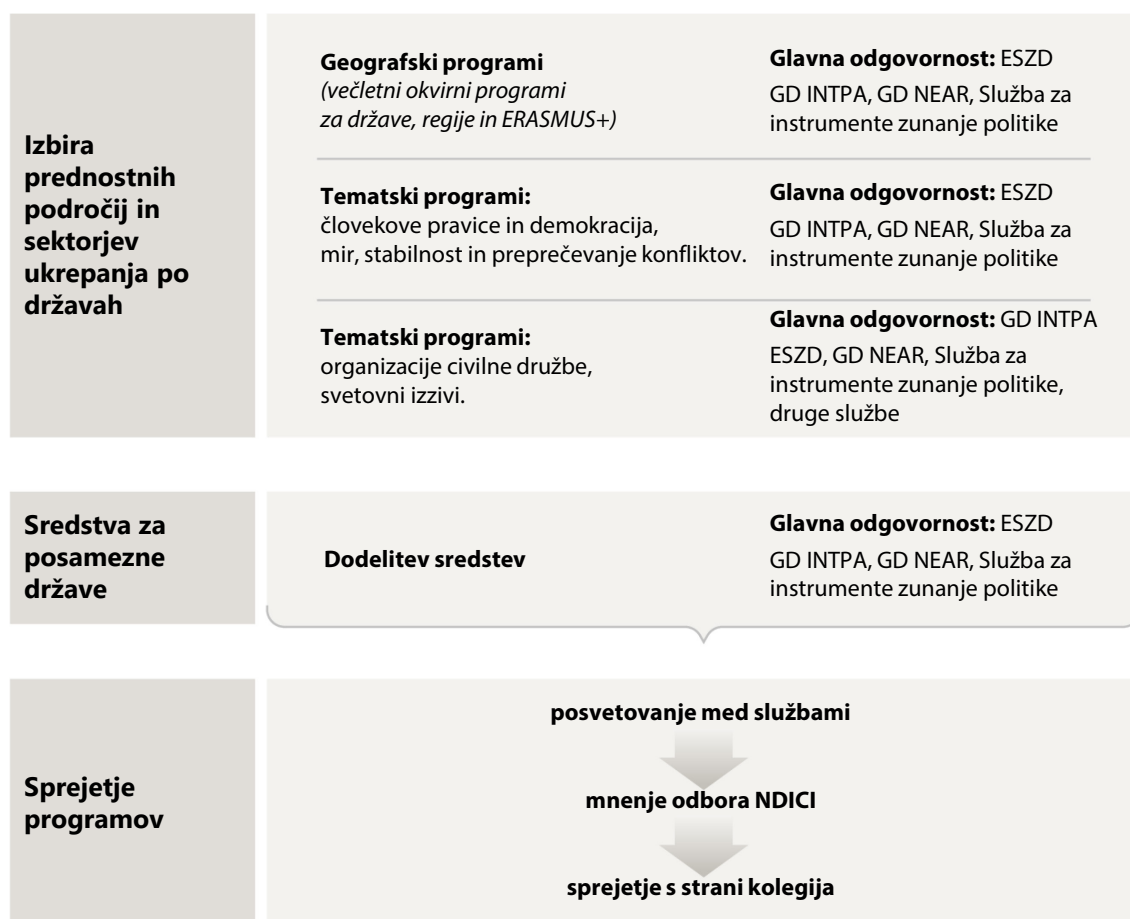
Slika 2 – Merila za dodelitev sredstev in načela programskega načrtovanja

Geografski programi načela programskega načrtovanja na podlagi člena 13(2) uredbe NDICI – Globalna Evropa		Posebne določbe za države sosodstva merila za dodelitev sredstev na podlagi člena 19(2) uredbe NDICI – Globalna Evropa
<p><i>potrebe</i>, določene na podlagi posebnih meril, ob upoštevanju prebivalstva, revščine, neenakosti, človekovega razvoja, gospodarske in okoljske ranljivosti, državne in družbene odpornosti ter učinka dolgotrajnih in ponavljajočih se kriz</p>	Potrebe 	<p><i>potrebe</i>, pri čemer se uporabijo kazalniki, kot so število prebivalcev, neenakosti in stopnja razvoja</p>
<p><i>zmogljivost in zavezanost partnerjev</i> za promoviranje skupnih vrednot, načel in interesov, vključno s človekovimi pravicami, temeljnimi svoboščinami, demokracijo, pravno državo, dobrim upravljanjem, bojem proti korupciji, odprtim državljanskim prostorom in enakostjo spolov, ter za podpiranje skupnih ciljev, večstranskih zavezništev in sodelovanja, mednarodnega sistema, ki temelji na pravilih, ter uresničevanja prednostnih nalog Unije</p> <p><i>zaveze partnerjev</i>, vključno s tistimi, ki so bile dogovorjene skupaj z Unijo, in njihova uspešnost, določena na podlagi meril, kot so politične reforme; ter gospodarski in družbeni razvoj, okoljska trajnostnost in učinkovita uporaba pomoči, ob upoštevanju posebnosti in razvojne ravni partnerskih držav</p> <p><i>zmogljivosti partnerjev</i> za mobilizacijo in učinkovito uporabo domaćih sredstev ter dostopanje do finančnih sredstev in pregledno upravljanje sredstev v podporo nacionalnim razvojnim prednostnim nalogam, pa tudi njihove absorpcijske sposobnosti</p>	Zaveze in zmogljivosti 	<p><i>zavezanost</i> izvajanju skupno dogovorjenih političnih, gospodarskih, okoljskih in družbenih ciljev reform ter <i>napredek pri tem</i></p> <p><i>zavezanost</i> vzpostavitvi trdne in trajne demokracije, pravne države, dobrega upravljanja, človekovih pravic in boja proti korupciji ter <i>napredek pri tem</i></p> <p>partnerstvo z Unijo, vključno z ravnijo ambicij za to partnerstvo</p> <p>Absorpcijska sposobnost</p>
<p><i>morebitni učinek financiranja Unije</i> v partnerskih državah in regijah</p>	Potencialni učinek 	<p><i>morebiten učinek podpore Unije</i> v okviru instrumenta NDICI</p>

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi Uredbe (EU) št. 947/2021

09 Proces načrtovanja programov instrumenta NDICI – Globalna Evropa je sestavljen iz priprave in sprejetja programskih dokumentov (večletnih okvirnih programov). Nacionalne večletne okvirne programe pripravijo delegacije EU v sodelovanju s Komisijo in Evropsko službo za zunanje delovanje (ESZD), zlasti Generalnim direktoratom za mednarodna partnerstva (GD INTPA), Generalnim direktoratom za sosedstvo in širitvena pogajanja (GD NEAR) in Službo za instrumente zunanje politike. Komisija in ESZD po posvetovanju z ustreznimi delegacijami EU in drugimi službami Komisije pripravita tudi regionalne in tematske programe. Države članice predložijo svoja mnenja v odboru NDICI – Globalna Evropa, končno odločitev pa sprejme kolegij komisarjev Komisije. Razdelitev odgovornosti je prikazana na [sliki 3](#).

Slika 3 – Odgovornosti v procesu programskega načrtovanja



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi internih dokumentov Komisije

10 Komisija je do decembra 2022 sprejela večletne okvirne programe za 102 partnerski državi in pet regij (podsaharsko Afriko, južno sosedstvo, vzhodno sosedstvo, Azijo/Pacifik ter Ameriki in Karibe), štiri tematske programe ter večletni okvirni program za program Erasmus+. Zaradi specifičnih okoliščin v sedmih partnerskih državah, še ni bil v sprejetje predlagan noben njihov večletni okvirni program. Ker ni

podlage za načrtovanje programov v obliki skupnega dokumenta, večletna okvirna programa za Maroko in Tunizijo še nista dokončana.

11 Čeprav programi financiranja zajemajo obdobje sedmih let, sta Komisija in ESZD sredstva v večletnih okvirnih programih partnerskim državam dodelili le za štiriletno obdobje (2021–2024). Preostala sredstva bodo razdeljena po vmesnem pregledu na podlagi vmesnega vrednotenja, ki naj bi bilo dokončano do decembra 2024 (glej odstavek 54).

12 Za večji učinek skupnega sodelovanja EU se v uredbi NDICI – Globalna Evropa močno spodbuja skupno programsko načrtovanje, kadar je to mogoče in ustrezno. Pri skupnem programskem načrtovanju se EU in njene države članice skupaj z nacionalnimi razvojnimi agencijami in finančnimi institucijami dogovorijo o sprejetju skupnega večletnega programskega dokumenta, v katerem je določeno njihovo sodelovanje s partnersko državo.

13 Z NDICI – Globalna Evropa se določata razvojna pomoč in zunanje sodelovanje EU za celotno obdobje večletnega finančnega okvira. Ustrezno programsko načrtovanje je ključno za to, da se s podporo EU obravnavajo potrebe partnerskih držav ter hkrati upoštevajo njihova zavezanost izvajanju reform, njihove zmogljivosti in prispevki drugih donatorjev. Dobro programsko načrtovanje je zato eden bistvenih pogojev za uspešno izvajanje in boljši učinek, tj. vidika, h katerima je zavezana EU⁷.

⁷ Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči, agenda za ukrepanje iz Akre in forum na visoki ravni o učinkovitosti pomoči v Busanu.

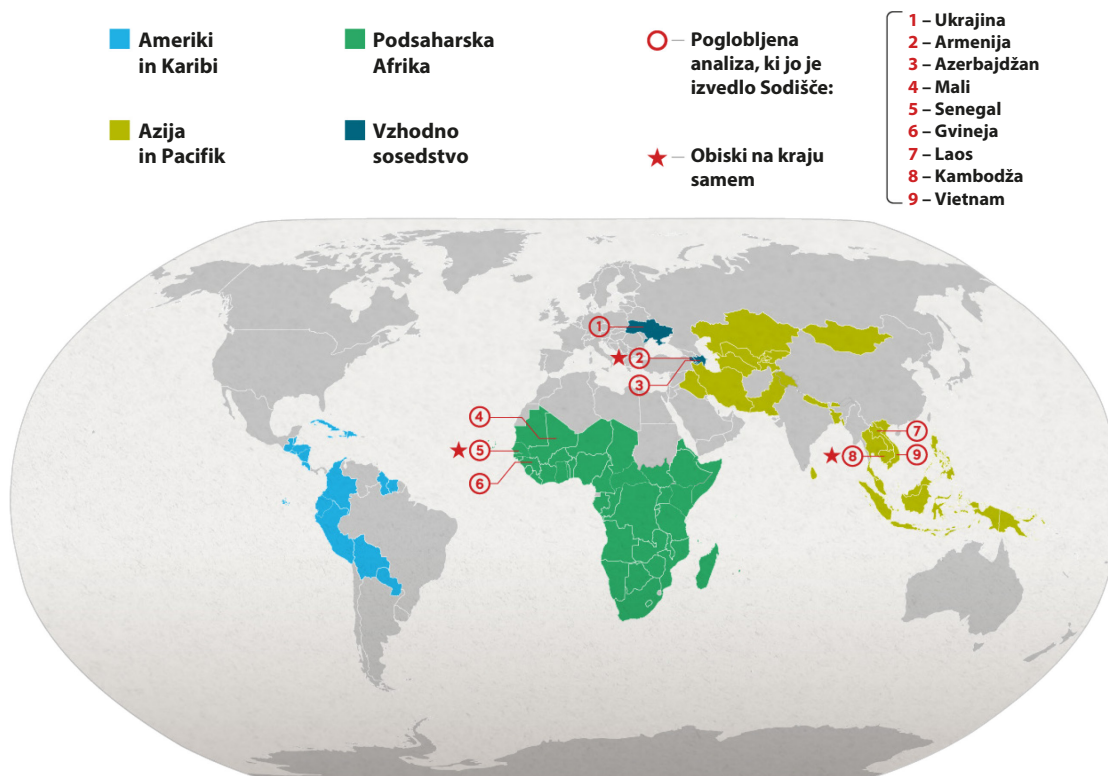
Obseg revizije in revizijski pristop

14 Cilj revizije, ki jo je opravilo Sodišče, je bil oceniti, ali sta Komisija in ESZD ustrezno načrtovali programe instrumenta NDICI – Globalna Evropa, in dati priporočila, kako izboljšati prihodnje procese programskega načrtovanja, s katerimi želi Sodišče prispevati zlasti k vmesnemu pregledu instrumenta NDICI – Globalna Evropa leta 2024. Da bi lahko Sodišče odgovorilo na glavno vprašanje, je obravnavalo tri podvprašanja:

- o Ali sta Komisija in ESZD pri dodeljevanju sredstev NDICI – Globalna Evropa uporabljali zanesljivo metodologijo, ki temelji na strateških načelih?
- o Ali sta Komisija in ESZD izbrali prednostna področja in sektorje na podlagi ustrezne ocene razvojnih razmer in potreb?
- o Ali je v programskih dokumentih določen celovit pristop k spremljanju rezultatov NDICI – Globalna Evropa?

15 Sodišče je pri svojem delu pregledalo notranja navodila, smernice, delovne dokumente, sklepe in poročila Komisije in ESZD. Revizijo je izvedlo na podlagi pregleda vseh nacionalnih večletnih okvirnih programov, ki so bili sprejeti do 31. maja 2022 (skupaj 89). Pri tem pregledu je preučilo horizontalne teme, kot so prednostna področja, skupno programsko načrtovanje, pobude Ekipe Evropa, EFSD+ ali kazalniki spremljanja. Poleg tega je analiziralo, ali so bili začetni večletni okvirni programi pravočasni, in izvedlo poglobljeno analizo vzorca devetih nacionalnih večletnih okvirnih programov (Senegal, Mali, Gvinejo, Kambodžo, Vietnam, Laos, Ukrajino, Armenijo in Azerbajdžan), ki so se nanašali na tri geografske regije (podsaharska Afrika, vzhodno sosedstvo ter Azija in Pacifik) in bili finančno najpomembnejši. V vsaki od regij v vzorcu je obiskalo eno državo (Senegal, Armenijo in Kambodžo), za druge države v vzorcu pa je izvedlo dokumentacijske preglede (glej [sliko 4](#)). Da bi opredelilo morebitno dopolnjevanje ali podvajanje med regionalnimi in nacionalnimi večletnimi okvirnimi programi, je preučilo tudi regionalne večletne okvirne programe, ki so se nanašali na države v vzorcu.

Slika 4 – Večletni okvirni programi, zajeti v reviziji



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi večletnih okvirnih programov

16 Sodišče je pregledalo dodeljena finančna sredstva, prednostna področja, sektorje (na podlagi informacij o oznakah Odbora za razvojno pomoč (DAC)), načrtovane kazalnike, pobude Ekipe Evropa in dodelitve iz EFSD+ za vsako državo. V vzorcu je analiziralo izbiro sektorjev za sodelovanje, usklajevanje med donatorji, posvetovanja z nacionalnimi organi in civilno družbo, skladnost z regionalnimi in tematskimi programi ter vzpostavljene ureditve spremljanja. Svojo analizo je dopolnilo z razgovori z ESZD, Komisijo, delegacijami EU in različnimi deležniki (npr. donatorji, ministrstvi in organizacijami civilne družbe) v obiskanih državah.

17 Pri reviziji se je osredotočilo na geografske programe, zlasti nacionalne večletne okvirne programe (glej odstavek **03**).

Opažanja

Metodologija za dodeljevanje sredstev NDICI – Globalna Evropa ni bila povsem transparentna, dosledna ali celovita

18 V uredbi NDICI – Globalna Evropa⁸ so določena finančna sredstva za geografske in tematske programe, ukrepe hitrega odzivanja ter rezervo za nastajajoče izzive in prednostne naloge (glej [tabelo 2](#)).

Tabela 2 – Finančna sredstva NDICI – Globalna Evropa (2021–2027)

	Finančna sredstva (v milijonih EUR)	Delež skupnih proračunskih sredstev NDICI – Globalna Evropa
Geografski programi	60 388	76 %
Podsaharska Afrika	najmanj 29 181	37 %
Sosedstvo	najmanj 19 323	24 %
Azija in Pacifik	8 489	11 %
Ameriki in Karibi	3 395	4 %
Tematski programi	6 358	8 %
Človekove pravice in demokracija	1 362	2 %
Organizacije civilne družbe	1 362	2 %
Mir, stabilnost in preprečevanje konfliktov	908	1 %
Svetovni izzivi	2 726	3 %
Ukrepi hitrega odzivanja	3 182	4 %
Rezerva za nastajajoče izzive in prednostne naloge	9 534	12 %
NDICI – Globalna Evropa SKUPAJ	79 462	100 %

Vir: Uredba (EU) št. 947/2021

⁸ Člen 6 Uredbe (EU) 947/2021 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. junija 2021 o vzpostavitvi Instrumenta za sosredstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa.

19 Sodišče je ocenilo, kako so bila sredstva NDICI – Globalna Evropa dodeljena vsem nacionalnim večletnim okvirnim programom. Zlasti je analiziralo, ali so bila finančna sredstva dodeljena na podlagi doslednih, transparentnih, merljivih in primerljivih ocen, ki so odražale ključna načela za dodeljevanje in programsko načrtovanje iz uredbe NDICI – Globalna Evropa (glej odstavek **08** in *slika 2*). Preverilo je, ali sta Komisija in ESZD v svojih ocenah upoštevali morebitne prispevke drugih donatorjev, ki vplivajo na potrebe in absorpcijsko sposobnost partnerskih držav, ter tveganje goljufij. Preučilo je tudi zanesljivost metodologije za dodelitev sredstev, ki se uporablja za države zunaj sosedstva, in utemeljitev morebitnih *ad hoc* prilagoditev.

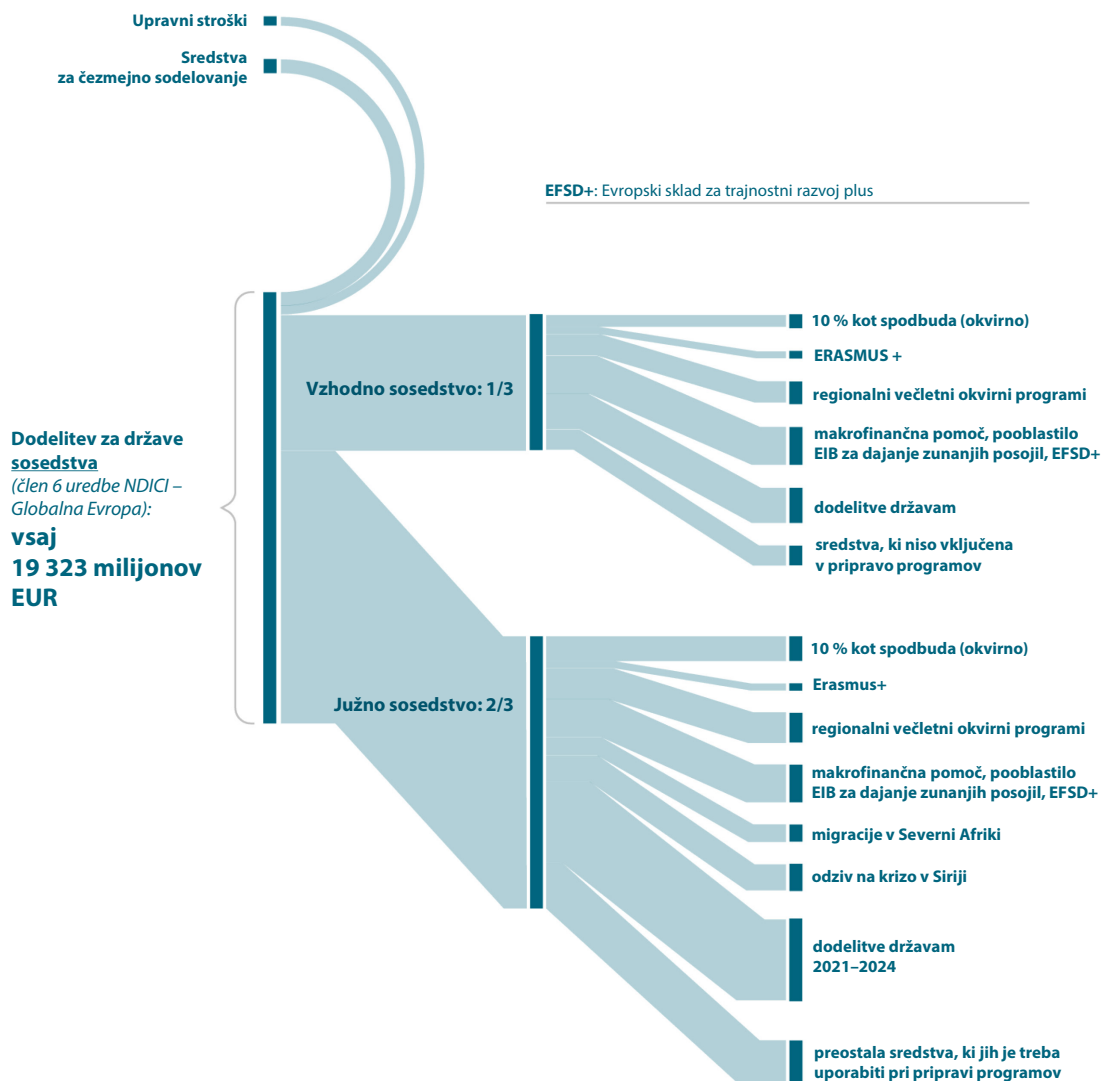
Čprav Komisija in ESZD sredstva dodeljujeta iz enega samega instrumenta, za to še vedno uporabljata različni metodologiji

20 Komisija in ESZD sta od sredstev za geografska območja odšteli sredstva za kritje upravnih stroškov ter sredstva za program ERASMUS+, regionalne prednostne naloge, čezmejno sodelovanje (za države sosedstva) in druge naložbe. Preostala sredstva sta nato razdelili med predlagane večletne okvirne programe posameznih držav. Na *sliki 5* in *sliki 6* je prikazano, kako so v uredbi razčlenjena sredstva, ki so na voljo za države sosedstva in države zunaj njega.

21 Tretjina sredstev za sosedstvo je bila dodeljena državam vzhodnega sosedstva (Armenijo, Azerbajdžan, Belorusijo, Gruzijo, Moldavijo in Ukrajino), dve tretjini pa državam južnega sosedstva (Alžirijo, Egipt, Izrael, Jordanijo, Libanon, Libijo, Maroko, Palestino, Sirijo in Tunizijo). Cilj uredbe NDICI – Globalna Evropa je zagotoviti ustrezno geografsko uravnoteženost (uvodna izjava 27). Okvirni razmerji ene tretjine in dveh tretjin sta bili izpeljani iz prejšnjega programskega obdobja (2014–2020) in v uredbi NDICI – Globalna Evropa nista določeni. Evropski svet je v sklepih iz julija 2020⁹ ponovno poudaril, da je treba ohraniti ustrezno geografsko uravnoteženost, pri čemer pa razmerij ni določil.

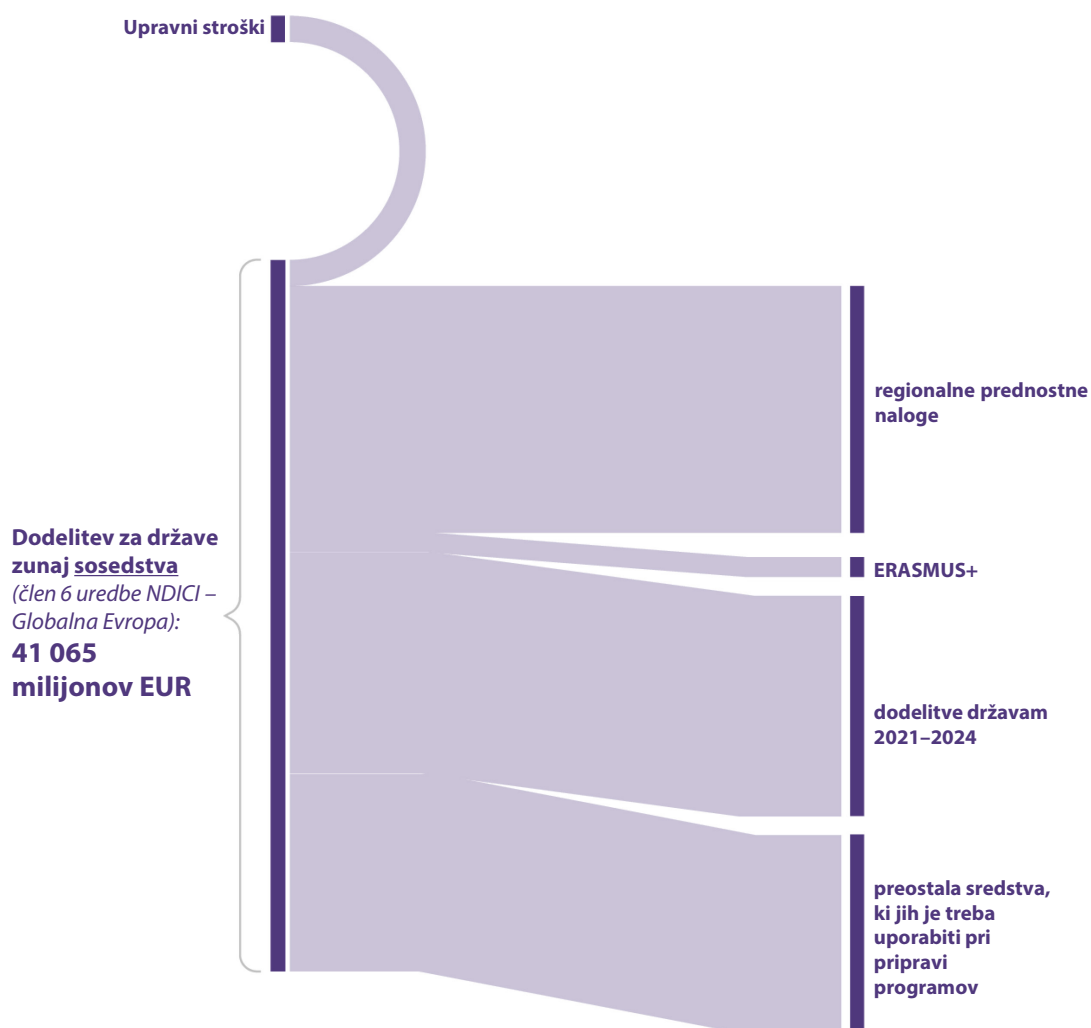
⁹ Sklepi Evropskega sveta, *izredno zasedanje Evropskega sveta* (17., 18., 19., 20. in 21. julij 2020), odstavek 120, str. 55.

Slika 5 – Razčlenitev sredstev za države sosedstva



Vir: Evropsko računsko sodišče

Slika 6 – Razčlenitev sredstev za države zunaj sosedstva



Vir: Evropsko računsko sodišče

22 Čeprav Komisija in ESZD finančna sredstva dodeljujeta iz enega samega instrumenta, za različne geografske programe uporabljata različni metodologiji. Za države zunaj sosedstva uporabljata kvantitativni pristop, ki temelji na zbranih podatkih z naknadnimi kvalitativnimi prilagoditvami. Zbrane podatke v obliki kazalnikov sta pretvarjali v prilagojene številčne vrednosti, dodelitve pa sta izračunali z uporabo formule (glej odstavek [28–32](#)).

23 Komisija in ESZD menita, da kvantitativni pristop ne bi bil primeren za obravnavanje posebnosti držav sosedstva. Zadevne službe so poudarile omejeno število držav v regijah sosedstva in velike razlike med temi državami v smislu prebivalstva in človekovega razvoja. Po mnenju Komisije in ESZD bi se s kvantitativnim pristopom, ki se uporablja za države zunaj sosedstva, dajala prednost gosto poseljenim državam, da pa bi se ustrezno upoštevale potrebe po sodelovanju, bi bilo potrebnih

preveč prilagoditev. Kljub temu bi Komisija in ESZD lahko določili najvišjo vrednost, kot sta to storili za prebivalstvo in bruto nacionalni dohodek za države zunaj sosedstva.

24 Združitev več instrumentov v en sam instrument naj bi prispevala k večji skladnosti na področju zunanega delovanja, poenostavitvi postopkov in boljši transparentnosti porabe. Uporaba različnih metodologij dodeljevanja za države v različnih geografskih regijah ne prispeva k dosegu teh ciljev. Poleg tega ovira primerljivost in transparentnosti ocen ter zadevnih finančnih dodelitev.

Dodelitev sredstev državam sosedstva je temeljila na neprimerljivih in nezadostno dokumentiranih kvalitativnih ocenah

25 Komisija in ESZD sta za države sosedstva opravili kratke opisne ocene ter se pri tem sklicevali na merila iz uredbe NDICI – Globalna Evropa (glej [slika 2](#)). Kvalitativne metodologije nista uporabili za Sirijo, Libijo, Izrael in Belorusijo, saj zaradi političnih premislekov nista predvideli nobenih večletnih okvirnih programov.

26 Vendar je Sodišče ugotovilo, da teh 12 ocen ni bilo primerljivih, saj merila za dodelitev sredstev niso bila upoštevana sistematično, izrazi pa so bili uporabljeni nedosledno (glej [okvir 1](#)). Poleg tega ni bilo dokazov za merila, uporabljena v ocenah (visoka ali zelo visoka absorpcijska sposobnost, navedena v oceni, na primer ni bila podprta s podatki). Ker ocene potreb, zavezanosti izvajanju reform in napredka pri tem, ravni partnerstva in absorpcijske sposobnosti niso bile standardizirane, Sodišče ni moglo ugotoviti, kakšna je bila povezava med dodeljenimi finančnimi sredstvi in razvrstitvijo držav v skladu z uveljavljenimi merili. Komisija in ESZD nista upoštevali tudi morebitnih prispevkov drugih donatorjev. Čeprav podpora donatorjev pri merilih za dodelitev sredstev ni upoštevana, vpliva na oceno potreb in absorpcijsko sposobnost.

Okvir 1

Primeri neprimerljivih ocen držav sosedstva

Komisija in ESZD v kratkih opisnih ocenah držav sosedstva nista v celoti obravnavali naslednjih vidikov:

- ravni človekovega razvoja, prilagojenega glede na neenakost, kot kazalnik potreb: ocenjene le za sedem od 12 držav, merila za razvrstitev (nizka/srednja/visoka) pa niso bila dokumentirana, čeprav temeljijo na merljivem kazalniku,
- absorpcijska sposobnost partnerskih držav: Komisija je uporabila široko paleto neprimerljivih izrazov (npr. nekoliko nižja od povprečja regije, primerljivo nižja kot pri večini partnerjev v regiji itd.),
- bruto domači proizvod na prebivalca: naveden samo za Maroko, Libijo in Alžirijo.

27 Finančne dodelitve v nacionalnih večletnih okvirnih programih, predlaganih za sprejetje, so rezultat teh ocen in notranjih pogajanj, ki odražajo politični kontekst in pri katerih je upoštevana raven sodelovanja. Merila za dodelitev sredstev, navedena v uredbi, so večinoma kvalitativna in niso bila pretvorjena v merljive dejavnike, ki bi bili standardizirani in primerljivi. Zato Sodišče ni moglo ponoviti procesa, po katerem so bila dodeljena finančna sredstva.

Metodologija za dodeljevanje sredstev državam zunaj sosedstva je bila kvantitativna, primerljiva in transparentnejša, vendar se ni dovolj temeljito uporabljala

28 Komisija in ESZD sta skupaj oblikovali metodologijo za dodeljevanje sredstev na podlagi formule, ki odraža načela načrtovanja programov iz člena 13(2) uredbe, zlasti potrebe partnerskih držav (vključno z dejavniki, kot sta prebivalstvo in bruto nacionalni dohodek na prebivalca) in njihovo uspešnost pri vprašanih upravljanja.

29 Kvantitativna metodologija za dodeljevanje sredstev je transparentnejša in olajšuje revizijsko sled, kar omogoča neodvisno ponovitev postopka, po katerem je bila uporabljena metodologija, in primerljivost med državami.

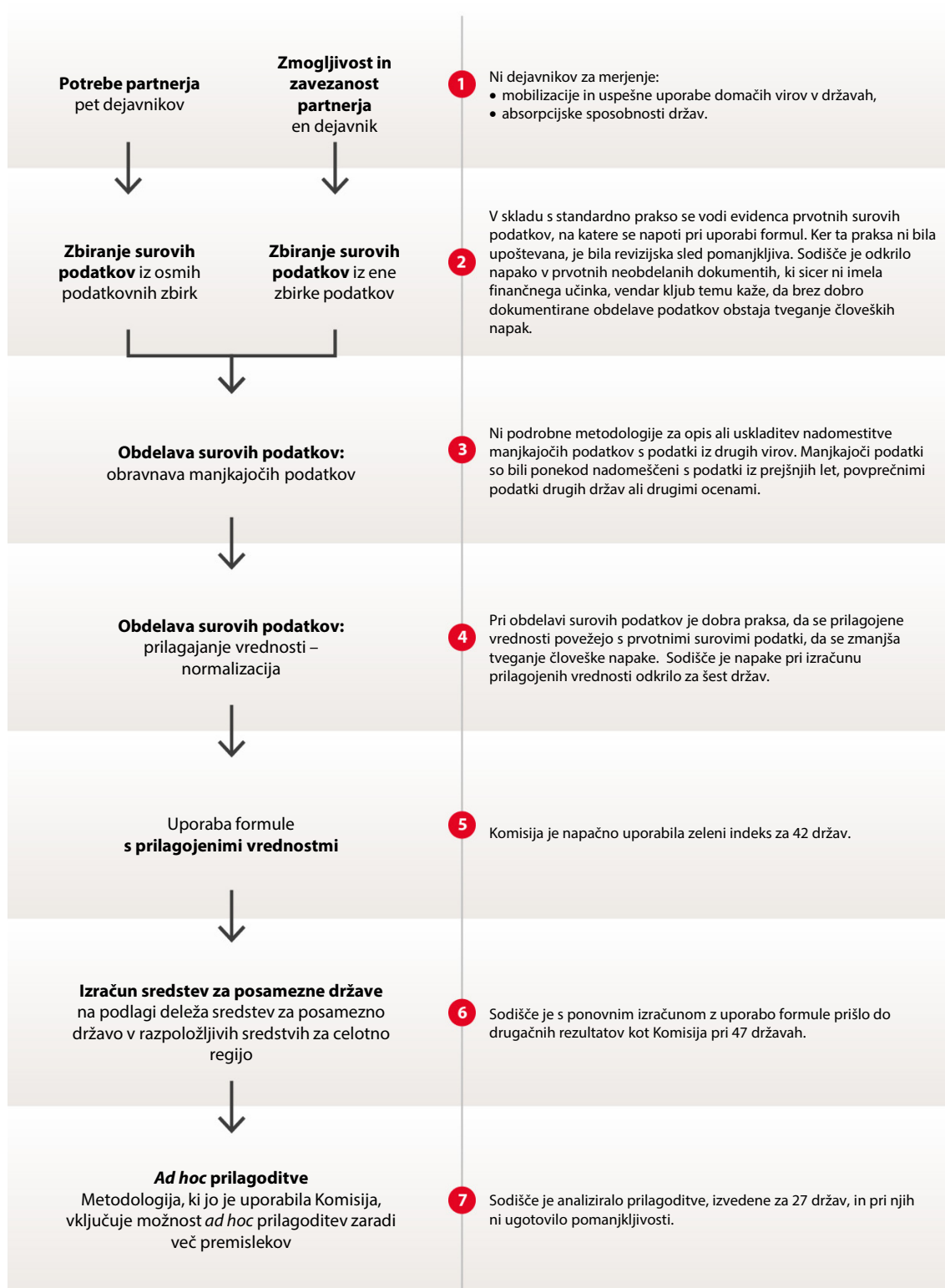
30 Vendar uporabljena metodologija ni vključevala standardiziranih, dokumentiranih postopkov (glej [sliko 7](#)) za:

- o opredelitev uporabljenih kazalnikov in razlogov za njihovo izbiro, saj lahko obstajajo različne metode izračuna (npr. Svetovna banka uporablja sedem različnih metod za merjenje bruto nacionalnega dohodka na prebivalca),
- o določitev virov podatkov, ki jih je treba uporabiti, in zadevnega leta za zagotovitev transparentnosti,
- o hrambo prvotnih neobdelanih informacij (t. i. extraction files) in prikaz, kako so bili ti neobdelani podatki povezani z obdelanimi, normaliziranimi podatki,
- o nadomestitev manjkajočih podatkov,
- o izločitev držav iz metodologije izračuna, ki vpliva na dodelitve za preostale države v isti regiji.

31 Poleg tega se pri metodologiji za izračun dodelitev državam nista upoštevali dve načeli načrtovanja: mobilizacija in uspešna uporaba domačih virov ter absorpcijska sposobnost (glej [sliko 7](#)). To bi lahko privedlo do tveganj za uspešnost porabe v partnerskih državah.

32 Sodišče je pregledalo tudi zanesljivost neobdelanih podatkov, ki jih je zbrala in uporabila Komisija, in sicer je ponovno obdelalo podatke in ponovilo izračun na podlagi formule z uporabo prilagojenih vrednosti Komisije za vse države prejemnice. Svoje izračune je primerjalo z rezultati Komisije in ESZD ter v splošnem ugotovilo, da so bili skladni. Vendar je odkrilo tudi pomanjkljivosti (glej [sliko 7](#)).

Slika 7 – Analiza metodologije Komisije za dodeljevanje, ki jo je opravilo Sodišče



Vir: Evropsko računsko sodišče

Z večletnimi okvirnimi programi se je dajala prednost fleksibilnosti, vendar so bili sprejeti pozno, zaradi njihovega širokega obsega pa bi se lahko zmanjšal učinek financiranja EU

33 V uredbi NDICI – Globalna Evropa¹⁰ je določeno, da bodo v nacionalnih večletnih okvirnih programih izbrana prednostna področja za financiranje EU. V skladu s smernicami za načrtovanje programov instrumenta NDICI – Globalna Evropa bi morale biti sodelovanje EU osredotočeno na tri prednostna področja (razen v primeru sosedstva). Ta prednostna področja so lahko nadalje razdeljena na največ tri okvirne sektorje. Z omejitvijo področij ukrepanja sta Komisija in ESZD želeli povečati učinek svojega financiranja.

34 Sodišče je preučilo, ali sta Komisija in ESZD:

- analizirali razmere, ranljivosti in potrebe partnerskih držav,
- ustrezno utemeljili svojo izbiro prednostnih področij in sektorjev,
- analizirali potencialni učinek financiranja EU,
- opredelil možnosti za mešano financiranje in jamstva,
- pridobili mnenje ustreznih deležnikov ter se usklajevali tako interno kot tudi z drugimi donatorji, zlasti s skupnim programskim načrtovanjem in pobudami Ekipe Evropa.

Komisija in ESZD sta analizirali potrebe na načrtovanih področjih sodelovanja in se posvetovali z večino deležnikov

Komisija in ESZD sta analizirali razmere in potrebe držav

35 Komisija je izvedla analizo ciljev trajnostnega razvoja po posameznih državah in skupaj z ESZD pozvala delegacije EU, naj analizirajo znane nacionalne razvojne prednostne naloge, pripravijo ocene držav in se med pripravljalnimi deli za programsko načrtovanje za obdobje po letu 2020, ki se je začelo februarja 2019, sestanejo z ustreznimi deležniki.

¹⁰ Člen 14(2) Uredbe (EU) št. 947/2021.

36 Delegacije EU so pripravile ocene držav, v katerih so na kratko opisale razmere v državah in potrebe njihovih prebivalcev, trende, glavna politična, socialna, gospodarska in okoljska vprašanja, napredek pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja, glavne interese EU in držav članic, cilje politik in politične cilje, predlagani odziv EU in držav članic ter opravljena posvetovanja.

37 Delegacije EU so v skladu z uredbo in smernicami NDICI – Globalna Evropa pripravile predhodne ocene konfliktov za države v kriznih in pokriznih razmerah, nestabilne države in države v ranljivem položaju. V ocene so zajele glavna varnostna, politična in gospodarska tveganja.

Delegacije EU so se posvetovale z večino deležniki

38 Vse delegacije EU v vzorcu so predložile seznam deležnikov, s katerimi so se posvetovale, vključno s tistimi, ki so jim predstavile prednostne naloge iz večletnih okvirnih programov. Ta posvetovanja so vključevala vlade partnerskih držav, predstavnike držav članic, razvojne agencije držav članic, organizacije ZN, druge donatorje, evropske in mednarodne finančne institucije, veliko število organizacij civilne družbe in predstavnike zasebnega sektorja. Izvedena so bila ob začetku priprave večletnih okvirnih programov in so vključevala pisne povratne informacije in spletne sestanke.

39 Večina deležnikov, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore, je poudarila, da so bila posvetovanja vključujoča in da z delegacijami EU dobro sodelujejo. Vendar se delegacije EU pri devetih državah v vzorcu niso temeljito posvetovale z nekaterimi deležniki, od katerih bi lahko prejele zanimive informacije. Komisija se na primer ni posvetovala z gvinejskimi verskimi voditelji in tradicionalnimi oblastmi, čeprav jih je delegacija EU priznala kot potencialne gonilne sile sprememb. V večletnem okvirnem programu je namreč navedeno, da je pravni sistem odvisen od podpore verskih in tradicionalnih voditeljev ter da je treba preučiti vlogo verskih oblasti pri miru in varnosti.

40 V splošnem so bili prispevki sodelujočih deležnikov upoštevani pri izbiri prednostnih področij in ciljev sodelovanja, kar so na srečanjih s Sodiščem potrdili tudi deležniki. Vendar so nekateri opozorili na probleme, s katerimi so se srečevali med posvetovanji (glej *okvir 2*).

Okvir 2

Povratne informacije deležnikov o procesu posvetovanja

Predstavniki organizacij civilne družbe v Armeniji so kritizirali to, da v nasprotju s prakso iz preteklosti ni bilo razprave o kazalnikih večletnega okvirnega programa. Poudarili so, da je pomembno izbrati ustrezne kazalnike, ki so močno orodje, s katerim lahko spremljajo napredek vlade pri izvajanju reform.

V Kambodži je bilo ministrstvo za okolje skeptično glede vključitve energije iz obnovljivih virov v večletni okvirni program. Druge horizontalne vladne strukture so sicer priznale potrebo po energiji iz obnovljivih virov, vendar so menile, da je to dolgoročni cilj. Njihova glavna prednostna naloga je bila povečanje produktivnosti z energetske učinkovitostjo. Energija iz obnovljivih virov je bila zato bolj prednostna naloga EU in ne vlade.

41 Posvetovanja so bila osredotočena na potrebe in prednostne naloge držav, vendar niso vključevala razprav o dodelitvi finančnih sredstev NDICI – Globalna Evropa z vladami, donatorji ali drugimi deležniki. Razprave o sektorjih s potencialno najintenzivnejšo porabo virov ali področjih, na katerih sredstva EU štejejo za najbolj potrebna, bi bile koristne za dodelitev finančnih sredstev in načrtovanje vladnih ukrepov v partnerskih državah.

42 Posvetovanja v partnerskih državah niso vključevala regionalnih prednostnih nalog (glej odstavek **09**). Komisija in ESZD sta vzporedno z večletnimi okvirnimi programi pripravili regionalne večletne okvirne programe ter se predvsem v Bruslju posvetovali z različnimi partnerji in deležniki. Delegacije EU niso bile dovolj vključene v proces in se niso posvetovali z donatorji, da bi določile regionalne potrebe. Omeniti je treba, da bi lahko donatorji, ki sodelujejo v več državah v določeni regiji, pomenili dodano vrednost pri določanju regionalnih prednostnih nalog (npr. Nemčija je močno vpletena v regionalno sodelovanje v Aziji). Poleg tega so nacionalni organi v Senegal ugotovili, da ni bilo razprave o regionalnih prednostnih nalogah. Komisija in ESZD sta organizirali štiri informativne sestanke o prednostnih nalogah v regionalnih večletnih okvirnih programih za podsaharsko Afriko, vendar so ti vključevali le regionalne organizacije in Afriško unijo, ne pa tudi nacionalnih predstavnikov.

Izbrane prednostne naloge in sektorji sodelovanja EU so ustrezali prednostnim nalogam Komisije in partnerskih držav

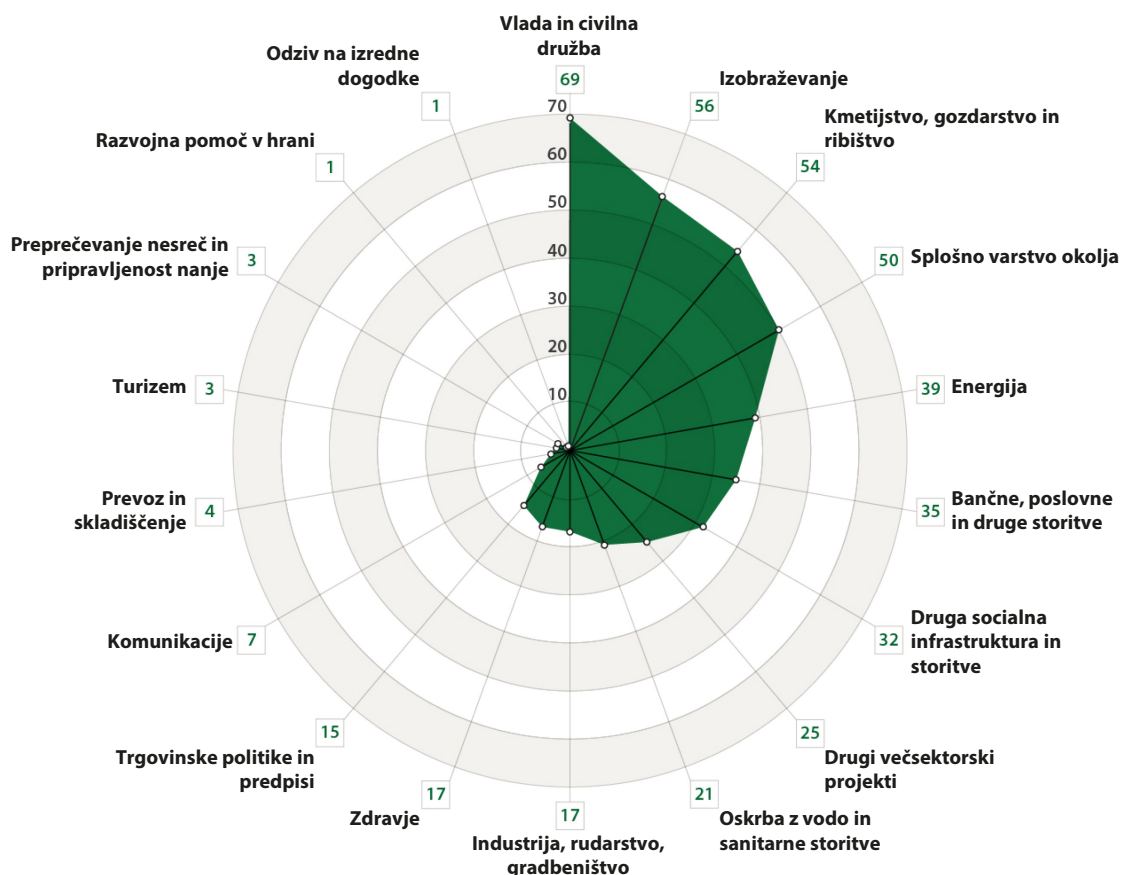
43 Delegacije EU ter Komisija in ESZD so se pri pripravi večletnih okvirnih programov na sestankih državnih skupin in posvetovanjih med službami usklajevale z državami članicami in drugimi službami Komisije. Na splošno so bili podprti sektorji in prednostna področja relevantni, saj so ustrezali razvojnim prednostnim nalogam partnerskih držav. Poleg tega so bili dobro usklajeni s prednostnimi nalogami Komisije za mednarodna partnerstva EU (zeleni dogovor, digitalna preobrazba in podatkovne tehnologije, zaveznitva za trajnostno rast in dostojna delovna mesta, boljše upravljanje in vodenje na področju migracij, migracijska partnerstva ter upravljanje, mir in varnost)¹¹. Različna prednostna področja so se jasno dopolnjevala.

44 Mednarodni razvojni deležniki za usklajevanje svojih prizadevanj in poročanje o njih uporabljajo oznake razvojne pomoči (oznake DAC) v skladu s klasifikacijo sektorjev, ki jo je določila Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj¹². Analize razpoložljivih oznak DAC (glej *slika 8*) so pokazale, da je bilo v vseh zadevnih večletnih okvirnih programih – razen v tistih za Bocvano, Gvajano, Nikaragvo, Iran, Surinam in Tadžikistan – ter v enem za več držav obravnavano upravljanje. Izobraževanje, s poudarkom na poklicnem usposabljanju, je bilo obravnavano v skoraj treh četrtinah večletnih okvirnih programov (56 držav). Sektorji „zelenega dogovora“ (kmetijstvo, okolje, gozdarstvo, ribištvo in zelena energija) so bili v večletnih okvirnih programih večinoma obravnavani. Za primerjavo, zdravstveno varstvo je bilo obravnavano le v večletnih okvirnih programih za 17 držav.

¹¹ Mednarodna partnerstva EU, [prednostne naloge Evropske komisije](#).

¹² Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, [sezname oznak DAC](#).

Slika 8 – Pogostost prednostnih sektorjev glede na oznake DAC



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi nacionalnih večletnih okvirnih programov, sprejetih do januarja 2022

Skupnega programskega načrtovanja je še vedno malo, saj pomeni veliko delovno obremenitev

45 Skupni programski dokumenti so večletni programski dokumenti, v katerih so opisani potencialni sektorji in cilji sodelovanja med EU in njenimi državami članicami ter partnerskimi državami. Skupni programski dokument, ki ga sprejme kolegij komisarjev Komisije, nadomesti večletni okvirni program. Sprejet je bil za sedem držav, vključno s Kambodžo, Laosom, Senegalom in Malijem v vzorcu Sodišča. V uredbi NDICI – Globalna Evropa¹³ je navedeno, da bi morali večletni okvirni programi po možnosti temeljiti na skupnih programskih strategijah, saj te omogočajo doslednost, dopolnjevanje in skladnost s podporo, ki jo zagotavljajo druge države članice EU. Število skupnih programskih strategij je še vedno nizko, saj so v času revizije obstajali dokumenti le za 11 (od 89) držav (glej [sliko 9](#)), v prejšnjem programskem obdobju pa za 17. V postopku sprejemanja je bilo še osem dodatnih skupnih programskih

¹³ Člen 12(2)(c) Uredbe (EU) št. 947/2021.

**Tabela 3 – Dodelitve Kambodži po sektorjih/prednostnih območjih
(v milijonih EUR)**

Večletni finančni okvir 2014–2020			Večletni finančni okvir 2021–2027		
Sektorji	Sedemletno financiranje	Letno povprečje	Prednostna področja	Financiranje večletnih okvirnih programov 2021–2024	Letno povprečje
Kmetijstvo / upravljanje naravnih virov	144,0	20,6	zelena rast in dostojna delovna mesta (3 sektorji DAC)	62,0	15,5
Izobraževanje / znanja in spretnosti	140,0	20,0	izobraževanje ter razvoj znanj in spretnosti (3 sektorji DAC)	48,0	12,0
Upravljanje in uprava	120,0	17,1	dobro upravljanje (3 sektorji DAC)	37,0	9,3

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi večletnih okvirnih programov za obdobji 2014–2020 in 2021–2027

48 V večletnem okvirnem programu za Mali so navedena tri prednostna področja: (1) boljše delovanje države; (2) ustvarjanje delovnih mest, spodbujanje gospodarstva; (3) odziv na najpomembnejše / osnovne človeške potrebe. S temi prednostnimi nalogami je uradno zajetih osem sektorjev, ker pa so ta področja široka, so v večletnem okvirnem programu dejansko zajeti še številni drugi sektorji (glej primere v [okviru 3](#)).

Okvir 3

Primeri široke opredelitve sektorjev v Maliju

Eden od sektorjev se imenuje stabilizacija države in ponovna vzpostavitev delovanja državnih služb na nestabilnih območjih. Zajema varnostne potrebe, centre za razvoj, infrastrukturo (ceste, oskrbo z vodo in sanitarne storitve, obnovljive vire energije, digitalizacijo), socialne storitve, nadzor meja ter upravljanje migracij in upravljanje.

Sektor, imenovan pravosodje in pravna država, vključuje tudi podporo za zemljiško posest, kulturo, dediščino, šport in naravne vire.

49 Najbolj osredotočen večletni okvirni program v vzorcu je bil tisti za Gvinejo z devetimi splošnimi sektorji (energija, kmetijstvo in ribištvo, varstvo okolja, zdravje, oskrba z vodo in sanitarne storitve, poklicno usposabljanje, upravljanje in civilna družba, konflikti, mir in varnost ter migracije), saj zajema bolj osredotočene sektorje kot drugi večletni okvirni program. Sodišče je primer dobre prakse odkrilo tudi v večletnem okvirnem programu za Namibijo, ki ni bil del vzorca, in sicer osredotočen sklop prednostnih nalog in sektorjev (glej [okvir 4](#)).

Okvir 4

Prednostna področja in sektorji za sodelovanje v večletnem okvirnem programu za Namibijo

Prednostno področje 1: Temeljna znanja in spretnosti¹⁴ – izobraževanje

Izobraževalna politika in upravno poslovanje

Izobraževanje učiteljev

Vzgoja in izobraževanje v zgodnjem otroštvu

Prednostno področje 2: Vključujoča zelena rast

Oskrba z vodo in sanitarne storitve

Proizvodnja energije, obnovljivi viri

Splošno varstvo okolja

Prednostno področje 3: Dobro upravljanje in enakost spolov

Zakonodajalci in politične stranke

Protikorupcijske organizacije in institucije

Odprava nasilja nad ženskami in otroki

50 Kar zadeva države sosedstva, v uredbi NDICI – Globalna Evropa ni določenih omejitev glede prednostnih področij. V vzorcu Sodišča je vsak večletni okvirni program vključeval pet prednostnih področij. V skladu z uredbo NDICI – Globalna Evropa¹⁵ so

¹⁴ Glede na opis v [večletnem okvirnem programu za Namibijo](#).

¹⁵ Člen 19 Uredbe (EU) št. 947/2021.

bila prednostna področja izbrana na podlagi sporazumov o partnerstvu. Vzpostavljena so v okviru vzhodnega partnerstva¹⁶ in opredeljena v skupnem sporočilu Politika vzhodnega partnerstva po letu 2020 z dne 18. marca 2020¹⁷. Te prednostne naloge zajemajo širok spekter sodelovanja.

Delegacije so analizirale le sektorje, ki so jih podprle

51 V skladu z uredbo NDICI – Globalna Evropa¹⁸ morajo geografski programi temeljiti na potencialnem učinku financiranja EU v partnerskih državah in regijah. V smernicah za načrtovanje programov instrumenta NDICI – Globalna Evropa ni določen pristop, ki ga je treba uporabiti za merjenje potencialnega učinka. V analizah delegacij EU so bili zajeti le sektorji, ki so na koncu prejeli podporo. Alternativni sektorji v postopek programskega načrtovanja niso bili vključeni. Delegacije EU so dobro poznale razmere in potrebe partnerskih držav, vendar v večletnih okvirnih programih ni bilo dokazano, da so bili izbrani sektorji tisti, v katerih bi bilo mogoče s sredstvi EU doseči največji učinek.

52 Edina izjema je bil večletni okvirni program za Mali, za katerega je delegacija EU izvedla 15 obsežnih sektorskih ocen. Ocenila je zmogljivosti in zavezanost deležnikov, potencialni učinek/dodano vrednost EU in po možnosti uspehe, dosežene s preteklo podporo Komisije. Na primer, pri oceni državnih reform v tej državi je delegacija EU ugotovila, da je imela podpora EU dodano vrednost pri upravljanju javnih financ, saj je temeljila na kakovostnem dialogu in verodostojnosti politike ter bila zelo relevantna.

Delegacije so izbrale prednostna področja, ne da bi vedele, koliko sredstev je na voljo

53 Prednostna področja so bila izbrana brez informacij o končnih dodelitvah za posamezne države. Zaradi tega je bilo težko določiti obseg in količinsko opredeliti pričakovane rezultate sedemletnega programa (oz. štiriletnega programa do njegove revizije). Poleg tega v večletnih okvirnih programih ni bilo utemeljeno, kako so bila posameznim prednostnim področjem dodeljena finančna sredstva (npr. utemeljitev načrtovanih javnofinančnih odhodkov na podprtih področjih ali informacije o prihodnjih prispevkih drugih donatorjev). Delegacije EU so pojasnile, da so dodelitve finančnih sredstev sprva temeljile na notranjem posvetovanju o načrtovanih letnih

¹⁶ Evropska sosedstva politika in širitvena pogajanja, spletna stran [vzhodnega partnerstva](#).

¹⁷ ESZD, Skupno sporočilo Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru Regij – [Politika vzhodnega partnerstva po letu 2020](#), SWD(2020) 56 final, 18. marec 2020.

¹⁸ Člen 13(2) in člen 19(2) [Uredbe \(EU\) št. 947/2021](#).

akcijskih programih in sodelovanju donatorjev v zadevnih sektorjih. Vendar je le peščica donatorjev dejansko imela večletni proračun in se je lahko zavezala k ukrepom. Načrtovana podpora donatorjev, ki je bila upoštevana, je bila zgolj okvirna.

54 V skladu s smernicami za načrtovanje programov instrumenta NDICI – Globalna Evropa bi moral biti v večletnem okvirnem programu zaradi fleksibilnosti in nadaljnje politične odgovornosti okvirno naveden tudi dodaten znesek za preostanek sedemletnega obdobja. V nadaljnjih navodilih Komisije in ESZD delegacijam EU je bilo določeno, da je treba v večletnih okvirnih programih navesti sredstva samo za štiri leta. To, koliko sredstev bo dodeljenih posamezni državi za zadnja tri leta (2025–2027), bo določeno po vmesnem pregledu programskega načrtovanja. Vendar ta pregled zaradi poznega začetka ukrepov ne bo dovolj relevanten (glej odstavek **59**).

Zaradi poznega sprejetja uredbe NDICI – Globalna Evropa so bili z zamudo sprejeti tudi večletni okvirni programi

55 Evropska komisija je Evropskemu parlamentu in Svetu uredbo predlagala junija 2018¹⁹. Pripravljalno delo za programsko načrtovanje za obdobje po letu 2020 se je uradno začelo februarja 2019. Programsko načrtovanje se je začelo novembra 2020 s posredovanjem smernic delegacijam EU, ki so bile sprva načrtovane za december 2019. Postopek je bil odložen zaradi potrebe po upoštevanju socialno-ekonomskih posledic pandemije COVID-19 ter poznega sprejetja uredbe NDICI – Globalna Evropa junija 2021 in z njo povezanega delegiranega akta julija 2021. Prvi večletni okvirni programi so bili nato sprejeti šele čez približno šest mesecev. Celoten postopek od pripravljalnega dela do sprejetja je trajal tri leta (glej *Prilogo I*). Nekaterih večletnih okvirnih programov tudi ob zaključku revizije še ni bilo mogoče predlagati za sprejetje.

56 Za države sosedstva je v skladu z uredbo NDICI – Globalna Evropa treba sprejeti skupne dokumente (prednostne naloge partnerstva, pridružitveni načrti ali enakovredni dokumenti), v katerih je določena podlaga za programsko načrtovanje. Večina teh skupnih dokumentov je prenehala veljati leta 2020, njihovo podaljšanje pa je bilo odloženo zaradi počasnega napredka pri pogajanjih.

57 Za primerjavo, programsko načrtovanje za instrument za razvojno sodelovanje in Evropski razvojni sklad za obdobje 2014–2020 se je začelo maja 2012. Prva dva nacionalna okvirna programa sta bila sprejeta januarja 2014, zadnji program pa

¹⁹ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje, COM(2018) 460 final.

aprila 2017, vendar jih je bila večina sprejetih v drugi polovici leta 2014. Celoten proces je trajal približno dve leti. Uredba o evropskem instrumentu sosedstva je bila sprejeta marca 2014, večina programov, tj. dokumentov enotnega okvira podpore, pa je bila sprejeta v drugi polovici leta 2014.

58 Pozno sprejetje večletnih okvirnih programov je vplivalo na pripravo letnih akcijskih načrtov za leto 2021, v katerih so določeni ukrepi, ki jih je treba financirati. Do konca leta 2021 je bilo sprejetih 98 večletnih okvirnih programov in 55 akcijskih načrtov.

59 To pozno izvajanje bi lahko vplivalo tudi na vmesni pregled programskega načrtovanja, ki bo temeljil na vmesnem vrednotenju instrumenta, ki naj bi bilo predloženo do konca leta 2024²⁰. Pri tem pregledu nameravata Komisija in ESZD ponovno oceniti odločitve, ki so bile med načrtovanjem večletnih okvirnih programov sprejete v zvezi z njihovimi prednostnimi področji, in predlagati, koliko sredstev naj se dodeli posameznim državam za obdobje 2025–2027. Dodelitev bo temeljila na obveznem pregledu, pri katerem bo upoštevana uspešnost posamezne države pri številnih prednostnih nalogah politike EU (npr. multilateralizem, odpravljanje neenakosti, migracije). Zaradi poznega začetka ukrepov bo za pregled na voljo manj informacij.

Skupne pobude so pomenile veliko dodatnega dela in privedle do zamud pri programskem načrtovanju

Dodelitev sredstev iz Evropskega sklada za trajnostni razvoj plus

60 Novi EFSD+ je okvir EU za podporo naložbam, ki naj bi se izvajale v partnerstvu z vrsto evropskih in mednarodnih finančnih institucij. Operacije EFSD+ se financirajo v okviru geografskih večletnih okvirnih programov (za posamezne države in regije). Vključujejo zagotavljanje proračunskih jamstev in kombiniranje nepovratnih sredstev EU s posojili ali lastniškim kapitalom javnih in zasebnih financerjev. Komisija in ESZD sta delegacije EU pozvali, naj ocenijo morebitne naložbe EFSD+ v partnerskih državah. Za države zunaj sosedstva sta Komisija in ESZD pripravili metodologije, po katerih je mogoče del sredstev, dodeljenih posamezni državi, nameniti za jamstva v okviru EFSD+.

61 Kar zadeva večletne okvirne programe za azijske in pacifiške države, sta Komisija in ESZD kot pavšalno rezervo za jamstva določili 15 % dodeljenih sredstev, za mešano

²⁰ Člen 42(2) Uredbe (EU) št. 947/2021.

financiranje pa 5 %. V primerjavi s prvotnimi ocenami delegacij EU v osnutkih večletnih okvirnih programov je bila skupna raven sredstev, rezerviranih za EFSD+, višja za Laos, Kambodžo in Vietnam (glej primer v [okviru 5](#)). Zato obstaja tveganje, da so zneski, rezervirani za jamstva EFSD+, večji od dejanskih zahtev.

Okvir 5

Določbe o EFSD+ za azijske države

- V **Kambodži** so možnosti za jamstva EFSD+ omejene zaradi nacionalnih predpisov za preprečevanje prezadolženosti (tudi iz izkušenj drugih donatorjev je mogoče sklepati, da za uporabo jamstev ni veliko interesa).
- Za **Laos** so bile možnosti za uporabo jamstev prav tako ocenjene kot majhne.
- Za **Vietnam** pa je bila prvotna ocena jamstev višja od 15 %, ki jih je zahtevala Komisija v Bruslju.

Mešano financiranje iz EFSD+ bi se lahko še dodatno izkoristilo, saj bi ga lahko drugi donatorji uporabili za izvajanje svojih posojil.

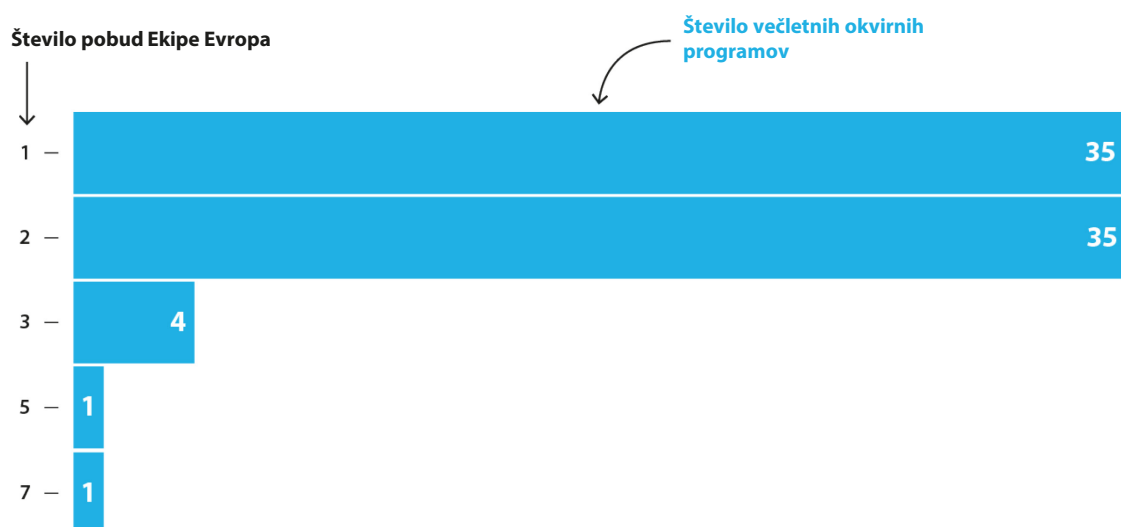
62 Za analizo določb za EFSD+ so bila potrebna dodatna prizadevanja delegacij EU, ki niso imele izkušenj z uporabo tega novega instrumenta, to pa je upočasnilo pripravo večletnih okvirnih programov. Poleg tega v večletnih okvirnih programih ni bil določen delež financiranja EFSD+ po prednostnih področjih, končna poraba teh sredstev pa do izvedbe načrtovanih razpisov za zbiranje predlogov ni bila znana. Ker je EFSD+ način izvajanja geografskih programov, je Sodišče ugotovilo, da je bila potreba po vključitvi te analize v večletne okvirne programe v fazi programskega načrtovanja na splošno nejasna.

Pobude Ekipe Evropa so bile med načrtovanjem programov instrumenta NDICI – Globalna Evropa še vedno v fazi priprave

63 Ekipo Evropa (glej odstavek [06](#)) sestavljajo EU, njene države članice, njihova diplomatska mreža, finančne institucije (vključno z nacionalnimi razvojnimi bankami) in izvajalske agencije, ter Evropska investicijska banka (EIB) in Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD). Ekipo Evropa je bila ustanovljena aprila 2020 za podporo partnerskim državam EU v boju proti pandemiji COVID-19. Pobude Ekipe Evropa združujejo različne obstoječe in prihodnje ukrepe, ki se skupno usklajujejo. Cilj je doseči večji učinek in povečati prepoznavnost EU.

64 V skladu s smernicami za načrtovanje programov instrumenta NDICI – Globalna Evropa je za posamezen večletni okvirni program mogoče opredeliti največ dve pobudi Ekipe Evropa. Vsi razen 13 od 89 nacionalnih večletnih okvirnih programov so vključevali pobudo Ekipe Evropa (13 teh izjem so bili programi za Sejšele, Bocvano, Belize, Jamajko, Butan, Iran, Kazahstan, Kirgizistan, Malezijo, Maldive, Tadžikistan, Tajsko in Turkmenistan). V večini držav bodo pobude izvajane na dveh področjih (glej [sliko 10](#)).

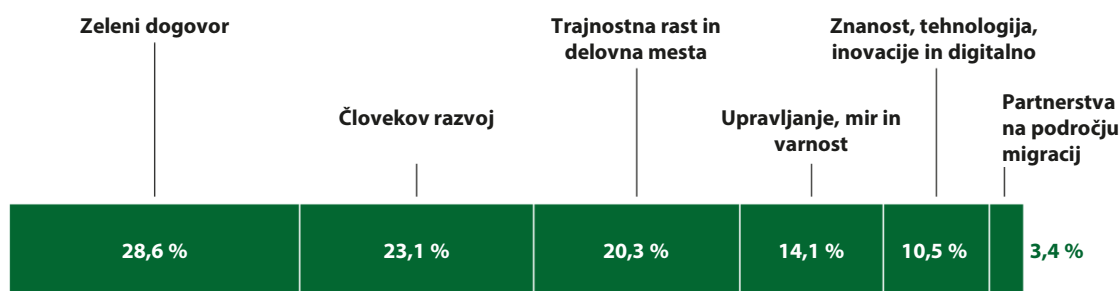
Slika 10 – Število pobud Ekipe Evropa v posameznih nacionalnih večletnih okvirnih programih



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi večletnih okvirnih programov, sprejetih do 31. maja 2022

65 Z večino pobud Ekipe Evropa se je hkrati obravnavalo več prednostnih nalog EU. Najpogostejša tema je bil zeleni dogovor, ki sta mu sledili človekov razvoj ter trajnostna rast in delovna mesta. Najmanj pogosta tema so bila partnerstva na področju migracij (glej [sliko 11](#)).

Slika 11 – Delež tematskih prednostnih nalog v pobudah ekipe Evropa za posamezne države



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi večletnih okvirnih programov in podatkov Komisije o spremljanju pobud Ekipe Evropa, pridobljenih v obdobju 4. 2. 2022–23. 2. 2022.

66 Poleg Komisije v vsaki pobudi Ekipe Evropa sodeluje povprečno še sedem drugih donatorjev. Za sedem pobud donatorji v večletnih okvirnih programih niso bili navedeni.

67 V večletnih okvirnih programih so bili navedeni prispevki EU k pobudam Ekipe Evropa, ne pa prispevki posameznih držav članic EU. Zaradi negotovosti glede finančne podpore držav članic ni jasno, ali bodo pobude Ekipe Evropa v bodoče skupna pobuda. V večletnem okvirnem programu za Armenijo je prispevek EU k pobudam Ekipe Evropa okvirjen in se lahko predodeli, če se določeni ukrepi ne začnejo izvajati. Zaradi te negotovosti glede prihodnje podpore so bile pobude Ekipe Evropa prehitro vključene v nacionalne večletne okvirne programe za posamezne države. Sodišče je pri razgovorih v treh obiskanih državah ugotovilo, da tamkajšnje vlade v času revizije še niso popolnoma razumele pobud Ekipe Evropa.

Začetni nesporazumi glede vodilnih pobud za države sosedstva

68 Namen večletnih okvirnih programov za države sosedstva je bil tudi prispevati k vodilnim pobudam. Vodilne pobude so namenjene zagotavljanju podpore socialno-ekonomskemu okrevanju in krepitvi odpornosti držav²¹. So kombinacija posojil finančnih institucij, zasebnih in javnih naložb ter nepovratnih sredstev EU / podpore mešanega financiranja ali jamstev v gospodarskem in naložbenem načrtu. Skupaj so jih opredelile vlade partnerskih držav, Komisija in delegacije EU.

69 Vodilne pobude so pomenile nov pristop, ki ni bil omenjen ne v uredbi NDICI – Globalna Evropa ne v smernicah. Zato so imele delegacije EU za njihovo pripravo malo časa. Financiranje naj bi se iz EFSD+ in po potrebi z dvostranskimi/regionalnimi dodelitvami. Delegacije EU so od Komisije zahtevale več smernic o načinih izvajanja in dodeljevanju sredstev (mešano financiranje, zagotavljanje proračunskih jamstev itd.) ter o viru financiranja (regionalni ali nacionalni večletni okvirni program). Za te vodilne pobude doslej še niso bila dodeljena nobena proračunska sredstva. V večletnih okvirnih programih, ki jih je pregledalo Sodišče, so bili navedeni le približno ocenjeni zneski, ki so jih izračunale delegacije EU v sodelovanju z bankami in Komisijo.

70 Glede na večletne okvirne programe naj bi bile vodilne pobude izvedene na različnih prednostnih področjih. Sodišče je ugotovilo, da je zaradi tega v Armeniji prišlo do nekaj začetnih nesporazumov: Armenska vlada sprva ni prejela jasnih informacij o

²¹ Komisija in ESZD, skupni delovni dokument služb Komisije, *Recovery, resilience and reform: post-2020 Eastern Partnership priorities*, 2. julij 2021.

financiranju vodilnih pobud, na primer o ravni financiranja, ki ga lahko pričakuje v obliki nepovratnih sredstev, jamstev in posojil.

V večletnih okvirnih programih ni bilo dovolj skupnih kazalnikov za merjenje napredka na ravni instrumenta

71 V uredbi NDICI – Globalna Evropa je navedeno, da bi morala Komisija zagotoviti, da se vzpostavijo jasni mehanizmi spremljanja in ocenjevanja ter tako zagotovi dejansko prevzemanje odgovornosti in transparentnost pri izvrševanju proračuna Unije, pa tudi učinkovito ocenjevanje napredka pri uresničevanju ciljev instrumenta NDICI²². Sodišče je v devetih večletnih okvirnih programih v svojem vzorcu preučilo, ali je bilo mogoče s kazalniki, ki jih je določila Komisija, natančno meriti doseganje specifičnih ciljev in pričakovanih rezultatov.

S kazalniki izbranih večletnih okvirnih programov se ne bodo nujno merili dejanski dosežki

Vsi kazalniki v večletnih okvirnih programih nimajo ustreznih izhodiščnih ali ciljnih vrednosti

72 V skladu z uredbo NDICI – Globalna Evropa²³ bi morali večletni okvirni programi vključevati ustrezne kazalnike smotrnosti za spremljanje specifičnih ciljev in pričakovanih rezultatov prednostnih področij in sektorjev ukrepanja. V vzorcu Sodišča se je s skoraj 15 % kazalnikov spremljal izključno neposredni prispevek EU (npr. število novih upravičencev z dostopom do storitev poslovnega svetovanja s podporo EU). S preostalimi 85 % se je spremljal splošni napredek države na področjih, na katerih je EU eden od donatorjev. Ti kazalniki temeljijo na nacionalnih virih informacij in so bili dogovorjeni z ustreznimi nacionalnimi organi.

73 Večina od približno 700 kazalnikov v vzorcu je bila specifična. Vendar več kot 20 % kazalnikov v vzorcu ni imelo izhodiščnih vrednosti ali so bile te nejasne, 24 % pa jih ni imelo ciljnih vrednosti ali so bile te nejasne. To je otežilo merjenje smotrnosti (glej [okvir 6](#)).

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

²³ Člen 12(3) Uredbe (EU) št. 947/2021.

Okvir 6

Primeri kazalnikov, pri katerih viri dokazov niso bili zanesljivi ali niso bile določene izhodiščne oz. ciljne vrednosti

- Za **Senegal** je bil kazalnik delež nakazil iz diaspore za produktivne in socialno-ekonomske naložbe določen v višini 14 %, vendar je delegacija EU priznala, da tega kazalnika zaradi pomanjkanja dokazov ni mogoče objektivno izmeriti.
- V večletnem okvirnem programu za **Gvinejo** je bila navedena izhodiščna vrednost, v skladu s katero stopnja zaposlovanja po poklicnem usposabljanju znaša 56 %. Vendar ti statistični podatki v viru iz večletnega okvirnega programa niso navedeni.
- Za **Mali** se šest ciljnih vrednosti nanaša na „povečanje“, obseg povečanja in izhodiščne vrednosti pa niso opredeljeni.
- Za **Ukrajino** se 16 ciljnih vrednosti prav tako nanaša na „povečanje“, od teh pa jih sedem nima izhodiščnih vrednosti ali so te nejasne. Z osmimi kazalniki v večletnem okvirnem programu za Ukrajino se meri „zmanjšanje“, pri čemer pa njegov obseg ni naveden. Poleg tega v treh od osmih primerov ni izhodiščnih vrednosti. Brez jasnih ciljnih vrednosti ni mogoče oceniti ravni ambicij.

74 Delegacije EU niso mogle zagotoviti dokazov o virih za vse izhodiščne in ciljne vrednosti. V Maliju so bili na primer zamenjani svetovalci, ki so opredelili kazalnike, in niti novi uslužbenci niti delegacija EU niso mogli predložiti delovnih dokumentov (uporabljeni viri). Armenski večletni okvirni program ni vseboval virov kazalnikov, azerbajdžanski in ukrajinski program pa se je nanašal na „vladna poročila“, pri čemer ni bilo podrobneje navedeno, katera bi to naj bila. Zato bo zaradi pomanjkanja dokazov ali težav pri njihovem pridobivanju ter zaradi uporabe nepravilnih podatkov težje spremljati te kazalnike in poročati o njih.

75 Sodišče je odkrilo tudi primere nejasnih kazalnikov, za katere ni znano, kaj natančno naj bi se z njimi merilo (glej [okvir 7](#)).

Okvir 7

Primeri nejasnih kazalnikov

- Kazalnik 2.13 okvira za rezultate Globalna Evropa (GERF) se nanaša na število zelenih delovnih mest. Vendar do zaključka revizijskega dela ni bilo metodologije, na podlagi katere bi bilo mogoče pojasniti, katera delovna mesta je treba šteti za zelena.
- V večletnem okvirnem programu za **Mali** pri kazalniku stopnja izgube kmetijskih proizvodov po proizvodnji niso bili določeni posevki, za katere so na voljo informacije in ki se bodo zato merili.

Obstaja tveganje, da se kazalniki iz večletnih okvirnih programov med spremljanjem ne bodo ne bodo uporabljali

76 V smernicah za načrtovanje programov instrumenta NDICI – Globalna Evropa se je sicer zahtevalo, da večletni okvirni programi vsebujejo kazalnike s količinsko opredeljenimi ciljnimi in izhodišči vrednostmi, vendar je Komisija pojasnila, da spremljanje teh kazalnikov ali poročanja o njih ni bilo načrtovano. Niti Komisija niti delegacije EU niso spremljale ciljnih vrednosti enotnih okvirov podpore za izvajanje nacionalnih okvirnih programov za prejšnji večletni finančni okvir (2014–2020).

77 Po mnenju Komisije bo spremljanje potekalo na ravni ukrepanja, kar pomeni, da se bodo spremljali samo ukrepi. Delegacije EU so lahko same opredelile kazalnike ukrepov, lahko pa so se sklicevale tudi na kazalnike iz večletnih okvirnih programov. Sodišče je preučilo kazalnike za akcijske dokumente za leto 2021, sprejete za Senegal in Mali, ki so vključevali dokument o ukrepih za mlade za Senegal, dokument o ponovni vzpostavitvi delovanja državnih služb za Mali ter dokumenta o razvoju podeželja in odpornosti za obe državi. Ugotovilo je, da so ti akcijski dokumenti vključevali kazalnike, ki so se razlikovali od tistih, ki so bili določeni v večletnem okvirnem programu. Zato obstaja tveganje, da se kazalniki iz večletnih okvirnih programov med spremljanjem ne bodo uporabljali.

Skupni okvir Komisije za rezultate še ni bil ustrezno prenesen v vse večletne okvirne programe

78 V skladu s smernicami za načrtovanje programov instrumenta NDICI – Globalna Evropa bi morali večletni okvirni programi vključevati omejeno število kazalnikov. Vendar Komisija ni nikoli opredelila, kaj pomeni „omejeno“. Sodišče je ugotovilo, da se s številom kazalnikov povečujejo kompleksnost spremljanja in zanj potrebni viri ter

razdrobljenost informacij o smotrnosti. Ker ni določeno, koliko kazalnikov je treba vključiti v večletni okvirni program, je Sodišče ugotovilo, da se pristopi delegacij EU zelo razlikujejo, saj je število kazalnikov znašalo od 0 do 152. Kazalnikov ni bilo zlasti v sedmih manjših večletnih okvirnih programih (Indonezija, Turkmenistan, Tajska, Kostarika, Kazahstan, Sejšeli in Malezija), ki so zajemali le tehnično pomoč. Preostalih 78 večletnih okvirnih programov je vključevalo 41 kazalnikov. Največ kazalnikov je bilo v večletnih okvirnih programih za tri države sosedstva (Armenijo, Azerbajdžan in Ukrajino) z več kot 100 kazalniki. Na primer, večletni okvirni program za Azerbajdžan je vseboval 152 kazalnikov.

79 V smernicah za načrtovanje programov instrumenta NDICI – Globalna Evropa je bilo priporočeno, naj se pri opredelitvi kazalnikov v večletnih okvirnih programih upošteva okvir EU za rezultate pri mednarodnem sodelovanju in razvoju. GD INTPA je 12. januarja 2021 pripravil seznam kazalnikov okvira EU za rezultate pri mednarodnem sodelovanju in razvoju, ki jih je treba uporabiti v večletnih okvirnih programih, in ga poslal delegacijam EU. 26. oktobra 2021 je seznam posodobil in ga objavil kot kazalnike okvira za rezultate Globalna Evropa (GERF)²⁴. Seznam je vključeval 71 skupnih kazalnikov za spremljanje splošne smotrnosti instrumenta NDICI – Globalna Evropa in dosego finančnih ciljnih vrednosti, navedenih v uredbi NDICI – Globalna Evropa. Takrat so bili osnutki večletnih okvirnih programov že v zaključni fazi.

80 Komisija je analizirala kazalnike v vseh večletnih okvirnih programih ter priporočila povečanje števila kazalnikov GERF ter zmanjšanje skupnega števila kazalnikov. Delegacije EU teh predlogov niso bile dolžne upoštevati (glej [okvir 8](#)). GD INTPA je pojasnil, da združevanje ne bo temeljilo na kazalnikih iz večletnih okvirnih programov, temveč bo izvedeno na ravni ukrepanja.

²⁴ Delovni dokument služb Komisije, *Launching the Global Europe Performance Monitoring System containing a Revised Global Europe Results Framework*, 25. januar 2022

Okvir 8

Zaradi nedoslednih izrazov ali enot v skupnih kazalnikih bo samodejno združevanje težje

GERF 1.11 se nanaša na stopnjo brezposelnosti. Vendar se večletni okvirni program za Tadžikistan nanaša na stopnjo brezposelnosti mladih, program za Iran pa na stopnjo brezposelnosti ciljne populacije (skupnosti prebivalcev / gostiteljske skupnosti in razseljene osebe) v primerjavi z nacionalnim povprečjem.

GERF 2.2 – območja kmetijskih in pašnih ekosistemov, na katerih so bile s podporo EU uvedene prakse trajnostnega upravljanja – bi bilo treba meriti v hektarjih. Za Azerbajdžan je bila izhodiščna vrednost določena z nič, ciljna vrednost pa z ena. V večletnem okvirnem programu ni navedeno, katere enote se merijo.

GERF 2.8 in GERF 2.9 sta podobno problematična, saj so bili v večletnih okvirnih programih uporabljeni hektarji, km² in odstotki.

81 Rezultate na ravni NDICI – Globalna Evropa bo mogoče združiti le, če bodo v večletnem okvirnem programu in za izvedene ukrepe uporabljeni skupni kazalniki. Kazalniki GERF, opredeljeni v večletnem okvirnem programu, bi se uporabljali kot vodilo pri izbiri skupnih kazalnikov na ravni ukrepanja. Vendar je večletni okvirni program za Senegal vključeval tri kazalnike GERF (2.13, 2.14, 2.20), akcijski dokument za mlade pa dva, nekoliko drugačna kazalnika GERF (1.12 in 2.20).

82 Večletni okvirni programi so vključevali vsaj en kazalnik GERF, v povprečju pa osem. Najpogostejši kazalnik GERF (GERF 2.1 – število malih kmetov, pri katerih so se izvajali ukrepi, ki jih je podprla EU in so bili namenjeni povečanju njihove trajnostne proizvodnje, dostopa do trgov in/ali varnosti zemljišč) je bil uporabljen v 37 večletnih okvirnih programih, sedem kazalnikov je bilo uporabljenih samo enkrat, deset kazalnikov učinka pa sploh ni bilo uporabljenih (glej *Prilogo II*). Na ravni instrumenta bo to zelo zmanjšalo možnosti za združevanje rezultatov.

83 Iz *Priloge II* izhaja, da je večina kazalnikov GERF kazalnikov izločkov, kazalniki učinka za merjenje razvoja države pa so manj pogosti.

Zaključki in priporočila

84 Sodišče je na splošno ugotovilo, da sta Komisija in ESZD pripravili celovite geografske večletne okvirne programe, s katerimi so se obravnavale najrazličnejše potrebe partnerskih držav in prednostne naloge EU. Vendar je ugotovilo pomanjkljivosti v metodologijah za dodeljevanje sredstev partnerskim državam in v zasnovi okvira za spremljanje.

85 Čeprav sta Komisija in ESZD združili financiranje v en sam instrument, sta za dodeljevanje sredstev državam sosedstva in državam zunaj njega uporabljali različni metodologiji. Komisija in ESZD dodelitev sredstev državam sosedstva nista izračunali na standardiziran, primerljiv in transparenten način, s katerim bi bila zagotovljena revizijska sled in ki bi temeljil na merilih za dodelitev iz uredbe o instrumentu za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje, zato Sodišče ni moglo potrditi, ali so bile dodelitve ustrezne. Nasprotno pa so bile dodelitve državam zunaj sosedstva izračunane bolj standardizirano, primerljivo in transparentno na podlagi formule, v kateri so bila upoštevana načela za načrtovanje geografskih programov iz uredbe NDICI – Globalna Evropa. Vendar je Sodišče ugotovilo pomanjkljivosti pri uporabi formule (glej odstavke **18–32** in *slika 7*).

Priporočilo 1 – Izboljšati metodologijo za dodeljevanje sredstev državam sosedstva, da bo to standardizirano, primerljivo in transparentno

Komisija in ESZD naj v okviru svojih pristojnosti pretvorita merila za dodelitev sredstev v merljive dejavnike, da bi se državam sosedstva sredstva dodeljevala na standardiziran, primerljiv in transparenten način.

Ciljni rok za izvedbo: pravočasno za naslednje obdobje programskega načrtovanja.

Priporočilo 2 – Podrobneje dokumentirati in dosledno uporabljati metodologijo za dodeljevanje sredstev državam zunaj sosedstva

Komisija in ESZD naj standardizirata vse korake kvantitativnega pristopa in jih opišeta v enem dokumentu ter ta pristop dosledno uporabljata. Dokument naj vključuje zlasti:

- opis uporabljenih dejavnikov in kazalnikov, razlog za njihovo izbiro in natančne vire podatkov,
- postopek za izločitev držav iz izračuna;
- opis postopka korak za korakom, vključno s hrambo neobdelanih surovih podatkov, formulami za vsako fazo in zagotavljanjem revizijske sledi,
- formaliziran in dosleden postopek za nadomestitev manjkajočih podatkovnih točk in obravnavo izjem.

Ciljni rok za izvedbo: pravočasno za naslednje obdobje programskega načrtovanja.

86 Komisija in ESZD sta analizirali razmere v partnerskih državah in njihove potrebe. Analize so vključevale glavne politične, gospodarske, socialne in okoljske vidike. Delegacije EU so po potrebi pripravile ocene konfliktov. Z izbranimi prednostnimi področji sodelovanja in z njimi povezanimi sektorji, o katerih se je razpravljalo s širokim naborom deležnikov, so bile obravnavane potrebe držav in prednostne naloge EU.

87 Izbrana prednostna področja so bila obsežna, kar sicer omogoča prilagajanje nepredvidenim dogodkom, vendar lahko zmanjša osredotočenost financiranja EU. Čeprav se v uredbi NDICI – Globalna Evropa zahteva, da geografski programi temeljijo na morebitnem učinku, v večletnih okvirnih programih ni bilo dokazov za to, da so bili izbrani tisti sektorji ukrepanja, v katerih bi lahko financiranje EU doseglo velik učinek. Komisija in ESZD bi to izbiro in dodelitev sredstev prednostnim področjem lahko utemeljili s primerjavo morebitnih sektorjev ukrepanja, ki pa ni bila izvedena. Poleg tega delegacije EU niso analizirale načrtovanih javnofinančnih odhodkov v sektorjih, načrtovani prispevki drugih donatorjev, ki so bili vključeni v nekatere večletne okvirne programe, pa so bili zgolj okvirni (glej odstavek **33–54**).

Priporočilo 3 – Pojasniti metodologijo, s katero se ocenjuje učinek podpore EU

Komisija in ESZD naj v smernicah pojasnita metodologijo ocenjevanja, v skladu s katero bi bili izbrani tisti sektorji ukrepanja, v katerih lahko financiranje EU doseže velik učinek.

Ciljni rok za izvedbo: pravočasno za naslednje obdobje programskega načrtovanja.

88 Celoten proces od pripravljalne faze do sprejetja večletnih okvirnih programov je trajal tri leta. Razlogov za to je bilo več, zlasti potreba po upoštevanju socialno-ekonomskih posledic pandemije COVID-19 ter pozno sprejetje uredbe NDICI – Globalna Evropa junija 2021 in z njo povezanega delegiranega akta julija 2021. V šestih mesecih je bila nato sprejeta večina večletnih okvirnih programov. Ukrepi NDICI – Globalna Evropa so se zaradi tega procesa začeli izvajati z zamudo.

89 Delegacije EU so analizirale predlagano uporabo novega Evropskega sklada za trajnostni razvoj plus. Za to analizo je bilo med pripravo večletnih okvirnih programov potrebnega veliko dela delegacij EU, priprava samih programov pa se je zaradi tega zavlekla. Stopnja končne porabe teh sredstev je negotova. Evropski sklad za trajnostni razvoj plus, pobude Ekipe Evropa in vodilne pobude so načini izvajanja, za katere ni jasno, ali jih je treba vključiti v večletne okvirne programe (glej odstavke [55–70](#)).

Priporočilo 4 – Osredotočiti programsko načrtovanje

Komisija in ESZD naj programsko načrtovanje osredotočita na obvezne elemente večletnih okvirnih programov, in sicer s preložitvijo neobveznih elementov v fazo izvajanja.

Ciljni rok za izvedbo: pravočasno za naslednje obdobje programskega načrtovanja.

90 Večletni okvirni programi vključujejo veliko število kazalnikov, ki niso obvezni za poročanje. Velika večina kazalnikov v vzorcu je bila specifična, vendar bo zaradi nejasnih ali manjkajočih izhodiščnih in ciljnih vrednosti težko spremljati napredek več kot 20 % kazalnikov. Zaradi nedosledne uporabe skupnih kazalnikov okvira za rezultate Globalna Evropa bo manj možnosti za združevanje rezultatov na ravni instrumenta (glej odstavke [71–83](#)).

Priporočilo 5 – Poenostaviti kazalnike v večletnih okvirnih programih in zagotoviti njihovo dosledno uporabo

Za lažje združevanje podatkov iz kazalnikov naj Komisija in ESZD zagotovita:

- o usklajeno in dosledno vključitev ter uporabo kazalnikov okvira za rezultate Globalna Evropa v večletnih akcijskih načrtih,
- o skladnost med kazalniki v večletnih okvirnih programih ter letnih akcijskih načrtih in programih,
- o jasne opredelitve ter izhodiščne in ciljne vrednosti za vsak kazalnik.

Ciljni rok za izvedbo: pravočasno za naslednje obdobje programskega načrtovanja.

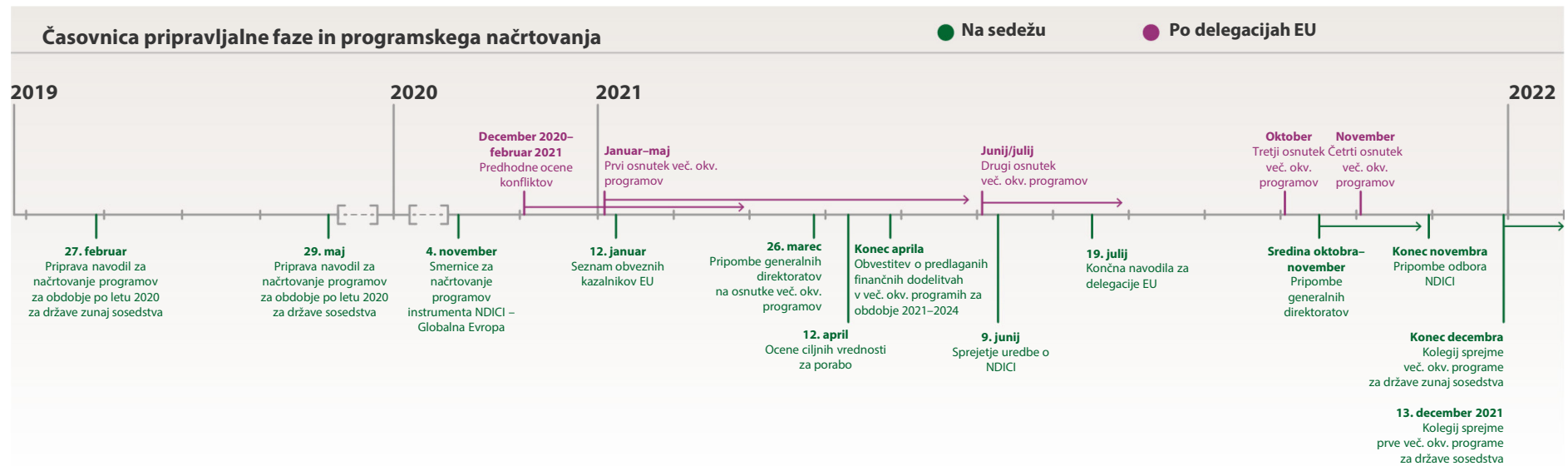
To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Bettina Jakobsen, v Luxembourgju na zasedanju 25. aprila 2023.

Za Evropsko računsko sodišče

Tony Murphy
predsednik

Prilogi

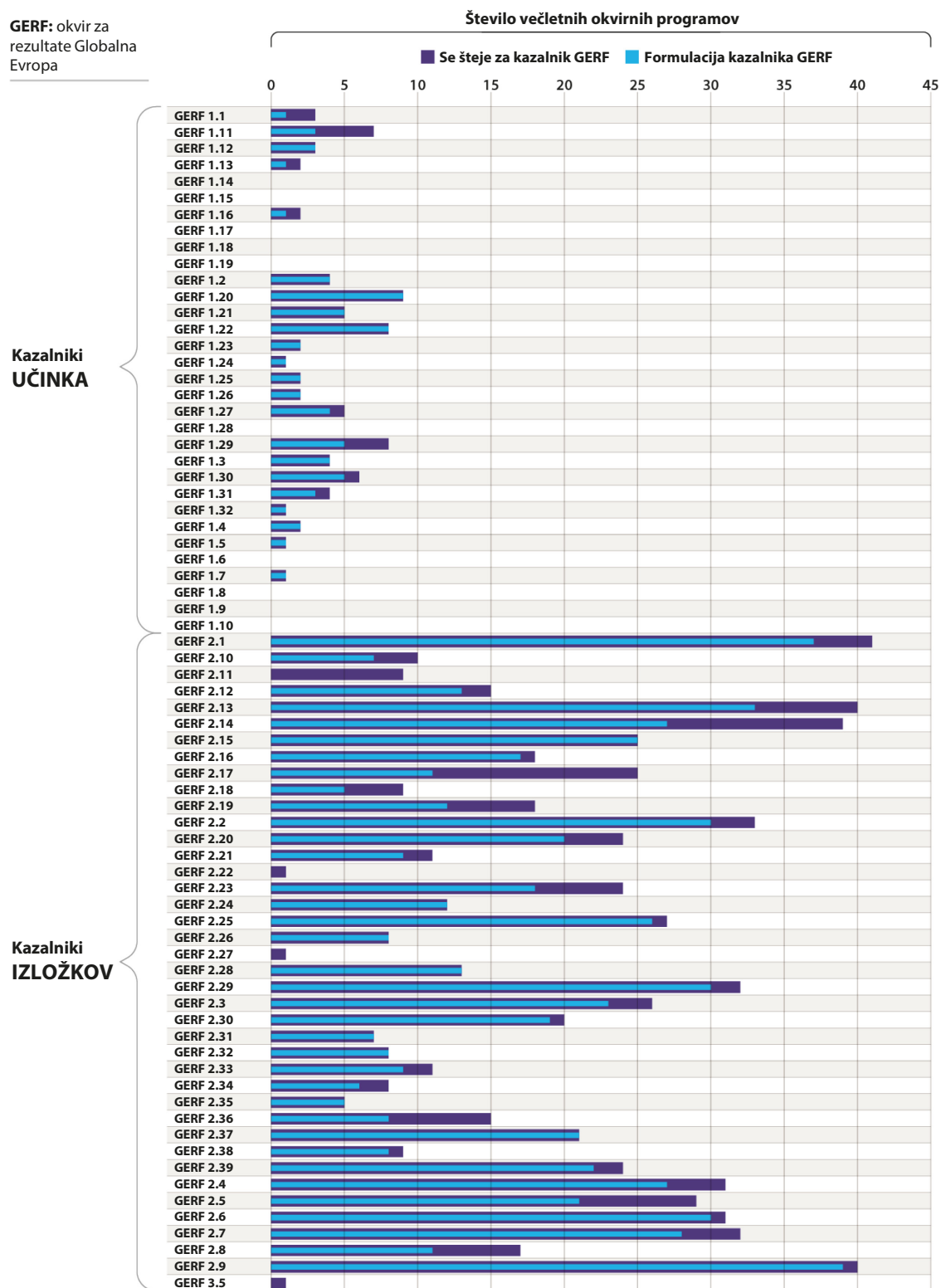
Priloga I – Časovnica pripravljalne faze in programskega načrtovanja



Vir: Evropsko računsko sodišče

Priloga II – Pogostost kazalnikov GERF

GERF: okvir za rezultate Globalna Evropa



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi večletnih okvirnih programov

Kratice in okrajšave

DAC: Odbor za razvojno pomoč

EFSD+: Evropski sklad za trajnostni razvoj plus

ESZD: Evropska služba za zunanje delovanje

FPI: Služba za instrumente zunanje politike

GD INTPA: Generalni direktorat za mednarodna partnerstva

GD NEAR: Generalni direktorat za sosedstvo in širitvena pogajanja

GERF: okvir za rezultate Globalna Evropa

NDICI – Globalna Evropa: Instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa

Glosar

Erasmus+: program EU za podpiranje izobraževanja, usposabljanja, mladih in športa.

Kombinirano financiranje: praksa kombiniranja nepovratnih sredstev EU s posojili ali lastniškim kapitalom iz javnih in zasebnih virov.

Logični okvir: dokument, v katerem so navedeni cilji in izidi skupaj z izhodiščnimi in ciljnimi vrednostmi ter kazalniki.

Odgovori Komisije in Evropske službe za zunanje delovanje

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

Časovnica

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

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Evropskega računskega sodišča so predstavljeni rezultati revizij politik in programov EU ali tem, povezanih z upravljanjem, iz posebnih proračunskih področij. Sodišče izbere in oblikuje te revizijske naloge tako, da imajo največji učinek, pri čemer upošteva tveganja za smotrnost poslovanja ali skladnost, raven prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj dogodkov ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat III – zunanji ukrepi, varnost in pravica –, ki mu predseduje članica Evropskega računskega sodišča Bettina Jakobsen. Revizijo je vodil član Sodišča Hannu Takkula, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Turo Hentila, atašejka v njegovem kabinetu Nita Tennila, vodilna upravna uslužbenca Alejandro Ballester Gallardo in Pietro Puricella, vodja naloge Piotr Zych ter revizorja Aurelia Petliza in Agnieszka Swiech. Jezikovno podporo sta zagotovili Laura Mcmillan in Zoe Dennis.



Od leve proti desni: Turo Hentila, Pietro Puricella, Piotr Zych, Nita Tennila in Hannu Takkula.

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2023

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

HTML	ISBN 978-92-849-0234-7	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/924	QJ-AB-23-014-SL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0192-0	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/031288	QJ-AB-23-014-SL-N

Programsko načrtovanje je proces, s katerim EU opredeli svoje prednostne naloge za mednarodno sodelovanje. Sodišče je pri reviziji ocenilo, ali sta Komisija in Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD) ustrezno načrtovali programe Instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa, ki je bil vzpostavljen nedavno. Ugotovilo je, da so bili v splošnem pripravljene celoviti geografski programi, s katerimi se obravnavajo najrazličnejše potrebe partnerskih držav in prednostne naloge EU, vendar je odkrilo pomanjkljivosti v metodologijah za dodeljevanje sredstev partnerskim državam in zasnovi okvira za spremljanje. Komisiji in ESZD priporoča, naj izboljšata metodologijo za dodeljevanje sredstev in ocenjevanje učinka, ki ga ima podpora EU, osredotočita programsko načrtovanje ter poenostavita uporabo kazalnikov v večletnih okvirnih programih in zagotovita, da se dosledno uporabljajo.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors