



Bruxelles, den 26.6.2014
COM(2014) 383 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om evalueringen af Unionens finanser på grundlag af de resultater, der er opnået

{SWD(2014) 200 final}
{SWD(2014) 201 final}

Indholdsfortegnelse

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om evalueringen af Unionens finanser på grundlag af de resultater, der er opnået

1. Indledning.....	3
2. Oversigt over de opnåede resultater	4
2.1. EU's interne politikker	4
2.1.1. KONKURRENCEEVNE FOR VÆKST OG BESKÆFTIGELSE (udgiftsområde 1A).....	4
2.1.2. SAMHØRIGHED FOR VÆKST OG BESKÆFTIGELSE (udgiftsområde 1B)	13
2.1.3. BESKYTTELSE OG FORVALTNING AF NATURRESSOURCERNE (udgiftsområde 2).....	19
2.1.4. FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED (udgiftsområde 3A)	24
2.1.5. UNIONSBOGERSKAB (udgiftsområde 3B).....	27
2.2. EU's eksterne politikker (udgiftsområde 4)	29
3. OVERVÅGNINGS-, RAPPORTERINGS- OG EVALUERINGSRAMMER - FFR 2014-2020	34
4. KONKLUSIONER.....	35

1. INDLEDNING

I henhold til artikel 318 i TEUF forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en evalueringsrapport om EU's finanser på grundlag af de opnåede resultater. Denne fjerde artikel 318-evalueringsrapport (i det følgende benævnt "evalueringsrapporten" eller "rapporten") er en opfølgning på dechargemyndighedens anmodninger, der senest blev fremsat i dens dechargeafgørelse fra 2012 og dens beslutning af 26. februar 2014¹, om rapportens nuværende indhold og opbygning.

Der er arbejdet yderligere på at forbedre rapportens fokus på resultaterne af de vigtigste finansielle programmer som indberettet og vurderet i 2013. Der er skelnet mellem interne og eksterne politikker, og i den del, som vedrører interne politikker, fokuserer rapporten på resultatoplysninger af relevans for Europa 2020-strategien. Som anført i Kommissionens seneste status over Europa 2020-strategien, har fremskridtene hen imod Europa 2020-målene på baggrund af krisen og andre langsigtede tendenser, der påvirker væksten, været blandede². Selv om det ikke er muligt at udskille det enkelte finansielle programs nøjagtige bidrag til opfyldelsen af Europa 2020-målene³, og selv om Europa 2020-strategien ikke var blevet vedtaget, da programmerne under den flerårige finansielle ramme (FFR) 2007-2013 blev udformet, indeholder denne rapport tilgængelige resultatoplysninger om, hvordan de finansielle programmer har bidraget til Europa 2020.

2013 var det sidste år i FFR-perioden 2007-2013, men det er stadig for tidligt at måle det fulde omfang af programmernes resultater og virkninger. Det skyldes, at de endelige og efterfølgende evalueringer, der behandler disse spørgsmål, er planlagt til perioden 2014-2016. Ikke desto mindre foreligger der data om indikatorer til måling af, i hvilket omfang programmerne gennemføres som planlagt, og der er afsluttet en række evalueringer, som har givet feedback på resultaterne.

Rapporten ser på de resultater, der er opnået for de vigtigste finansielle programmer (afsnit 2). Med henblik på fremtiden indeholder rapporten desuden en opsummering af overvågnings-, rapporterings- og evalueringsrammerne for den flerårige finansielle ramme (FFR) 2014-2020 (afsnit 3).

Rapporten ledsages af to arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene. Det første (SWD1) analyser og beskriver overvågnings-, rapporterings- og evalueringsrammerne for de finansielle programmer 2014-2020 og opfylder dermed forpligtelsen i sidste års evalueringsrapport. Som opfølgning på en anmodning fra Revisionsretten gøres der i det andet dokument (SWD2) status over de fremskridt, der til dato er gjort med

¹ Parlamentets beslutning af 26.2.2014 om evalueringen af Unionens finanser på grundlag af de resultater, der er opnået: et nyt redskab for Europa-Kommissionens forbedrede dechargeprocedure (2013/2172 (INI)).

² COM(2014) 130/2 final af 19.3.2014.

³ Europa 2020 er medlemsstaternes og Kommissionens fælles indsats, og mange eksterne faktorer påvirker opfyldelsen af Europa 2020-målene.

handlingsplanen for udarbejdelse af evalueringsrapporten i henhold til artikel 318, der var vedlagt sidste års rapport.

2. OVERSIGT OVER DE OPNÅEDE RESULTATER

Dette afsnit indeholder en oversigt over de resultater, der er opnået i 2013 for de vigtigste finansielle programmer. Det er opstillet efter udgiftsområde. For de udgiftsområder, som vedrører EU's interne politikker, gives der:

1. en gennemgang af de vigtigste finansielle programmer og deres forbindelse til Europa 2020
2. en vurdering af tilgængelige resultater
3. en redegørelse for resultaternes operationelle aspekter.

Med hensyn til EU's eksterne politikker fokuserer rapporten på de finansielle programmernes vigtigste resultater i forbindelse med eksterne politiske mål.

I overensstemmelse med vejledningen fra dechargemyndigheden giver denne rapport et overblik og indeholder således ikke en udtømmende og detaljeret redegørelse for de årlige fremskridt, der er gjort for hvert enkelt finansielt program under FFR 2007-2013 med henblik på at nå målene. Disse detaljerede oplysninger, herunder resuméer af evalueringerne fra 2013, er tilgængelige i de årlige aktivitetsrapporter fra Kommissionens tjenestegrene.

2.1. EU'S INTERNE POLITIKKER

2.1.1. KONKURRENCEEVNE FOR VÆKST OG BESKÆFTIGELSE (udgiftsområde 1A)

Programmernes målsætninger og Europa 2020

De vigtigste programmer under udgiftsområde "Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse" (som i 2013 udgjorde 91 % af de samlede udgifter på 15,7 mia. EUR under dette udgiftsområde) er det "syvende rammeprogram for forskning, teknologisk udvikling og demonstration" (RP7), "rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation", "transeuropæiske net" (TEN), "programmet for livslang læring" og det "europæiske genopretningsprogram for energiområdet" (genopretningsprogrammet).

Disse finansielle programmer bidrager til Europa 2020-prioriteterne om intelligent og bæredygtig vækst. Inden for disse prioriteter imødekommer de finansielle programmer endvidere fælles behov, som er afdækket i Europa 2020-strategien, nemlig: behovet for at gear EU's finansielle midler (f.eks. RP7 gennem offentlig-private partnerskaber (OPP) og fælles programmer med medlemsstaterne) og behovet for at udforme nye finansielle instrumenter for at rejse kapital til innovative virksomheder og SMV'er (f.eks. stiller finansielle faciliteter under RP7, rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation og genopretningsprogrammet garantier, venturekapital og lån til rådighed til SMV'er og innovative virksomheder).

I forbindelse med Europa 2020's prioriterede indsatsområde **intelligent vækst** bidrager programmerne til forskellige overordnede mål og til flagskibsinitiativerne "Innovation i EU" (ved at støtte forskning og innovation gennem RP7 og rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation) og "Unge på vej" (gennem forsker- og studentermobilitetsprogrammerne Marie Curie-aktioner og programmet for livslang læring).

EU's forskningspolitik bidrager gennem RP7 til Europa 2020's overordnede mål om at øge investeringerne i forskning og udvikling (FoU) til 3 % af BNP. Målet på 3 % forskningsfinansiering i procent af BNP bliver sandsynligvis ikke opfyldt. Især er erhvervslivets udgifter til FoU faldet lidt i løbet af årene. I den forbindelse har Kommissionen fortsat presset på for at styrke EU's forskning og teknologiske udvikling, bl.a. gennem RP7-finansiering.

RP7 har søgt at mobilisere EU-budgettet ved at geare dets finansielle midler gennem nye kombinationer af privat og offentlig finansiering. Således blev en række langsigtede offentlig-private partnerskaber (OPP) oprettet under RP7. "Initiativet om innovative lægemidler" sigter mod at gøre Europa til det mest attraktive sted for FoU på lægemiddelområdet og derved styrke patienternes adgang til innovative lægemidler, "Luftfart og lufttransport" (Clean Sky) sigter mod at udvikle miljøvenlige og omkostningseffektive fly, og "Initiativet for brændselsceller og brint" (BCB) har til formål at fremskynde udviklingen af brændselscelle- og brintteknologier i Europa, så man mellem 2010 og 2020 kan begynde at udnytte dem kommercielt. Artemis og ENIAC for indlejrede computersystemer og nanoelektronik støtter storstilede multinationale forskningsaktiviteter. Der blev også oprettet en række OPP'er, som i fællesskab mobiliserer medlemsstats- og EU-finansiering. Resultatoplysninger er desuden blevet tilgængelige for fællesprogrammet "Længst muligt i eget hjem", som fokuserer på informations- og kommunikationsteknologi (IKT) og innovation for en aldrende befolkning.

Finansieringsfaciliteten med risikodeling under RP7 er et fælles finansielt EU-/EIB-instrument målrettet store projekter (midcap-selskaber⁴ og store virksomheder, OPP'er, forskningsinfrastrukturer osv.) ligesom pilotprojektet vedrørende risikodelingsinstrumentet, som blev gennemført i fællesskab af EU og EIF særligt med henblik på SMV'er og små midcap-selskaber. Faciliteten støtter investeringer i forskning, udvikling og innovation ved at yde lån eller stille garantier.

RP7 bidrager også til Europas forskningsindsats ved at styrke de menneskelige ressourcer. Støtten ydes af Det Europæiske Forskningsråd (EFR) og alene efter kriteriet om videnskabelig topkvalitet. Under RP7-delprogrammet "Mennesker" blev der ydet støtte til forskningsstillinger gennem Marie Curie-aktioner på i alt 854,9 mio. EUR i betalinger i 2013 (+21 % sammenlignet med 2012).

Endvidere bidrager programmet for livslang læring (udgifter for 1,34 mia. EUR forpligtet i 2013) til flagskibsinitiativet "Unge på vej" og det overordnede Europa 2020-mål om at øge andelen af befolkningen i aldersgruppen 30-34, som har fuldført en videregående

⁴ En mellemstor virksomhed, der ikke er en SMV.

uddannelse, til mindst 40 % og nedbringe frafaldsprocenten i skolerne til under 10 %. Der er sket visse fremskridt med at nå dette Europa 2020-mål, skønt andre indikatorer viser, at det i de senere år er gået tilbage med voksnes deltagelse i aktiviteter vedrørende læring, beskæftigelsesegnethed og unges økonomiske situation.

Hvad angår Europa 2020's prioriterede indsatsområde **bæredygtig vækst** bidrog de finansielle programmer under dette udgiftsområde til flagskibsinitiativet "Et ressourceeffektivt Europa" med det formål at nedbringe drivhusgasemissionerne og sikre energiforsyningerne ("Intelligent Energi i Europa" under rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation samt det europæiske genopretningsprogram for energiområdet), afhjælpe kritiske transportflaskehalse og reducere transportsektorens CO₂-emissioner (TEN-T og Marco Polo). Rumprogrammerne Galileo og Copernicus bidrog til flagskibsinitiativet "En industripolitik for en globaliseret verden".

Under rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation bidrager programmet "Intelligent Energi i Europa" til de overordnede klima- og energimål for Europa 2020, samtidig med at det forbedrer EU's konkurrenceevne og højner kompetencerne hos medarbejdere i energisektoren.

Det europæiske genopretningsprogram for energiområdet (genopretningsprogrammet, 2013-betalinger på 201,6 mio. EUR) har til formål at gøre energiforsyninger mere pålidelige og hjælpe med til at reducere drivhusgasemissionerne. Genopretningsprogrammet giver store tilskud til højstrategiske projekter på tre områder i energisektoren: gas- og elforbindelser (43 projekter), offshorevindenergi (9 projekter) og CO₂-opsamling og -lagring (6 projekter). Under dette program blev der endvidere i 2011 oprettet en finansiel facilitet (Den Europæiske Fond til Energieffektivisering) ved at omfordele 146 mio. EUR fra programmet for at fremme adgangen til finansiering i energieffektiviseringssektoren.

Programmet for transeuropæiske net (TEN-T-programmet) bidrog til at "*fremskynde gennemførelsen af strategiske projekter med stor europæisk merværdi for at tackle kritiske flaskehalsproblemer, navnlig grænseoverskridende afsnit og intermodale knudepunkter (byer, havne, logistiske platforme)*"⁵. Med betalinger på 759,3 mio. EUR i 2013 har TEN-T til formål at fuldføre 30 såkaldte prioriterede projekter eller akser for at fremme mobilitet for varer og passagerer.

Marco Polo II-programmet (betalinger i 2013 på 17,5 mio. EUR) sigter mod at reducere en betydelig del af den forventede årlige vækst i international vejgodstransport ved at finansiere omkostninger i forbindelse med trafikoverflytning fra vej til andre transportformer.

Endelig arbejder Kommissionen under Europa 2020-flagskibsinitiativet "En industripolitik for en globaliseret verden" på "*at udvikle en effektiv rumpolitik for at udvikle værktøjer, der giver mulighed for at tackle nogle af de vigtige globale udfordringer og bl.a. kunne levere Galileo og GMES*"⁶. Der ydes støtte til EU's satellitnavigation og jordovervågningssystemer (Galileo, GMES-Copernicus). EU's markedsandel på det

⁵ KOM(2010) 2020 endelig, s. 16.

⁶ KOM(2010) 2020 endelig, s. 17.

verdensomspændende downstreammarked for globale satellitnavigationssystemer er vokset støt siden 2010 fra 24 % til 30 %. Det forekommer sandsynligt, at 2020-målet (33 %) bliver nået. På rumfartsområdet har den europæiske fremstillings- og opsendelsesindustri generelt klaret sig godt på de globale kommercielle markeder i de seneste år og har en voksende markedsandel for satellitter og en stabil markedsandel på ca. 50 % for kommercielle opsendelser.

Programmernes resultater

Programmerne RP7, livslang læring og rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation: bidrag til intelligent vækst

Under RP7 blev der for perioden 2007-2013 udvalgt 130 007 ansøgere, som samlet fik tildelt EU-støtte på i alt 41,26 mia. EUR. Af de fuldførte projekter når 98 % deres oprindelige mål, og under hvert fuldført projekt udarbejdes der gennemsnitligt 5,7 publikationer. De næsten 6 000 fuldførte projekter skabte til sammen 1 261 intellektuelle ejendomsrettigheder.

Under RP7 har opmærksomheden særligt været rettet mod industriens og SMV'ernes deltagelse for at sikre, at forskningen opfylder virksomhedernes behov, og at resultaterne herefter udnyttes. Industriens deltagelse i forskningssamarbejdsprojekter var især høj under energi- og transporttemaerne med finansieringssatser på tæt ved 50 % på hvert område. I forbindelse med forskningssamarbejde oversteg procentdelen af projekter, som genererede patentansøgninger eller andre former for intellektuel ejendomsret, målene (med undtagelse af temaet fødevarer, landbrug/fiskeri og bioteknologi). Under RP7 har SMV'er desuden hovedsageligt været aktive inden for særprogrammet "Samarbejde" (16 492 SMV-deltagere, som modtog 4,7 mia. EUR i finansielt bidrag fra EU), og særprogrammet "Kapacitet" (6 502 SMV-deltagere, som modtog 1,3 mia. EUR i finansielt bidrag fra EU). I alt blev 17 % af budgettet for særprogrammet "Samarbejde" allokert til SMV'er, hvilket oversteg målet på 15 %.

De OPP'er, som blev oprettet under RP7, skabte betydelige gearingeffekter. For så vidt angår "Initiativet om innovative lægemidler" blev EU-bidraget på 1 mia. EUR modsvaret af især naturaliebidrag til en værdi på mindst endnu 1 mia. EUR fra medlemmer af Den Europæiske Sammenslutning af Farmaceutindustriforeninger (EFPIA). Budgettet for det fælles teknologiinitiativ Clean Sky på 1,6 mia. EUR blev finansieret i forholdet 50/50 af Kommissionen (kontanter) og flyindustrien (naturaliebidrag). For så vidt angår BCB blev et EU-bidrag på 470 mio. EUR modsvaret af et bidrag fra den private sektor og øvrige deltagere på yderligere 470 mio. EUR. EU og de involverede medlemsstater forpligtede også over 1,547 mia. EUR til OPP'erne Artemis og ENIAC, idet den private FoU-indsats tilføjede over 2,529 mia. EUR i perioden 2008-2013.

Disse OPP'er er blevet evalueret positivt med hensyn til transaktioner og resultater. I den anden foreløbige evaluering af "Initiativet om innovative lægemidler" i 2013 blev det f.eks. konkluderet, at initiativet med succes havde påvist, at det er muligt at oprette store OPP'er med mange interessenter til biomedicinsk forskning og udvikling, idet det nu på verdensplan opfattes som det førende offentlig-private partnerskab (OPP) inden for sundhedspleje. I den anden foreløbige evaluering af BCB i 2013 blev det konkluderet, at BCB havde etableret en passende forvaltningsstruktur, skabt en effektiv dialog mellem

industri og forskere omkring en fælles strategisk dagsorden og havde haft succes med at gennemføre dagsordenen. Også i midtvejsevalueringerne af Artemis og ENIAC blev det konkluderet, at deres relevans, projektkvalitet og effektivitet fortsat er høj. Evalueringen henstillede dog til, at programmerne blev mere klart forankret i en europæisk elektronisk komponent- og systemstrategi, og at der var behov for en større indsats for at øge sammenhæng og koordinering mellem og inden for projekterne, forbedre projektforvaltningen og bedre måle projekternes virkning og succes. Der blev taget hensyn til disse henstillinger i udarbejdelsen af opfølgingsordningen.

Fællesprogrammet "Længst muligt i eget hjem" skabte en kritisk masse af forsknings- og innovationsaktiviteter, idet der blev iværksat over 120 projekter, som gearede over 650 mio. EUR i alt⁷. Det lykkedes også programmet at tiltrække en stærk deltagelse af industrien med navnlig en SMV-inddragelse på over 40 %. Konklusionen af 2013-evalueringen af programmet var også, at der er lovende dokumentation for markedspotentialet for de produkter og tjenesteydelser, der kommer ud af projekterne. Vigtige henstillinger, såsom at forbedre programmålinger og -overvågning for at få en bedre vurdering af virkningerne og yderligere justering af det efterfølgende instrument i forhold til andre relevante initiativer, blev også fulgt i forslaget til det efterfølgende program.

Det blev i den anden midtvejsevaluering konstateret, at risikodelingsfaciliteten (RSFF) under RP7 gav mulighed for en betydelig stigning i virksomhedernes investeringer i innovationsprojekter og FoU. De supplerende private investeringer i forskning og innovation (dvs. multiplikatoreffekt) har været på 34,1 mia. EUR, hvilket er over de forventede 30 mia. EUR. Faciliteten har vist sig at være attraktiv for forsknings-, udviklings- og innovationsvirksomheder og har opfyldt eller oversteget sine mål for udlånsvolumen, forbedret sin geografiske dækning og gjort det muligt for EIB at øge bankens kapacitet til at yde mere risikobehæftede lån. Den efterspørgselsdrevne metode, som blev anvendt ved gennemførelsen af RSFF, blev vurderet positivt. Evalueringen indeholdt flere henstillinger, bl.a. om bedre målretning mod innovative midcap-selskaber med specifikke finansieringsprodukter, styrkelse af den rådgivende pilotaktivitet og forvaltningsordningen. Med hensyn til midcap-selskaber reagerede Kommissionen ved at sætte mere fokus på både små og større midcap-selskaber hvad angår finansieringsinstrumenterne under Horisont 2020. Den rådgivende pilotaktivitet bliver også øget betydeligt under Horisont 2020, og forvaltningsordningen bliver styrket.

Siden 2007 har Det Europæiske Forskningsråd (EFR) finansieret over 4 300 forskere af 64 nationaliteter og deres team, der arbejder i lige knap 600 værtsinstitutioner i 29 lande i EU og de associerede lande under RP7. EFR tæller otte Nobelpris-modtagere og tre Fields-medaljevindere blandt sine støttemodtagere. I alt 134 EFR-støttemodtagere har fået andre prestigefyldte internationale videnskabelige priser og belønninger. Over 20 000 artikler, der anerkender EFR-støtte, er blevet offentliggjort i peer review-vurderede tidsskrifter med stor gennemslagskraft mellem 2008 og 2013. Analyser har vist, at omkring 10 % af de

⁷ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/report-final-evaluation-ambient-assisted-livingjoint-programme>.

artikler, som anerkender EFR-støtte, er blandt de mest indflydelsesrige videnskabelige publikationer i verden (de 1 % mest citerede) sammenholdt med under 1 % for alle EU-artikler. Hver EFR-støttemodtager beskæftiger i gennemsnit seks andre forskere og bidrager således til uddannelsen af den nye generation af forskere i topklasse. Disse oplysninger bekræfter, hvor højt den videnskabelige kvalitet af dette programs resultater vurderes, og den høje merværdi sammenlignet med ligestillede.

Marie Curie-aktioner har i perioden 2007-2013 som planlagt støttet omkring 50 000 forskere (~ 10 000 ph.d.-kandidater) af 136 forskellige nationaliteter, som arbejder i over 81 lande via forskningsstipendier og andre foranstaltninger. Virkningsindikatorer bekræfter den målrettede stigende tendens i antallet af forskere, der arbejder i EU. Over 50 % af de støttede projekter omhandler direkte de store samfundsmæssige udfordringer, der er defineret i Europa 2020-strategien (f.eks. klimaforandringer). Alle indikatorer viste fremskridt med at nå programmets mål, og alle undtagen én (kvinders deltagelse) havde nået eller oversteget målet. En foreløbig evaluering bekræftede Marie Curie-aktionernes høje merværdi i forbindelse med opbygning af internationale netværk mellem forskningen, den akademiske verden og erhvervslivet ved at give støttemodtagende forskere en bedre karriereudvikling og ved at øge forskningens volumen, anvendelsesområder og høje kvalitet⁸. I 2013, to år efter deres stipendier, havde ca. 95 % af de individuelle stipendiater fast ansættelse, hvilket er mere end det fastsatte mål, og deltagende stipendiater anførte forbedringer i deres karriere. Programmet var ikke kun attraktivt for de førende universiteter, men også for innovationsledere fra den private sektor.

Deltagelse i individuelle mobilitetsaktiviteter under **programmet for livslang læring** er i overensstemmelse med eller ligger over målene med undtagelse af delprogrammet for voksne lærende (Grundtvig). Delprogrammet Erasmus, som skaber mobilitet og samarbejde mellem højere læreanstalter, opfyldte sit mål på 3 mio. studerende i det akademiske år 2012-2013 med over 250 000 studerende (+9 %), herunder over 48 000 praktikophold i virksomheder (+18 %) i 2013 alene. Det dækker 5 % af det samlede årlige antal europæiske kandidater. Kvalitativt betragter 97 % af de tidligere Erasmus-studerende det som en fordel på jobmarkedet at have læst i udlandet. I 2013 bidrog det internationale samarbejde med lande uden for EU under Erasmus Mundus til at gøre EU-uddannelses- og forskningsordninger mere attraktive på verdensplan. Af de 100 EU-universiteter, der er højst placeret i EU i Shanghai-rangordningen, deltog de 96 (over målet på 93) i fælles Erasmus Mundus-programmer. Den samlede deltagelse i perioden 2009-2013 ligger dog under målene, delvis på grund af neddroingen af programmerne med USA og Canada i kølvandet på den økonomiske krise.

I den endelige evaluering af **rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation** blev det vurderet, at programmet er blevet en vigtig drivkraft for fremme af innovation, især da det opfattes som en forholdsvis åben proces, der går længere end det simple fokus på teknologisk udvikling og hen imod et mere afbalanceret perspektiv, der omfatter udviklingstiltag inden for både servicesektoren og industrien, og som i lige høj grad vedrører processer, forretningsmodeller og produkter. Den nuværende økonomiske krise

⁸ http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/more_info/evaluations/index_en.htm.

har understreget betydningen af rammeprogrammets centrale mål og fortsatte relevans af mange af de forhold, som det er udviklet til at håndtere, og det er derfor vigtigt at bygge videre på idéer, der har vist sig at være gode og effektive, som f.eks. de finansielle instrumenter.

Efterspørgslen efter de finansielle instrumenter under rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation har lige fra programmets begyndelse været stærk, og det tildelte budget er blevet fuldt udnyttet. I september 2013 ydede SMV-garantifaciliteten lån til 275 113 virksomheder, og 340 SMV'er havde udnyttet faciliteten for hurtigtvoksende og innovative SMV'er (SMV-faciliteten). Det forekommer sandsynligt, at det fastsatte antal støttemodtagere vil blive overgået, og at målet om at lette adgangen til finansiering for SMV'er i opstart- og vækstfasen vil være opfyldt. SMV-faciliteten og låne- og -mikrokreditmulighederne under SMV-garantifaciliteten vurderes at være relevante i forhold til de europæiske SMV'ers behov, da de opfylder et behov for finansiering, som ellers ikke ville være blevet opfyldt, og bidrager til SMV'ers opstart og vækst. De har en stærk gearingseffekt. For SMV-garantifaciliteten resulterede 1 EUR fra EU-budgettet i 32 EUR i finansiering og for SMV-faciliteten resulterede 1 EUR i 6,7 EUR i egenkapitalinvesteringer.

Rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation - Intelligent Energi i Europa, genopretningsprogrammet, TEN-T, Marco Polo: bidrag til bæredygtig vækst (Et ressourceeffektivt Europa)

En vigtig gearingseffekt blev også udløst under rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation gennem programmet "Intelligent Energi i Europa". I 2013 modtog disse Intelligent Energi i Europa-projekter, som sigter mod virkninger på kort sigt, 42 mio. EUR fra rammeprogrammet. Som følge heraf vil der blive sparet 165 000 tons fossilt brændstof om året sammen med næsten 500 000 tons CO₂, og der vil blive genereret investeringer for næsten 500 mio. EUR. Denne gearingseffekt bekræfter resultaterne af den endelige evaluering af "Intelligent Energi i Europa", hvori det blev konstateret, at programmet var relevant og nyttigt, at det opfyldte de løbende behov og løste problemer og hindringer i forbindelse med spørgsmål om bæredygtig energi i Europa, og at aktionerne under projektet alt i alt var af god kvalitet. Det hed i konklusionen på evalueringen, at programmet var et nyttigt instrument, der bør videreføres.

Initiativet vedrørende opkvalificering af kvalifikationer (BUILD UP Skills) - Energikompetencer til bygningsarbejdere

Takket være BUILD UP Skills-initiativet, der støttes af programmet "Intelligent Energi i Europa" under rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation, samlede 30 nationale projektteam (EU 28 + Norge og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien) over 1 600 organisationer fra hele Europa for at definere strategier for uddannelse af bygningsarbejdere. Ifølge de første resultater ville over 3 mio. håndværkere have behov for opkvalificering i vedvarende energi eller energieffektivitet i Europa for at nå EU 20-20-20-energimålene. Hvert nationalt projekt identificerede de største barrierer for uddannelse af arbejdsstyrken og centrale foranstaltninger til overvindelse af disse barrierer. Den anden fase er nu indledt for at støtte oprettelsen eller opgraderingen af uddannelsesprogrammer i 21 lande⁹.

⁹ Kilde: Forvaltningsorganet for Små og Mellemstore Virksomheder (EASME).

I 2013 blev et betydeligt antal projekter, især vedrørende gas og el, gennemført under **Det europæiske genopretningsprogram for energiområdet (genopretningsprogrammet)**. Genopretningsprogrammets finansiering af gas- og el-sammenkoblingerne har bidraget til integreringen af det indre gas- og elmarked, idet sammenkoblingskapaciteten er blevet øget. Programmet er særdeles relevant, idet Det Europæiske Råd på sit møde i marts 2014 opfordrede til yderligere at forbedre sammenkoblingerne med de mere fjerntliggende og/eller mindre velforbundne dele af det indre marked¹⁰. Genopretningsprogrammet bidrog til, at de første store havvindmølleparker blev placeret langt fra kysten. Gennemførelsen af programmet var præget af udfordringer på grund af de involverede teknologiers kompleksitet (især med hensyn til integration af offshorevindenergi i forsyningsnettet samt CO₂-opsamling og -lagring), den manglende accept fra befolkningen, problemer i forbindelse med offentlige indkøb og adgang til langsigtet finansiering. Delprogrammet for CO₂-opsamling og -lagring står over for større usikkerheder, som risikerer at underminere en vellykket gennemførelse. Ved udarbejdelsen af den nye forordning om den transeuropæiske energiinfrastruktur inddrog Kommissionen erfaringerne fra gennemførelsen af genopretningsprogrammet.

I midtvejsevalueringen af Den Europæiske Energieffektivitetsfond (den finansielle facilitet under genopretningsprogrammet) blev det konstateret, at faciliteten skabte merværdi ved at sikre langfristet finansiering, fremme markedsbaserede investeringer af høj kvalitet og skabe en bedre forståelse af dynamikken på det energieffektive marked¹¹. Den har også en stor gearingseffekt. For hver 100 EUR i EU-midler bidrager andre investorer med over 110 EUR.

Midtvejsmålet for TEN-T i 2013 om at få gjort syv prioriterede projekter operationelle er i vid udstrækning opfyldt. Ud over fem prioriterede projekter, som allerede er operationelle, blev højhastighedstogforbindelsen Paris-Bruxelles-Køln-Amsterdam-London fuldt operationel i 2013, og der blev gjort betydelige fremskridt med det resterende projekt, togforbindelsen Berlin-Verona/Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo.

Færdiggørelse af prioriteret TEN-T-projekt 2

Den prioriterede forbindelse nr. to er Europas første grænseoverskridende højhastighedsjernbaneprojekt for passagertog og forbinder storbyer i Frankrig, Belgien, Tyskland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige. "Paris-Bruxelles-Køln-Amsterdam-London"-nettet giver en betydelig reduktion i rejsetiden mellem de fem lande og giver derfor passagererne et reelt alternativ til fly- og vejtransport. Det åbner også mulighed for bedre forbindelser mellem nogle af Europas vigtigste lufthavne - Bruxelles, Frankfurt, Køln/Bonn, Charles de Gaulle i Paris og Schiphol i Amsterdam. Det er blevet afsluttet uden finansielle eller miljømæssige udestående problemer. Højhastighedslinjen forbedrede forbindelsen mellem Det Forenede Kongerige og det europæiske fastland drastisk og reducerede rejsetiderne mellem storbyerne i de tættest befolkede dele af Europa betydeligt. Det bidrager også til at fremme intermodale rejser med tog og fly og hjælper dermed til at nå EU's transportpolitiske mål¹².

I modsætning hertil har effektiviteten og udnyttelsen af **Marco Polo-programmet** ikke været helt tilfredsstillende, selv om det har leveret en betydelig trafikoverflytning, som

¹⁰ Det Europæiske Råds konklusioner af 20.-21. marts 2014.

¹¹ SWD(2013)457 final af 18.11.2013.

¹² Kilde: TEN-T EA.

kan udtrykkes i milliarder af tonkilometer. Marco Polo I nåede 46 % af den planlagte overflytning¹³, og da Marco Polo II-projekterne stadig er i gang, er det sandsynligt, at programmets endelige resultater vil følge et lignende mønster. Der er mange grunde til denne situation, herunder den særlige udformning af programmet samt vanskelige markedsforhold. Programmet var udformet på en sådan måde, at det beskyttede de offentlige midler, og derfor skulle europæiske virksomheder selv løbe store operationelle risici ved investeringen. De anså også programmet for at være for komplekst. Da multimodale transportløsninger generelt er forbundet med højere risici og kræver større investeringer end ren vejtransport, viste programmet sig endvidere at være særdeles følsomt over for virkningerne af den økonomiske krise og de deraf følgende faldende transportmængder. Da betalingerne foretages på grundlag af de opnåede resultater, repræsenterer programmet dog stadig en effektiv udnyttelse af offentlige midler med miljøfordele til en værdi af ca. 13 EUR for hver investeret euro (endeligt resultat af Marco Polo I). På baggrund af programmets resultater generelt og udviklingen i de transportpolitiske forhold vil denne tilgang til EU-finansiering dog blive indstillet for godstransporttjenester.

Galileo og GMES-Copernicus: bidrag til bæredygtig vækst: "En industripolitik for en globaliseret verden"

Det europæiske satellitnavigationssystem Galileo og det europæiske jordobservationssystem GMES-Copernicus gik i 2013 videre fra udviklingsfasen til den operationelle fase og bidrog dermed til flagskibsinitiativet "En industripolitik for en globaliseret verden". Det er et stort skridt, da det vil give EU den strategiske infrastruktur til at udnytte det anslåede meget store økonomiske potentiale for downstreamtjenester og -applikationer.

De fire Galileo-satellitter har foretaget deres første uafhængige positionsbestemmelse. Der er blevet anlagt flere jordstationer over hele verden. Galileos valideringsfase sluttede med succes i 2013. Mens placeringen af Galileos jordsegment fortsatte som planlagt, var der vanskeligheder med produktionen af satellitter. Den private leverandør stødte på tekniske vanskeligheder, og de to opsendelser, der var planlagt i 2013, måtte udsættes (dvs. i alt fire satellitter). Dette viser, hvor vigtigt det er med en god risikostyring og bedre forvaltning hos alle involverede parter. Den fremtidige opsendelsesplan er ved at blive konsolideret efter løsningen af de satellitspecifikke tekniske problemer.

Vedrørende GMES-Copernicus blev to af de seks GMES-Copernicus-tjenester fuldt operationelle til jordovervågning (katastrofeberedskab og overvågning af landjorden). Data for beredskabstjenester og jordovervågning er nu gratis tilgængelige for GMES-brugere. En foreløbig evaluering fra 2013 med vurdering af de første operationer under GMES (GIO) viste, at skønt der på grund af budgetmæssige begrænsninger kun kunne udvikles to tjenester, ser GIO ud til at være en effektiv ordning til udvikling af fuldt operationelle

¹³ COM(2013)278 final af 14.5.2013 og Revisionsrettens særberetning nr. 3/.

tjenester¹⁴, idet GMES viste europæisk merværdi ved at skabe resultater, som ikke kunne være opnået på rent nationalt plan.

I 2013 ydede GMES værdifuld hjælp til de redningshold, som arbejdede med oversvømmelserne i Tyskland, Den Tjekkiske Republik og Ungarn samt ved skovbrandene i Portugal.

Operationelle aspekter ved resultaterne

Forskellige aspekter af gennemførelsen af RP7-programmet er blevet undersøgt.

Fordelene ved at outsource gennemførelsen af RP7 til agenturer er konstateret i to evalueringer. I evalueringen af, hvordan Forvaltningsorganet for Det Europæiske Forskningsråd (ERCEA) fungerer, anslås der besparelser som følge af uddelegeringen af opgaverne til ERCEA på 45 mio. EUR i perioden 2009-2012. Evalueringen af Forvaltningsorganet for Forskning bekræftede besparelser i størrelsesordenen 106,4 mio. EUR i perioden 2009-2012.

Resultatfeedback om, hvorvidt Kommissionen sørgede for effektiv gennemførelse af RP7, blev desuden tilgængelig i en særberetning fra Revisionsretten¹⁵. Retten konkluderede, at Kommissionen har taget en række skridt til at forenkle reglerne, men at der kan gøres mere, og visse aspekter af RP7-gennemførelsen mangler sammenhæng. Revisionsretten konstaterede, at der var rettet størst opmærksomhed mod kvalitetsbetonet anvendelse af midlerne og mindre mod effektivitet. Den bemærkede, at processerne skulle afkortes yderligere, og skønt tiden frem til bevillingen (dvs. til at underskrive kontrakter) er gået ned, har der været forskelle tjenestegrenene imellem i de første fem år med RP7. Alle rettens henstillinger blev accepteret af Kommissionen, og de fleste af dem er taget til følge i udarbejdelsen af efterfølgeren til RP7. F.eks. er der for at sikre en konsekvent gennemførelse af RP7 og bidrage til koordinering og gennemførelse af Horisont 2020 oprettet et fælles støttecenter, som skal levere kvalitetsydelser inden for juridisk bistand, efterfølgende revision, it-systemer og -operationer, virksomhedsprocesser, programinformation og data til alle forsknings-GD'er, forvaltningsorganer og fællesforetagender, der gennemfører Horisont 2020. Der er gennemført et fælles repræsentativt udsnit af efterfølgende kontroller, som dækker alle dele af RP7.

2.1.2. SAMHØRIGHED FOR VÆKST OG BESKÆFTIGELSE (udgiftsområde 1B)

Programmernes målsætninger og Europa 2020

"Samhørighed for vækst og beskæftigelse" dækker strukturfondene: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Den Europæiske Socialfond (ESF) og Samhørighedsfonden. Med en bevilling på 349 mia. EUR repræsenterer samhørighedspolitikken 36 % af EU's budget i perioden 2007-2013 og er et af de mest synlige EU-finansieringsinstrumenter, der

¹⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/dg/evaluation/reports_en.htm.

¹⁵ Den Europæiske Revisionsret (Revisionsretten), særberetning nr. 2/2013.

har til formål at yde et væsentligt bidrag til beskæftigelse og vækst i Europa. Med over 270 mia. EUR tegner EFRU og Samhørighedsfonden sig for tæt ved 80 % af det samlede budget under dette udgiftsområde, mens ESF-bevillingen er på næsten 75 mia. EUR.

Midler fra de tre fonde, som alle er under delt forvaltning, tildeles gennem programmer, som forvaltes på nationalt eller regionalt plan. Disse fonde bidrager til alle Europa 2020-målene.

En af de centrale målsætninger for **EFRU-støtten** var at øge virksomhedernes effektivitet ved at hjælpe dem til at investere i nye maskiner og nyt udstyr eller udvikle nye produkter. EFRU blev også i mange dele af EU brugt til at støtte SMV'ers brug af IKT, indføre digitale midler til at få adgang til offentlige tjenester og investere i bredbånd for at forbedre adgangen til internettet eller i nogle tilfælde sørge for adgang, hvor der ikke var nogen før.

EFRU og Samhørighedsfonden fortsatte også med at yde støtte til større investeringsområder såsom udvikling af transport- og miljøinfrastruktur samt fremme af energi- og ressourceeffektivitet.

Blandt de vigtigste områder for **ESF-støtten** er arbejdsmarkedsintegration, idet medlemsstaterne har benyttet ESF til at støtte aktive arbejdsmarkedspolitikker. I EU-12, hvor budgetterne for de aktive arbejdsmarkedspolitikker er lave (under 0,5 % af BNP), udgør ESF-udgifterne til disse politikker over halvdelen af den samlede støtte til aktive arbejdsmarkedspolitikker (54,1 % i 2007-2010).

Mange medlemsstater koncentrerede også deres ESF-aktiviteter om arbejdsløse og dårligt stillede menneskers oprettelse af virksomheder samt om selvstændige virksomhedsejere og mikroiværksætteres bæredygtighed og arbejds kvalitet. 17 medlemsstater har medtaget iværksætteri som en prioritet i deres operationelle programmer i programmeringsperioden 2007-2013.

I overensstemmelse med sin forpligtelse til at målrette støtte fra strukturfondene til Europa 2020-flagskibsinitiativet "den europæiske platform mod fattigdom og social udstødelse" har Kommissionen øremærket 20 % af ESF til målet om at nedbringe fattigdom og social udstødelse med mindst 20 mio. inden 2020. Som det bekræftes af Kommissionens status over fremskridtene med Europa 2020, vil det blive en udfordring at opfylde dette mål, eftersom antallet af mennesker, som er truet af fattigdom og social udstødelse i EU (herunder personer, der risikerer økonomisk fattigdom, lever med materielle afsavn eller lever i arbejdsløse husstande), er vokset fra 114 mio. i 2009 til 124 mio. i 2012¹⁶.

Programmernes resultater

Ifølge nationale rapporter om gennemførelse af programmer under samhørighedspolitikken har strukturfondene været et centralt værktøj for bevarelse af beskæftigelsen og opdæmning af arbejdsløsheden.

¹⁶ COM(2014) 130 final/2 af 19.3.2014.

EFRU-tiltag bidrog til at skabe jobs, især gennem støtte til forskning, innovation og **SMV'er**. Overvågningsdata viser, at der blev skabt ca. 594 000 supplerende jobs fra 2007 til 2012. Det største antal nye jobs, som blev indberettet, var i Tyskland, Det Forenede Kongerige, Ungarn, Spanien, Italien og Polen¹⁷. En bred vifte af EFRU-foranstaltninger blev gennemført i hele EU med henblik på at støtte virksomheder og deres **innovationskapacitet**. Evalueringsresultater tyder på, at virksomhedsstøtte er den vigtigste kilde til jobskabelse blandt alle de tiltag, der blev medfinansieret af EFRU¹⁸. Ifølge de seneste nationale årlige gennemførelsesrapporter har næsten 200 000 virksomheder, heraf næsten 80 000 nye virksomheder, modtaget EFRU-støtte ved udgangen af 2012, og der er skabt over 260 000 job i SMV'er¹⁹.

Indtil udgangen af 2012 havde **EFRU-investeringerne i IKT** ført til, at over 5 mio. flere mennesker havde fået adgang til bredbånd, heraf halvdelen i mindre udviklede regioner. Dette bidrager til at mindske den digitale kløft, som stadig er relativt stor i en række lande, især i EU-12 og de sydlige EU-15-medlemsstater.

Medlemsstaterne rapporterer om fremskridt med gennemførelsen af **Samhørighedsfonds- og EFRU-infrastrukturinvesteringer**, men resultaterne ligger under målet for de fleste transport- og miljøinfrastrukturprojekter, især for EU-12.

Eksempel på succes i Estland: Forbedringer af jernbanenettet, som medfinansieres af EU, førte til en 31 % reduktion i rejsetiden på dele af nettet indtil udgangen af 2012, idet målet er at reducere den endnu mere, nemlig til 45 % ved udgangen af 2015²⁰.

I transportsektoren er omtrent 42 mia. EUR blevet programmeret i 2007-2013 til vejinfrastruktur, herunder TEN-T og nationale, regionale og lokale veje. Til jernbaneinfrastruktur blev der programmeret omkring 23 mia. EUR, herunder til TEN-T-projekter. Den betydelige finansiering, som blev stillet til rådighed, har givet nogle væsentlige resultater, især i form af forbedringer af eksisterende jernbanelinjer, idet over 2 300 km jernbanelinjer er blevet rekonstrueret eller opgraderet. Over 30 000 km veje er også blevet rekonstrueret. Imidlertid sakker anlæggelsen af nye jernbanelinjer alvorligt bagud i landene under Samhørighedsfonden, idet kun 59 km ud af de 253 km er færdiggjort indtil nu. Der er afdækket vanskeligheder i form af dårlig projektudvikling, begrænset administrativ kapacitet, gennemførelsesvanskeligheder og forsinkelser i Polen, indkøbsproblemer i Rumænien og Slovenien samt lange arealplanlægningsprocedurer i Slovenien.

¹⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/impact/index_da.cfm#1.

¹⁸ Se den sammenfattende rapport fra ekspertevalueringsnetværket "Job kreation as an indikator of outsource in ERDF programmes":

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/job_creation/evalnet_task1_job_creation_synthesis.pdf.

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/impact/index_da.cfm#1

²⁰ Se sammenfatningen af de nationale rapporter fra 2013 "Expert evaluation network on the performance of Cohesion policy 2007-2013":

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/2013_eeen_task2_synthesis_final.pdf.

I miljøsektoren, hvor programbevillingerne for perioden 2007-2013 ligger på næsten 50 mia. EUR, er der i mange medlemsstater sket forsinkelser i projektgennemførelsen, især hvor investeringerne forvaltes på kommunalt plan. De mest almindelige problemer er knyttet til offentlige indkøb, planlægningsprocedurer og begrænset projektforsvaltningskapacitet samt i nogle tilfælde manglende medfinansiering på grund af den aktuelle økonomiske krise. Der er især konstateret vanskeligheder i Bulgarien, hvor refusionsraten i vandsektoren kun nåede op på 11 %, hvilket betyder, at målene langt fra vil blive nået, samt i Rumænien. For at afhjælpe disse mangler har Kommissionen krævet seriøse sektorspecifikke og organisatoriske reformer og opfordret til, at man benytter sig af alle de tilgængelige tekniske bistandsressourcer fra de forskellige internationale finansielle institutioner.

Eksempler på resultater:

Italien: Projekter, som medfinansieres af EFRU, resulterede i, at spildevandsrensningen blev forbedret for over 1 mio. mennesker eller omkring 13 % af den samlede befolkning i konvergensregionerne og næsten 40 % af befolkningen i Sicilien og Basilicata, hvor størstedelen af investeringen blev foretaget.

Malta: Rensningsanlæg Syd blev anlagt ved hjælp af EU-støtte og kan behandle 80 % af øens spildevand. Det har ført til, at de kystnære vandområders status i den sydlige del af landet blev rykket op fra klasse 3 til klasse 1 og til, at Malta blev det første Middelhavsland, der renser alt spildevand, før det ledes ud i havet.

I **energisektoren**, hvor programtildelingerne fra EFRU og Samhørighedsfonden på ca. 4,5 mia. EUR til perioden 2007-2013 er gået til vedvarende energiprojekter (vind, sol, biomasse, vandkraft og jordvarme), var den supplerende kapacitet til at producere el fra vedvarende energi allerede øget med 2 400 MW ved udgangen af 2012. Desuden er der programmeret energieffektiviseringsinvesteringer på omkring 6 mia. EUR i lejlighedskomplekser og offentlige bygninger, og evalueringsoplysninger om deres effektivitet forventes at være tilgængelige inden udgangen af 2015.

Eksempel på succes i Østrig: Støttede projekter øgede produktionskapaciteten på 55 biobrændselsanlæg med 89 MW eller 20 %, hvilket giver en potentiel reduktion i drivhusgasemissioner svarende til den CO₂, der produceres af omkring 33 000 biler.

EFRU sikrer også investeringer i **social infrastruktur** på områder som uddannelse, sundhed, børnepasning og boliger, hvilket supplerer de "bløde" foranstaltninger, som finansieres af ESF. I de nye medlemsstater er EFRU's investeringer i social infrastruktur i mange tilfælde den eneste ressource til modernisering og reform af offentlige tjenesteydelser, mens det i EU-15 normalt er en ekstra ressource.

En stor del af **ESF-investeringerne** i perioden 2007-2013 sigter mod at fremme **adgangen til beskæftigelse** - næsten 23 mia. EUR er blevet programmeret til dette formål. Evalueringresultater²¹ fra de solide vurderinger, der er tilgængelige, viser, at væsentlige nettoforskelle med hensyn til beskæftigelse og ledighed hænger sammen med ESF-interventionerne. F.eks. er det konstateret, at personer i ESF-støttede foranstaltninger har større sandsynlighed for at finde beskæftigelse end kontrolgrupper - med visse tegn på, at denne virkning er mere markant for dårligere stillede grupper. Nationale gennemførelsesrapporter viser, at 2,4 mio. mennesker, som har deltaget i ESF-støttede

²¹ ESF Expert Evaluation Network - Final synthesis report on main ESF achievements, 2007-2013.

operationer, fandt arbejde inden for seks måneder, efter at de havde afsluttet foranstaltningen. Det anslås, at over 5,7 mio. jobåbninger i alt var knyttet til ESF-støtte i slutningen af december 2012. En række evalueringer fremhæver også de "bløde" resultater i forbindelse med ESF-adgang til beskæftigelsestiltag, herunder styrkelse af den enkeltes handlekraft i jobsøgningen og motivation til at komme ind på arbejdsmarkedet.

Det fremgår af den endelige rapport fra ESF-ekspertevalueringsnetværket vedrørende ESF-resultater for 2007-2013, at der også er opnået betydelige resultater i forbindelse med antallet af **nystartede virksomheder og personer, der er blevet selvstændige**, idet der er næsten 550 000 eksempler herpå. På det politiske område, hvor der især blev fokuseret på **at øge tilpasningsevnen**, er der registreret over 13,1 mio. deltagelser, hvor arbejdstagere var den største gruppe på over 8,5 mio. - heraf drejede næsten 847 000 sig om selvstændige, hvilket viser betydningen af ESF-støtte til nyetablerede virksomheder inden for politikken for fremme af tilpasningsevne, hvor ca. 13 mia. EUR er blevet programmeret med henblik på at øge arbejdstageres, virksomheders og iværksætteres tilpasningsevne i perioden 2007-2013.

I de fleste medlemsstater drager **unge mennesker** mere end forholdsvis fordel af ESF-støtte - over 30 % af alle ESF-deltagelser med over 50 % i Tyskland og næsten 40 % i Ungarn, Frankrig og Danmark. I modsætning hertil er tallet 15 % eller derunder i Sverige, Portugal og Cypern, hvilket afspejler nationale politiske beslutninger.

Evalueringer understreger, at ESF-støttemodtagere satte pris på den tjenesteydelse eller støtte, de havde modtaget, og der er beviser for, at ESF-foranstaltninger til **at støtte menneskelige ressourcer** i virksomheder, der står over for afskedigelser eller en mere generel nedjustering, har bidraget til at stabilisere beskæftigelsesniveauerne i disse enheder. Til trods for betydelige investeringer i opkvalificering og kvalificering af eksisterende medarbejdere er der dog ingen beviser for virkningerne for produktiviteten i den enkelte virksomhed eller for den positive virkning på deres egen indtjening eller jobmobilitet.

ESF-foranstaltninger har også støttet **sociale integrationspolitikker** (indførelse af aktive integrationsstrategier, sociale investeringstilgange og en mere effektiv og virkningsfuld udnyttelse af sociale budgetter) med henblik på at hjælpe grupper med en vanskeligere adgang til arbejdsmarkedet (f.eks. unge, enlige forsørgere, migranter og ældre). ESF har også finansieret udvikling af sociale tjenesteydelser, målretning mod bedre kvalitet og tilgængelighed for dårligt stillede grupper i f.eks. Letland, Rumænien og Spanien. I 2007-2013 er omkring 13 mia. EUR fra ESF blevet målrettet til at forbedre den sociale integration af mindre gunstigt stillede personer. Skønt ESF-ekspertevalueringsnetværket i de fleste landerapporter vurderede politikområdet social integration som det område, der gav de dårligste resultater af EU-finansieringen, er der et stort antal jobåbninger i forbindelse med sociale integrationsforanstaltninger, idet der er registreret over 164 000 (heraf de fleste i Spanien). Dette er et område af EU-finansieringen, hvor det er særdeles vanskeligt klart at identificere, i hvilket omfang finansierede aktioner bidrager til de overordnede politiske mål. Områderne social integration og uddannelse hører hovedsagelig under den nationale kompetence, og fokus for investeringerne i social integration varierer i de enkelte medlemsstater, hvilket komplicerer identificeringen af foranstaltningens merværdi.

Alt i alt forventes programmerne under samhørighedspolitikken i 2007-2013 fortsat at levere job og intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst indtil i hvert fald udgangen af 2015. Med hensyn til andre programmer i den forgangne FFR-periode mangler den efterfølgende evaluering af programmernes resultater dog stadig, men ventes færdiggjort inden udgangen af 2015. Først da vil det være muligt at give et mere klart overblik over, hvilke bidrag programmerne har ydet til de overordnede målsætninger.

Operationelle aspekter ved resultaterne

Siden begyndelsen af den økonomiske krise har Kommissionen truffet en række foranstaltninger for at fremskynde gennemførelsen af samhørighedspolitikken og dermed sikre, at alle ressourcer er fuldt mobiliseret til at støtte medlemsstaternes og regionernes genopretningsindsats og til at justere EU's medfinansierede foranstaltninger efter Europa 2020-strategiens målsætninger. Der er i de seneste år foretaget to vigtige typer ændringer i de oprindelige programmeringsplaner - tematisk omprogrammering og målrettede reduktioner i nationale medfinansieringskrav.

Over 45 mia. EUR - eller 13 % af de samlede midler - blev **omprogrammeret** fra ét temaområde til et andet ved slutningen af 2013 for at støtte de mest presserende behov og styrke visse foranstaltninger. Med hensyn til investeringstemaer har ændringerne medført stigninger til innovation og FoU, generel virksomhedsstøtte, bæredygtig energi, social infrastruktur, veje og arbejdsmarked, herunder beskæftigelse for unge. Disse ændringer hænger sammen med Europa 2020-strategien og opfylder behovet for, at EU's finansieringsinstrumenter får øget fokus på disse emner.

Endvidere godkendte Kommissionen **nedsikringer** i kravene til national medfinansiering for nogle medlemsstater (ES, GR, IE, IT, LT, og PT og i mindre omfang BE, FR og UK) i 2011-2012. Det har sænket kravet til de nationale offentlige udgifter fra 143 mia. EUR til 118 mia. EUR, dvs. en nedsættelse på 18 %, og skete i erkendelse af, at de nationale budgetter var under pres, og at de investeringer, som allerede var påbegyndt, i det store og hele kunne blive afsluttet, hvis man lettede byrden på de nationale finanser.

For yderligere at øge merværdien af EU-finansieringen og demonstrere mere synlige resultater har Kommissionen også arbejdet på at fremme og lette den **integrerede anvendelse af ESF- og EFRU-investeringer**. Flere medlemsstater har allerede besluttet at anvende den integrerede tilgang på centrale sociale integrationsområder såsom overgang fra institutionel børnepasning til pasning i nærmiljøet samt integration af marginaliserede befolkningsgrupper, f.eks. romaerne.

Endvidere fulgte Kommissionen op på centrale henstillinger fra fire særberetninger fra Revisionsretten vedrørende indsatsområder under EFRU-/Samhørighedsfondens programmer, nemlig energieffektivitet, infrastrukturprojekter for forvaltning af husholdningsaffald, sanering af forladte industri- og militærgrunde samt veje²². Alle fire særberetninger konkluderede, at de forventede output blev nået, og at projekterne blev gennemført som planlagt, men med visse forsinkelser og budgetoverskridelser. I sine

²² Særberetning nr. 20/2012, nr. 21/2012, nr. 23/2012, nr. 5/2013.

henstillinger pegede Revisionsretten på behovet for et stærkere fokus på projekternes effektivitet, virkninger og økonomi ved fastsættelse af investeringsprioriteter, stærkere behovsanalyse i projektudvælgelsen og forbedrede og gennemsigtige resultatindikatorer. De juridiske rammer for 2014-2020 gør det muligt for Kommissionen at anvende nogle af Revisionsrettens centrale henstillinger, dvs.: et stærkere resultatorienteret fokus for medfinansierede programmer med en forbindelse mellem centrale aktioner under den fælles strategiske ramme og landespecifikke henstillinger under det europæiske semester, oprettelse af partnerskabsaftaler med medlemsstater, der omfatter en analyse af skævheder og udviklingsbehov, forhåndsbetingelser og årlig indberetning om resultatindikatorer på prioriteringsniveau baseret på den fælles definition af indikatorer.

2.1.3. BESKYTTELSE OG FORVALTNING AF NATURRESSOURCERNE (udgiftsområde 2)

Programmernes målsætninger og Europa 2020

Udgiftsområde 2 dækker landbrugs- og landdistriktsudvikling, fiskeri og miljøstøtte og tegnede sig for 43 % af EU's udgifter i perioden 2007-2013. De fleste af ressourcerne (34 % af EU's samlede udgifter) tildeles landbrugere i form af direkte støtte i henhold til den fælles landbrugspolitik. Den Europæiske Fiskerifond er det vigtigste instrument til finansiering af den fælles fiskeripolitik. Særlig miljøstøtte ydes gennem instrumentet Life+.

Den fælles landbrugspolitik sigter mod at fremme intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst for EU's landbrug og landdistrikter i overensstemmelse med Europa 2020-strategien. Den består af to dele eller "søjler": 1) markedsrelaterede udgifter og direkte betalinger til landbrugere og 2) landdistriktsudvikling.

Den fælles fiskeripolitik skal sikre, at fiskeri- og akvakulturaktiviteterne er miljømæssigt bæredygtige på lang sigt og forvaltes på en måde, der dels er i overensstemmelse med målene om at opnå økonomiske, sociale og beskæftigelsesmæssige fordele, dels bidrager til fødevarerforsyningsikkerheden. Gennem Den Europæiske Fiskerifond (EFF) yder EU økonomisk støtte til fiskerisektoren (herunder alle aktiviteter i forbindelse med produktion, forarbejdning og markedsføring af fiskeri- og akvakulturprodukter) og til bæredygtig udvikling af fiskeriafhængige områder.

Med et budget på ca. 300 mio. EUR om året sigter produkter finansieret gennem Life+ mod at afprøve innovative eller demonstrere nye metoder eller anvende god praksis til at løse problemer i forbindelse med miljø og klimaforandringer. Ved at støtte Europa 2020-strategien fremmer programmets natur- og biodiversitetsdel aktioner, som bidrager til at standse og, om muligt, vende biodiversitetstab, mens dets miljødel bidrager til en ressourceeffektiv, klimavenlig økonomi og giver virksomheder - især SMV'er - mulighed for at teste nye teknikker og metoder, før de introduceres i produktionskæden. Informationsstrengen medfinansierer projekter vedrørende kommunikation og oplysningskampagner om miljø, naturbeskyttelse eller bevarelse af biodiversitet.

Programmernes resultater

Det fremgår af dataene, at **direkte støtte til landbrugere (under den fælles landbrugspolitik første søjle)** stabiliserer landbrugsbedriftenes indtægter og således

bidrager til bedrifternes økonomiske levedygtighed. Direkte betalinger udgjorde gennemsnitligt næsten halvdelen af familiebedriftens indkomst i 2012 (48 %). Selv om den reelle landbrugsindkomst pr. arbejdstager i EU-28 faldt med 1,3 % i 2013, steg den med omkring 30 % i de foregående 10 år. Faldet i 2013 skyldes hovedsagelig den højere stigning i absolutte tal i købspriserne på landbrugsproduktionsmidler (+ 0,7 %), mens de priser, der er opnået på salg af landbrugsprodukter, er forblevet stabile.

Reformerne af den fælles landbrugspolitik siden 1992 har gjort EU's landbrug mere markedsorienteret og mindsket udgifterne til eksportrestitutioner og offentlige interventioner. Andelen af subsidieret eksport i forhold til samlet eksport faldt fra 1,9 % i 2007 til 0,1 % i 2012. Værdien af handelen med landbrugsprodukter mellem EU og resten af verden steg fra 80 mia. EUR i 2008 til over 120 mia. EUR i 2013.

Der blev i 2013 foretaget en række evalueringer vedrørende forskellige elementer af den fælles landbrugspolitik.

Evalueringerne af virkningerne af den europæiske skolemælksordning²³ og foranstaltningerne for biavlsektoren²⁴ under den fælles landbrugspolitik bekræftede, at de anvendte instrumenter var egnede til at nå de politiske mål og opnå EU-merværdi med visse henstillinger om yderligere forbedringer for at sikre komplementariteten med tilsvarende ordninger og initiativer. Skolemælksordningen blev vurderet som et passende værktøj til at øge børns mælkeforbrug og på den måde forbedre deres spisevaner. De fleste medlemsstater anførte, at ordningen var den vigtigste drivkraft for iværksættelse og gennemførelse af en skolemælksordning i deres land. Med hensyn til biavlforanstaltningerne var konklusionen på evalueringen, at de har bidraget positivt til biavlernes produktivitet og indtjening samt til at stabilisere honningproduktionsniveauet i EU i en situation med stigende produktionsomkostninger, trusler mod biernes overlevelse og stærk international konkurrence fra tredjelande.

Evalueringen af de strukturelle effekter af direkte støtte²⁵ indeholdt en vurdering af, hvordan ændringerne, som blev indført med 2003-reformen, og som omfattede afkobling af støtte fra produktionen, berørte aspekter som europæiske landbrugsbedrifters arbejdskraft og kapital- og forretningsstrategier. Evalueringen afslørede indirekte effekter såsom forøgelse af bedrifternes økonomiske størrelse og øget specialisering. Desuden har afkoblingen stimuleret en ændring af fokus til produktion med højere rentabilitet. Evalueringen konkluderede, at reformen og især afkoblingen af støtte sammen med andre faktorer kan have bidraget til nedsat arbejdskraftintensitet.

²³ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/school-milk-scheme-2013_en.htm.

²⁴ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/apiculture-2013_en.htm.

²⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/structural-effects-direct-support-2013_en.htm.

Sammenfatningen af de nationale og regionale midtvejsevalueringer²⁶, som blev offentliggjort i 2013, målte fremskridt og virkninger af **foranstaltningerne for landdistriktsudvikling** (under den anden søjle i den fælles landbrugspolitik) i 2007-2013. Den var baseret på evalueringer udført af medlemsstaterne i 2010, og konklusionen var, at udnyttelsen af landdistriktsudviklingsforanstaltningerne har været langsommere end forventet, og der er kun rapporteret om en gnidningsløs gennemførelse for relativt få foranstaltninger. Det gik hurtigst med at gennemføre foranstaltninger med færrest tekniske krav og størst kontinuitet fra den foregående periode. Den økonomiske, miljømæssige og sociale/livskvalitetsmæssige virkning af foranstaltningerne til udvikling af landdistrikterne blev også vurderet, men det var vanskeligt at foretage en pålidelig vurdering af de samlede virkninger, da programgennemførelsen stadig fortsætter indtil slutningen af 2015. Med hensyn til økonomiske virkninger blev der i rundt regnet to tredjedele af rapporterne identificeret en positiv nettovirkning på vækst og jobskabelse. Der blev konstateret positive miljøvirkninger i nogle rapporter, men der sættes sjældent tal på, hvordan programmerne for udvikling af landdistrikter påvirker miljøet. Aktioner til fremme af livskvalitet blev værdsat højt i landdistrikterne, men viste sig vanskelige at måle.

Da programmet fortsat gennemføres indtil slutningen af 2015, vil det først blive muligt at give et klart overblik over bidragene fra foranstaltningerne for landdistriktsudvikling, når sammenfatningen af de efterfølgende evalueringer for 2007-2013 af den nationale og regionale landdistriktsudvikling er afsluttet (i 2017). Midtvejsevalueringerne kom ud for tidligt i programmernes livscyklus til allerede at støtte en pålidelig overordnet vurdering vedrørende virkninger og resultater af de regionale udviklingsprogrammer. De giver dog oplysninger om programgennemførelsen.

På dette trin giver de tilgængelige data om landdistriktsudviklingsprogrammernes fremskridt et ufuldstændigt billede. F.eks. har 83 mio. mennesker i landdistrikterne indtil nu nydt godt af forbedrede tjenesteydelser, der støttes af programmet (94 % af målet). 34 000 landsbyer har fået støtte til fornyelse, hvilket ligger over det endelige mål på 27 000 for afslutningen af perioden. Skønt det i de tilgængelige rapporter nævnes, at der blev skabt 45 000 job under foranstaltningerne for landdistriktsudvikling, udgør det kun 19 % af det endelige mål. Tilsvarende er der indtil nu støttet 36 000 ud af 77 000 planlagte mikrovirksomheder²⁷.

Inden for den **fælles fiskeripolitik** er endeligt ophør med fiskerivirksomhed det vigtigste værktøj til at sikre balance mellem fiskerikapacitet og -ressourcer. Over 4 000 fartøjer blev ophugget med støtte fra Den Europæiske Fiskerifond (EFF) mellem januar 2007 og maj 2013²⁸, hvilket bidrog til en betydelig reduktion af flåden. En retrospektiv evaluering

²⁶ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/synthesis-mte-2007-2013_en.htm.

²⁷ Akkumulerede overvågningsdata fra perioden 2007-2012 fra de årlige statusrapporter om udvikling af landdistrikter 2012.

²⁸ Information fra medlemsstaterne på anmodning af Kommissionen i overensstemmelse med artikel 40 i Kommissionens forordning (EF) nr. 498/2007 af 26. marts 2007 om

af ophugnings- og midlertidige ophørsforanstaltninger under EFF satte dog fokus på de aktuelle ophugningsprogrammets manglende effektivitet og virkninger med hensyn til at skabe balance mellem EU's fiskerflåder og ressourcerne²⁹. Angående ordninger for midlertidigt ophør blev det i evalueringen konkluderet, at den offentlige støtte har været mere virksom med hensyn til at sikre politisk tilslutning til ordningerne end til faktisk at reducere fiskeriindsatsen.

EF-støtten til akvakultur og forarbejdning af fiskeri- og akvakulturprodukter er meget betydelig. Tilsammen udgør de næsten en tredjedel af EFF's forpligtelser. Begge sektorer er rentable, om end mængden af EU's akvakulturproduktion ikke er stigende. Med hensyn til forarbejdning er både produktionsmængde og -værdi stigende.

Beskæftigelsen inden for akvakultur er stabil målt i fuldtidsækvivalenter. Deltidsjob bliver erstattet af flere faste fuldtidsstillinger. Det forklarer, hvorfor EFF's bidrag til jobskabelsen forekommer begrænset, selv om det er en vigtig udvikling for de berørte arbejdstagere. Endvidere bliver EU's akvakultur i stigende grad kapitalintensiv, og offentlige EFF-midler støtter denne proces. Med hensyn til forarbejdning er EFF's beskæftigelseseffekt beskedent - over 3 400 job blev skabt mellem 2007 og 2010³⁰.

EFF's finansielle støtte til fiskeriafhængige lokalsamfund gennemføres af lokale fiskeriaktionsgrupper (FLAG). Det blev i en undersøgelse for nylig anslået, at de har skabt mindst 7 300 job i perioden 2010-2013, mens yderligere 12 500 job er blevet bevaret. Over 200 nye virksomheder er blevet oprettet.

Eksempel: FLAG-projekter giver regionernes traditionelle fiskerivirksomheder et økonomisk boost

"Fisch vom Kutter" er et lille innovativt projekt, der dækker 21 fiskerivirksomheder fra "Aktiv Region Ostseeküste" (aktiv region Østersøkysten). Med EFF-støtte har de oprettet et direkte salgssystem for fisk fra regionen. Ved hjælp af et dynamisk websted sender fiskere på havet oplysninger om deres fangst og anslåede landingstidspunkt via SMS til webstedet. Det giver kunder mulighed for at se, hvor, hvornår og hvilke friske fisk de kan købe direkte fra båden, når den ankommer til havnen. De involverede fiskere oplever, at de får højere priser for deres fisk. Nogle af fiskerivirksomhederne har også skabt supplerende aktiviteter ved at udvide deres produktsortiment (f.eks. ved at ryge eller tilberede en del af deres fangst) og melder om 30-50 % flere kunder.

Det fremgik af efterfølgende evalueringer af Life-instrumentet på projektniveau, at programmet Life-Natur har vist sig at være særdeles relevant med hensyn til at støtte EU's naturbevaringspolitik, især gennemførelsen af fugle- og habitatdirektiverne og Natura 2000-nettet. Naturprojektaktioner er generelt effektive og deres virkning og bæredygtighed høj. Takket være Life-Natur-projekter er bestanden af verdens mest truede katteart, den iberiske los, tredoblet i Spanien, og vejen er ved at blive banet for, at den

gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1198/2006 om Den Europæiske Fiskerifond.

²⁹ http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/cessation/index_en.htm.

³⁰

http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/eff_evaluation/eff_evaluation_synthesis_en.pdf.

kan blive genintroduceret i Portugal. Desuden er der sikret 13 000 ha jord til naturbevaring.

Under Lifes miljødøl har projekter som "Icarre 95" demonstreret potentialet i ægte "vugge-til-vugge"-produktionsmetoder, hvorved fremme af en effektiv udnyttelse af genanvendelige materialer i industriproduktionen vil blive gennemført i fremtiden. Andre projekter som f.eks. "Fra tag til vej" bidrog til at udvikle en ressourceeffektiv virksomhed, i dette tilfælde ved at bruge bitumen i tagpap fra gamle tage til vejbelægning. Med hensyn til programmets informationsdel bekræftede den endelige evaluering af Life+, at programmet også spillede en væsentlig rolle med hensyn til at øge bevidsthed, god forvaltning og offentlig deltagelse i EU-anliggender.

Operationelle aspekter ved resultaterne

På områderne bevaring og forvaltning af naturressourcerne udsendte Revisionsretten en række særberetninger vedrørende spørgsmål som programdesign og -gennemførelse.

Der er taget hensyn til Revisionsrettens resultater og henstillinger i forbindelse med koblede direkte betalinger i programmerne for 2014-2020. Som undtagelse fra det generelle betalingsprincip for den fælles landbrugspolitik, hvorved støtten afkobles fra produktionen på landbrugsbedriften, kan medlemsstaterne i begrænset omfang og på visse betingelser stadig foretage koblede betalinger. Revisionsretten (særberetning nr. 10/2013) kritiserede, at medlemsstaterne fik for store skønsbeføjelser med hensyn til at indføre koblede direkte betalinger. Medlemsstaterne fremlagde ikke tilstrækkelig dokumentation for, at de indførte foranstaltninger var nødvendige og relevante, og overvågningsrammerne (mål og indikatorer) var ikke tilstrækkelige til at vurdere disse foranstaltninger korrekt i fremtiden. For perioden 2014-2020 regner Kommissionen med at oprette en fælles overvågnings- og evalueringsramme for begge søjler i den fælles landbrugspolitik med henblik på bedre at måle resultaterne af politikken.

I udformningen af sine forslag til landdistriktsudviklingspolitikken i perioden 2014-2020 tog Kommissionen hensyn til Revisionsrettens kritik vedrørende resultaterne af EU-medfinansierede foranstaltninger for landdistriktsudvikling under den fælles landbrugspolitik anden søjle³¹. En tilbagevendende kritik var, at medlemsstaternes udvælgelse af projekter ofte fokuserede mere på at bruge det tildelte budget end på projekternes kvalitet med hensyn til at nå resultaterne. Revisionsretten fandt også, at målene med udgifterne til udvikling af landdistrikter ikke var tilstrækkeligt klare, og at der var utilstrækkelig information om og indberetning af de opnåede resultater for at påvise, i hvilket omfang de fastsatte mål var nået og EU's budget brugt effektivt. Revisionsretten påpegede også, at de tilgængelige overvågnings- og evalueringsoplysninger ikke var blevet udnyttet tilstrækkeligt til at forbedre effektiviteten af udgifterne til landdistriktsudvikling. Især vedrørende landdistriktsudviklingsstøtten til forbedring af den økonomiske værdi af skovene fandt Revisionsretten svagheder i udformningen af foranstaltningen og

³¹ Særberetning nr. 1/2013, nr. 6/2013, nr. 8/2013 og nr. 12/2013.

konkluderede, at kun få af de reviderede projekter faktisk forbedrede skovenes økonomiske værdi væsentligt.

Kommissionen tog også hensyn til de af Revisionsretten identificerede mangler ved udformning af miljøkomponenten i det nye Life-program³². Revisionsretten fandt ikke, at miljødelen i programmet Life+ var blevet tilstrækkelig godt udformet og gennemført. De vigtigste problemer vedrørte kvaliteten af projektudvælgelsesprocessen og manglen på passende indikatorer. Som svar herpå skal det nye Life-program struktureres bedre, forenkles og være mere strategisk og mere fleksibelt. Det skal udvælge projekter, der demonstrerer god praksis og innovative tilgange til eller demonstrationsmetoder for skabelse af merværdi på europæisk plan. Vejledende nationale tildelinger vil blive helt afskaffet fra 2018. For at skaffe bedre information om programmets resultater og virkninger i fremtiden er der medtaget en række resultatindikatorer i den nye Life-forordning, som færdiggøres i det flerårige Life-arbejdsprogram for 2014-2017, med resultatindikatorer for hvert prioriteret indsatsområde og, hvor det er relevant, efter prioriteret temaområde.

2.1.4. FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED (udgiftsområde 3A)

Programmernes målsætninger og Europa 2020

Dette udgiftsområde tegner sig for 0,8 % af den samlede flerårige ramme for 2007-2013. I 2013 var den økonomiske støtte til dette politikområde 1,45 mia. EUR i forpligtelser.

Udgiftsområdet dækker finansieringsprogrammer, der støtter de forskellige dimensioner af Kommissionens politik på områderne migration, asyl og grænser, bekæmpelse af kriminalitet og terrorisme samt det retlige område.

På migrations-, asyl- og grænseområdet tildelte det generelle program om "Solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme" næsten 4 mia. EUR for perioden 2007-2013 til at sikre en rimelig ansvarsfordeling mellem EU-landene i forbindelse med den finansielle byrde, der opstår ved den integrerede forvaltning af EU's ydre grænser og gennemførelsen af den fælles asyl- og indvandringspolitik.

Under dette generelle program er Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere det instrument, som er mest direkte knyttet til det overordnede mål i Europa 2020 om at øge beskæftigelsesfrekvensen for mænd og kvinder mellem 20-64 år til 75 %, bl.a. gennem bedre integration af lovlige indvandrere. Ved at støtte aktiviteter såsom sprog- og samfundsorienteringskurser, kapacitetsopbygning og udvekslinger mellem medlemsstater har denne fond til formål gradvist at mindske forskellen i beskæftigelsesfrekvens mellem EU-statsborgere og tredjelandstatsborgere. Den supplerer Den Europæiske Socialfond.

Rammeprogrammet "Sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder" fremmer et effektivt europæisk grænseoverskridende samarbejde om bekæmpelse af kriminalitet og

³² Særberetning nr. 15/2013.

terrorisme samt forbedret forebyggelse af kriminalitet. Særprogrammet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" med et budget på 600 mio. EUR for perioden 2007-2013 har til formål at forebygge og bekæmpe kriminalitet (terrorisme, menneskehandel, misbrug af børn, it-kriminalitet, ulovlig narkotika- og våbenhandel, korruption og svig).

På det retlige område skulle seks programmer vedrørende civilret, strafferet, grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab, bekæmpelse af vold mod børn, unge og kvinder (Daphne), bekæmpelse af forskelsbehandling og fremme af ligestilling (Progress) samt narkotikakontrolpolitik bl.a. bidrage til det overordnede Europa 2020-mål om at øge beskæftigelsesfrekvensen for mennesker i den erhvervsaktive alder til 75 %. Eksempler omfatter støtte til specifikke aktioner for at udjævne de kønsbestemte lønforskelle og fremme ligestilling mellem mænd og kvinder i den økonomiske beslutningstagning samt støtte til bekæmpelse af forskelsbehandling og romaernes integration.

Programmernes resultater

I 2013 blev alle programmer under dette udgiftsområde gennemført som planlagt, idet der blev indberettet budgetudnyttelsesgrader på næsten 100 %.

På migrations-, asyl- og grænseområdet har Den Europæiske Tilbagesendelsesfond (under programmet "Solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme") støttet hjemvendende personers frivillige tilbagesendelse til deres oprindelsesland. Antallet af frivillige tilbagesendelser steg. I 2012 var der 41,1 % frivillige tilbagesendelser (ud af det samlede antal tilbagesendelser) sammenlignet med 38,4 % i 2011. Den økonomiske støtte fra programmet bidrog til denne stigning, da programmet i nogle lande fremmede indførelsen af frivillige tilbagesendelsesordninger, som ikke fandtes før.

Den Europæiske Flygtningefond hjælper (også under programmet "Solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme") medlemsstaterne med at modtage og bære følgerne af at modtage asylansøgere og personer under international beskyttelse. De seneste data viser, at medlemsstater, som ønsker en forbedret modtagelseskapacitet og vellykket integration af personer under international beskyttelse i deres lande, i stigende grad benytter sig af EU-støtte. Endvidere bruges Flygtningefonden også til at støtte medlemsstater i deres bestræbelser for at genbosætte flygtninge. I 2013 påtog medlemsstaterne sig således at genbosætte over 3 900 personer under Flygtningefonden sammenlignet med næsten 3 000 i 2012.

Programmets potentiale til at give resultater har været begrænset af den økonomiske krise. Dette bekræftes af de seneste tilgængelige data, som viser, at forskellen i beskæftigelsesfrekvenser mellem tredjelandsstatsborgere og EU-statsborgere er forblevet ret stabilt i de sidste fem år, og at beskæftigelsesfrekvensen for borgere fra en anden EU-medlemsstat fortsat ligger betydeligt højere (65,1 %) end for tredjelandes statsborgere (53,9 %) ³³.

³³ Eurostats database marts 2014.

Inden for området bekæmpelse af kriminalitet og terrorisme har EU-støtte bidraget til at fremme samarbejdet mellem retshåndhævende myndigheder og andre organer. F.eks. er der ydet regelmæssig støtte til aktiviteter i det globale net af eksperter i inddrivelse af aktiver, herunder amerikanske eksperter (CARIN-nettet). Forvaltning af konfiskerede aktiver og genbrug af udbytte fra kriminelle aktiviteter til sociale formål er blandt de innovative projekter, Kommissionen har støttet.

Et eksempel på finansiering inden for indre anliggender: Flygtningefonden støtter medlemslande, der oplever en pludselig tilstrømning af et stort antal tredjelandstatsborgere, som kan have behov for international beskyttelse.

I løbet af sensommeren og efteråret 2013 stod Bulgarien over for en hidtil uset tilstrømning af indvandrere og asylsøgere, hvilket stillede usædvanligt store og presserende krav til landets asylsystem. Det bulgarske asylsystem, der er udformet med en modtagelseskapacitet på omkring 1 250 personer om året, kunne ikke klare de over 7 000 ansøgninger om international beskyttelse. De bulgarske myndigheder anmodede derfor om EU-støtte i form af Flygtningefondens kriseforanstaltninger. Med denne støtte har Bulgarien inden for de seks måneder, krisestøtten under Flygtningefonden kan vare, øget og forbedret kapaciteten af sit asylsystem betydeligt, så der er et passende indkvarteringsniveau for asylsøgere, og har udvidet kapaciteten til at behandle anmodninger om international beskyttelse. Bulgarien har i den forbindelse også modtaget støtte fra Tilbagesendelsesfonden og Fonden for de Ydre Grænser.

På det retlige område følger de aktiviteter, som støttes gennem udgiftsprogrammer, nøje den dynamiske EU-retspolitik, der har til formål at opbygge et europæisk område med retfærdighed til fordel for alle. Stadigt flere aktører i retsvæsenet i EU får kurser i EU-ret eller en anden medlemsstats ret. Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere spiller en væsentlig rolle for uddannelsen af dommere. For at bidrage til at skabe betingelser for lige deltagelse af kvinder på arbejdsmarkedet, øge adgangen til retsvæsenet, beskytte rettighederne for og yde støtte til børn, romaer, ofre for vold og ofre for kriminalitet fortsatte Kommissionen i 2013 med at støtte projekter i medlemsstaterne inden for disse områder. I den forbindelse blev der ydet driftstilskud til tværnationale netværk såsom Det Europæiske Netværk af Ligebehandlingsorganer (EQUINET), Europæiske Kvinders Lobby, Missing Children Europe, Victim Support Europe, Sammenslutningen af Notarer i Den Europæiske Union og European Digital Rights. Evalueringsmateriale om resultaterne af de støttede foranstaltninger på det retlige område er i øjeblikket ved at blive indsamlet og ventes at være til rådighed ved udgangen af 2014.

Et eksempel på finansiering på det retlige område: ECRIS (det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre) - EU-støtte fremmer en effektiv informationsudveksling mellem medlemsstaterne om domfældelser i straffesager

ECRIS blev oprettet i april 2012 med hjælp fra programmet "Strafferet". Systemet giver dommere og anklagere let adgang til omfattende oplysninger om enhver EU-borgers kriminelle historie, uanset i hvilket EU-land den pågældende tidligere er blevet dømt. Ved at fjerne lovovertræderes mulighed for at flygte fra deres kriminelle fortid blot ved at flytte fra ét EU-land til et andet kan systemet også bruges til at forebygge kriminalitet. Ved indberetning af sine projekter i 2013 bekræftede Irlands nationale politi f.eks., at ECRIS har bidraget til at maksimere nøjagtigheden og integriteten af oplysningerne i politiets strafferegister, hvilket også giver landet mulighed for at give andre medlemsstater bedre oplysninger.

Der er ingen særlige driftsmæssige aspekter i forbindelse med programmets gennemførelse eller resultatrapporter fra Revisionsretten fra 2013 og frem at rapportere om.

2.1.5. UNIONSBOGERSKAB (udgiftsområde 3B)

Programmernes målsætninger og Europa 2020

Udgifter under udgiftsområdet "Unionsborgerskab" bidrager til det prioriterede indsatsområde intelligent vækst under Europa 2020. **Programmet "Aktive unge"** (udgifter i 2013 på 148 mio. EUR), der bidrager til flagskibsinitiativet "Unge på vej", sigter mod at give unge flere muligheder gennem ikke-formelle læringserfaringer med en europæisk dimension.

Der ydes også støtte til **forbrugerbeskyttelse og sundhed**. På forbrugerområdet støttede Kommissionen i 2013 forbrugerorganisationer baseret i EU, således at forbrugerinteresser bliver tilstrækkeligt repræsenteret på EU-niveau.

"Kulturprogrammet" tegnede sig for udgifter på 61 mio. EUR i 2013 og ydede medfinansiering til kulturelle aktiviteter på EU-niveau, bl.a. tværnationale kulturelle samarbejdsprojekter, litterære oversættelser og støtte til kulturorganer af europæisk interesse.

"MEDIA 2007"-programmet og "MEDIA Mundus"-programmet (udgifter i 2013 på 116,5 mio. EUR) hjælper til at styrke den europæiske audiovisuelle sektors konkurrenceevne ved at lette adgangen til finansiering, fremme brugen af digitale teknologier og styrke det globale samarbejde mellem fagfolk i og uden for EU.

Programmet "Europa for borgerne" har til formål at fremme interaktionen mellem europæerne, styrke tolerance og gensidig forståelse mellem dem og bringe Europa tættere på sine borgere ved at fremme Europas værdier og resultater og samtidig bevare erindringen om fortiden.

Programmernes resultater

Ved at bidrage til flagskibsinitiativet "Unge på vej" i 2013 har **"Aktive unge"** bekræftet sin tiltrækningskraft på sin målgruppe ved at støtte et stadigt større antal unge og ungdomsledere med næsten 1 mio. deltagere siden 2007. Det har bidraget til faktisk anerkendelse af ikke-formel læring med 265 000 ungdomspas - "Youthpasses", et bevis for læringsmuligheder under "Aktive unge" - som er blevet udstedt siden 2007. Ifølge 2013-undersøgelsen om virkningen af ungdomspasset var næsten 80 % af "Aktive unge"-deltagerne enige i, at ungdomspasset har øget nytten af de støttede projekter, idet deres ikke-formelle læringsresultater attesteres. Ifølge de seneste tilgængelige data fra overvågningsundersøgelsen mener 67 % af deltagerne, at deres jobmuligheder er øget takket være deres "Aktive unge"-erfaring.

Det blev i en evaluering af EU's finansielle støtte i 2007-2011 under **"Forbrugerprogrammet"** til to organisationer på EU-niveau - "Forbrugerorganisationernes Europæiske Standardiseringskontor" (ANEC) og "Den Europæiske Forbrugerorganisation" (BEUC) - konstateret, at disse organisationer har ydet betydelige bidrag til repræsentationen af forbrugerinteresser, sikret et sammenhængende bidrag fra forbrugerorganisationerne på EU-niveau og skabt bedre dialog mellem de forskellige interessenter.

EU ydede også finansiell støtte under forbrugerprogrammet til gennemførelse af fælles markedsovervågningsaktioner mellem medlemsstater med fokus på produktafprøvning, risikovurdering, markedsovervågning og udveksling af ekspertise og god praksis. I 2013

afsluttede 19 EU-lande sådanne fælles håndhævelsesprojekter på en række områder som f.eks. børnetøj og fødevarerprodukter.

For så vidt angår folkesundhed tyder midtvejsevalueringen i 2011 af **"Sundhedsprogrammet"**³⁴ på, at flertallet af støttede aktioner har haft virkninger i hele EU. Den indsamlede dokumentation viser, at EU-merværdien af programmet for det meste træder frem på områder som udveksling af viden og netværkssamarbejde mellem fagfolk i sundhedssektoren i forskellige EU-lande, bl.a. FI, IT, LT, NL og DE, vedrørende spørgsmål som sundhedsinformation og -indikatorer, sundhedsfremme (f.eks. i forbindelse med hiv/aids og sikkerheden ved blod, væv, celler og organer) og sundhedssikkerhed (f.eks. European Health Risk Assessment Network on Electromagnetic Fields Exposure). Evalueringen gav også mulighed for at validere syv kriterier for EU-merværdi, der i vidt omfang er blevet brugt til at prioritere indsatsområderne i det nye program for 2014-2020. Som følge heraf fokuserer det nye program mere på forbindelsen mellem sundhed og Europa 2020-målene. En endelig evaluering af programmet for 2008-2013 blev iværksat i begyndelsen af 2014, og resultaterne heraf vil være tilgængelige i 2015.

"Kulturprogrammet" blev gennemført efter planen, herunder store formidlingsaktiviteter i den forbindelse og samarbejde med tredjelande med fokus på Australien og Canada. Som følge af støtten blev det anslået, at nogle få tusind kunstnere/kulturarbejdere var blevet mobile, flere tusind kulturarbejdere var blevet rundsendt, og ca. 1 900 organisationer var involveret i 2012, enten som koordinatore eller medarrangører med et stærkt fokus på interkulturel dialog.

Aktiviteter under **"MEDIA"** og **"MEDIA Mundus"**-programmet blev gennemført i henhold til deres arbejdsprogrammer i 2013. En finansiering på 1 EUR fra "MEDIA 2007"-programmet udløste 6 EUR fra private finansieringskilder, hvilket kulminerede i en multiplikatoreffekt på 14 i netværket for støtte til biografier. "MEDIA's" produktionsgarantifond opererer i ni lande. Støtte til digitalisering af målrettede uafhængige biografoperatører, der viser et flertal af europæiske film, er fortsat, idet 200 lærere (+44) fik støtte i 2013. Som bekræftet i den foreløbige evaluering har "MEDIA 2007"-programmet nået sine vigtigste mål om at forbedre den europæiske filmindustri konkurrenceevne, og det bidrager væsentligt til fremme af kulturel mangfoldighed i Europa. Film støttet af "MEDIA" har større succes end gennemsnittet ved de mest anerkendte festivaler. Mens to "MEDIA"-støttede film vandt en Oscar i 2013, var tre film ud af de 13, "MEDIA" havde støttet, blandt vinderne ved den internationale filmfestival i Cannes i 2013.

En undersøgelse³⁵, der målte virkningen af **programmet "Europa for borgerne"**, blev afsluttet i maj 2013. Generelt var respondenterne særdeles positive over for de virkninger, deres deltagelse havde på deres bevidsthed om og overordnede forståelse af menneskers liv i andre europæiske lande. 89,1 % føler sig mere bevidste om europæisk kultur, identitet og arv, 88,2 % føler en større solidaritet med andre europæere, og 77,5 % føler sig mere

³⁴ http://ec.europa.eu/health/programme/docs/mthp_final_report_oct2011_en.pdf.

³⁵ http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/final_report_efc_may_2013_eurevalppmi.pdf.

europæiske. Sammenlignet med den foregående undersøgelse fra 2009 var resultaterne mere positive i 2013 og viste programmets øgede effektivitet.

Der er ingen særlige driftsmæssige aspekter i forbindelse med programmets gennemførelse eller resultatrapporter fra Revisionsretten i 2013 og frem at rapportere om.

2.2. EU'S EKSTERNE POLITIKKER (UDGIFTSOMRÅDE 4)

Programmernes mål og strategiske eksterne bistandspolitiske mål

I 2013 voksede den globale ustabilitet målt i antallet af konflikter (omfatter tvister, ikke-voldelige kriser, voldelige kriser, begrænsede krige og krige) sammenlignet med 2012, fra 405 konflikter på verdensplan til 414³⁶, herunder 20 krige og 25 begrænsede krige. En række faktorer bidrog til denne stigning såsom konfliktsituationernes kompleksitet, omfattende foragt for humanitær folkeret og flygtningelovgivning, fortsat demografisk pres og urbanisering, klimaforandringer, konkurrence om ressourcer, store udsving i fødevarer- og energipriser, sikkerhedstrusler og dårlig forvaltning.

Resultaterne af udgiftsprogrammerne for 2013, som støtter forskellige dimensioner af EU's eksterne politikker, skal ses på denne baggrund.

Nogle finansielle programmer ("**Humanitær bistand**" og "**Civilbeskyttelsesordningen**"³⁷) yder nødhjælp umiddelbart efter katastrofer og i krisesituationer.

Andre har et mere langsigtet fokus og støtter Kommissionens **udviklingspolitik og EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik**.

I "En dagsorden for forandring" fra 2011 under EU's udviklingspolitik anførte EU, at finansieringsinstrumenterne (8,3 mia. EUR, som der blev indgået kontrakt om i 2013) i højere grad skulle fokusere på det primære mål for EU's udviklingspolitik, dvs. at udrydde fattigdom i forbindelse med bæredygtig udvikling, herunder at nå årtusindudviklingsmålene (MDG-mål). EU vedtog også en fornyet tilgang til ydelse af budgetstøtte til partnerlande i 2011 for at øge effektiviteten af denne bistandsform.

I 2013 blev støtte til EU's udviklingspolitik hovedsagelig kanaliseret gennem Den Europæiske Udviklingsfond til lande i Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet (45 % af betalingerne) og instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejdet (27 % af betalingerne). Støtte til den europæiske naboskabspolitik blev ydet gennem det europæiske naboskabsinstrument (ENPI, 23 % af betalingerne).

Inden for fælles den udenrigs- og sikkerhedspolitik er de vigtigste instrumenter de fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske foranstaltninger og stabilitetsinstrumentet.

³⁶ Konfliktbarometer, offentliggøres årligt af Heidelberg-instituttet for International Konfliktforskning, <http://hiik.de/en/index.html>.

³⁷ EU's civilbeskyttelsesordning dækker foranstaltninger i medlemsstater og tredjelande. Budgettet for EU's indenrigspolitiske del dækkes under udgiftsområde 3. Af hensyn til sammenhængen er oplysningerne om instrumentets resultater ikke delt mellem udgiftsområde 3 og 4, men fremlægges her i deres helhed.

Et andet instrument for ekstern bistand (**Førtiltrædelsesinstrumentet**) støtter tiltrædelsesprocessen for kandidatlande og potentielle kandidater. Støtte til EU's udvidelsespolitik gennem Instrumentet til Førtiltrædelsesbistand (IPA) beløb sig i 2013 til omkring 1,95 mia. EUR. I øjeblikket dækker udvidelsesdagsordenen det vestlige Balkan og Tyrkiet, da Island har besluttet at stille EU-tiltrædelsesforhandlingerne i bero. Kroatien blev medlem af EU i 2013.

Programmernes resultater

Alt i alt er finansieringsinstrumenterne til "**Humanitær bistand**" og "**Civilbeskyttelsesordningen**" blevet gennemført efter planen, skønt betalingerne ikke helt kunne stå mål med de afdækkede behov. Ad hoc-foranstaltninger blev truffet, hvilket gjorde det muligt at sikre kontinuitet i operationerne i marken.

I 2013 antog behovene for humanitær bistand nye proportioner, og EU's humanitære bistand har overskredet 1,3 mia. EUR og når ud til 124 mio. modtagere. Det er 15 % mere end de 107 mio., der var målet. 16 % af budgettet til humanitær bistand (6 % over målet på 10 %) går til glemte kriser, der unddrager sig det internationale donorsamfunds opmærksomhed. F.eks. hørte bistanden til Den Centralafrikanske Republik indtil for nylig til i denne kategori.

En række evalueringer blev afsluttet i 2013, bl.a. en evaluering af tilvejebringelsen af husly til katastrofeofre, hvori det i konklusionen hed, at EU's humanitære foranstaltninger på en sammenhængende måde opfylder behov for husly og sørger for en effektiv, direkte, operationel støtte. Evalueringen henstillede til at styrke partnerskabstilgangen, som omfatter samarbejde med NGO'er, der gennemfører humanitære aktioner, hvorved prioritering, beslutningstagning og koordinering af ansvar deles på en gennemsigtig måde med alle interessenter. Endvidere bør der etableres en stærkere forbindelse med mere langsigtede løsninger eller exitstrategier.

Støtten til EU's udviklingspolitiske finansielle programmer er blevet gennemført som planlagt med undtagelse af ENI, hvor en række særlige mål vedrørende målrettede fremskridt med god forvaltning, med fremme af samarbejdet med EU og med fremme af demokrati, menneskerettigheder og retsstatsprincippet ikke var på sporet for naboombåde Syd³⁸. Det skyldtes for det meste krisen i dette område.

Skønt det ikke er let at kæde fremskridt med årtusindudviklingsmålene direkte sammen med EU's instrumenter, kan bidraget fra EU's udviklingsstøtte til de vigtigste årtusindmål i perioden 2007-2012 (seneste opdatering) illustreres som følger:

MDG 1 "Udryddelse af ekstrem fattigdom og sult" - hvor målet om i perioden 1990-2015 at halvere andelen af mennesker, der lever for under 1,25 dollar om dagen, er nået i alle regioner undtagen Afrika syd for Sahara. Til støtte for MDG 1 bistod udviklingsinstrumenterne i perioden 2007-2012 46,5 mio. mennesker gennem sociale overførsler - kontanter eller naturalydelse, som blev ydet regelmæssigt til de fattigste og mest udsatte - med henblik på fødevarer sikkerhed. Alene i 2012 blev der stillet 1,6 mia. EUR til rådighed til at opbygge modstandskraft og forbedre en bæredygtig landbrugsudvikling. Denne støtte

³⁸ Se nærmere oplysninger i den årlige aktivitetsrapport 2013 fra Kommissionens ansvarlige tjenestegren (GD DEVCO).

havde til formål at bekæmpe underernæring, øge fødevarerfaciliteten og forbedre adgangen for mennesker, som er i fare for sult.

Til støtte for MDG2 "Sikre undervisning på primærtrinnet" - hvor der er gjort store fremskridt i retning af målet om at sikre, at børn vil kunne fuldføre grundskolen, støttede udviklingsinstrumenterne optagelsen af 13,7 mio. elever på primærtrinnet, uddannede 1,2 mio. lærere og byggede eller renoverede 37 000 skoler.

Til støtte for MDG 4 "Nedbringelse af børnedødeligheden" - hvor der er konstateret store fremskridt med at nedbringe børnedødeligheden blandt børn under 5 år - sikrede udviklingsinstrumenterne, at 18,3 mio. børn under 1 år blev vaccineret mod mæslinger, og at over 8 500 sundhedscentre og -faciliteter blev opført, renoveret eller udstyret.

Det er endnu ikke muligt at vurdere den fulde virkning af de politiske ændringer, der blev annonceret i "En dagsorden for forandring" i 2011. Men i 2013 blev nogle evalueringresultater tilgængelige, som bekræfter flere aspekter af det nye fokus³⁹. Evalueringerne af finansiering til udvikling af den private sektor og handelsrelateret bistand viste, at mens støtten hjalp mange tredjelande med at gøre fremskridt og uddybe deres integration i verden, skyldtes dette forskellige eksterne faktorer i forbindelse med politiske præferencer og regeringens prioriteringer i de berørte lande. De fleste fremskridt så man i lande (EU's sydlige naboskabslande og i Asien), hvor den private og offentlige sektor var stærkt handelsorienteret. I mange af de mindst udviklede lande og skrøbelige situationer er det med handelsrelateret bistand lykkedes at øge handelsmængden, men der var mindre succes med at diversificere handelen. Der er dog opnået gode resultater med institutionelle og lovgivningsmæssige reformer med henblik på et forbedret erhvervsmiljø, især i de sydlige naboskabslande, hvor forbindelsen til handelsaftalen skabte et incitament til reformer. Som følge af evalueringresultaterne vil EU tilpasse sin tilgang til sammenhængen og især til landets udviklingsniveau. Systematiske markedsanalyser bør bidrage til at forbedre effektiviteten af EU's foranstaltninger og forbedre integrationen af fattigdomsbekæmpelse og jobskabelse i handelsrelateret bistand, og støtte til udvikling af den private sektor kan øge virkningen af EU-støtten.

Det ser ud til, at den nye budgetstøttepolitik nu begynder at bære frugt, især med hensyn til anvendelsen af statsopbygningskontrakter i skrøbelige stater, som nu er blevet gennemført i et år. Evalueringerne, der blev foretaget i Tanzania og Sydafrika i 2013, bekræfter værdien af budgetstøtte. Især viser Tanzania-evalueringen, at dette instrument er meget effektivt, hvor der er behov for at øge ressourcerne for at opfylde basale behov. Det konstateres, at supplerende midler ydet via budgettet har en positiv effekt på den økonomiske vækst, på uddannelsessektoren og på den ikke-indkomstbaserede fattigdom. Evalueringsekspertene konkluderede, at man hverken med projektstøtte eller fælles basket-finansiering kunne have nået de samme resultater med den samme grad af effektivitet og bæredygtighed. Endvidere er budgetstøtte måske den eneste bistandsmulighed i tilfælde, hvor resultatet er at sikre passende vedligeholdelse af veje eller højere lærerlønninger. Både evalueringerne for Sydafrika og Tanzania viser dog, at den politiske dialog og kapacitetsopbygningsforanstaltningerne kunne have været mere effektive, og på en række vigtige områder har svagheder i politikformulering og

³⁹http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports_by_year_en.htm#2013.

gennemførelse af reformer varet ved. I tilfældet Tanzania bliver disse spørgsmål behandlet gennem en handlingsplan, som i fællesskab er udviklet af budgetstøttedonorerne og den tanzaniske regering. I planen er ansvaret for hver aktivitet og den tilsvarende tidshorizont for gennemførelsen fastlagt. En forvaltningsrevision i Egypten udført af Revisionsretten (særberetning nr. 4/2013) blev det konstateret, at budgetstøtten til Egypten i 2007-2013 ikke effektivt havde fremmet forbedringen af den offentlige økonomistyring, da der stadig mangler budgetmæssig gennemsigthed, revisionsfunktionen er ineffektiv og korrupsion udbredt. Kommissionen har forpligtet sig til at gøre noget ved de afdækkede problemer, når den forhandler den nye handlingsplan med Egypten, og har allerede anvendt styrkede støtteberettigelseskræfter for budgetstøtteforanstaltningerne i Egypten.

EU's finansieringsinstrumenter, der støtter **EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik**, blev anvendt fuldt ud i hele 2013 som følge af den forværrede sikkerhedssituation i forskellige dele af verden. Med hensyn til geografisk dækning var Afrika syd for Sahara samt Mellemøsten og Nordafrika de vigtigste interventionsområder, hvilket hænger sammen med de mange aspekter af ustabilitet og kriser i de pågældende regioner.

Mens antallet og intensiteten af konflikter på verdensplan steg, viser virkningsindikatorer et generelt fald i konflikternes intensitet, hvor de vigtigste fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske foranstaltninger blev gennemført. F.eks. i Kosovo, som var den budgetmæssigt største operation, faldt konfliktintensiteten på en skala fra 1 til 5 fra niveau 4 ("voldsom krise") til niveau 1 ("tvist") efter de EU-støttede forhandlinger og forsoningsaftalen, der blev indgået i april 2013. EU-missionen har været en af de centrale forudsætninger for at sikre stabilitet i Kosovo.

Under Stabilitetsinstrumentet blev der iværksat 45 aktioner til i alt 214 mio. EUR under den kortsigtede kriseindsatskomponent og 26 mio. EUR under bistandskomponenten til langsigtet kriseberedskab. En evaluering fra 2013 af komponenten for bistand til langsigtet kriseberedskab konkluderer, at komponenten er et helt nødvendigt element i EU's overordnede freds-, sikkerheds- og udviklingsarkitektur og bør indarbejdes fuldt ud i denne struktur. Det blev konstateret, at komponenten giver EU mulighed for at løse konfliktproblemer i bredeste forstand, og at individuelle projekter faktisk har opbygget eller styrket organisationers kapacitet til at bidrage til den fredsskabende indsats og styrke begrebet et "fællesskab af praktikere".

Eksempel på kriseforanstaltning i Syrien

Der er ydet løbende støtte under Stabilitetsinstrumentet til den langvarige krise i Syrien, både i selve Syrien og i nabolandene. I Tyrkiet og Irak, men især Jordan og Libanon, bidrog Stabilitetsinstrumentet til at støtte myndighederne i deres modtagelse af og værtskab for det stadig stigende antal syriske flygtninge. Flygtninge modtager også direkte bistand, f.eks. gennem forbedringen af levevilkår. I selve Syrien er adgang og andre betingelser for at yde ikke-humanitær støtte klart en større udfordring. Alligevel ydede Stabilitetsinstrumentet en vis direkte bistand i form af primær sundhedspleje, øget fødevarerikkerhed og grundlæggende undervisning.

Til støtte for tiltrædelseslandenes og potentielle kandidatlandes tiltrædelsesproces blev de sidste programmer under IPA vedtaget som planlagt i 2013 med to undtagelser: det nationale program for Bosnien-Hercegovina, som blev reduceret på grund af manglende fremskridt med landets politiske forpligtelser, og programmet for Island, der blev afbrudt i

forbindelse med landets beslutning om at stille tiltrædelsesprocessen i bero. De samlede konklusioner fra den anden metaevaluering af IPA-bistanden 2007-2010⁴⁰ bekræftede, at IPA har været en nyttig katalysator for forandring ved at opbygge udvidelseslandenes kapacitet gennem tiltrædelsesprocessen med en deraf følgende gradvis positiv udvikling i regionen. Effektiviteten af IPA-bistanden 2007-2010 er generelt god, især i de lande, hvor programmerne er under central forvaltning. Desuden blev IPA anset for at være blevet effektivt gennemført. Det blev understreget i evalueringen, at IPA giver de bedste resultater, når det styres af krav i forbindelse med gældende EU-ret, da det giver en politisk accepteret institutionel struktur og et accepteret mandat. Med henblik på at styrke bistandens virkninger og bæredygtighed og øge merværdien blev det anerkendt, at IPA skal ledsages af en klar politisk strategi og stabile fremskridt i tiltrædelsesprocessen. Evalueringen anbefaler en stærkere forbindelse mellem politisk dialog og IPA-støtte, idet der indføres en flerårig resultatbaseret tilgang i det efterfølgende program, så det bliver muligt at fremskynde processen og sikre, at det leverede output faktisk bidrager til bæredygtige resultater og sikrer et vist fleksibilitetsniveau i gennemførelsen. Det anbefales også, at bistanden skræddersyes til støttemodtagernes absorptionsevne ved at anvende flere kapacitetsvurderinger i programmeringsfasen. Kommissionen har accepteret mange af anbefalingerne og har fulgt dem ved udarbejdelsen af det efterfølgende IPA II-program.

Operationelle aspekter ved resultaterne

Når det gælder humanitær bistand og civilbeskyttelse, er en hurtig indsats af afgørende betydning, således at der kan ydes øjeblikkelig hjælp til opfyldelse af de primære behov. I 2013 var den gennemsnitlige indsatshastighed fra accept af tilbuddet til gennemførelse i henhold til EU's civilbeskyttelsesordning i overensstemmelse med målet på under 36 timer. EU's evne til at reagere hurtigt med en samordnet indsats blev fremmet af det katastrofeberedskabskoordineringscenter (ERCC), som blev oprettet under Kommissionen i maj 2013. ERCC yder døgnservice, hvilket styrker EU's katastrofeberedskabskapacitet, idet der indsamles realtidsinformation om katastrofer og overvåges farer, så det sikres, at foranstaltninger koordineres effektivt. I Filippinerne fremmede ERCC f.eks. tilvejebringelsen af over 20 deltagende staters medarbejdere og nødhjælpsudstyr og -forsyninger samt transport af civilbeskyttelsesressourcer til området, hvilket bekræfter merværdien.

I overensstemmelse med Kommissionens forvaltningsmål blev størstedelen af Stabilitetsinstrumentprojekterne (72 %) på det fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske område vedtaget inden for tre måneder efter en krisesituation i 2013. Det gjorde det muligt for EU at gøre en rettidig indsats i nogle højt profilerede kriser.

40

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2013/ipa_intirim_meta_evaluation_report.pdf.

På det eksterne bistandsområde bestræbte Kommissionen sig også for at styrke samordningen, når mennesker udsat for store humanitære kriser får hjælp gennem forskellige finansieringsinstrumenter, som det illustreres af nedenstående eksempel:

Samordning i Kommissionen ved mobilisering af EU's forskellige eksterne bistandsinstrumenter

Lige fra starten har krisen i Syrien krævet mobilisering af alle EU's eksterne samarbejdsinstrumenter. For at undgå unødvendig overlappning er samordningen blevet organiseret mellem de af Kommissionens tjenestegrene, som yder støtte. Denne samordningsmekanisme giver en formel lejlighed til en tidlig udveksling om igangværende og planlagte aktiviteter. På den måde blev der identificeret flere aktiviteter, hvor Stabilitetsinstrumentet kunne fungere som et nyttigt supplement til det humanitære bistandsinstrument, f.eks. ved at skabe sikkerhed i de jordanske flygtningelejre eller yde en stærkt tiltrængt bistand i de nordsyriske områder, hvor styret i Damaskus pålægger humanitære aktører voldsomme begrænsninger.

3. OVERVÅGNINGS-, RAPPORTERINGS- OG EVALUERINGSRAMMER – FFR 2014-2020

Parlamentet og Rådet har nu vedtaget hele retsgrundlaget for de nye FFR-programmer. Overvågnings-, evaluerings- og rapporteringsrammerne for disse programmer er fastlagt i vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene. Der blev gjort en indsats i lovgivningsprocessen for at fastholde de styrkede målsætninger, indikatorer og milepæle, som var indeholdt i Kommissionens forslag. Sideløbende hermed har Kommissionen udviklet sine interne forvaltningsværktøjer - generaldirektoraternes forvaltningsplaner og årlige aktivitetsrapporter - for at inkludere mere rapportering om resultaterne af de finansielle programmer.

I lighed med den tidligere FFR er de vigtigste overvågnings- og rapporteringsperioder årlige. Rapporteringen over programmernes første fire år skal fokusere på fremskridt med gennemførelse af programmerne og resultater. Generelt vil foreløbige evalueringer, der fokuserer på de opnåede fremskridt, problemer med gennemførelsen og de første tegn på programmernes resultater, blive foretaget mellem 2016 og 2017. Disse evalueringer skal afdække eventuelt nødvendige justeringer i den fortsatte programgennemførelse og udformningen af forslag til programmer til den næste finansieringsperiode. Disse første tegn på resultater kan også give input til Kommissionens forslag i 2016 til gennemgang/revision af FFR 2014-2020. Endelige og efterfølgende evalueringer skal normalt følge fra 2020 til 2024 og indeholde de vigtigste oplysninger om programmernes resultater og virkninger heraf på samfund og økonomi.

Den tid, der går mellem udrulningen af programmerne via udbetaling af midler og iværksættelse af de finansierede aktioner og muligheden for at måle aktionernes virkning, er et systemisk anliggende. Alt evalueringsarbejde sammen med forvaltningsrevisioner fra Revisionsretten vil fortsætte som før for at udnytte fordelene ved i bagklogskabens lys at analysere hidtidige og pege på fremtidige fremskridt.

4. KONKLUSIONER

Evalueringer, forvaltningsrevisioner, overvågningsdata, medlemsstaternes rapporter m.m. giver et tværsnit af data og opfattelser af fremskridt og resultater af vigtige programmer, som bidrager til Europa 2020-målet. Kommissionens gennemførelse af de forskellige

programmer går normalt planmæssigt, selv om der dog lejlighedsvis er eksempler på manglende fremskridt sammenlignet med de fastsatte milepæle og indikatorer. Mange oplysninger og data på dette trin vedrører i højere grad output og trufne foranstaltninger frem for resultater og virkninger på programmål, men de første tegn på de samlede resultater bekræfter forventningerne baseret på programmernes udformning og de fremskridt, der er opnået med gennemførelsen heraf. Det er vanskeligt at måle, i hvilket omfang fremskridt mod de overordnede strategiske politiske mål udelukkende er et direkte resultat af aktioner finansieret af udgiftsprogrammerne, som bidrager til øget effektivitet, selv om merværdien af EU's fælles mål og samordnede aktion bekræftes.

Den økonomiske krise har klart bremset fremskridtene med at nå EU's overordnede mål for vigtige målsætninger såsom nedsættelse af antallet af personer, som risikerer fattigdom og social udstødelse. Som reaktion på krisen har Kommissionen iværksat forskellige foranstaltninger for at fremskynde gennemførelsen og bringe EU's finansiering i overensstemmelse med målsætningerne for Europa 2020-strategien. Til trods for det er det klart, at EU's udgiftsprogrammer alene ikke har kunnet vende den økonomiske afmatning. Denne rapport indeholder mange eksempler på finansielle programmer, som mindsker krisens skadevirkninger for virksomheder og medlemsstater. F.eks. gjorde forskellige finansielle faciliteter det muligt for SMV'er og innovative virksomheder at fortsætte med at investere fremover. Også i mange medlemsstater har støtte fra de europæiske strukturfonde været det vigtigste instrument til at fremme aktive arbejdsmarkedspolitikker.

Skønt EU-finansiering på samme måde har bidraget til vigtige strategiske politiske mål, er en omfattende finansiering af gas- og elforbindelser under det europæiske genopretningsprogram for energiområdet først begyndt at bidrage til en løsning af det vidtrækkende energisikkerhedsproblem og konsolidering af det indre energimarked, mens der skal gøres langt mere for at forbedre forbindelserne med mere fjerntliggende og/eller mindre velforbundne dele af det indre marked.

Kommissionen har benyttet input fra alle tilgængelige former for vurdering såsom evalueringer og særberetninger fra Revisionsretten til at tilpasse gennemførelsen af programmer og forberedelsen af efterfølgende programmer. Som eksempler kan nævnes forbedret målfastsættelse på program- og projektniveau og forudgående behovsanalyse og EU-merværdi. Kommissionen har også opfordret til mere fokus på effektivitet og inddragelse af bedre indikatorer og systemer til sporing af dokumentation for resultater. Overvågnings-, rapporterings- og evalueringsrammer for FFR 2014-2020 baseret på lovgivning vedtaget af Parlamentet og Rådet til de nye finansielle programmer danner det, som der er bred enighed om at kalde et solidt grundlag for fremtidig rapportering om resultater og virkninger. Som anført i overvågnings-, rapporterings- og evalueringsrammerne for hidtidige FFR vil rapporteringen om 2007-2013-programmerne fortsætte et godt stykke ind i den næste finansieringsperiode.