

Bruxelles, den 26.6.2013
COM(2013) 461 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om evalueringen af Unionens finanser på grundlag af de resultater, der er opnået

{SWD(2013) 228 final}
{SWD(2013) 229 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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

1. INDLEDNING

Denne rapport er den tredje, der udarbejdes i henhold til artikel 318 i TEUF ("rapporten"), og den afspejler den fortsatte udvikling i rapportering om evalueringen af Unionens finanser på grundlag af de resultater, der er opnået.

Dechargemyndigheden og Den Europæiske Revisionsret har udvist stor interesse for rapporten og stillet forslag til yderligere forbedring af den på grundlag af de to tidligere rapporter. Kommissionen har reageret på disse forslag i dette års rapport i det omfang, det er muligt inden for den eksisterende ramme for overvågning, evaluering og rapportering, der gælder for den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2007-2013. Forbedringerne i dette års rapport bevæger sig i den retning, der er planlagt for videreudviklingen af rapporten i den næste FFR 2014-2020 som beskrevet i afsnit 2. I afsnit 3 rapporteres om overvågnings- og performanceresultater i 2012 med hensyn til udgiftsprogrammer og evalueringer af disse programmer, der er udført i 2012, og der gives et overblik over tilgængelige performanceoplysninger under hver budgetpost.

Rapporten offentliggøres nu væsentligt tidligere på året end i 2010 og 2011, så den følger bedre med vedtagelsen af den sammenfattende rapport og dermed er til rådighed for dechargemyndigheden og Revisionsretten med henblik på dechargeproceduren for det pågældende år.

Denne rapport dækker alle EU-programmer fra alle EU's politikområder og deres udgiftsstørrelser i indeværende FFR. Denne tilgang blev hilst velkommen af dechargemyndigheden og Revisionsretten i den foregående rapport. Som svar på en anmodning fra dechargemyndigheden er resultaterne af eksterne programmer (udgiftsområde 4) forklaret mere udførligt, ligesom fremskridtene med Europa 2020-strategiens flagskibsinitiativer fremhæves (hvor der findes tilgængelige resultater). Andre performancerelaterede oplysninger ud over resultaterne af evalueringer inkluderes i dette års rapport for at give en mere fyldestgørende dækning af de opnåede fremskridt og resultater. Kilderne er bl.a. generaldirektoraternes årlige aktivitetsrapport og særberetningerne fra Revisionsretten samt nationale rapporter og rapporter fra ekspertnetværk om gennemførelsen af programmer med delt forvaltning og interne revisionsrapporter. Hver politikoverskrift i kapitel 3 indeholder et afsnit om fremskridt med gennemførelsen i 2012 og de vigtigste evalueringsresultater/andre performancerelaterede tilbagemeldinger om programmer, der er blevet tilgængelige i 2012 vedrørende tidligere år.

Rapporten ledsages af to arbejdsdokumenter fra Kommissionen. Det første indeholder en handlingsplan med foreløbig planlægning af videreudviklingen af rapporten. Denne planlægning vil blive bekræftet efter vedtagelsen af de retlige instrumenter, der understøtter den flerårige finansielle ramme 2014-2020. Det andet arbejdsdokument giver et omfattende overblik over 130 evalueringer fuldført i 2012. Størstedelen af disse evalueringer vedrører udgiftsprogrammer, og evalueringsrapporten indeholder en analyse af tværgående emner og

de primære konstateringer/anbefalinger i disse evalueringer¹. Central information om hver evaluering er samlet i et sammendrag, herunder oplysninger om virkninger, effektivitet og EU-merværdi. Sammendragene indeholder links til internetsider, hvor den fulde rapport kan findes. Disse to dokumenter efterkommer Europa-Parlamentets og Revisionsrettens anmodninger.

2. TILTAG TIL FORBEDRING AF OVERVÅGNING, RAPPORTERING OG EVALUERING

I forbindelse med Europa-Parlamentets decharge for 2011² indføjede Europa-Parlamentet et afsnit om "Prioriterede foranstaltninger". Parlamentet omtaler behovet for en ny resultatorienteret kultur i Kommissionens tjenestegrene, herunder definition af mål og indikatorer i generaldirektoraternes forvaltningsplaner og alle forslag til nye politikker og programmer. Parlamentet understregede også betydningen af Revisionsrettens svar på den seneste rapport og behovet for en klar definition af EU-merværdi, behovet for, at generaldirektoraterne i deres årlige aktivitetsrapporter måler deres overordnede resultater ved at opsummere de opnåede resultater, behovet for, at denne rapport sammenfatter performance og resultater i de årlige aktivitetsrapporter og skelner mellem interne og eksterne politikker samt fremhæver fremskridt med Europa 2020-strategiens flagskibsinitiativer, og behovet for, at alle evalueringsrapporter stilles til rådighed i deres helhed for Parlamentet.

Dette års rapport bygger allerede på rapporteringen i de årlige aktivitetsrapporter, programspecifikke rapporter, evalueringer og interne og eksterne revisionsresultater. Som forklaret i årets meddelelse om "Sammenfatning af Kommissionens resultater på forvaltningsområdet i 2012"³ er Kommissionen i øjeblikket særlig opmærksom på udvikling af en resultatorienteret kultur via sine forvaltningsplaner og årlige aktivitetsrapporter og dermed konsistens mellem disse interne forvaltningsredskaber og andre rapporter såsom denne rapport for at undgå overlapning og for at strømline resultatrapporteringen. Disse forslag indeholder "byggestenene", som Retten henviste til i sit svar på sidste års rapport, til et pålideligt system til indsamling af performancedata med henblik på at identificere resultater og virkninger i næste FFR. Denne rapport sammenfatter, som Parlamentet anmodede om, også de overordnede resultater og resultaterne i de årlige aktivitetsrapporter, skelner mellem interne og eksterne politikker, omtaler fremskridt med flagskibsinitiativerne og angiver, hvor alle evalueringsrapporterne i deres helhed kan findes, så Parlamentet kan få adgang til dem.

Med hensyn til næste FFR arbejder Kommissionen på en stærkere og mere sammenhængende ramme for overvågning, evaluering og rapportering af resultaterne af EU's finansielle programmer. Kommissionens forslag til den næste række programmer for 2014-2020 har fokus på forenkling for at lette og fremskynde gennemførelsen af programmerne, forbedre overvågningen af fremskridt (for at sikre en bedre identifikation af forsinkelser eller vanskeligheder og en hurtigere indsats for at afhjælpe mangler) og forbedre evalueringen og rapporteringen af resultater.

¹ Andre evalueringer, der er omtalt i bilaget, vedrører primært lovgivningsmæssige og kommunikationsrelaterede aktiviteter, informations- og koordineringsaktiviteter og interne administrative procedurer i EU's institutioner.

² Europa-Parlamentets afgørelse om decharge for gennemførelsen af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2011 – P7 TA-PROV(2013)0122.

³ COM(2013) 334 final.

Blandt de vigtigste punkter i denne ramme er en række af de vigtigste mål for programmerne med passende tilknytning til målene for Europa 2020-strategien, et sæt af stærke indikatorer, der danner grundlag for klarere rapportering om fremskridt, effektivitet og virkning af de trufne foranstaltninger, og solide ordninger for overvågning og evaluering for at sikre, at de nødvendige data og udtalelser er tilgængelige i tide til at fremme en bedre rapportering af resultater og performance.

De oplysninger og vurderinger, som Kommissionen vil kunne fremlægge på årsbasis i sine årlige aktivitetsrapporter og i sin generelle rapportering for den næste FFR, vil i vidt omfang afhænge af, at disse centrale elementer bliver opretholdt i de retsakter, der skal vedtages af Parlamentet og Rådet til støtte for det nye sæt finansielle programmer.

I næste års rapport vil Kommissionen beskrive rammerne for performerapportering frem til udgangen af den næste FFR, der hidrører fra det lovgivende samarbejde om de retlige instrumenter til brug for næste generation af programmer. Den vil omfatte vigtige målsætninger for programmerne, de vigtigste indikatorer, overvågningsordninger og tidspunktet for og indholdet af evalueringer. Den vil vise, hvordan årlig rapportering om fremskridt i den tidlige gennemførelse af den næste FFR vil blive ledsaget af fortsat arbejde med den efterfølgende evaluering af resultaterne af de aktuelle programmer. Den vil vise, hvornår de vigtigste evalueringer af resultaterne af det nuværende program er færdiggjort, og hvornår og hvordan resultatrapporteringen om det næste program kommer til at foregå, herunder Kommissionens og medlemsstaternes bidrag vedrørende programmer med delt forvaltning.

Inden for rammerne af sin dagsorden for intelligent lovgivning arbejder Kommissionen endelig også på en gennemgang af sin evalueringspolitik. Den vil afholde en offentlig høring senere på året med henblik på vedtagelse af de konklusioner, der kan drages ved udgangen af året. Resultaterne bør bidrage yderligere til forbedret rapportering om fremskridt, effektivitet, virkning og EU-merværdi af EU's indsats med hensyn til at opnå en virkning for økonomien og samfundet.

3. OVERSIGT OVER OPNÅEDE RESULTATER

Udgiftsområde 1A – Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse

Erhvervs- og industripolitikken

I 2012 krævede den makroøkonomiske situation en større indsats for at stimulere vækst og beskæftigelse for at nå målene i EU 2020-strategien. EU's mål for vækst i den industrielle konkurrenceevne og jobskabelse kunne ikke nås på grund af den økonomiske afmatning. På den anden side har innovationsresultaterne vist en generel forbedring, fortsat konvergens og større løftestangsvirkning målt i form af yderligere innovation, som skyldes EU's støtte, især til SMV'er.

I 2012 blev den største del af udgifterne på området erhvervs- og industripolitik brugt af i) forskningsprogrammerne for sikkerhed, rummet og Galileo under syvende rammeprogram for forskning og udvikling (FP7, 600 mio. EUR), ii) iværksætter- og innovationsprogrammet (EIP), der er led i rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation (CIP-EIP, 335 mio. EUR), iii) de europæiske satellitbaserede navigationsprogrammer (Egnos og Galileo, 169

mio. EUR) og iv) den globale miljø- og sikkerhedsovervågning (GMES-Copernicus, 40 mio. EUR)⁴.

Med hensyn til FP7 har 2012-indkaldelsen vedrørende rummet affødt 49 forskningsprojekter, der er udvalgt til finansierede aktiviteter som klimaforandringer og udvikling af kritiske rumteknologier. FP7-indkaldelser vedrørende sikkerhed har 54 emner, der dækker aktioner såsom bekæmpelse af store brande og hurtig redning af ofre. Med en SMV-deltagelse på over 21 % overstiger sikkerhedsforskningstemaet langt målet på 15 %, som er sat for hele FP7.

Iværksætter- og innovationsprogrammet (EIP) er udformet til at dække SMV'ernes centrale behov direkte og praktisk. De specifikke finansielle instrumenter, der er udviklet under dette program – faciliteten for hurtigtvoksende og innovative SMV'er og SMV-garantifaciliteten – har vist sig at være særligt effektive med hensyn til at opfylde SMV'ernes behov for finansiering, som ellers ikke ville blive dækket. Der er tilvejebragt støtte til egenkapitalinvesteringer til over 250 innovative SMV'er i stærk vækst, og over 200 000 SMV'er har nydt godt af SMV-garantifaciliteten. Instrumenterne skaber en positiv løftestangsvirkning på 1 til 29 for lånegarantier og 1 til 5 for venturekapital, hvilket betyder, at for hver euro, som det offentlige bruger, generes der en meget højere værdi i realøkonomien.

Den endelige evaluering af EIP bekræftede, at programmet effektivt opfylder SMV'ernes behov og havde en positiv indvirkning på SMV'ernes opstarts- og vækstfase i form af løftestangsvirkninger og udvikling af miljømæssigt innovative aktiviteter. Desuden banede to evalueringer⁵, der blev afsluttet i 2012, vejen for initiativer vedrørende SMV'ers adgang til finansiering, der er planlagt for 2013. Evalueringerne gav oplysninger om, hvordan man får adgang til offentlig finansiering på over 50 mia. EUR i medlemsstaterne og indeholdt en undersøgelse af, hvorledes man fremmer udveksling af god praksis om politikker og støtteprogrammer i hele EU. Evalueringerne gav også indikationer af, hvordan støtteforanstaltninger bør udformes med henblik på at tiltrække investeringer fra "business angels", som er en vigtig finansieringskilde i mange lande. Der blev også fulgt op på Kommissionens interne revisionsresultater fra 2011 for at styrke overvågningen af programmets resultater i fremtiden. Til dette formål udvikles der et sæt passende indikatorer til at overvåge Cosme-programmet, som efterfølger EIP-programmet⁶.

Målsætningerne for Galileo- og EGNOS-programmerne i 2012 blev opfyldt. Lanceringen i oktober 2012 af to nye satellitter var vellykket, og udrulningen af jordinfrastrukturen til programmets valideringsfase blev fuldført. Dette afsluttede den første satellitkvarter ud af 30 satellitter i den kommende Galileo-konstellation. Hvad EGNOS angår, blev der officielt åbnet en tredje tjeneste (EGNOS Data Access Service – EDAS) i juli 2012 i tillæg til de eksisterende Safety of Life (SoL) og Open Services.

Med hensyn til fremskridt med GMES-Copernicus blev to ud af seks tjenester for landovervågning og håndtering af nødsituationer sat i drift. Angående landovervågning er GMES begyndt at tilvejebringe unikke dataprodukter, som der allerede er påviselig efterspørgsel efter fra EU's politiske beslutningstageres og agenturers side, hvorved gevinsten ved fuldt sammenlignelige data når alle medlemsstater. Der blev med held anvendt GMES-

⁴ Alle udgiftstal for programmer i rapporten er for 2012.

⁵ Evaluering af medlemsstaternes politikker til befordring af adgang til finansiering for SMV'er og evaluering af EU's markeder og politikker for business angels.

⁶ Forslag KOM(2011) 834.

data til katastrofehjælp, f.eks. i redningstjenesten ved skibsforslis i Italien, jordskælv og bekæmpelse af skovbrande. Den foreløbige evaluering af de første GMES-aktiviteter (GIO) viser, at GIO er på rette spor med hensyn til at nå målet om at udvikle to fuldt operationelle tjenester inden for den fastsatte periode på tre år. Det er foreslået, at GMES skal fortsættes og udvides gennem Copernicus-programmet 2014-2020.

Mobilitets- og transportpolitikken

Evalueringerne viste, at EU's finansiering bidrog til fremskridt med modernisering af Europas transportinfrastruktur (f.eks. gennemførelsen af de prioriterede projekter, indførelsen af værktøjer til intelligent mobilitet såsom det europæiske system til styring af jernbanetrafikken og nedbringelse af antallet af trafikdræbte)⁷. Konklusionen på evalueringerne var ikke desto mindre, at der er brug for en yderligere indsats for at nå det langsigtede mål om et effektivt indre marked for transport målt f.eks. på priser for borgere og virksomheder, og at sikre overgangen til CO₂-fattig og intelligent transport, som bidrager til Europa 2020-strategien. Kommissionens nylige forslag, der tager sigte på en yderligere styrkelse af det indre marked i jernbanesektoren og fremme af rene brændstoffer, er et skridt i denne retning.

Udgifter vedrørende mobilitet og transport omhandler især videreudvikling af de transeuropæiske transportnet (TEN-T), Marco-Polo-programmerne for reduktion af trængslen i vejgodstransporten og forurening ved at skifte til andre transportformer, støtte til forskning og innovation gennem rammeprogrammerne for forskning samt aktiviteter til støtte for den europæiske transportpolitik og passagerers rettigheder. I 2012 beløb de samlede budgetter sig til 1,07 mia. EUR, der hovedsageligt forvaltes gennem indirekte central forvaltning (81 %) af Forvaltningsorganet for det Transeuropæiske Transportnet (TEN-T EA) og Forvaltningsorganet for Konkurrenceevne og Innovation (EACI). I november 2012 lancerede Kommissionen en omfattende indkaldelse af forslag til transportinfrastrukturprogrammet (TEN-T) på i alt 1,278 mia. EUR. Denne indkaldelse vil også støtte omstillingen til de kommende nye rammer for TEN-T-retningslinjerne og Connecting Europe-faciliteten i den næste FFR for 2014-2020.

I 2012 var der en midtvejsevaluering af Forvaltningsorganet for det Transeuropæiske Transportnet (TEN-T EA), som viste, at agenturet har nået sine mål og årlige specifikke målsætninger. Agenturets forvaltning af TEN-T-projekter blev bekræftet som den mest omkostningseffektive løsning. Cost benefit-analysen viser, at omkostningsbesparelserne ved agenturløsningen anslås til en nettonutidsværdi i 2012 på 8,66 mio. EUR. TEN-T EA erkender dog, at der stadig er plads til forbedring, f.eks. på trafikprognoser, cost-benefit-analyser af transportinfrastruktur og omkostningsstyring.

Informationssamfunds- og mediepolitikken

De vigtigste mål for informationssamfunds- og mediepolitikken er fastsat i den digitale dagsorden for Europa, et af EU 2020-strategiens flagskibsinitiativer, der har til formål at sætte Europas borgere og erhvervsliv i stand til at få mest muligt ud af de digitale teknologier. Dagsordenen indeholder 13 specifikke mål, som rummer alle de ændringer, der skal foretages, såsom fuld EU-dækning via bredbånd senest i 2013, 50 % af befolkningen har handlet over nettet senest i 2015, og forskellen mellem roamingtakster og indenlandske takster fjernes

⁷

Se GD MOVE's årlige aktivitetsrapport på <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/>

senest i 2015. Fremskridtene med disse mål overvåges årligt ved hjælp af en resultattavle for den digitale dagsorden⁸.

En evaluering af dagsordenen blev præsenteret i december 2012. Den viste, at dagsordenen er på rette spor mod de fleste mål herfor. Dataene for 2012 viser f.eks., at målet om 100 % bredbåndsdækning senest i 2013 er nået (mens 96 % af EU's befolkning var dækket af fast bredbånd, blev resten klaret ved bedre satellitdækning), og at andelen af befolkningen, der bestiller varer eller tjenesteydelser over nettet, steg til 45 %, hvilket nærmer sig målet om 50 % senest i 2015. Derudover var roamingtaksterne ved udgangen af 2012 faldet med mindst 10 %, men anses stadig som meget højere end indenlandske takster for tale-, sms- og dataforbrug. Evalueringen viste dog også langsom vækst i grænseoverskridende e-handel, langsom udbredelse af højhastighedsbredbånd, at der er brug for en ekstra indsats for at mindske eller eliminere forskellene mellem medlemsstaterne med hensyn til brugen heraf. Evalueringen førte også til nye digitale prioriteter for 2013-2014, såsom at skabe et mere stabilt lovgivningsmiljø for bredbånd og fremskynde cloud computing i kraft af den offentlige sektors købekraft.

Operationelle udgifter på 1,6 mia. EUR går til forskning og teknologisk udvikling under det syvende rammeprogram (FP7), herunder de fælles teknologiinitiativer (FTI'er), foranstaltningerne under rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation (CIP) og tilhørende aktiviteter.

I 2012 understregede man i undersøgelsen af virkningen af det sjette rammeprogram (FP6) foranstaltninger vedrørende informationssamfundets teknologier (IST) den positive værdi af udforskningen af nye videnskabelige/teknologiske områder, styrkelse af forskningssamarbejdet og udbygningen af personalets kapacitet og ekspertise. En del af programmet var baseret på specifikke erhvervsprioriteter, og det lykkedes programmet at skabe netværksstrukturer omkring førende virksomhedsaktører med det primære formål effektivt at løse specifikke teknologiske/videnskabelige udfordringer. På nogle områder (f.eks. komponenter og mikrosystemer) integrerede en række projekter de vigtigste aktører på tværs af forskellige led af værdikæden, hvilket førte til konkurrencemæssige fordele på mellemlang sigt og større og bredere indvirkning på innovation.

Programmets aktiviteter med fokus på langsigtede videnskabelige mål var vellykkede og bidrog til at skabe netværksstrukturer omkring universiteter og forskningscentre. Dette var tilfældet for netværk i f.eks. viden- og brugergrænsefladeteknologier eller fremtidige og fremspirende teknologier. Undersøgelsen viste også, at FP6-IST udløste en positiv påvirkning af en stor del af EU's F&U-arbejdsstyrke inden for IKT foruden store afsmittende fordele, der anses for langt at have oversteget de direkte fordele af projekterne for programmets deltagere. En stor del af den viden, der frembringes i FP6-IST, blev offentliggjort i førende videnskabelige og tekniske tidsskrifter og forelagt på højtprofilerede konferencer og udstillinger.

Den foreløbige vurdering af det offentlig-private partnerskab for fremtidens internet (FI-PPP) under FP7 bekræftede effektiviteten og relevansen af dette instrument og udløste en anbefaling om at videreudvikle forvaltningens og erhvervslivets engagement. Andre evalueringsrelaterede undersøgelser⁹ bekræftede den merværdi, der ligger for EU i at styrke

⁸ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>

⁹ Undersøgelse af den fremtidige virkning af de fælles teknologiinitiativer ARTEMIS (ARTEMIS Industry Association er sammenslutningen for de europæiske aktører inden for indlejrede systemer. Den

komplementariteten mellem de forskellige aktører i værdikæden i erhvervssektorerne, som for eksempel bidrager til, at underleverandørindustrien kan gribe muligheder i højere led af værdikæden. Leverandører af indlejrede systemer bør også søge at udnytte de muligheder bedre, som komponenternes stigende performance og funktionalitet medfører.

Med hensyn til de lovgivningsmæssige rammer for elektronisk kommunikation viste undersøgelsen af evalueringen af Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) og BEREC's kontor, som finansieres over EU-budgettet, at denne struktur er relevant og effektiv. I evalueringen blev der dog også foreslået forbedringer af forvaltningen og ansvarligheden (f.eks. for anvendelsesområdet og den regelmæssige gennemgang af BEREC's arbejdsprogram og rapportering om fremskridt).

Med hensyn til evalueringernes indflydelse på politikfastlæggelsesprocessen førte vurderingerne til fornyet fokusering på SMV'erne som drivkraft bag innovation i forbindelse med Horisont 2020. Undersøgelsen af gennemførelsen af den digitale dagsorden bidrog med data og input fra medlemsstaterne til at udforme gennemgangen af den digitale dagsorden. Vurderingen af metodernes forenelighed og funktionsdygtighed med hensyn til at måle IKT-sektorens energi- og CO₂-fodaft tryk afslørede huller i de vigtigste metoder, som vil skulle afhjælpes for at sikre foreneligheden fremover. FI-PPP har også tjent som et hovedreferencepunkt i udformningen af retningslinjerne for kontraktlige offentlig-private partnerskaber i forbindelse med Horisont 2020. Et eksempel på mulige ændringer i forvaltningen af programmerne var henstillingen om at oprette en one-stop-shop for de aktuelle fællesforetagender ENIAC og Artemis, hvilket Kommissionen har medtaget i Horisont 2020-forslaget.

Energipolitikken

Europa 2020-målene for konkurrenceevne, bæredygtighed og energiforsynings sikkerhed støttes af det europæiske genopretningsprogram for energiområdet (EEPR), programmer for nedlæggelse af kernekraftværker, programmerne "Intelligent Energi i Europa", forskning og innovation gennem FP7, transeuropæiske energinet (TEN-E) samt aktiviteter til støtte for den europæiske energipolitik og det indre energimarked.

I 2012 beløb budgettet for disse programmer sig til 607 mio. EUR i forpligtelsesbevillinger med en gennemførelsesgrad på 99,9 %, som primært forvaltes gennem direkte centraliseret forvaltning (59 %) og indirekte centraliseret forvaltning (27 %).

Der var afsat betydelige midler til forskellige projekter via det europæiske genopretningsprogram for energiområdet (EEPR) med henblik på at stimulere investeringerne. Gennemførelsen af alle 43 gas- og elinfrastrukturprojekter med EU-bidrag på 2,27 mia. EUR er videreført i 2012. Yderligere syv projekter blev afsluttet med udgangen af 2012. Fem ud af seks demonstrationsprojekter vedrørende CO₂-opsamling og -lagring (CCS) er under gennemførelse, og kun ét er indstillet, til trods for vanskeligheder med at få adgang til finansiering og lovgivningsmæssige problemer. Ud af alle 565 mio. EUR var der ved udgangen af 2012 betalt EU-bidrag på 203 mio. EUR til ni offshore-vindkraftanlæg støttemodtagerne.

repræsenterer forskersamfundet, herunder erhvervslivet, universiteterne og forskningsinstitutterne i fællesforetagendet ARTEMIS) og ENIAC (fællesforetagendet ENIAC er et offentlig-privat partnerskab med fokus på nanoelektronik, som samler ENIAC-deltagerlande/associerede lande, Europa-Kommissionen og AENEAS (en forening, der repræsenterer europæiske F&U-aktører på området)).

Støtte til projekter til fremme af vedvarende energi og energieffektivitet gennem programmet Intelligent energi i Europa II (IEE II-programmet) blev også videreført. IEE udløste 48 580 tons olieækvivalenter (toe) vedvarende energi, 90 350 toe energibesparelser og 517 000 toe reduktioner af drivhusgasemissioner. Programmet har hidtil udløst bæredygtige energiinvesteringer på 1 636 mio. EUR med et samlet IEE-budget på 731 mio. EUR, hvilket bekræfter en betydelig multiplikatorvirkning.

Gennemførelsen af IEE II-programmet er uddelegeret til Forvaltningsorganet for Konkurrenceevne og Innovation (EACI). EACI's overvågningsproces blev forbedret i 2012, herunder overvågning af de kvartalsvise resultatindikatorer. Tre projekter ("samordnede aktioner") er blevet finansieret af IEE, hvilket gør det muligt for de nationale gennemførelsesorganer i medlemsstaterne regelmæssigt at mødes og udveksle erfaringer vedrørende gennemførelsen af EU-direktiverne om bygningers energimæssige ydeevne, vedvarende energi og energitjenester.

TEN-E-arbejdsprogrammet for 2012 blev gennemført med held, idet der blev indgået forpligtelser for 21 mio. EUR til 19 el- og gasprojekter i løbet af året. Den efterfølgende evaluering af fem projekter, der finansieres under det transeuropæiske energinet, afdækkede, at projekterne var vellykkede, idet de øgede energikapaciteten mellem regionerne i Europa, bidrog til integrationen af energimarkederne i EU og muliggjorde transporten af energi fra steder med produktion med lave omkostninger ud til forbrugerne. Sådanne integrationsaktiviteter blev anerkendt som et generelt bidrag til mere konkurrencedygtige engros- og detailpriser på energi, hvilket potentielt kan mindske de samlede energiomkostninger.

Kommissionen har fulgt op på disse evalueringsvurderinger gennem den nye energiinfrastrukturlovgivning, som trådte i kraft den 15. maj 2013. Den nye forordning indeholder en revision af de eksisterende TEN-E-retningslinjer, herunder rapportering om projekter. Da tilladelsesprocedurer generelt blev vurderet som et af de vigtige aspekter, der forsinker udviklingen af infrastrukturprojekter, er det bestemt i den nye lovgivning, at der skal være hurtigere tilladelsesprocedurer.

I 2012 blev det i en særlig rapport fra Den Europæiske Revisionsret om EU's finansielle bistand til nedlukning af atomkraftværker i Bulgarien, Litauen og Slovakiet anbefalet, at der blev udarbejdet en detaljeret behovsanalyse, samt en analyse af de disponible ressourcer og de forventede fordele med forslag til mere meningsfyldte resultatindikatorer, før der afholdes yderligere udgifter. Disse henstillinger er blevet taget op i Kommissionens nylige forslag til Rådets forordning om EU-støtte til programmerne for bistand til nuklear nedlukning i Bulgarien, Litauen og Slovakiet¹⁰.

Forskningspolitikken

Det vigtigste finansieringsinstrument til gennemførelsen af Kommissionens forsknings- og innovationspolitik i flagskibsinitiativet Innovation i EU inden for rammerne af Europa 2020-strategien er FP7 med et samlet EU-budget på 8,8 mia. EUR.

I 2012 blev der afsluttet 53 forslagsindkaldelser under FP7. I alt 17 374 støtteberettigede forslag blev gennemgået ved peer-review, og heraf blev 3 089 udvalgt til støtte, hvilket giver

¹⁰ KOM(2011) 783.

en succesrate på 17,78 % beregnet ud fra forslagene. Det er en smule under den generelle succesrate for gennemførelsen af FP7 i 2007-2012 (19 %).

I alt 70 059 ansøgere deltog i alle støtteberettigede forslag til et samlet ansøgt bidrag fra EU på 30,78 mia. EUR, hvoraf 14 821 ansøgere blev udvalgt til støtte til et samlet ansøgt EU-bidrag på 4,98 mia. EUR. Den samlede succesrate var på lige over 21 % med hensyn til ansøgere, hvilket ligger tæt på gennemsnittet for gennemførelsen af FP7 i 2007-2012.

Der er også opnået gode resultater med hensyn til det bindende mål om, at 15 % af samarbejdsprogrammets budget skal gå til SMV'er i 2012, idet over 16 % af budgettet gik til SMV'er.

Indtil marts 2013 er der indgået over 13 000 tilskudsaftaler i henhold til FP7¹¹. Over 2 800 projekter blev afsluttet, hvoraf 98 % nåede deres oprindelige mål. På grundlag af de endelige rapporter gav de afsluttede projekter et gennemsnit på 4,5 publikationer og udløste i alt 531 registrerede intellektuelle ejendomsrettigheder. Ved udgangen af 2012 havde 76 modtagere af støtte fra Det Europæiske Forskningsråd (EFR) vundet prestigefyldte internationale priser (i forhold til 36 i 2011), herunder fem nobelpristagere og tre modtagere af Fieldsmedaljen. I samme periode blev der identificeret over 7 900 peer-review-behandlede artikler om anerkendelse af EFR-finansiering i forhold til 3 396 i ved slutningen af 2011.

I 2012 offentliggjorde GD RTD sin første årlige rapport om programmets evalueringsaktiviteter og indledte med en proces for årlig rapportering sammen med sine årlige overvågningsrapporter. I 2012 blev 19 evalueringer og rapporter gennemført om primært aktiviteter under særprogrammet Kapacitet med det formål at indgå i den overordnede efterfølgende FP7-evaluering, der skal være gennemført i 2015.

Uddannelsespolitikken

I 2012 blev programmerne gennemført planmæssigt i alle deltagende lande og er på vej til at nå deres mål¹². Navnlig handlingsprogrammet for livslang læring havde en forpligtelsesbevilling på 1,1 mia. EUR (8 % mere end 2011). Det blev gennemført som planlagt, herunder dets horisontale linje (f.eks. Jean Monnet-aktioner) med fokus på EU-intern læringsmobilitet for elever (Comenius og Leonardo da Vinci), studerende (Erasmus), voksne (Grundtvig) eller undervisere.

De resultatdata, der forelå i 2012, viste fremskridt på alle indikatorer, der er knyttet til Europa 2020-strategiens hovedmålsætninger. De senest kendte resultater viser en tendens til at komme tættere på målet om 40 % videregående uddannelse (2010: 33,5 %, 2011: 34,6 % og 2012: 35,8 %). Ligeledes viser de seneste resultater med hensyn til Europa 2020-strategiens hovedmålsætning om at reducere andelen af unge, der forlader skolen tidligt, til 10 % en positiv tendens (2010: 14,1 %, 2011: 13,5 % og 2012: 12,8 %). Derimod viste to vigtige dimensioner for denne politik, beskæftigelsesegnethed og unges økonomiske situation, en forværring både i 2012 og 2011, og 2012 viste også en forværring af resultaterne for grundlæggende færdigheder og fremmedsprogskundskaber.

Der var igen en samlet stigning i efterspørgslen efter mobilitet i 2012 for alle underprogrammer og efter decentraliseret samarbejde. Siden programmets start har mere end

¹¹ For projekter, der styres af Generaldirektoratet for Forskning og Innovation (GD RTD) og Forvaltningsorganet for Forskning (REA).

¹² Se GD Uddannelse og Kulturs årlige aktivitetsrapport på <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/>

2,5 mio. studerende deltaget i Erasmus. Undersøgelser peger på, at 97 % af tidligere Erasmusstuderende mener, at studier i udlandet er en fordel på arbejdsmarkedet. Marie Skłodowska-Curie-aktioner under programmet Mennesker (FP7) havde en forpligtelsesbevilling på 0,9 mia. EUR (19 % mere end i 2011). Siden 2007 har ca. 44 500 forskere (11 100 i 2012) af 130 forskellige nationaliteter fået støtte til at arbejde i mere end 75 lande. Mere end 50 % af de finansierede forskningsprojekter retter sig direkte mod de vigtigste samfundsmæssige udfordringer, som er defineret i Europa 2020-strategien (f.eks. klimaforandringer). I overensstemmelse med målsætningerne blev kvindernes forholdsvis høje erhvervsfrekvens opretholdt (36,5 %), og private virksomheders deltagelse som værtsorganisationer (24 %) oversteg målet om 20 %. I 2012 har anslået 79 % af de enkelte stipendiater fået en stilling to år efter deres stipendier. På grund af budgetnedskæringer i USA og Canada siden 2011 gennemføres EU's bilaterale programmer med disse lande ikke længere.

To foreløbige evalueringer forelå i 2012: en om udgiftsprogrammet for international mobilitet på masterniveau og ph.d.-studerende – Erasmus Mundus II (EM II) – i perioden 2009-2011 og en anden om udgiftsprogrammet om den internationale mobilitet for forskere – Cofund – og individuelle stipendieaktioner, der indgår i programmet Mennesker under FP7.

Evalueringen af EM II viste, at programmet yder massiv støtte og et vigtigt bidrag til internationaliseringen af det europæiske område for videregående uddannelse. EM II fremmer udviklingen af færdigheder, der er relevante for arbejdsmarkedet. Men med hensyn til beskæftigelsesegnethed viste evalueringen, at EM II's nuværende fokus på den akademiske verden og højere læreanstalter ikke fuldt ud lever op til EU's behov. Aktiviteterne kunne være mere åbne over for international mobilitet og samarbejde inden for erhvervsuddannelse. Evalueringen indeholdt også forslag om styrkelse af forbindelserne til beslægtede programmer for at øge synergier og undgå de konstaterede overlapninger. Evalueringen viste, at programmet gennemføres effektivt, idet hovedparten af de planlagte resultater sandsynligvis vil kunne opnås med færre udgifter end forventet, og at programmernes resultater opnås med samme eller lavere omkostninger end de sammenlignelige stipendieordninger. Med hensyn til forvaltningsmæssige aspekter viste resultaterne, at koordinering af EM II på strategisk niveau fortsat er problematisk som følge af ansvarsfordelingen internt i Kommissionen. Der er fremlagt andre forslag, bl.a. inden for overvågning. Resultaterne har været anvendt til at udforme "Erasmus for alle"-programmet for 2014-2020.

Evalueringen af Cofund og individuelle stipendieaktioner viste ligeledes, at disse aktioner når deres mål og styrker forskningskapaciteten i EU gennem øget kvalitet og kvantitet i forskergruppen. Cofund-stipendier bidrager både kvantitativt og kvalitativt til styrkelsen af de menneskelige ressourcers potentiale i det europæiske forskningsrum ved at styrke forskningskapaciteten, forskernes kvalifikationer og forskernetværk. Cofund-programmet har forbedret de administrative og operationelle procedurer for omkring en tredjedel af værtsorganisationerne, navnlig i form af større åbenhed om rekruttering til tværnational mobilitet og anvendelsen af uafhængige gennemgange/peer-review i udvælgelsesprocesserne.

Der er også sket forbedringer i procedurernes gennemsigtighed. Den primære indflydelse på værtsorganisationerne er at udvide forskningskapaciteten og give institutionerne adgang til gode forskere, som de måske ikke ellers ville have tiltrukket. Dette fører igen til stærkere institutionelle forskningsresultater og kapacitet til at udnytte bredere internationale vidennet. Den foreløbige evaluering afdækkede også områder, der kunne forbedres. Som følge heraf vil Kommissionen styrke kvalitetsstandarderne i de individuelle stipendier gennem strømlining af

deres konstruktion og øget synlighed uden for Europa via internationale arrangementer, konferencer og formidlingsaktiviteter. Procedurerne vedrørende oplysningskrav og budgetforhandlinger vil blive forenklet, og Cofund foreslås åbnet for kommercielle organer under Horisont 2020 i den næste FFR.

Politikområdet beskatning og toldunion

EU's skatte- og toldpolitik støttes af to udgiftsprogrammer "Fiscalis 2013" og "Told 2013" med henblik på at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaterne og støtte informationsudvekslingen. De to udgiftsprogrammer tegnede sig for 82,3 mio. EUR i forpligtelsesbevillinger i 2012. Hvad angår Fiscalis 2013, deltog ca. 3 600 tjenestemænd i ca. 300 programaktiviteter (workshopper, projektgrupper og multilaterale kontrolforanstaltninger). Hvad angår Told 2013, deltog ca. 5 400 embedsmænd i ca. 370 programaktiviteter (workshopper og projektgrupper). Begge programmer har også støttet udviklingen af e-læringsmoduler. Feedback fra deltagerne i programaktiviteterne bekræfter, at disse aktiviteter systematisk når deres mål¹³.

Programmerne bidrager til en bedre drift af de europæiske informationssystemer (EIS) for beskatning og told. EIS for beskatning behandler 850 mio. meddelelser, der er afgørende i kampen mod skattesvig. EIS for toldvæsenet behandler den transeuropæiske del af 245 mio. toldangivelser om året til kontrol af fortoldningen af varer i 9 mio. lastbiler, der bevæger sig inden for EU og hver især bruger transitordningen, og til kontrol af frigivelsen af 12 mio. eksportforsendelser fra EU¹⁴. Det fælles kommunikationsnet for EIS, som er rygraden i driften af europæiske it-systemer for told og beskatning, var i drift 99,73 % af tiden, hvilket er højere end målet på 97 %¹⁵. Dette betyder, at forretningskritiske systemer (VIES, NCTS og TARIC¹⁶) er tilgængelige for brugerne døgnet rundt alle årets 365 dage.

UDGIFTSOMRÅDE 1B – SAMHØRIGHED FOR VÆKST OG BESKÆFTIGELSE

Politikken vedrørende beskæftigelse, sociale anliggender og arbejdsmarkedsforhold

I 2012 i en situation med økonomisk afmatning og økonomisk krise er hverken beskæftigelses- eller fattigdomsmålene i Europa 2020-strategien nået. Ikke desto mindre har en bred vifte af politiske foranstaltninger inden for beskæftigelse og sociale anliggender affødt positive resultater og bidraget til at løse de kriserelaterede udfordringer. Den Europæiske Socialfond, Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen (EGF), instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA), EU-programmet for beskæftigelse og social solidaritet (Progress), den europæiske mikrofinansieringsfacilitet til fordel for beskæftigelse og social integration (mikrokreditordning), og bevillingerne til arbejde i Europa, social dialog og mobilitet har alle bidraget til at støtte de opnåede resultater.

Over 11 mia. EUR blev forpligtet til de største udgiftsområder (ESF og EGF). 94 % af midlerne blev tildelt de integrerede retningslinjer for vækst og beskæftigelse, hvilket er et godt stykke over målet i den generelle forordning¹⁷. Fondene nåede ud til 49,5 mio. borgere i

¹³ Evalueringskemaer udfyldt af deltagerne i programaktiviteterne.

¹⁴ Kilde: Measurement of Results - annual report 2011.

¹⁵ Kilde: CCN/CSI Project Monthly Report.

¹⁶ VAT Information Exchange System (VIES), New Computerised Transit System (NCTS), Online customs tariff database (TARIC)

¹⁷ Forordning 1083/2006: Generelle bestemmelser for strukturfondene og Samhørighedsfonden.

perioden 2007-2011 og opfyldte sine mål med hensyn til særlige målgrupper (kvinder og personer i udsatte grupper). Ved udgangen af 2012 var 88 % af den samlede tildeling til ESF og EGF for 2007-2013 allerede blevet forpligtet og 53,5 % betalt. EGF, der også spiller en vigtig rolle i EU's samhørighed, hjalp over 10 000 arbejdstagere med at komme tilbage i beskæftigelse i 2012.

Information om evalueringer udgjorde yderligere dokumentation for de finansielle instrumenters ydeevne i relation til gennemførelse og virkninger af programmet. Evalueringen af ESF-støtte til livslang læring omfattede programmeringsperioden 2000-2006 og de fire første år af perioden 2007-2013. Skønsmæssigt 25 mio. unge, 18 mio. personer med ringe kvalifikationer og 1,9 mio. ældre nød godt af ESF-støttede aktiviteter inden for livslang læring i hele EU mellem 2000 og 2010. Det blev konkluderet, at mange af disse interventioner ikke havde fundet sted uden ESF. ESF har sikret, at grupper, som ellers ikke ville være blevet nået, navnlig undergrupper blandt lavtuddannede og unge, har gavn af målrettede interventioner.

Rapporten identificerede aktiviteter, der havde mere held med at nå frem til disse målgrupper, og andre succesfaktorer. Den dokumentation, der blev indsamlet i løbet af vurderingen, blev anvendt til at forbedre indholdet og de forventede resultater af de ESF-finansierede aktiviteter inden for livslang læring, der tager sigte på de tre målgrupper i programmeringsperioden 2014-2020.

Evalueringen af ESF's reaktion på den økonomiske og finansielle krise har vist, at ESF var et fleksibelt instrument til hurtig reaktion på krisen. Ved udgangen af 2010 var 84 af 117 operationelle programmer blevet tilpasset. De fleste ændringer vedrørte en udvidelse af anvendelsesområdet med lancering af specifikke indkaldelser og optagelse af yderligere målgrupper afhængigt af den konkrete situation og det pågældende lokale forvaltningssystem. ESF forbedrede sammenhængen i krisebekæmpelsesforanstaltningerne i det langsigtede perspektiv for strukturel tilpasning, idet ESF generelt blev anvendt til at finansiere uddannelsesordninger med tilbud om kortvarige arbejdsforhold og tilføjelse af et aktivt element til de eksisterende, mere permanente foranstaltninger.

To rapporter fra ESF's ekspertvurderingsnet omhandlede ESF's resultater med "adgang til beskæftigelse" og "social integration". Hvad angår adgang til beskæftigelse, fik over 12,5 mio. endelige modtagere støtte, og over 2,4 mio. af dem beskæftigelse. Der er dog ikke fundet megen dokumentation for holdbarheden af de skabte arbejdspladser. Vedrørende social integration deltog over 14,5 mio. endelige modtagere fra en bred vifte af målgrupper af arbejdsløse, indvandrere og unge. De interventioner, der fungerede bedst, var arbejdet i skoler med unge med risiko for skolefravald eller i overgangen fra skole til arbejde, indsatser for familier fra romasamfund og aktiviteter med henblik på at sluse voksne tilbage i uddannelsessystemet.

Den evaluerende undersøgelse af virkningen af ændrede lovgivningsmæssige krav til administrative omkostninger og byrder affødte forslag til den fremtidige ESF for 2014-2020. Analysen viste, at de samlede administrationsomkostninger var rimelige, idet de beløb sig til 4,8 % af ESF's samlede budget for 2007-2013 ved sammenligning med andre lignende programmer, som forvaltes af Verdensbanken, IMF eller De Forenede Nationer. Ikke desto mindre viste den, at en yderligere indsats for at mindske de administrative omkostninger og byrder bør være målrettet mod de administrative opgaver, som tegner sig for den største andel af de administrative omkostninger og arbejdsbyrder, såsom informations- og offentliggørelseskrav, som repræsenterer 18,5 % af de administrative omkostninger. Det blev dog også påpeget, at en yderligere nedsættelse af de administrative omkostninger og byrder

ikke bør ske på bekostning af positive aspekter af programforvaltningen, såsom den kapacitet, der er opbygget i udvælgelsen af operationer, da dette ville reducere programmernes omkostningseffektivitet.

Midtvejsevalueringen af Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen (EGF) viste, at tilfælde med bedre resultater i reglen var forbundet med individuel støtte til arbejdstagere og dem, der også udnytter stærke nationale støtteforanstaltninger. Ud over direkte genbeskæftigelse skabte EGF-støtten også andre positive virkninger for enkeltpersoner i form af øget tillid og forbedret jobsøgning. Evalueringen viste, at når EGF-støtten nåede ud længe efter tab af arbejdspladser, havde mange afskedigede arbejdstagere allerede fundet vej ind på arbejdsmarkedet igen, mens de resterende som regel var vanskeligere at hjælpe. Der blev fremsat en række forslag til forbedring af EGF-strukturen: øge fleksibiliteten i gennemførelsen, fremskynde ansøgningsproceduren, styrke kapaciteten til indgivelse af ansøgninger på nationalt og regionalt/lokalt plan og give yderligere lejlighed til at udveksle erfaringer og god praksis samt styrke overvågning og rapportering.

Endelig viste midtvejsevalueringen af Progress, at programmet har leveret positive resultater, som på forskellige niveauer har forbedret kvaliteten af debatten, processerne, samarbejdet og udveksling af bedste praksis samt affødt statistiske værktøjer og indikatorer til styrkelse af evidensbaseret politikfastlæggelse. Desuden har Progress-finansierede aktiviteter påvirket EU's politikker og lovgivning (f.eks. Europa 2020-målene om bekæmpelse af fattigdom, reform af pensionssystemer, gennemførelsen af arbejdsmiljølovgivning og arbejdsretten i bred forstand).

Regionalpolitikken

Regionalpolitikken udmøntes gennem delt forvaltning og finansieres af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Samhørighedsfonden, som udgør mere end 28 % af det samlede EU-budget for 2012 i forpligtelsesbevillinger.

I 2012 udbetaltes 38,2 mia. EUR, primært i refusioner til medlemsstaterne fra EFRU og Samhørighedsfonden for programmeringsperioden 2000-2006 og 2007-2013. De udgifter, medlemsstaterne anmeldte til Kommissionen for 2007-2013 vedrørende EFRU og Samhørighedsfonden, nåede gennemsnitligt 41,2 % ved udgangen af 2012. Men i nogle medlemsstater ligger udgiftsniveauet betydeligt under gennemsnittet (især i Rumænien og Bulgarien), hvilket giver anledning til bekymring og har affødt krav til medlemsstaterne om at fremskynde mobiliseringen af de tilgængelige EU-midler og fokusere på målrettet anvendelse heraf for at maksimere virkningen for vækst og beskæftigelse.

Som reaktion på krisen er mere end 30 mia. EUR fra EFRU og Samhørighedsfonden blevet omprogrammeret ved udnyttelse af den fleksibilitet, der indrømmes i de retlige rammer, til at støtte de mest presserende behov og styrke visse investeringsområder. De vigtigste tendenser viser en omlægning i retning af F&U, erhvervsstøtte, bæredygtig energi, kulturel og social infrastruktur, veje og arbejdsmarkedet i de 27 EU-lande. For at sikre investeringsstrategier for vækst og beskæftigelse og for at mindske presset på de nationale budgetter er EU's medfinansieringssatser blevet forhøjet i ni medlemsstater, og der er udbetalt supplerende beløb (forhøjelse af medfinansieringssatserne op til 95 %) til programmer for Grækenland, Irland, Letland, Portugal, Rumænien og Ungarn.

Dokumentationen¹⁸ viser, at der kom yderligere tempo i output og resultater af politikken på stedet i 2011 efter en langsom start i de første år af perioden, hvilket også illustrerer den væsentlige rolle, som samhørighedspolitikken har med hensyn til at opretholde offentlige investeringer i en række medlemsstater. Aggregerede data til de fælles indikatorer, der benyttes, viste resultaterne i de første fem år af den nuværende programmeringsperiode. Af højdepunkter blandt resultaterne, som bidrager til Europa 2020-strategiens flagskibsinitiativer til intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, kan nævnes: oprettelse af næsten 400 000 arbejdspladser (heraf 190 000 siden 2010), inklusive over 15 600 arbejdspladser inden for forskning og næsten 170 000 job i SMV'er. Over 142 000 SMV'er har modtaget støtte, over 53 000 nystartede virksomheder har modtaget støtte (heraf 28 000 siden 2010), næsten 1,9 mio. flere borgere har fået adgang til bredbånd, over 5 000 transportprojekter er blevet igangsat, og over 19 000 uddannelsesinfrastrukturprojekter har fået støtte.

Flere evalueringer blev fuldført i 2012. Ud over evalueringer, der foretages i de enkelte medlemsstater¹⁹, og landerapporter, der udarbejdes af et ekspertvurderingsnetværk, færdiggjorde Kommissionen også selv evalueringer af forskellige aspekter af samhørighedspolitikken²⁰. To efterfølgende evalueringer af ti store projekter, som er medfinansieret af EFRU og Samhørighedsfonden i perioden 1994-1999 og finansieret af Samhørighedsfonden 2000-2006, udløste dokumentation for virkningen og merværdien af fondenes investeringer i infrastruktur inden for transport og miljø (se nedenfor). Resultaterne af evalueringerne bliver omsat til programvejledning for perioden 2014-2020.

Den efterfølgende evaluering af Samhørighedsfonden 2000-2006 bekræftede, at de medfinansierede projekter havde en markant indvirkning i form af udvidelse og forbedring af transportnettet i de lande, der modtager støtte. F.eks. skete der store forbedringer i mange af de transitruter, der passerer de pågældende lande, og i transportforbindelserne med nabolandene. Selv om der hersker usikkerhed om, i hvilket omfang miljøprojekterne har skabt fordele, som oversteg omkostningerne ved at gennemføre dem, har disse projekter en væsentlig virkning for beskyttelsen af miljøet og nedbringelsen af forureningen og forbedrer således både bæredygtigheden i den økonomiske udvikling og livskvaliteten i mange egne af de lande, der modtager støtte. Et vigtigt resultat var de langsigtede virkninger af investeringerne i infrastrukturprojekter, som typisk først kan vurderes efter nogle år i drift, og ofte længe efter at støtteperioden er udløbet. Evalueringen afslørede også betydelige forsinkelser i gennemførelsen af projekter. Dette er især tilfældet i forbindelse med miljøprojekter og ved større projekter generelt i EU-12.

Den efterfølgende evaluering af perioden 1994-1999 udløste yderligere dokumentation om længden af den periode, der forløber, indtil virkningerne kan identificeres, hvilket viste, at det først er efter ca. fem års drift af store infrastrukturprojekter, at de mellemfristede virkninger kan evalueres troværdigt. Evalueringen pegede på en "liste over bestanddele", som kan sikre den størst mulige virkning af offentlige investeringsprojekter. F.eks. lykkes investeringer som

¹⁸ Dokumentation hentet i COM(2013)210 final om Samhørighedspolitikken: Strategirapport 2013 om gennemførelsen af programmerne 2007-2013, som analyserer 27 nationale strategirapporter fra medlemsstaterne i 2012 med sammendrag af, hvordan deres programmer bidrog til målsætningerne for samhørighedspolitikken, samt i medlemsstaternes seneste årlige gennemførelsesrapporter for 2011, landerapporter fra et ekspertvurderingsnetværk og evalueringer, der er udført af GD REGIO.

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert_innovation/2011_synthesis_national_reports.pdf

²⁰ Efterfølgende evaluering af projekter, der er samfinansieret af EFRU og Samhørighedsfonden i 1994-1999, efterfølgende evaluering af Samhørighedsfonden 2000-2006, Jaspers evaluering.

regel bedre, når den rette blanding af iværksætteraktiviteter, professionalisme, ledelsesmæssige skønsmæssige og ansvarlighed over for regeringen er til stede.

I 2012 færdiggjorde Revisionsretten også resultatrevisioner af visse finansielle instrumenter. Rettens henstillinger var rettet mod spørgsmål som f.eks. behovet for regelmæssig overvågning, anvendelse af sammenlignelige resultatindikatorer og forbedringer af udvælgelseskriterierne. Dens henstillinger er blevet taget i betragtning af Kommissionen ved udformningen af den fremtidige politik, f.eks. gennem forhåndsbetingelser og udformning af fælles indikatorer med definitioner, der er udviklet i samarbejde med medlemsstaterne. Det vigtigste er dog, at hovedvægten i Kommissionens forslag om de fremtidige instrumenter til langt mere eksplicitte specifikke målsætninger og prioriteter er rettet mod at afhjælpe de performanceproblemer, som Retten har påpeget.

Generelt bekræfter medlemsstaternes rapporter, evalueringer og Kommissionens egen analyse det hensigtsmæssige i Kommissionens forslag til den næste programmeringsperiode, især hvad angår fusioner, bedre programmering og overvågning, fælles indikatorer for fremtiden og en præstationsramme med milepæle og mål, evaluering og ansvarlighed for resultater samt de anvendte ressourcer. Endvidere vil de regelmæssige politiske drøftelser om politikens resultater, der foreslås for fremtiden, blive bekræftet efter behov.

UDGIFTSOMRÅDE 2 – BESKYTTELSE OG FORVALTNING AF NATURRESSOURCER

Miljøpolitikken

LIFE+ støtter miljø- og naturbeskyttelsesprojekter i EU samt i nogle kandidatlande, tiltrædelseslandene og nabolande. Den gennemføres ved direkte centraliseret forvaltning. I 2012 blev der indgået forpligtelser på 332,9 mio. EUR (0,2 % af EU's budget for 2012). Inden udgangen af 2012 blev en afsluttende evaluering af LIFE+ (2007-2013) tilgængelig lidt over to år efter midtvejsevalueringen og et år efter forslaget til det nye LIFE-program. I betragtning af tidspunktet for evalueringen var kun meget få projekter, der finansieres over LIFE+, blevet afsluttet (40 projekter ud af forventet 1 300-1 400), og dermed var evalueringen fokuseret på programprocesserne frem for en vurdering af projektresultaterne.

Den bekræftede en EU-merværdi, som stammer fra LIFE's evne til at fungere som en platform for udveksling af praksis og videndeling, og anbefalede, at den vægt, der lægges på EU-merværdi, bør bibeholdes og styrkes. Evalueringen viste forbedringer på nogle områder af programgennemførelsen i forhold til de tidligere evalueringer. F.eks. er der lagt mere vægt på EU-merværdi i udvælgelsen af projekter, selv om modtagerne hovedsagelig fokuserer på deres individuelle projekter og profilerne. Selv om den elektroniske ansøgningsprocedure har mindsket den administrative byrde for ansøgninger, er denne byrde en smule større end for andre EU-programmer. Der er potentiale til at øge anvendelsen af elektronisk rapportering i projektovervågningen for at mindske byrden yderligere. Resultater af evalueringer og høringer har bidraget til udformningen af det nye program. Forslaget til det nye program for den kommende FFR har bl.a. til formål at skabe en bedre forbindelse til EU's politiske prioriteringer, herunder indsatsen mod klimaforandringer, fremme anvendelsen af integrerede projekter, udvikling af synergier og komplementaritet med andre EU-fonde, fremme af EU-merværdi og solidaritet/byrdefordeling og at forenkle programmet.

Landbrugspolitikken og politikken om udvikling af landdistrikter

Budgettet for 2012 for den fælles landbrugspolitik udgør ca. 58,59 mia. EUR i forpligtelsesbevillinger.

Med hensyn til den første søjle af den fælles landbrugspolitik, som omfatter direkte indkomststøtte, viser data om direkte støtte, at de afkoblede betalinger stabiliserer landbrugernes indkomster og således bidrager til bedrifternes økonomiske levedygtighed. Direkte betalinger bidrager fortsat i betydelig grad til landbrugets virksomhedsindkomst (landbrugsfamiliernes indtægter). Direkte betalinger tegnede sig i gennemsnit for næsten halvdelen af landbrugsfamiliernes indtægter i 2012. Der ydes støtte i forbindelse med de direkte støtteordninger til over 7 mio. landmænd. Data om markedsforanstaltninger viser, at reformer af den fælles landbrugspolitik har forstærket EU-landbrugets markedsorientering og mindsket offentlig intervention og privat oplagringsstøtte. Disse mekanismer, der var de traditionelle redskaber i den fælles landbrugspolitik, er nu blevet sikkerhedsnetforanstaltninger i en grad, så offentlige lagre praktisk taget er elimineret.

Med hensyn til anden søjle, der omfatter udvikling af landdistrikterne, er der opnået yderligere fremskridt i 2012 med at afslutte programmerne for 2000-2006 og med gennemførelsen af programmerne for udvikling af landdistrikterne for 2007-2013. Selv om der stadig er plads til fremskridt med kvaliteten af data, som er udarbejdet af medlemsstaterne, kan der rapporteres om betydelige fremskridt på grundlag af de foreliggende tal. F.eks. er værdien af landbrugsproduktion, som er omfattet af anerkendte kvalitetsmærker/standarder, der støttes af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), i øjeblikket oppe på 13,2 mia. EUR, hvilket svarer til 80 % af det endelige programål for 2013, og 62 mio. borgere i landdistrikter har nydt godt af forbedrede tjenester, der støttes af ELFUL, som tegnede sig for 87 % af det endelige programål for 2013. I økonomisk henseende var 58,9 mia. EUR af det samlede budget på 96,2 mia. EUR for perioden 2007-2013 blevet gennemført ved udgangen af 2012. Akse 1, 3 og 4 har nu nået 43,8 % af det tildelte budget. Der er imidlertid væsentlig usikkerhed med hensyn til videreførelsen af denne positive udvikling, idet den økonomiske krise mindsker medlemsstaternes muligheder for at tilvejebringe den nødvendige samfinansiering og den administrative kapacitet til at gennemføre programmerne.

I 2012 blev der foretaget seks evalueringer af forskellige elementer af den fælles landbrugspolitik, bl.a. af virkningerne af foranstaltninger under den fælles landbrugspolitik for markeder, landbrugsindkomst, produktionsstrukturerne, konkurrenceevne, miljø og udvikling af landdistrikter. Også otte særberetninger fra Revisionsretten gav resultatrelateret feedback om målrettede foranstaltninger²¹. Resultaterne af disse evalueringer og særberetninger tyder på, at der er behov for en bedre målretning af foranstaltninger, forenkling og bedre overvågning af opnåelsen af resultater og mål.

Med hensyn til politikken for udvikling af landdistrikterne blev både den efterfølgende evaluering af programmerne for udvikling af landdistrikterne 2000-2006 med et samlet budget på 59,2 mia. EUR og sammenfatningen af midtvejsevalueringerne af programmerne for udvikling af landdistrikter 2007-2013 med et samlet budget på 96,2 mia. EUR gennemført i 2012. Resultaterne viser, at programmerne for udvikling af landdistrikter har kapacitet til at generere positive økonomiske og miljømæssige virkninger, selv om de fleste foranstaltninger har større indflydelse på den enkelte støttemodtager end landdistrikternes økonomi og befolkning som helhed. Indkomstvirkninger synes at være tæt forbundet med en effektiv

²¹ Særberetning nr. 14/2011, 1/2012, 7/2012, 8/2012, 9/2012, 11/2012, 14/2011 og 16/2012.

målretning af foranstaltningsspecifik støtte og den kombinerede anvendelse af foranstaltninger.

Hertil kommer, at foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne opretholdt eller skabte arbejdspladser i landdistrikterne. Nettovirkningerne for beskæftigelsen af foranstaltninger i forbindelse med udvikling af landdistrikterne synes at være generelt lavere end nettovirkningerne for indkomsten, selv om det er vanskeligt at udskille virkningerne af interventioner til udvikling af landdistrikter fra andre faktorer. Konklusionerne og henstillingerne i evalueringerne indgik i udformningen af politikken for udvikling af landdistrikter for perioden 2014-2020, herunder behovet for bedre målretning af foranstaltninger, forbedring af strategier for udvikling af landdistrikter og strategifastlæggelse, komplementaritet mellem foranstaltninger og styrkelse af komplementariteten mellem programmerne for udvikling af landdistrikter og andre programmer og fonde.

Erfaringerne med vinreformen fra 2008 gjorde det muligt for Kommissionen at konkludere, at reformen er blevet gennemført med godt resultat, og at der ikke længere findes strukturelt overskud i vinsektoren²². Disse konklusioner blev understøttet af evalueringen af vinsektoren, der dækker perioden 2001-2011 med fokus på virkningerne af 2008-reformen. Evalueringen omfattede en yderligere analyse af Revisionsrettens særberetning²³, som påpegede manglen på centrale resultatindikatorer, medlemsstaternes alt for vide skønsebeføjelser med hensyn til gennemførelse af omstrukturings- og omstillingsforanstaltninger og det alt for høje støttesatsniveau.

Det fremgik af evalueringen, at gennemførelsen af foranstaltninger gennem nationale støtteprogrammer, som giver mulighed for fleksibilitet og tilpasningsevne til støtteforanstaltninger efter vinsektorens lokale behov, har været effektiv. Der har dog vist sig nogle problemer med forvaltning af politikkerne, som begrænser effektiviteten, f.eks. anvendelse af for usmidige procedurer. Evalueringen af foranstaltningerne, som styrker konkurrenceevnen for EU's vinproducenter og markedet, afdækkede, at foranstaltningerne er mere effektive, men at visse medlemsstater/regioners gennemførelse (utilstrækkelig målretning af modtagere) var mindre effektiv. Det ser ikke ud til, at målet om forenkling er nået med den nuværende fremgangsmåde, og der er uoverensstemmelse mellem foranstaltninger til fremme af private mærker på markeder i tredjelande og foranstaltninger til generiske salgsmæssige på EU-markedet.

Evalueringen af kornsektoren bekræftede, at selv om der er behov for støtte til producenterne indkomst, begrænser en overgang til afkobling de fordrejende virkninger og sikrer sammenhæng med de generelle mål for den fælles landbrugspolitik. Landmænds og forarbejdningsvirksomheders produktionsbeslutninger er i højere grad bestemt af markedsvilkårene og bidrager til øget konkurrenceevne og et velfungerende indre marked. Foranstaltningerne har fremmet udviklingen af kornafgrøder og anvendelsesformål, hvor EU har en komparativ fordel. Reformen har været relativt effektiv, da udgifterne til kornspecifikke foranstaltninger er faldet, mens medlemsstaternes betalingsorganer og i mindre grad producenterne finder den administrative byrde rimelig.

Evalueringen af skolefrugtordningen omhandlede virkningerne af dette initiativ, der blev iværksat i 2008. Det blev konstateret, at ordningen var effektiv med hensyn til at øge børns

²² COM(2012) 737.

²³ Særberetningen var koncentreret om foranstaltninger til "rydning" og "omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealer", de to største udgiftsområder.

forbrug af frugt og grøntsager på kort sigt, mens den korte gennemførelsesperiode ikke ville gøre det muligt endnu at evaluere konsekvenserne for bedre spisevaner på længere sigt. Vedrørende EU-finansieringens påvirkning af ordningens effektivitet peger evalueringen på, at EU's bistand har en positiv eller endda afgørende betydning. Ordningen er afgørende for gennemførelsen af nationale eller regionale skolefrugtordninger i næsten alle deltagende medlemsstater. De specifikke henstillinger om at øge omfanget af EU's medfinansiering og udvide anvendelsesområdet for foranstaltninger, der er berettiget til EU-støtte, er blevet indføjet i de foreslåede ændringer af ordningen i forbindelse med forslagene til reform af den fælles landbrugspolitik 2020.

Endelig har den efterfølgende evaluering af EU's handlingsplan for skovbruget omhandlet gennemførelsen af de 18 specifikke aktioner i planen i perioden 2007-2011. Resultaterne af og henstillingerne i denne evaluering giver et væsentligt bidrag til revisionen af eventuelle fremtidige EU's skovbrugsstrategier.

Politikområdet for maritime anliggender og fiskeri

EU's hav- og fiskeripolitik støttes af udgiftsprogrammer knyttet til gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik inden for havretten, Den Europæiske Fiskerifond (EFF) og Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL). Senest i juli 2012 meddelte medlemsstaterne, at forpligtelserne i henhold til EFF nåede op på i alt næsten 2,423 mia. EUR, hvilket udgjorde 56,3 % af det programmerede beløb for hele perioden.

I 2012 blev seks evalueringer tilgængelige, herunder de store udgiftsområder: efterfølgende evalueringer af fiskeripartnerskabsaftaler (støttet af midler til gennemførelse af den fælles fiskeripolitik og havretten) og en foreløbig evaluering af EFF, der dækker perioden 2007-2010. Ud over disse vurderinger giver særberetninger fra Revisionsretten, den interne revision og data fra EU's fartøjsfortegnelse yderligere oplysninger om resultaterne.

Den sammenfattende EFF-rapport drejede sig hovedsagelig om gennemførelsen af programmet på grund af dens begrænsede tidsdækning og en tilsvarende mangel på resultatrelaterede data. Navnlig data fra de nationale rapporter var meget forskelligartede, så det var umuligt at drage sammenligninger mellem medlemsstaterne, hvilket er et aspekt, der vil skulle korrigeres for den næste FFR. Rapporten viste, at fremskridtene på de fleste prioriterede områder ("akser") var tilfredsstillende, men at resultatniveauet for akse 4 om bæredygtig udvikling af fiskeriet var det laveste, eftersom aktionerne generelt stadig befandt sig i de allerførste faser af gennemførelsen. De vigtigste forklaringer på forsinkelser i gennemførelsen vedrørte den begrænsede medfinansiering på grund af det ugunstige økonomiske klima, begrænset adgang til gældsfinansiering og den sene iværksættelse af programmerne. Omvendt blev der nævnt nogle succesfaktorer, herunder effektiv forvaltning og øget sektorinteresse.

Den sammenfattende rapport viste, at overvågningssystemerne som helhed fungerede godt, men at kvaliteten og definitionen af indikatorer trængte til yderligere forbedringer. Dette er blevet taget med i betragtning ved udarbejdelsen af evaluerings- og overvågningssystemet for den nye EHFF (Den Europæiske Hav- og Fiskerifond), som afspejler politikens større resultatorientering. Dette opnås ved indførelse af en tydeligere interventionslogik i de operationelle programmer med fælles output- og resultatindikatorer for overvågning og ved at indføje en resultatramme og -reserve i programmerne. Desuden viste ajourførte data for 2012, at forsinkelserne i akse 4 er indhentet ved udgangen af 2012, og at der leveres gode resultater.

Som supplerende information til den sammenfattende EFF-rapport viser dataene i EU's fartøjsfortegnelse, at støtten til ophugning af fiskerfartøjer har så godt som sikret de mål, der er fastsat i medlemsstaternes operationelle programmer. 603 fartøjer blev lagt op i 2012 med støtte fra EFF. Den Europæiske Revisionsret påpegede dog, at EFF-støtten til ophugning af fiskerfartøjer ikke havde tilstrækkelig indvirkning på fiskerikapaciteten eller -indsatsen og heller ikke havde forbedret ligevægten mellem flådekapaciteten og fiskerimulighederne på varig vis. Kommissionen tog disse resultater i betragtning i forbindelse med udformningen af den nye EHFF for perioden 2014-2020 i form af forslag om at ophæve de foranstaltninger vedrørende flåden, som det ikke var lykkedes for at reducere overkapaciteten i EU's fiskerflåde.

De efterfølgende evalueringer af adskillige fiskeripartnerskabsaftaler viser, at fiskeripartnerskabsaftaler bidrager til skabelsen af økonomisk velstand og beskæftigelse, både for EU og partnerlandet. Med hensyn til effektivitet har fiskeripartnerskabsaftalerne garanteret adgang for EU-fartøjsejere til en række tredjelandes eksklusive økonomiske zone inden for en retlig ramme og samtidig tilvejebragt støtte til forbedring af den lokale fiskeriforvaltning. De kan derfor anses som gavnlige for både EU og modtagerlandene. Imidlertid fandt Kommissionen ved en intern revision, at der var nogle svagheder i de gældende procedurer for evaluering af individuelle aftaler, og anbefalede at udvikle og iværksætte en standardmetode med en sammenhængende og systematisk tilgang til at foretage både forudgående og efterfølgende evalueringer. Disse anbefalinger gennemføres i øjeblikket på basis af nye interne retningslinjer om evalueringer af fiskeripartnerskabsaftaler for både metodologiske spørgsmål og praktiske oplysninger om procedurer og krav. På dette grundlag er der udviklet nye mandater til brug for løbende og fremtidige evalueringer.

Den efterfølgende evaluering af gennemførelsen af godtgørelsesordningen for ekstraomkostninger, der påløber ved markedsføringen af visse fiskeriprodukter fra EU's fjernområder, viser, at den er effektiv med hensyn til at opfylde sin målsætning om at bidrage til det pågældende fiskerierhvervs udvikling og konkurrenceevne. Derfor har Kommissionen for den næste finansieringsperiode foreslået en godtgørelsesordning, som ligner den gældende, i sit forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF).

UDGIFTSOMRÅDE 3A – FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED

I 2012 er politikkerne på områdets indre anliggender blevet støttet af et budget på 1,37 mia. EUR. Støtten tilrettelægges via to programmer: "Solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme (Solid)" og "Sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder". De finansielle performanceresultater har fortsat været tilfredsstillende med gennemførelsesgrader på 100 % på bevillinger og 99 % på betalinger i 2012.

Evalueringen i 2012 af EU's kriminalpræventive net (845 000 EUR i støtte i henhold til "Fonden om forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet") viste nettets merværdi. På grundlag af denne evaluering og som reaktion på Det Europæiske Råds anmodning om at undersøge muligheden for at oprette et observationscenter for kriminalitetsforebyggelse anbefalede Kommissionen at konsolidere de fremskridt, der er gjort, og forbedre nettets funktion i stedet for at oprette et observatorium. Det anføres endvidere i evalueringen, at en række svagheder, herunder med hensyn til organisation og styring, vil skulle korrigeres gennem en mere systematisk tilpasning af nettet efter EU's aftalte prioriteringer, en stærkere rolle ved at bidrage til EU's og medlemsstaternes udformning af politikker og en mere

strategisk tilgang til fastlæggelsen af aktiviteter. Kommissionen følger nu op på henstillingerne og de konstaterede svagheder.

Den Europæiske Revisionsret foretog også en resultatrevision i 2012 af Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandssstatsborgere og Den Europæiske Flygtningefonds bidrag til integrationen af tredjelandssstatsborgere. Generelt understregede Retten de aktioner og projekter, der udviser positive resultater, men ser kritisk på den generelle effektivitet af fondene, og den opstillede en række anbefalinger, herunder behovet for forenkling af programmeringen og behovet for forvaltnings- og kontrolsystemer og et system af fælles indikatorer til at måle output og resultater af programmet. Kommissionens forslag til programmer i den næste FFR for perioden 2014-2020 om Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed indeholdt Rettens anbefalinger. Kommissionen var imidlertid ikke enig i Revisionsrettens konklusion vedrørende fondenes effektivitet og potentielle overlapninger eller manglende komplementaritet mellem Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandssstatsborger og andre EU-fonde. Kommissionen sikrer den nødvendige opfølgning med medlemsstaterne, så der er truffet passende foranstaltninger på nationalt plan.

På retsområdet blev de relevante programmer (programmet for civilret (JCIV), programmet for strafferet (JPEN), Daphne III-programmet, programmet for grundlæggende rettigheder og EU-borgerskab (FRC), programmet for forebyggelse af narkotikamisbrug og information af offentligheden (DPIP) og afdelingernes ligestilling og antidiskrimination under Progress-programmet) gennemført som forventet med et samlet budget på 119 mio. EUR. Ingen nye evalueringsresultater forelå for disse programmer i 2012.

UDGIFTSOMRÅDE 3B – UNIONSBOGERSKAB

Kommunikationspolitikken

I 2012 viste resultatrelaterede oplysninger, at der var sket fremskridt med gennemførelsen af de tre specifikke mål for programmet "Europa for Borgerne" (2012: 28,4 mio. EUR i forpligtelsesbevillinger)²⁴. Programmet nåede sine mål, både med hensyn til økonomiske resultater og foranstaltninger, der er truffet. Med hensyn til den første målsætning om at udvikle borgernes følelse af ejerskab til europæisk integration følte 77,5 % af programmets deltagere i 451 indgåede projekter sig mere europæiske, hvilket oversteg målet, som var 75 %. De programtemaer, der i 2012 oftest kom i betragtning til støtteberettigede projekter, var "at sætte borgerne i stand til at deltage fuldt ud i det demokratiske liv i EU" (61 %) og "at give borgerne mulighed for at indgå i et samspil med hinanden og være med til at opbygge et mere integreret Europa" (58 %). En konsekvensanalyse af programmet "Europa for Borgerne" er planlagt i 2013.

Endvidere blev 12 evalueringer tilgængelige i 2012. De vedrørte det europæiske år for frivilligt arbejde (EYV) 2011, aktioner vedrørende "Kommunikation og medierne" (foreløbig evaluering af PressEurop) og forskellige aspekter af kommunikation på lokalt niveau (10 evalueringer). Navnlig dokumentation for EYV 2011 (budget på 7,7 mio. EUR i 2011 i forpligtelsesbevillinger) viste, at programmet har haft en positiv virkning for frivilligt arbejde, både på europæisk og nationalt plan.

²⁴

Se GD COMM's årlige aktivitetsrapport på <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/>

Evalueringen konkluderede, at målsætningerne for og aktiviteterne i det europæiske år var relevante og målrettede, og at en resultatorienteret tilgang har været en succes med hensyn til at nå målene i alle medlemsstater, selv om virkningen varierede alt efter særlige nationale situationer. Erfaringerne fra EYV 2011 er, at de nationale programmer og samarbejdet med de nationale koordinerende organer i medlemsstaterne og de vigtigste berørte parter på europæisk plan udgør modeller for god praksis, der sikrer, at budskaberne for det europæiske år når vidt omkring og opnår en bæredygtig indvirkning på nationalt plan og i civilsamfundet. For kommende europæiske år kunne der udvikles bedre synergier med eksisterende programmer og med andre europæiske år.

Kulturpolitikken

Der blev dokumenteret fremskridt i 2012 med gennemførelsen af programmet Aktive Unge (YiA), MEDIA-programmet 2007-2013 og MEDIA Mundus-programmet samt Kulturprogrammet. I 2012 blev programmerne gennemført som planlagt, til tiden og endda hurtigere end tidligere år, og i alle deltagerlande. Aktive Unge havde en forpligtelsesbevilling på 140,4 mio. EUR (en stigning på 8 % i forhold til 2011). I 2012 støttede programmet Aktive Unge et endnu større antal unge og unge arbejdstagere. Med 200 000 deltagere har programmet vist sig at være stadig mere attraktivt (over 920 000 siden 2007) og bidrager til anerkendelse af ikkeformel læring.

Ifølge den senest tilgængelige undersøgelse mener 67 % af deltagerne, at deres jobchancer er blevet forbedret takket være deres erfaring med Aktive Unge (61 % i tidligere undersøgelse). I 2012 havde Media 2007-2013 og Media Mundus forpligtelsesbevillinger på 112,5 mio. EUR. Kulturprogrammet havde forpligtelsesbevillinger i 2012 på 59,2 mio. EUR (en stigning på 3 % i forhold til 2011). Som følge af disse programmer blev det anslået, at over 19 400 kunstnere/kulturmedarbejdere havde været mobile, flere tusinde kulturelle værker var blevet rundsendt i 2010, og hen ved 1 480 organisationer medvirkede i 2011, enten som koordinatore eller medarrangører.

Sundheds- og forbrugerbeskyttelsespolitikken

Politikken på området sundhed og forbrugerbeskyttelse støttes af folkesundhedsprogrammet (48,9 mio. EUR i forpligtelsesbevillinger i 2012) og EU's indsats på det forbrugerpolitiske område (22 mio. EUR i forpligtelsesbevillinger i 2012). Ingen nye evalueringer forelå i 2012.

UDGIFTSOMRÅDE 4 – EU SOM GLOBAL PARTNER

Udviklings- og udenrigspolitikken

EU's eksterne udviklingsbistand finansieres af EU's almindelige budget og Den Europæiske Udviklingsfond (EUF). Det vigtigste instrument i finansiel henseende er EUF (3,7 mia. EUR i forpligtelsesbevillinger i 2012) for lande i Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet fulgt af det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI) (2,4 mia. EUR i forpligtelsesbevillinger i 2012) og instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde (2,3 mia. EUR i forpligtelsesbevillinger i 2012).

I 2012 blev 10 geografiske evalueringer og 6 tematiske evalueringer i forbindelse med EU's udviklingspolitik offentliggjort. Generelt viser de, at EU-interventionerne på strategisk niveau imødekommer behovene i partnerlandene og deres befolkning, men bør være fleksible nok til at foregribe og tilpasse sig skiftende vilkår. I skrøbelige stater bør EU fokusere mere på

udvikling og god regeringsførelse. Civilsamfundets organisationer kan fungere som en katalysator for at forbedre relevansen af EU's strategier og stille regeringerne til ansvar.

En passende blanding af bistandsformer øger effektiviteten på strategisk niveau. Dette er vigtigere i en skrøbelig situation, hvor støtteinstrumenterne skal være særlig fleksible. Ikkefinansielle input er nøglefaktorer for succes, navnlig hvad angår budgetstøtte, og der bør udvikles en mere inkluderende og effektiv politisk dialog. Budgetstøtte er et effektivt redskab til at forbedre den offentlige finansforvaltning og andre reformer, men reformer kan ikke købes. Budgetstøtten kan fremme tilpasningen og støtte institutioner med hjælp fra ikkefinansielle input såsom politisk dialog.

EU's generelt positive indvirkning på fattigdommen kan forbedres yderligere ved en bedre samordning med andre donorer, bedre sammenknytning mellem regional og national programmering og større synergi mellem de forskellige sektorer. EU's projekter og programmer ville kunne drage fordel af et bedre og mere struktureret overvågningssystem. EU bør også tilskynde den enkelte partner til at forbedre sine overvågningssystemer. EU-delegationerne skal videreudvikle deres egne tekniske og sektorspecifikke kapacitet og ekspertise for at forbedre koordineringen og forvaltningen af programmer og foregribe langsigtede tendenser bedre.

Resultaterne af de geografiske evalueringer vil indgå i den nuværende geografiske programmeringsproces, der vil være afsluttet i 2014. Kommissionen og EU-Udenrigstjenestens direktion vil tage resultaterne i betragtning ved forberedelsen af de næste landeprogrammer, som bør foreligge næste år.

Resultaterne af de tematiske evalueringer har indflydelse på de politiske beslutninger. Som følge af evalueringen af støtte i sundhedssektoren vil et internt handlingsprogram integrere eksisterende politikker og forpligtelser til at forbedre gennemførelsen, og støtten i forbindelse med sundhedsrelaterede interventioner i de enkelte partnerlande bliver mere koncentreret. Evalueringen af menneskerettighederne har ført til godkendelse af en strategisk EU-ramme for menneskerettigheder og demokrati og en tilhørende handlingsplan inden Det Europæiske Råd i juni 2012 samt for første gang frigivelse af en fælles strategisk ramme for menneskerettigheder for Kommissionen, Tjenesten for EU's optræden udadtil og medlemsstaterne med en omfattende handlingsplan for gennemførelsen heraf.

Politikområdet for økonomiske og finansielle anliggender

Den makrofinansielle bistand giver betalingsbalancestøtte til partnerlande uden for EU i form af mellem- til langsigtede lån eller tilskud og udgør et supplement til den finansiering, som ydes i forbindelse med et af Den Internationale Monetære Fonds reformprogrammer. Evalueringer af aktioner i Georgien (46 mio. EUR i tilskud), Libanon (15 mio. EUR i tilskud og 25 mio. EUR i lån) og Kosovo (30 mio. EUR i tilskud) har bekræftet, at denne type kriseinstrument i kombination med IMF-programmerne bidrager til makroøkonomisk stabilisering og ekstern holdbarhed i modtagerlandene. Virkningen af disse instrumenter styrkes yderligere ved at gøre bistanden betinget af strukturreformer inden for regeringsførelse i modtagerlandene. Evalueringen af den makrofinansielle bistand til Georgien og Kosovo antydede dog, at Kommissionen bør være mere præcis i formuleringen af betingelser, navnlig i tilfælde af blødere foranstaltninger som f.eks. udarbejdelse af handlingsplaner. Den bør også forbedre synligheden af det makrofinansielle bistandsinstrument. Den makrofinansielle bistand skabte merværdi gennem sin tillidsskabende virkning og øgede landets troværdighed over for det internationale samfund og potentielle

investorer. Kommissionen tager fortsat hensyn til anbefalingerne i evalueringerne ved udformning og gennemførelse af igangværende og kommende aktiviteter.

Politikområdet for humanitær bistand og civilbeskyttelse

De to vigtigste instrumenter, som EU råder over til at sikre hurtig og effektiv nødhjælp, er humanitær bistand og civilbeskyttelse.

EU intervenserer, når og hvor der opstår kriser eller naturkatastrofer, og hjælper de berørte personer i tredjelande og i EU. I 2012 afsatte Kommissionen 1,252 mia. EUR i forpligtelsesbevillinger som reaktion på nye eller langvarige kriser. Det oprindelige budget på 874 mio. EUR blev derfor forøget ved flere lejligheder for at reagere på nye kriser og naturkatastrofer, der opstod i løbet af året.

EU's civilbeskyttelsesordning blev aktiveret 38 gange i løbet af året. I alt 31 af disse interventioner vedrørte naturkatastrofer (snestorme, stærk kulde, oversvømmelser, jordskælv, tsunami, sneskred, storme og skovbrande), og syv vedrørte menneskeskabte katastrofer (eksplosion, flygtningelejre, havforurening). I alt 16 interventioner vedrørte lande inden for EU's civilbeskyttelsesordning, og 22 berørte andre lande.

Medlemsstaterne og Europa-Kommissionen, som handler på vegne af EU som helhed, fortsætter med til sammen at være den største donor af humanitær bistand i verden. EU tegner sig for omkring 47 % af den globale humanitære bistand. Langt de fleste midler, der blev givet i 2012, gik til Afrika (51 %). Der blev også ydet betydelig bistand i Mellemøsten (Syrien og nabolande), til Myanmar/Burma og naturkatastrofer i Sydøstasien og Vestindien. Kommissionen finansierede humanitære bistandsaktiviteter, som gavned over 122 mio. ofre.

I 2012 blev ni evalueringer fuldført, hvoraf de fem var landespecifikke og fire tematiske/tværgående.

Evalueringerne har generelt vist, at EU's humanitære bistand anses for effektiv, og at "bottom-up"-tilgangen har vist sin evne til hurtig reaktion på kriser. De anbefalinger om at forbedre effektiviteten, som er af generel relevans, kan opsummeres som følger: Selv om der i standardinstrumenterne tages hensyn til gældende risici og gives grundlag for beslutninger om at gå ind eller ud, bør der lægges større vægt på at måle langtidsvirkningerne og virkningerne generelt, herunder gennem et sæt passende indikatorer til at måle virkninger. Bestræbelserne på at blive en drivkraft for koordinering mellem donorerne bør fortsætte. Det bør også sikres, at EU's deltagelse og koordinering med lokale civilsamfund er reglen snarere end undtagelsen. Indsatsen for innovation bør fortsætte uden at følge tendenser til standardsvar. Exitstrategierne bør sikres yderligere, især i byområder, hvor følgerne af katastrofer som regel er mere komplekse. For visse projekter bør det overvejes at forlænge perioden (f.eks. ud over 12 måneder) for at sikre projektets virkningsfuldhed.

Med hensyn til effektivitet er de gennemsnitlige omkostninger ved EU's humanitære bistand ca. 10 EUR pr. person, der har fået hjælp. Vedrørende rammerne for gennemførelse viste evalueringen af rammepartnerskabsaftalen, at aftalen tillader større fleksibilitet med hensyn til finansiering og kortere reaktionstider for en lille gruppe af "kvalitetspartnere".

Baseret på etablering af god praksis, erfaringer og en styrket koordinering bliver mulighederne for at øge effektiviteten af interventionerne til stadighed undersøgt. Evalueringerne i 2012 indeholdt en række input om, hvordan man afhjælper effektivitetsmangler. Da ressourcerne ofte og uundgåeligt spredes ud over et stort antal

projekter, bør der sikres en yderligere integreret tværsektoriel tilgang. GD ECHO bør gennemgå procedurerne for indsamling af data for at forbedre sin effektivitet. Mekanismerne for udveksling af læring og viden bør styrkes for at sikre en teknisk kapacitet på højt niveau på området.

Udvidelsespolitikken

Gennemførelsen af udvidelsespolitikken støttes af instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA) for perioden 2007-2013. Den merværdi, der søges fremmet gennem IPA-programmet ligger i dets evne til at fungere som en hoveddrivkraft for forberedelse af kandidatlande og potentielle kandidater til fremtidigt medlemskab af EU. IPA har til formål at indføre kandidaterne i forpligtelserne ved medlemskab før tiltrædelse, f.eks. oprettelse af institutioner til forvaltning af EU-midler efter tiltrædelse og/eller til at vedtage EU-retten og EU-standarder. IPA er i dag opdelt i fem komponenter.

Forvaltningen af den finansielle bistand til kandidatlande og potentielle kandidatlande foregik i vid udstrækning som planlagt. I 2012 androg forpligtelsesbevillingerne i alt næsten 1,0165 mia. EUR. Resultaterne på området manifesterer sig, således som det fremgår af de fremskridt, der er gjort i almindelighed på retsstatsområdet, den vedholdende konvergens mod de europæiske standarder og værdier og afslutningen af forhandlingerne med Kroatien om at blive det 28. medlem af EU i 2013. Ikke desto mindre kan virkningen af bistanden fortsat forbedres ved at fortsætte indsatsen for at udvikle kapaciteten i nationale institutioner og en mere målrettet og strategisk tildeling af ressourcer.

I 2012 blev der foretaget en tematisk evaluering af EU's støtte til styrkelse af regeringsførelse, retsstatsprincippet, reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet i det vestlige Balkan. Den viste, at aktionerne i alle syv lande på Vestbalkan kan tilføre de nationale myndigheder en klar merværdi, da der har været betydelige forbedringer af de grundlæggende institutionelle og organisatoriske rammer på området for retsstatsprincippet. Der er dog behov for en stærkere politisk opbakning.

Med hensyn til effektivitet støtter evalueringen en forenkling af IPA II-programmeringen med færre instrumenter og flere sektorprogrammer med længere tidshorisonter. På støttemodtagersiden viste evalueringen, at programmerne for reform af retsvæsenet bør have klare prioriteter, der skal afspejles i de nationale politik- og budgetforslag, hvilket vil sikre stabile planlægningsparametre og -finansiering.

Hvad EU angår, viste evalueringen, at EU bør udarbejde overordnede mål og program mål for regeringsførelse og retsstatsprincippet og revurdere/øge IPA-finansieringen efter den evidensbaserede programmering. Prioriterede programmer kunne få en tidshorizont på 4-7 år med klare "stoppesteder" for revision og tilpasning. Under hensyntagen til resultaterne af den igangværende evaluering blev tanken om at indføre flerårig planlægning i IPA II-bistanden, der skal have samme varighed som den næste flerårige finansielle ramme, og en midtvejsevaluering heraf foreslået. Evalueringen understregede også betydningen af intelligente mål og måleindikatorer til at støtte programmer og kontrol af resultaterne. Nogle af de foreslåede indikatorer bruges i øjeblikket til at udvikle en indikatorramme for planlægningen af IPA II-bistanden.

En tematisk evaluering af retsvæsenet og de grundlæggende rettigheder i Tyrkiet affødte forslag om at anvende en sektorspecifik programmeringsstrategi i IPA II. Baseret på evalueringen blev EU's bistand til retsvæsenet og grundlæggende rettigheder i Tyrkiet

betragtet som god støtte, som tilfører merværdi ved at styrke menneskerettighedsreformer, øge effektiviteten i retssystemet og demonstrere et tilstrækkeligt resultatniveau på baggrund af de disponible ressourcer. Dog pegedes der også i evalueringen på svagheder i planlægningen og gennemførelsen af bistanden, f.eks. ejerskab af relevante institutioner og gennemsigtighed for modtagerne. Elementer af fleksibilitet, en bedre styring og ejerskab planlægges til den nye IPA II-programmering.

Den tematiske evaluering af EU's støtte til civilsamfundet på Vestbalkan og i Tyrkiet affødte forslag om større inddragelse af civilsamfundet og de berørte parter i programmeringen og projektudvælgelsesmekanismen. Desuden foresloges der en bedre synergi mellem EU's og tredjelandes interventioner i forbindelse med programmeringen og gennemførelsen af IPA-bistanden. I evalueringen foresloges ændringer af forvaltningen af det nye IPA-program i form af øget samarbejde med andre donorer og internationale finansielle institutioner på strategisk plan. Desuden støttede den arbejdet med at fremme interessenteres deltagelse i programmeringen.

Evalueringen af Sigma (støtte til forbedret offentlig ledelse og forvaltning i de central- og østeuropæiske lande) viste, at støtten anses for effektiv, men at der i øjeblikket mangler et struktureret og sporbart hierarki for generelle og specifikke mål og integrerede risici. Fra 2013 vil Sigma-vurderinger i tre lande danne grundlag for en mere effektiv politisk dialog, et værktøj til kvalificering af IPA-finansiering på nationalt og regionalt plan og et værktøj til udviklingslandenes reformplaner.

På grundlag af evalueringerne vil Kommissionen med sit forslag til nyt IPA II-program forsøge at foretage de tilpasninger, der er nødvendige for at sikre kontinuitet og overgang fra den nuværende IPA, for at anvende forenklede og harmoniserede regler på tværs af alle Kommissionens tjenestegrene og for at lette adgangen til finansiering for støttemodtagerne. Med henblik på større effektivitet vil bistanden blive gjort mere resultatorienteret, fleksibel og skræddersyet til særlige behov.

Der søges etableret bedre forbindelser mellem gennemførelsen af finansielt samarbejde og opfyldelsen af de fastsatte politiske mål. Der foreslås mere relevante resultatindikatorer i programperioden 2014-2020.

4. KONKLUSIONER

Evalueringens resultater tyder på, at der er behov for forenkling, mere fokuserede målsætninger, fælles indikatorer og en resultatramme med klare milepæle og mål for den næste flerårige finansielle ramme (FFR).

Kommissionen har taget dette i betragtning i sine forslag til den nye generation af programmer i den næste FFR og opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at fastholde deres fokus i lovgivningsforslagene til næste FFR for at sikre en mere håndterbar, målrettet og målbar proces i den næste finansielle periode.

Kommissionen udvikler en rapportering om fremskridt og performance, som er mere grundig, systematisk og målrettet, og som vil blive baseret på den overvågnings-, evaluerings- og rapporteringsramme, som Europa-Parlamentet og Rådet har lagt for næste FFR. Den vil præsentere den nye ramme for denne rapport i 2014. I mellemtiden har den instrueret sine tjenestegrene i at styrke og strømline måling og rapportering af fremskridt og performance for at underbygge alle fremtidige årlige aktivitetsrapporter og fremtidige versioner af denne rapport.

Dette års rapport giver et billede af generel fremgang med EU-programmernes målsætninger, hvilket bidrager til at nå målene for Europa 2020-strategien, men hvor resultaterne til tider påvirkes negativt af den økonomiske afmatning. Finansieringen frembragte en betydelig løftestangsvirkning, især på innovationsresultaterne, og gode fremskridt med oprettelsen af et effektivt indre marked for transport og integration af energimarkederne. Evalueringerne bekræftede denne fremgang, men der mangler stadig meget. ESF, EFRU og Samhørighedsfonden beviste deres fleksibilitet med hensyn til at reagere på afmatningen. ESF's bidrag til adgang til beskæftigelse er blevet bekræftet, om end der stadig er usikkerhed om, i hvor høj grad det skaber varige resultater. EU-finansieringens rolle bekræftes ved, at de offentlige investeringer opretholdes i en række medlemsstater for at sikre beskæftigelse, vækst og investeringsstrategier og dermed mindske presset på de nationale budgetter, herunder væsentligt forøgede samfinansieringssatser for ni medlemsstater.