



Bruxelles, den 21.11.2012
COM(2012) 675 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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

{SWD(2012) 383 final}

DA

DA

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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

1. INDLEDNING

I henhold til artikel 318 i TEUF forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en evalueringsrapport om Unionens finanser på grundlag af de resultater, der er opnået især i forhold til bemærkningerne fra Europa-Parlamentet og Rådet i henhold til artikel 319. Denne rapport er den anden og vedrører budgetåret 2011.¹

I forbindelse med dechargeproceduren for budgetåret 2010 tilskyndede Parlamentet Kommissionen til at "at gennemgå sine systemer for at vurdere effektiviteten af udgiftsprogrammerne for at vurdere, om de tilføjer værdi, der giver mest muligt for pengene, og opnår de mål, som de blev oprettet for".² Europa-Parlamentet anmodede om en udtalelse fra Revisionsretten, som foreslog, at evalueringsrapportens formål, indhold og anvendelsesområde skulle overvejes, og at det skulle danne udgangspunkt for en drøftelse mellem Kommissionen, Rådet og Parlamentet om, hvordan evalueringsrapporten kan blive til nytte for dechargemyndigheden.³

På grundlag af Parlamentets anvisninger og i betragtning af Revisionsrettens udtalelse undersøger Kommissionen, hvordan den skal udforme og strukturere rapporten med henblik på at sikre maksimal værdi for dechargemyndigheden. Det omfatter en metode til konsekvent og troværdig rapportering af resultater på årsbasis. På kort sigt vil rapporten skulle bygge på performanceoplysninger fra den aktuelle fælles overvågnings- og evalueringsramme under den flerårige finansielle ramme (FFR) og Kommissionens årlige rapporteringsinstrumenter.⁴ Som nævnt i rapporten fra sidste år⁵ giver udarbejdelsen af den nye FFR mulighed for at foretage justeringer og dermed forbedre rapporten i fremtiden, navnlig for så vidt angår udarbejdelsen af forbedrede performanceoplysninger.

Forskellige spørgsmål vedrørende formål, anvendelsesområde og planlægning tages i betragtning i forbindelse med udformningen af kommende rapporter:

- relevant årlig evaluering af effektiviteten i forbindelse med udgifter til budgetmyndigheden. Rapporten bør give en indikation af, hvorvidt de finansielle programmer er på rette spor, eller om der er brug for en justering

¹ Den første evalueringsrapport om budgetåret 2010 blev vedtaget af Kommissionen den 17.2.2012 (COM(2012) 40).

² Europa-Parlamentets afgørelse af 10.5.2011 om decharge for gennemførelsen af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2009, sektion III, punkt 71 og 72.

³ Revisionsrettens udtalelse 4/2012, modtaget af Kommissionen den 7.6.2012.

⁴ Dvs. Kommissionens strategiske planlægning og programmering – de årlige aktivitetsrapporter, årlige budgetoverslag osv.

⁵ Konklusioner, s. 16.

- stor variation i programmernes størrelse og indhold. For at kunne håndtere dette kræver det en aftale om en fælles ramme – en række hovedmål og hovedindikatorer og en ramme for overvågning og rapportering af resultater vedrørende program mål og kriterier, såsom effektivitet og EU-merværdi. Rammen bør være i overensstemmelse med og hentes fra både Kommissionens årlige rapporteringsinstrumenter og dens evalueringsarbejde
- rettidig indberetning af evalueringer under hensyn til Parlamentets behov for at have rapporten til rådighed i forbindelse med den årlige dechargeprocedure.

Artikel 318 kæder evalueringsrapporten sammen med dechargeproceduren. Der er uden tvivl et behov for sammen med dechargemyndigheden yderligere at præcisere, hvordan evalueringsrapporten skal udarbejdes i forhold til dechargeafgørelserne. For så vidt angår planlægningen, er hovedfokus i løbet af de første år af det finansprogram, som dechargeafgørelsen henviser til, på opstart af de tiltag, der finansieres. Der kan først drages konklusioner om virkningerne på et senere tidspunkt. Det skyldes, at evalueringerne sædvanligvis henviser til midler, der er indgået forpligtelse for mindst tre til fire år tidligere. Hvis Revisionsrettens anmodning om at modtage Kommissionens næste rapport om budgetår n-2 på et væsentligt tidligere tidspunkt på året for at kunne tage den i betragtning i den årlige særberetning i forbindelse med decharge blev imødekommet, ville det betyde en yderligere forkortelse af den tid, der er til rådighed til at rapportere om resultaterne.

Forbindelsen mellem forberedelsen og planlægningen af udarbejdelsen af denne rapport og de årlige aktivitetsrapporter skal også gennemgås. Det er vigtigt at finde den rette balance mellem tidlig rapportering og en relevant evaluering af resultaterne.

Arbejdet med udformningen er indledt, og en aftalt ramme bør ligge til grund for kommende evalueringsrapporter.

Under hensyn til Parlamentet, som opfordrer til en mere omfattende tilgang,⁶ og til Revisionsretten⁷ indeholder denne rapport performanceoplysninger, som blev tilgængelige i 2011, for finansiering under alle hovedbudgetposter.

Rapporten identificerer:

- nøglespørgsmål som EU-merværdi og effektivitet og angiver, når det er relevant, de begrænsninger, der ligger i, at der for mange af de tilgængelige evalueringsrapporter er tale om midtvejsevalueringer
- oplysninger, der fører til ændringer i forvaltningen af programmerne, som kan bidrage til at forbedre deres endelige virkninger
- eksempler på evalueringsresultater, der har bidraget til udformningen af Kommissionens forslag til FFR 2014-2020. Disse eksempler viser, hvordan evalueringerne har bidraget til en forenkling af programmerne og til bedre overvågnings- og evalueringsrammer, og hvordan de har haft indflydelse på

⁶ Europa-Parlamentets dechargeafgørelse for regnskabsåret 2010 (P7_TA(2012)0153).

⁷ Revisionsrettens udtalelse 4/2012, modtaget af Kommissionen den 7.6.2012.

den politiske beslutningsproces; en komplet række sammendrag af evalueringer for de enkelte budgetposter⁸ og links til evalueringsoplysninger fra de årlige aktivitetsrapporter⁹ og aktivitetsredegørelser¹⁰ findes i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene i bilaget.

2. OVERSIGT OVER RESULTATER, DER ER OPNÅET

Rapporten anvender de evalueringer, der blev afsluttet i 2011 (118 i alt), som hovedkilde til performanceoplysninger. Den sammenfatter evalueringer og resultater for finansielle programmer under de enkelte budgetposter og fremhæver EU-merværdi, fokus og sammenhæng samt effektivitet og organisatoriske spørgsmål. Det anføres, om der i evalueringerne er givet anbefalinger til forbedringer. Nedenstående del følger strukturen i den flerårige finansielle ramme for 2007-2013.

Udgiftsområde 1a – Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse

Erhvervspolitik

*Rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation (CIP) omfatter Iværksætter- og innovationsprogrammet, Støtteprogrammet for IKT-politik og programmet Intelligent Energi – Europa.*¹¹

Emnet for midtvejsevalueringen¹², som er baseret på alle tre programmer, var konsekvenserne og EU-merværdien. Den konkluderer, at det overordnede program og dets underprogrammer alle leverer gode resultater og er på vej mod at nå målene.¹³ Programmet blev vurderet som særdeles relevant, godt struktureret og effektivt. Evalueringen slog fast, at der var plads til bedre synergi mellem underprogrammerne og en bedre strategisk styring. Når det gælder resultater, er CIP blevet en væsentlig drivkraft for fremme af innovation med over 186 000 nye eller bevarede arbejdspladser, hovedsagelig som følge af tiltag i programmets regi. Det støttede 134 innovationsprojekter på miljøområdet inden for genbrug, miljøvenlige virksomheder, levnedsmiddelsektoren og byggesektoren. Faciliteten for hurtigtvoksende og innovative SMV (GIF) og faciliteten SMEG-lån og mikrokredit blev bekræftet som værende relevante for små og mellemstore virksomheders behov og imødekommer, for så vidt angår EU-merværdi, en efterspørgsel efter finansiering, der ellers ikke ville være blevet imødekommet. Mellem 2007 og 2011 er der under programmets finansielle instrumenter støttet mere end 155 000 selskaber med 11,4 mia. EUR under garantier og investeringsvolumener på op til 2,2 mia. EUR

⁸ Evalueringer og undersøgelser kan indeholde gennemgange af specifikke aspekter af resultater af aktiviteter og/eller fokusere på overvågnings- og gennemførelsesspørgsmål.

⁹ Gældende instrukser for årlige aktivitetsrapporter (2011) – Artikel 60, stk. 7, i finansforordningen.

¹⁰ Artikel 33 i finansforordningen.

¹¹ Flerårigt budget på omkring 3,6 mia. EUR.

¹² Den generelle tilgang i denne rapport er at identificere midtvejsevalueringerne. Hvis det ikke er anført, om der er tale om midtvejsevalueringen eller den endelige evaluering, er der anvendt elementer fra begge.

¹³ Selv om programmet dækker perioden 2007-2013, forventes det, at de sidste resultater vil blive modtaget omkring 2017.

under risikovillig kapital. Over 2 mio. SMV'er har hvert år brugt Enterprise Europe Network, halvdelen af dem for at få adgang til nye markeder eller udvikling af nye produkter.

Midtvejsevalueringen¹⁴ af programmet Erasmus for unge iværksættere¹⁵ slog fast, at programmet havde et stort jobskabespotential. Halvdelen af de nye iværksættere, der deltog i programmet, anførte, at de sandsynligvis ville ansætte en ny medarbejder som følge af formidlingen trods risikoen for, at den pågældende ville blive en konkurrent. Omkostninger på mellem 7 500 EUR og 8 500 EUR pr. ny stilling tyder på omkostningseffektivitet. Deltagelsen vokser med en forbedring i behandlingen af ansøgninger, der fører til et højere antal udvekslinger pr. måned.

Økonomiske og finansielle anliggender

Den efterfølgende *evaluering af Euratom-lånefaciliteten (ELF)*¹⁶ viser, at målene for ELF fortsat er relevante og på linje med målsætningerne for energisikkerhed og -forsyning. ELF samfinansierede 21 % af de samlede investeringer i nyt byggeri i perioden 1977-2003 og skabte 6 000 kvalificerede arbejdspladser. Uden denne investering ville EU have været nødt til at importere yderligere 10 mio. ton energi årligt. ELF har bidraget direkte til sikkerhedsforbedringer i Bulgarien og Rumænien ved at hjælpe landene med at bringe deres atomkraftværker i overensstemmelse med internationalt anerkendte standarder. Euratom-lånene fremmede bredere reformer, herunder oprettelse af afviklingsfonde, reform af elpriser osv. ELF's finansielle resultater var fornuftige. Alle lån blev fuldt ud tilbagebetalt, og EU's budgetgaranti blev ikke anvendt.

Mobilitet og transport

Midtvejsevalueringen¹⁷ af *TEN-T-programmet*¹⁸ viste, at selv om programmet har spillet en vigtig rolle med hensyn til at strukturere EU's transportnet og opfylde behovene for mobilitet, var fremskridtene i gennemførelsen forsinkede. Kun nogle få prioriterede projekter var afsluttet, og nøgledele – såsom grænseoverskridende sektioner – manglede. Ifølge midtvejsevalueringen består TEN-T-nettet af en række overvejende nationale sektioner, der ofte er dårligt sammenkoblede, og ikke af et fuldt ud interoperabelt net. De fleste prioriterede projekter vedrørte jernbanesektoren¹⁹ uden at opnå et komplet og sammenhængende net, der forbinder alle transportformer. Trods fokus på jernbanesektoren er der stadig ikke udviklet et fælles europæisk jernbaneområde, og der er fortsat flaskehalse og store hindringer for interoperabiliteten. De prioriterede projekter havde ikke de forventede virkninger.

På grundlag af denne evaluering foreslog Kommissionen nye retningslinjer for TEN-T-projekter for perioden 2014-2020 som led i Connecting Europe-faciliteten. Disse

¹⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/dg/files/evaluation/eye_final_report_en.pdf.

¹⁵ Budget på omkring 34 mio. EUR.

¹⁶ EU-budget udelukkende anvendt til garantier.

¹⁷ TEN-T-programmet har til formål at sikre sammenhæng, sammenkobling og interoperabilitet i det transeuropæiske transportnet samt adgang til dette net.

¹⁸ Budget på omkring 8 mia. EUR.

¹⁹ 18 projekter omhandler jernbanesektoren, og to projekter omhandler indre vandveje.

forslag til retningslinjer fastlægger standarder, som skal sikre effektivitet, interoperabilitet og bedre projektstyring. Målet er inden 2030 at skabe et hovednet af europæisk infrastruktur og inden 2050 et omfattende net. Fokus indtil 2020 vil være på følgende elementer, der skaber størst EU-merværdi: manglende grænseoverskridende sammenkoblinger, vigtigste flaskehalse og multimodal transport.

Evalueringen²⁰ af *Marco Polo-programmet for 2003-2010*²¹ viste, at selv om programmet sikrer miljømæssige fordele i en størrelsesorden på flere hundrede mio. EUR²², er målene for skift i transportform udtrykt i ton-kilometer fragt, der flyttes fra vejtransport til nærsøtransport, jernbanetransport og transport ad indre vandveje, ikke fuldt ud nået. Marco Polo var et markedsbestemt program og var derfor særlig følsomt over for markedssituationen og den økonomiske krise. Det har en unik udformning, hvor finansieringen hovedsagelig er resultatorienteret. Samtidig opfatter markedet det imidlertid som et komplekst instrument. 42 % af modtagerne meddelte desuden, at deres projekter uden tvivl ville være blevet gennemført uden Marco Polo-støtte. Det blev imidlertid også konkluderet, at det er for tidligt at evaluere resultaterne af Marco Polo II endeligt, eftersom mange projekter stadig er under gennemførelse.

Som følge af disse resultater, der tager hensyn til resultater af programmet og udviklingen i transportpolitikken, har Kommissionen foreslået, at initiativet fortsættes som led i den nye Connecting Europe-facilitet og det nye TEN-T-program.

Informationssamfundet og medier

Midtvejsevalueringen²³ af *Safer Internet-programmet*²⁴ konkluderede, at programmet sikrer merværdi og en fornuftig tilpasning til skiftende samfundsmæssige spørgsmål, herunder sociale medier og digital mobning. Programmet støttede projekter, der ellers ikke ville have modtaget støtte. Det havde indflydelse på nationale og internationale aktiviteter, og forskningen og resultaterne blev anvendt og citeret i vidt omfang. Programmet kunne have gavn af et mere langsigtet finansieringsperspektiv og en mere strategisk vision. I forslaget til programmet for den kommende FFR (Connecting Europe-faciliteten) foreslås der en mere sammenhængende og gennemsigtig tilgang til EU-finansieringen, som vil give sikkerhed og således bør tiltrække flere midler fra den private sektor.

²⁰ Der er ikke præciseret, om der er tale om en midtvejsevaluering eller en efterfølgende evaluering, når der er tale om evalueringer af tidligere og igangværende programmer.

²¹ http://ec.europa.eu/transport/evaluations/doc/2011_marco-polo-programme-2003-2010.pdf. Dels en efterfølgende evaluering af det forrige program og dels en midtvejsevaluering af det nuværende program.

²² Budget på omkring 417 mio. EUR alene for Marco Polo I.

²³ http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/policy/programme/current_prog/index_en.htm.

²⁴ Budget på omkring 55 mio. EUR.

Den endelige evaluering²⁵ af *eContent Plus-programmet*²⁶ konkluderede, at programmet har bidraget til at gøre det digitale indhold i Europa mere tilgængeligt, mere anvendeligt og nemmere at udnytte og dermed lettet produktionen og udbredelsen af informationer inden for områder af offentlig interesse. For så vidt angår betydningen af dette bidrag, og i lyset af den stigende efterspørgsel efter digitalt kvalitetsindhold i Europa fra borgere, studerende, forskere, SMV'er og andre erhvervsbrugere, anbefalede evalueringen fortsat støtte på europæisk niveau med henblik på en bedre tilgængelighed af europæisk digitalt indhold. Det blev for at maksimere EU-merværdien foreslået at målrette finansieringen mod områder, hvor der er en formodning om langsomme fremskridt, og hvor adgangen til indhold er begrænset af sproglige og kulturelle barrierer.

Energi

Den endelige evaluering²⁷ af *programmet Intelligent Energi – Europa (IEE) II*²⁸ konkluderede, at programmet var godt i tråd med de politiske prioriteter og bidrog til EU-målsætninger ved at fremme energieffektivitet og anvendelsen af vedvarende energikilder. Den fokuserede på udviklingen af bedste praksis og grænseoverskridende aktiviteter.

Evalueringen konkluderede, at programmet håndterede de behov og problemer, der er forbundet med vedvarende energi, men også at ikketeknologiske barrierer fortsat begrænser opnåelsen af EU-mål for energi. Med henblik på en bedre håndtering af de finansielle barrierer, der forhindrer anvendelsen af vedvarende energi, anbefalede evalueringen øget støtte til aktiviteter, der fremmer innovative teknikker, processer og produkter. Denne konklusion blev underbygget af den forudgående evaluering af efterfølgeren til IEE II-programmet, hvori det blev konkluderet, at den mest omkostningseffektive politiske løsning ville være at fortsætte programmet med et øget budget og i højere grad lægge vægt på tiltag til støtte af gennemførelse af politikker, kapacitetsopbygning og mobilisering af investeringer. Virkningerne af IEE II-programmet kunne også være større, hvis flere tiltag blev målrettet små og mellemstore aktører i energisektoren, og hvis det i højere grad blev forbundet med strukturfondene. Dette spørgsmål behandles i Kommissionens forslag til næste program. Endelig viste evalueringen, at indsatsen i Forvaltningsorganet for Konkurrenceevne og Innovation (EACI) for at forenkle ledelsesprocessen kan øge projekternes effektivitet, og at EACI generelt blev opfattet som effektivt.

Midtvejsevalueringen²⁹ af *det europæiske genopretningsprogram for energiområdet*³⁰ konkluderede, at støtten ikke altid var blevet anvendt så hurtigt som planlagt. De overordnede mål og midler i programmet var relevante for økonomisk genopretning og energipolitikken med kortsigtet jobskabelse og et stort potentiale til langsigtede fordele inden for beskæftigelse og konkurrenceevne. Visse afsluttede projekter bidrog allerede til forsyningssikkerhed, konkurrenceevne, reduktion af drivhusgasemissioner

²⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0548:FIN:da:PDF>.

²⁶ Budget på omkring 149 mio. EUR.

²⁷ http://ec.europa.eu/energy/evaluations/doc/2011_iee2_programme.pdf.

²⁸ Budget på omkring 730 mio. EUR.

²⁹ http://ec.europa.eu/energy/evaluations/doc/2011_eepr_mid_term_evaluation.pdf.

³⁰ Budget på omkring 4 mia. EUR.

og gennemførelse af det indre marked. Nogle projekter havde en længere opstart end planlagt, til dels som følge af de vanskeligheder med finansiering og tilladelser, der er forbundet med store infrastrukturprojekter.

Kommissionen har reageret på evalueringens konklusioner i sit forslag til retningslinjer for energiinfrastruktur, der sigter mod at sikre en hurtigere gennemførelse af programmet. Forslaget indeholder bestemmelser, der skal fremskynde tildelingsprocedurerne ved at etablere nationale myndigheder, som skal håndtere denne del af processen, og indfører en frist på tre år for afgørelsen om tildeling af tilladelse og øger gennemsigtheden og den offentlige deltagelse.

Forskning

Under det syvende *rammeprogram for forskning*³¹ (RP7) kom 40 % af deltagerne i godkendte forslag i 2011 fra højere læreanstalter eller videregående uddannelsesinstitutioner, dvs. primært fra universiteter, 26 % fra erhvervslivet og 23 % fra forskningsorganisationer. SMV'er modtog 16,3 %³² af finansieringen under særprogrammet "Samarbejde" sammenholdt med det oprindelige mål på mindst 15 % SMV-støtte. Rammeprogrammets stærkt internationale karakter illustreres ved, at 169 lande er involveret. Frem til februar 2012 er der underskrevet over 14 000 tilskudsaftaler, og over 1 000 projekter er afsluttet. Ifølge de endelige rapporter om de afsluttede projekter producerede hvert projekt gennemsnitligt otte publikationer, heraf fire med "åben adgang"³³. Gennemsnitligt genererede RP7-projekter 22 direkte stillinger omregnet til fuldtidsbeskæftigelse³⁴.

Evalueringer fra 2011³⁵ understreger, at rammeprogrammerne har været i stand til at inddrage de bedste europæiske forskere og institutter og tage fat i nye forskningsområder eller bevare EU's konkurrenceevne ved at sætte forskningsdagsordenen. Evalueringsundersøgelser³⁶ viser, at RP7 i høj grad bidrager til at få europæiske partnerskaber til at vokse og blive stærkere. Visse af evalueringsundersøgelserne giver værdifuld dokumentation for rammeprogrammernes bidrag til at udvikle innovative produkter, processer og tjenesteydelser, hvilket har indflydelse på konkurrenceevnen og jobskabelsen.

En undersøgelse af rammeprogrammernes langsigtede virkninger viste, at virkningerne var forskellige afhængigt af det undersøgte forskningsområde, hvilket f.eks. gjorde, at EU var konkurrencedygtig i forhold til de andre førende aktører på verdensplan inden for kvantedatabehandling og databehandling, eller bidrog til, at det

³¹ Budget på omkring 55 mia. EUR (inkl. Euratom).

³² Situation pr. 30.9.2012.

³³ "Åben adgang", defineret som fri adgang via internettet, sigter mod at forbedre og fremme udbredelsen af viden og dermed forbedre effektiviteten i videnskabelige opdagelser og maksimere udbyttet af offentlige forskningsfinansieringsorganers investeringer i forskning og udvikling.

<http://ec.europa.eu/research/science-society/index.cfm?fuseaction=public.topic&id=1294&lang=1>.

³⁴ Femte RP7-overvågningsrapport, 2011 –

http://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=fp7-monitoring.

http://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm.

³⁶ Evalueringen af RP7-transportforskningsprogrammet, undersøgelsen som led i konsekvensanalysen af programmet for videnregioner, den evaluerende undersøgelse af NMP-programmet under RP6.

europæiske forskningsmiljø kunne blive førende på verdensplan inden for forskning i ozonniveauer i stratosfæren. Undersøgelsen fremhæver desuden betydningen af følgevirkninger såsom fællesskabsopbygning, etablering af nye discipliner og personaleudveksling mellem den akademiske verden og erhvervslivet.

Det blev også konkluderet, at evalueringerne af rammeprogrammerne blev bedre med tiden, men stadig lider under, at der primært er tale om inputindikatorer og mangler output- og konsekvensindikatorer. Kommissionens nylige forslag Horisont 2020 sikrer en mere udviklet analytisk ramme. Det præsenterer en sammenhængende struktur for programmet som helhed og dets forskellige underprogrammer, herunder et hierarki af programmål og en liste nøgleindikatorer, som skal måle resultaterne og konsekvenserne af Horisont 2020. Derudover er forslaget udarbejdet med henblik på at sikre forenklinger, som skal lette den administrative byrde for deltagerne, strømline de gældende regler og procedurer, sikre sammenhæng mellem de forskellige instrumenter og tilvejebringe en ny balance mellem risiko og tillid. Der fokuseres navnlig på at sikre SMV'ers deltagelse.

Uddannelse og kultur

Midtvejsevalueringen for 2007-2013 af *programmet for livslang læring*³⁷ omfattede fire sektorspecifikke programmer³⁸ samt Transversal- og Jean Monnet-programmerne, som støtter tværnational mobilitet, partnerskaber og andre samarbejdsprojekter inden for alle uddannelsessektorer under programmet for livslang læring.

Den bekræftede, at den mere integrerede tilgang øgede programmernes effektivitet. Vigtige synergier blev udnyttet, særlig inden for forvaltningsrelaterede og fremmede tiltag. Programmet blev dog opfattet som meget komplekst med omkring 70 tiltag og for mange målsætninger, ofte med manglende forbindelse mellem de forskellige niveauer.

Programmet for livslang læring er skredet fornuftigt frem imod målene. Op imod 96-100 % af de øremærkede midler blev anvendt i de første år af gennemførelsen. Institutionelle modtagere pegede på fordelene ved forbedret indhold og praksis inden for uddannelse og erhvervsuddannelse. Det fremgik klart af evalueringen, at der var tale om en betydelig EU-merværdi i form af øget politisk samarbejde og udveksling mellem de deltagende lande og en øget europæisk dimension. Evalueringen identificerede ikke desto mindre en risiko for, at visse af programmets kvantificerede mål (såsom mobilitet og Grundtvig) måske ikke bliver nået som følge af utilstrækkelige midler, og at resultaterne i højere grad skal integreres i den overordnede politik med henblik på at øge programmets effektivitet.

På grundlag af disse resultater omfatter Kommissionens forslag for 2014-2020 yderligere integration mellem programmet for livslang læring og programmet "Aktive unge" og forskellige programmer for internationalt samarbejde. Det skal skabe et forenklet og strømlinet system, der bidrager til yderligere udvikling af en sammenhængende tilgang til livslang læring og dermed øger effektiviteten og omkostningseffektiviteten. Der er også planer om at udnytte ligheder mellem de

³⁷ Budget på omkring 7 mia. EUR.

³⁸ http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/education/2011/1lpreport_en.pdf.

tidligere forskellige programmer fuldt ud og sikre, at aktiviteter på visse områder opnår den kritiske masse, der er nødvendig for at skabe en langsigtet virkning. Ved at forbedre fleksibiliteten og øge de tilgængelige incitamenter bør budgetfordelingen mellem tiltag, modtagere og lande bedre afspejle resultater og potentielle konsekvenser.

Evalueringen af *Det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi*³⁹ (EIT) omfattede oprettelsen af instituttet, dets idriftsættelse og indledende foranstaltninger frem til 2010. Den konkluderede, at EIT's gennemførelse fortsat var på rette vej og endda på forkant med udvælgelsen af de første videns- og innovationsfællesskaber (KIC). Budgettet blev vurderet som tilstrækkeligt, om end støttesatserne i videns- og innovationsfællesskaberne havde været marginalt højere end forventet, idet KIC'erne havde trukket på supplerende finansielle midler, herunder partners egne indtægter (49 %), nationale og regionale midler (21 %) og andre EU-kilder (7 %). Konklusionen var, at EIT sikrer stor EU-merværdi.

Udgiftsområde 1b – Samhørighed for vækst og beskæftigelse

Beskæftigelse og sociale anliggender

Evalueringen⁴⁰ af *Den Europæiske Socialfonds* støtte til ligestilling mellem mænd og kvinder konkluderede, at medlemsstaternes gennemførelse havde en længere opstartsfasen inden for ligestillingsspecifikke tiltag end inden for andre dele af ESF's operationelle programmer. For visse medlemsstaters vedkommende skyldtes det den økonomiske krise, der flyttede opmærksomhed og midler væk fra ligestillingsmålet og hen imod arbejdsmarkedspolitikker og bekæmpelse af arbejdsløshed. Ikke desto mindre tager alle medlemsstater – om end i varierende grad – hensyn til ligestilling i deres operationelle programmer under ESF. I visse tilfælde er ESF den eneste kilde til finansiering af de pågældende tiltag. Evalueringen konkluderede, at mens tiltag under ESF var rettet mod grundlæggende spørgsmål, er der en tendens til, at medlemsstaternes fokus ligger på udbudssiden – dvs. kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet og deres evne til at konkurrere på arbejdsmarkedet – snarere end på afgørende aspekter af og årsager til kønsrelaterede uligheder (f.eks. opdeling på uddannelsesområdet, arbejdets tilrettelæggelse, kulturelle og sociale stereotyper). Evalueringen konkluderede, at programmerne sikrede merværdi inden for kapacitetsopbygning og støttede tiltag til at sætte ligestilling mellem mænd og kvinder på de fleste medlemsstaters politiske dagsorden.

Evalueringen af *Den Europæiske Socialfonds* støtte til forbedret adgang til arbejdsmarkedet og social integration af migranter og etniske minoriteter (2000-2006) bekræftede, at ESF ydede et positivt bidrag til at hjælpe personer med migrant- og minoritetsbaggrund med at overvinde barrierer for adgang til arbejdsmarkedet, forbedre deres sprogfærdigheder og styrke deres beskæftigelsesegnethed. For så vidt angår systemer og strukturer, var de offentlige institutioners kapacitet til at fremme integration af personer med minoritetsbaggrund blevet styrket som følge heraf.

³⁹ Budget på omkring 309 mio. EUR.

⁴⁰

<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=0&policyArea=0&subCategory=0&country=0&year=0&advSearchKey=evaluationsf&mode=advancedSubmit&langId=en>.

Inden for dette politikområde har ESF afhjulpet et alvorligt finansieringsproblem. Den har sikret yderligere målrettet finansieringsstøtte, der ellers ikke ville have været tilgængelig. ESF og især EQUAL-programmet⁴¹ støttede bredere målgrupper end dem, der normalt er omfattet af de nationale budgetter. Migranternes og minoriteters deltagelse var betydeligt større i 2007-2013 end i 2000-2006 (1,19 mio. personer eller omtrent 8,7 % af alle ESF-modtagere).

Kommissionens forslag til den kommende generation af strukturfonde bør bidrage til en forenkling af procedurerne og bedre synergi med Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og den kommende Europæiske Hav- og Fiskerifond.

Den forudgående evaluering af det kommende *Progress-program* ("EU-program for social udvikling og innovation") understregede behovet for at øge sammenhængen i EU's foranstaltninger på beskæftigelsesområdet og det sociale område ved at samle og styrke den samlede gennemførelse af Progress-programmet, EURES og den europæiske mikrofinansieringsfacilitet Progress. Derudover giver programmet mulighed for at forenkle gennemførelsen via fælles bestemmelser, som bl.a. omfatter fælles overordnede målsætninger, fælles foranstaltningstyper og rationalisering af rapporter og evalueringer.

Regionalpolitik

Regionalpolitikken forvaltes i et samarbejde mellem medlemsstaterne og de regioner, der er ansvarlige for at gennemføre programmer, som kombinerer EU-støtte og national og regional støtte med henblik på at opnå økonomisk, social og territorial samhørighed. Evalueringen er også et fælles ansvar. Evalueringsdokumentation anvendes, efterhånden som den bliver tilgængelig, og fører med størst sandsynlighed til ændringer i politikken, når den akkumuleres over en række evalueringer. Evalueringsdokumentation fra perioden 2000-2006 (programmerne var operationelle indtil 2009) lå til grund for forslag til den fremtidige politik for 2014-2020 i den 5. samhørighedsrapport fra 2010 samt FFR-forslagene fra 2011. Dokumentation fra tidligere år og fra 2011 om den foregående og nuværende programmeringsperiode er også blevet inddraget i Kommissionens oplæg om den kommende samhørighedspolitik i de enkelte medlemsstater og vil blive drøftet i forhandlingerne om de nye programmer – en proces, som vil fortsætte frem til udgangen af 2013.

I 2011 var de efterfølgende evalueringer af programmeringsperioden 2000-2006 stadig ikke afsluttet. Resultaterne af evalueringen af den igangværende gennemførelse for perioden 2007-2013 var også ved at blive indsamlet. Evalueringsresultaterne bekræfter retningen i Kommissionens forslag for programmeringsperioden 2014-2020. Detaljerede politiske oplysninger vil blive drøftet med medlemsstaterne, således at de kan komme til udtryk i de nye programmer, som vil blive udarbejdet i det kommende år.

Som led i den efterfølgende evaluering af *Samhørighedsfonden* 2000-2006 blev tre arbejdsplaner afsluttet i 2011, og den endelige syntese vil være tilgængelig i 2012. To

⁴¹ Vedrørende forskelsbehandling på arbejdspladsen og på arbejdsmarkedet.

undersøgelser⁴² om henholdsvis transport og miljø anvendte efterfølgende cost-benefit-analyser til at evaluere virkningen. Selv om evalueringen konkluderede, at det var for tidligt til fuldt ud at vurdere konsekvenserne, blev metoden vurderet som egnet og vil også blive anvendt fremadrettet. Alle transportprojekterne gav valuta for pengene, og Samhørighedsfondens bidrag var nødvendigt for at udnytte deres økonomiske fordele. Analysen af miljøprojekterne viste, at mange miljøinfrastrukturprojekter blev gennemført for at opfylde de lovgivningsmæssige krav. Omkostningerne var større end de fordele, der kunne kvantificeres, men projekterne genererede vigtige virkninger med hensyn til bevidsthed om miljøspørgsmål og institutionel læring. Vigtige politiske erfaringer fra disse evalueringer og evalueringerne fra tidligere år om transport- og miljøprojekter, som samfinansieres af EFRU, drøftes med medlemsstaterne og vil blive inddraget i udformningen af den fremtidige politik.

Evalueringer af regionalpolitisk iværksætter- og innovationsstøtte⁴³ giver yderligere dokumentation, der bekræfter rigtigheden af Kommissionens forslag om at udelukke store virksomheder fra generelle EFRU-støtteordninger fremover. Virkningen af iværksætterstøtte var størst, når den blev målrettet mindre virksomheder. Undersøgelsen af innovationsstøtte i Tyskland⁴⁴ viste, at tilskud til forskning og udvikling havde indflydelse på en bred vifte af tiltag, fra innovation i forbindelse med eksisterende produkter og processer til udvikling af nye. Der er behov for yderligere undersøgelser af, om mindre tilskud kan være mere effektive end større tilskud over tid, og yderligere undersøge den bedste anvendelse af lån frem for tilskud.

Ekspertevalueringsnetværket, der hvert år rapporterer om resultater af regionalpolitikken i den aktuelle programmeringsperiode, konkluderede, at forsinkelser i gennemførelsen af programmer øgede risikoen for, at det blev prioriteret at absorbere støtte frem for at sikre dens effektivitet. Ikke desto mindre er der tegn på fremskyndet gennemførelse, øget dokumentation for resultater og en generel forbedring af kvaliteten af de evalueringer, der foretages af medlemsstaterne. Politiske oplæg om vedvarende energi og energieffektivitet udarbejdet af netværket viste, at EU-støtten er marginal i forhold til den nationale støtte, hvilket rejser spørgsmålet om merværdi. Investeringer i sektoren skal analyseres grundigt fra sag til sag med henblik på at sikre, at der opnås valuta for pengene.

Generelt bekræftede dokumentationen fra evalueringer i 2011 behovet for i højere grad at fokusere på resultater i den aktuelle og fremtidige politik og behovet for, at medlemsstaterne foretager flere evalueringer af politikkenes konsekvenser. Disse elementer er centrale i Kommissionens forslag for fremtiden.

Udgiftsområde 2 – Beskyttelse og forvaltning af naturressourcer

Landbrug og udvikling af landdistrikter

⁴² http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wpb_en.htm.

⁴³ http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/impact_evaluation_en.cfm#1.

⁴⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/impact_evaluation_en.cfm#2.

Evalueringen af indkomstvirkningerne af direkte støtte⁴⁵ bekræftede, at direkte betalinger har bidraget til at øge landbrugernes indkomst og har spillet en vigtig rolle i at generere landbrugsindtægter. Det gjaldt især landbrug med græssende kreaturer (køer, får og geder), markafgrøder, blandede landbrug og malkekvæghold. Direkte betalinger har bidraget til at reducere forskellene i den gennemsnitlige landbrugsindtægt pr. lønnehed mellem små og store landbrug. Virkningen af direkte betalinger som indkomststøtte til landbrugere var forholdsvis stor, men der var betydelige forskelle mellem regionerne.

Evalueringen af foranstaltninger som led i den fælles landbrugspolitik inden for sukkersektoren⁴⁶ indikerede, at sukkerreformen i 2006 fremskyndede omstrukturingsprocessen i sektoren betydeligt. Forbedringerne af udbyttet tog fart, og det samme gjorde koncentrationen af produktion i større landbrug. Selv om reformens overordnede mål⁴⁷ er nået, er forvaltningen af systemet med kvoter og referencepris stadig kompleks.

Evalueringen af foranstaltninger som led i reformen af den fælles landbrugspolitik inden for mejerisektoren⁴⁸ viste, at mejeripolitikken bidrog til en faldende strukturel overforsyning fra 2004. De samlede omkostninger til mejeristøttepolitikken faldt, mens markedet var i balance. Producenternes indkomstniveauer blev opretholdt i den periode, som evalueringsdataene vedrørte, og producenternes interesse i produktionsfleksibilitet og -udvidelse blev mødt. Reformen medførte en øget administrativ byrde og eksponering for prisrisici. Evalueringen anbefalede indførelsen af mere fleksible instrumenter for at reagere på udviklinger på verdensmarkedet.

Evalueringen af foranstaltninger som led i reformen af den fælles landbrugspolitik inden for sektoren for fåre- og gedehold viste, at reformen fremmede øget produktivitet, mens sektorens overordnede konkurrenceevne ikke blev forbedret. Betalinger bevilget i Italien og Grækenland som led i bistand til sektorer med særlige problemer var lave og havde begrænsede virkninger. I fårekødssektoren opfattes støtte som led i länddistriktsudviklingsprogrammerne som afgørende for at bevare sektoren. Derudover giver koblet støtte miljømæssige og sociale fordele i visse regioner og er nødvendig for at opretholde produktionen i udsatte områder.

Ifølge evalueringen af tiltag til fremme af og oplysning om landbrugsprodukter⁴⁹ ville aktiviteter, der involverer flere lande, eller kampagner i tredjelande være mindre sandsynlige uden EU-støtte. Om end interesserede parter er begejstrede for oplysnings- og promotionsprogrammer, som har bidraget til at forbedre EU-landbrugsprodukters image og øge kendskabet til deres kvalitet og specifikke produktionsmetoder, er der brug for en bedre identifikation af de pågældende programmets direkte økonomiske konsekvenser.

45 http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/income/index_en.htm

46 http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sugar-2011/index_en.htm

47 Omstrukturering af sukkersektoren, markedsstabilisering og stærkere markedsorientering, sukkerforsyningssikkerhed.

48 http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/dairy-sector-2011_en.htm

49 http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/promotion/index_en.htm

Evalueringen af de ekstraordinære markedsstøtteforanstaltninger inden for sektoren for fjerkræ og æg indikerer, at den fælles EU-tilgang til håndtering af kraftige markedsforstyrrelser (herunder faldende efterspørgsel og priser forårsaget af manglende forbrugertillid som følge af fugleinfluenzaen) var en hensigtsmæssig løsning. Selv om foranstaltningerne ikke kunne stabilisere markedet på kort sigt på grund af den lange forberedelsestid, sikrede de, at der kunne kompenseres for en væsentlig del af de alvorlige tab af indtægter inden for et rimeligt tidsrum. Evalueringen konkluderede, at Kommissionen bør udvikle instrumenter til at håndtere en sådan krise i forbrugertilliden med henblik på hurtigt at kunne stabilisere markedet.

Evalueringsresultaterne er blevet inddraget i Kommissionens forslag fra oktober 2011 til en reform af den fælles landbrugspolitik, f.eks. i forbindelse med forslagene om yderligere afkobling og i forbindelse med udformningen af rammerne for länddistriktsudviklingspolitikken. Fremover er det planen, at overvågning og evaluering skal finde sted under en fælles ramme for måling af resultaterne af den fælles landbrugspolitik som helhed som led i Europa 2020. Til dette formål er der iværksat en proces, der skal føre til udvikling af et fælles sæt indikatorer, der er forbundet med målsætningerne for politikken.

Maritime anliggender og fiskeri

Midtvejsevalueringen af *Den Europæiske Fiskerifond (2007-2013)*⁵⁰ konkluderede, at forvaltnings- og kontrolsystemerne for fonden har haft startvanskeligheder, men nu fungerer tilfredsstillende. Skiftet hen imod et fælles operationelt program er fordelagtigt på EU-niveau, men har øget administrationsomkostningerne for de fleste medlemsstaters vedkommende. Bedre revisions- og kontrolmetoder har mindsket de finansielle risici, men den administrative byrde er fortsat for stor for små medlemsstater, især de nye medlemsstater. Overvågnings- og evalueringsrammerne lagde vægt på resultater frem for konsekvenser og manglede en fælles definition af de enheder, der skulle måles. Derudover blev indikatorerne hverken anvendt til rapportering eller verificeret systematisk.

Resultaterne blev taget i betragtning i forslaget til en ny europæisk hav- og fiskerifond (2014-2020). Vigtige ændringer omfatter en væsentlig forenkling og sikring af overensstemmelse mellem de forskellige administrative bestemmelser og procedurer for økonomiske beslutninger, rapportering, overvågning og evaluering, stærkere forbindelser til hovedmålsætningerne i reformen af den fælles fiskeripolitik gennem indførelse af konditionalitetsbestemmelser, tættere samarbejde med andre fonde samt et forbedret overvågnings- og evalueringssystem baseret på fælles indikatorer i medlemsstaterne.

Udgiftsområde 3a – Frihed, sikkerhed og retfærdighed

Indre anliggender

⁵⁰ http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/eff_interim_evaluation_en.pdf. Budget på omkring 4,3 mia. EUR.

Kommissionens rapport og midtvejsevalueringen af *Den Europæiske Grænsefond*⁵¹ konkluderede, at fonden trods startvanskeligheder levede op til sine målsætninger om at kanalisere EU-støtte for at øge investeringerne ved grænserne og på konsulaterne, hvilket er i hele Schengen-områdets interesse. Investeringer i nationale kommunikationssystemer til grænsekontrol og i Schengen-informationssystem II har resulteret i øget sikkerhed ved EU's ydre grænser. Derudover bidrog investeringer i etableringen af visuminformationssystemet i at forbedre visumhåndteringsproceduren. Trods fondens generelle bidrag til bedre grænseforvaltning og anvendelse af nye teknologier har medlemsstaterne sået tvivl om visse af projekternes effektivitet.

Kommissionens rapport og midtvejsevalueringen af *Den Europæiske Repatrieringsfond* (2008-2013) viste, at fonden har bidraget til at udvikle og konsolidere praksis for håndtering af tilbagesendelser i mange medlemsstater. Den bidrog f.eks. til at forkorte ophold i modtagelses- og/eller asylcentre og øge antallet af tredjelandsstatsborgere, der vælger frivillig tilbagevenden. Denne befolkningsgruppe har således opnået en bedre behandling, end hvis de var blevet tilbagesendt med tvang.

Kommissionen konkluderede i sin rapport og midtvejsevalueringen af *Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandsstatsborgere* (2008-2013), at trods startvanskeligheder forventede størstedelen af medlemsstaterne at afslutte de planlagte tiltag og nå målene. Ved at fokusere på specifikke foranstaltninger eller grupper, der ikke sædvanligvis hører under anvendelsesområdet for almindelige finansieringsinstrumenter, demonstrerede fonden reel merværdi. I flere medlemsstater støttede fonden udformningen af omfattende politiske rammer og stillede ressourcer til rådighed for gennemførelsen. Den administrative arbejdsbyrde, der er forbundet med programmerne, bør dog reduceres.

Midtvejsevalueringen af rammeprogrammet om *sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder* (2007-2013)⁵² konkluderede, at programmet er effektivt i sin fælleseuropæiske dimension og i at støtte en bred vifte af aktiviteter. Ret tunge administrative procedurer kan have haft negative konsekvenser for projektgennemførelsen. EU-merværdien blev ikke desto mindre vurderet som høj, og den overordnede gennemførelse af programmet blev betragtet som forholdsvis vellykket. For perioden 2014-2020 har Kommissionen foreslået, at midler og programmer inden for indre anliggender skal reduceres fra seks til to, nemlig *Asyl- og Migrationsfonden* og *Fonden for Intern Sikkerhed*. Andre evalueringsresultater blev taget i betragtning i forslagene fra Kommissionen.

Retlige anliggender

Midtvejsevalueringen⁵³ af finansieringsprogrammet *Civilret*⁵⁴ viste, at målsætningerne spillede en vigtig rolle som støtte for den europæiske retspolitik. De

⁵¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0857:DA:NOT>.

⁵² Bestående af programmerne "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet (ISEC)" og "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici (CIPS)".

⁵³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0351:FIN:DA:PDF>.

⁵⁴ Budget på omkring 109 mio. EUR.

finansierede aktiviteter hjælper civilsamfundets organisationer og medlemsstaterne med at bidrage effektivt til udarbejdelse og en smidig gennemførelse af europæisk lovgivning. Endvidere mente Kommissionen, at programmet administreres effektiv – selv med begrænsede menneskelige ressourcer. Midtvejsevalueringen foreslog en sammenlægning af programmerne om henholdsvis civilret og strafferet som led i den nye flerårige finansielle ramme.

Midtvejsevalueringen af programmet *Strafferet*⁵⁵ bekræftede, at de støttede tiltag løser vigtige problemer og supplerer de nationale foranstaltninger. Den identificerede imidlertid også et behov for at øge effektiviteten i forbindelse med støtten gennem bedre prioritering, fokus på øget EU-merværdi, forbedret publicity og forenklet gennemførelse.

Midtvejsevalueringen⁵⁶ af *Daphne III-programmet*⁵⁷ konkluderede, at programmet er yderst relevant i forhold til de problemer, som det var udformet med henblik på at afhjælpe, selv om forbindelserne mellem programmet og udviklingen af politikker kunne styrkes. Der kan gøres mere for at fremme nye EU-partnerskaber og sikre, at der er en rimelig geografisk spredning af ledende organisationer. Det blev vurderet, at de finansielle ressourcer, der stilles til rådighed til gennemførelse af foranstaltninger, er passende, i og med de giver mulighed for at finansiere projekter af høj kvalitet, samtidig med at succesraten i projektudvælgelsen sikrer en betydelig konkurrence mellem projekterne. Formidlingen af projektresultaterne kan forbedres. Midtvejsevalueringen af programmet vedrørende grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab⁵⁸ indikerede, at selv om det er for tidligt at drage konklusioner om programmets konsekvenser som følge af det begrænsede antal afsluttede projekter, passer den type projekter, der blev finansieret, alle godt ind i programmets målsætninger og prioriteter. En bredere europæisk dimension, afbalanceret deltagelse af organisationer fra EU-medlemsstaterne og formidling af resultater er områder, hvor der er behov for forbedringer.

Det var i forbindelse med midtvejsevalueringen⁵⁹ af særprogrammet *Forebyggelse af narkotikamisbrug og information af offentligheden*⁶⁰ ikke muligt at drage konklusioner om effektiviteten, eftersom kun nogle få projekter var afsluttet. Der opstod vanskeligheder i forbindelse med udsatte grupper og i forhold til at sikre projekternes langsigtede merværdi. Der var behov for yderligere finansielle ressourcer og for at styrke synergien mellem de forskellige finansielle instrumenter, der anvendes til at nå målene med EU's narkotikastrategi. Evalueringen anbefalede øget samarbejde med andre programmer, særlig folkesundhedsprogrammet, for at undgå overlapninger og gøre det muligt for potentielle støttemodtagere at målrette deres ansøgninger mere effektivt.

⁵⁵ Budget på omkring 199 mio. EUR.

⁵⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0254:FIN:DA:PDF>.

⁵⁷ Budget på omkring 116 mio. EUR.

⁵⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0249:FIN:DA:PDF>.

⁵⁹ Budget på omkring 93 mio. EUR.

⁵⁹ http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2011&T3=246&RechType=RECH_naturel&Submit=Search.

⁶⁰ Budget på omkring 21 mio. EUR.

Udgiftsområde 3b – Unionsborgerskab

Kommunikationsaktioner

Midtvejsevalueringen af *Euranet*⁶¹ viste, at netværket havde ført til en øget dækning af EU-anliggender og øget den redaktionelle værdi. Øget produktion og udsendelse af EU-nyheder og -programmer er sandsynligvis ikke mulig uden denne finansiering. Evalueringen påpegede på den anden side spørgsmål som forskelligt omfang af dækningen af EU-anliggender som andel af den generelle produktion, ulige repræsentation af forskellige sproggrupper i de deltagende partnere og langsom udvikling af netværket, navnlig i forbindelse med udvidelse af den sproglige dækning. I forbindelse med opfølgningen på disse spørgsmål har syv nye radiostationer tilføjet fire sprog i fem lande, og der er skabt større produktionsmæssig fokus på EU-anliggender. Udformningen af den næste fase af projektet er blevet tilpasset i henhold til hovedkonklusionerne i evalueringen.

Program for folkesundhed og forbrugerbeskyttelse

Den efterfølgende evaluering af *folkesundhedsprogrammet* for perioden 2003-2008⁶² konkluderede, at selv om det, da der er tale om det første program inden for folkesundhed på EU-niveau, måske havde været ønskværdigt at finansiere en bred vifte af aktiviteter, var en mere målrettet indsats inden for udvalgte områder af afgørende betydning for den næste generation af programmet. Evalueringen opfordrede til øget fokus på EU-merværdi, både gennem udvalgte prioriterede områder i de årlige arbejdsprogrammer og i forbindelse med ansøgningsbeslutninger.

På samme måde konkluderede midtvejsevalueringen af det efterfølgende program⁶³, at det skulle være langt mere fokuseret på prioriteter og rette den finansielle støtte mod de projekter, der sikrer størst EU-merværdi. For så vidt angår organisation og forvaltning, blev det bekræftet, at processen med at fastlægge prioriteterne i det årlige arbejdsprogram og sikre, at de er i tråd med de overordnede målsætninger for folkesundhedsprogrammet, er iværksat. Denne proces opfattes imidlertid ikke som specielt tydelig eller konsekvent. Tiltag under folkesundhedsprogrammet er generelt i overensstemmelse med programmets målsætninger, men det er stadig for tidligt at vurdere resultaterne og konsekvenserne. Det vurderes, at størstedelen af tiltagene har haft konsekvenser på EU-niveau, og de fleste tiltag ville – uden støtte som led i folkesundhedsprogrammet – ikke være blevet iværksat eller iværksat med et mindre ambitiøst anvendelsesområde. Vurderingen i caseundersøgelsen viste, at der lod til at være størst EU-merværdi forbundet med områderne "fremme af bedste praksis" og "networking". For så vidt angår effektivitet, forventede man stordriftsfordele inden for de fleste tiltag, om end metoderne til måling heraf endnu ikke er tydeligt fastlagt. Det blev konkluderet, at overdragelsen af forvaltningen til Forvaltningsorganet for Sundhed og Forbrugere havde forårsaget en væsentlig forbedring af leveringen.

⁶¹ Det europæiske radionetværk.

⁶² Budget på omkring 312 mio. EUR.

http://ec.europa.eu/health/programme/docs/ex_post_evaluation_en.pdf.

⁶³ http://ec.europa.eu/health/programme/docs/mthp_final_report_oct2011_en.pdf.

Det nye sundhedsprogram skal fokusere på færre tiltag med dokumenteret EU-merværdi, som sikrer konkrete resultater og opfylder konstaterede behov eller retter op på konstaterede mangler. Det nye program sigter endvidere imod at forbedre den måde, hvorpå medlemsstaterne samarbejder på sundhedsområdet, og fremmer reformer af de nationale sundhedspolitikker.

Beskatning og toldunion

Midtvejsevalueringen af *Fiscalis-programmet*⁶⁴ konkluderede, at programmet havde ydet et positivt bidrag til at forbedre beskatningssystemet i det indre marked og er relevant i forhold til de udfordringer, som de nationale myndigheder skal løfte. Den konkluderede, at programmet sikrer stor EU-merværdi: Mange af de tiltag, der var nødvendige for at opnå fremskridt inden for skattesamarbejdet, ville ikke være blevet iværksat eller ville først være blevet iværksat langt senere eller med større omkostninger og mindre optimale resultater, hvis programmets samarbejdsramme ikke havde eksisteret. Den overordnede konklusion var, at Fiscalis gav god valuta for pengene.

Evalueringen konkluderede dog, at programmets effektivitet var mere begrænset, når det gjaldt øget forståelse af EU-retten og bekæmpelse af svig. Den anbefalede også at etablere et resultatbaseret overvågnings- og evalueringssystem. Resultater af programmet bør formidles på en bedre måde, og programaktiviteterne kunne med fordel inddrage et større interessentfællesskab.

Midtvejsevalueringen af toldprogrammet fremhævede programmets effektive bidrag til et velfungerende indre marked. Programmet sikrer EU-merværdi ved at støtte aktiviteter, der ellers ikke ville være blevet iværksat eller ville have været betydeligt mere ressource- eller tidskrævende uden EU-koordinering og -støtte. Det fremmede øget samarbejde og koordinering mellem nationale toldmyndigheder og forbedrede dermed udvekslingen af oplysninger og god praksis.

Effektiviteten af de fælles aktioner som led i programmet blev vurderet som stor, mens der har været langt mindre samarbejde med andre offentlige og private organer i bestræbelserne på at styrke sikkerheden og kampen mod svig. Ifølge evalueringen var bidraget til fremme af samhandel med tredjelande begrænset. Evalueringen påpegede, at yderligere forbedringer af effektiviteten kunne være opnået ved hjælp af bedre formidlingsresultater og ved at udvide inddragelsen af og støtte kandidatlande og potentielle kandidatlande.

Uddannelse og kultur

Midtvejsevalueringen⁶⁵ af programmet *Aktive unge (YiA)*⁶⁶ konkluderede, at programmet har nået sine mål hidtil og aktivt har været målrettet unge med begrænsede muligheder. YiA bidrager til at nå målene i EU-ungdomsstrategien og har fremmet fortsat deltagelse af unge i begivenheder efter YiA, arbejde for ngo'er og øget mobilitet. De aktiviteter, der støttes som led i YiA, ville sandsynligvis ikke have modtaget støtte andetsteds fra. YiA har en høj udnyttelsesgrad. Forvaltningsudgifterne så ud til at være relativt høje, men er berettigede som følge af programmets karakter. Budgetfordelingen var hensigtsmæssig. Organisationer og nationale agenturer for unge oplevede dog fortsat relativt store administrative byrder, selv om

⁶⁴ Budget på omkring 157 mio. EUR.

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_mid_term_report_en.pdf.

⁶⁵ http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/youth/2011/interimreport_en.pdf.

⁶⁶ Budget på omkring 885 mio. EUR.

forvaltningsredskaberne var blevet væsentligt forbedret. Der var stor tilfredshed blandt deltagerne i positiv sammenligning med programmer for unge organiseret i medlemsstaterne, og gennemførelsesstrukturerne blev vurderet som effektive.

Udgiftsområde 4 – EU som global partner

Udvikling og eksterne forbindelser

De to pilotevalueringer af budgetstøtte i Tunesien⁶⁷ og Mali⁶⁸ konkluderede, at budgetstøtte er et effektivt redskab i lande, hvor regeringen har forpligtet sig til stærke udviklingspolitikker. I Tunesien bidrog budgetstøtte til betydelig økonomisk vækst og udvikling af den private sektor, men den burde i højere grad have bidraget til fattigdomsbekæmpelse. I Mali bidrog budgetstøtten til stærkt positive resultater inden for uddannelse og sundhed. Budgetstøtte supplerer andre former for støtte, især til kapacitetsopbygning. Den kan ikke ligge til grund for større politiske ændringer, men yde supplerende støtte til gennemførelse af politik. Virkningen er større, når den sættes i forbindelse med bredere politiske og økonomiske partnerskaber.

Den tematiske evaluering⁶⁹ af EU-støtte til *beskæftigelse og social integration i partnerlande*⁷⁰ konkluderede, at om end dette tema er en nøgleprioritet i udviklingspolitikken, blev det kun i begrænset omfang inddraget i udviklingsprogrammer, og der manglede relaterede indikatorer i programudformningen. Få tiltag uden for erhvervsuddannelse fokuserede eksplicit på jobskabelse. Det nye instrument til finansiering af udviklingssamarbejde (2014-2020) skal opfylde behovet for i højere grad at fokusere på menneskelig udvikling gennem sit temaprogram for globale offentlige goder og udfordringer, herunder sundhed, uddannelse, ligestilling mellem mænd og kvinder, beskæftigelse, kvalifikationer, social beskyttelse og social integration, samt aspekter inden for økonomisk udvikling, herunder vækst, beskæftigelse, handel og inddragelse af den private sektor.

Evalueringen⁷¹ af støtten til *konfliktforebyggelse og fredsopbygning (CPPB)*⁷² konkluderede, at EU har øget sit fokus betydeligt og styrket sin politiske ramme samt udviklet en bred vifte af finansielle og ikkefinansielle instrumenter. Kommissionen sikrede merværdi med hensyn til neutralitet, pålidelighed (fortsat tilstedeværelse), kritisk finansiell masse, evne til at trække på en bred vifte af instrumenter, lang erfaring og troværdighed inden for fremme af demokrati, fred og menneskerettigheder. Retningen i udformningen på politisk niveau har imidlertid ikke altid været hensigtsmæssig på operationelt niveau. EU bør konsolidere og yderligere udvikle sin støtte til CPPB og sikre, at den finansielle støtte suppleres i tilstrækkeligt omfang og støttes af ikkefinansiell bistand.

Evalueringen⁷³ af EU's samarbejde med oversøiske lande og territorier (OLT)⁷⁴ konkluderede, at EU-støtten har været i tråd med EU's politiske mål om at fremme

⁶⁷ http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2011/1286_docs_en.htm.

⁶⁸ http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2011/1290_docs_en.htm.

⁶⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2011/1296_docs_en.htm.

⁷⁰ Budget på omkring 7,9 mia. EUR.

⁷¹ http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2011/1291_docs_en.htm.

⁷² Budget på omkring 7,7 mia. EUR i perioden 2001-2010.

⁷³ http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2011/1294_docs_en.htm.

⁷⁴ Budget på omkring 286 mio. EUR i perioden 1999-2009.

deres økonomiske og sociale udvikling og økonomisk set bringe dem tættere på EU. For så vidt angår handel, opvejede EU's præferenceordning ikke i tilstrækkeligt omfang hindringerne for økonomisk diversificering. Inddragelsen af OLT i regionale programmer blev minimeret som følge af isolering fra regionale netværk, høje deltagerudgifter og undertiden sprogbarrierer. Der er opnået få resultater inden for klimaforandringer og krisehåndtering i forbindelse med katastrofer.

Evalueringen af kriseberedskabs- og kriseindsatskomponenterne i EU's *stabilitetsinstrument*⁷⁵ konkluderede, at stabilitetsinstrumentet i væsentlig grad havde bidraget til at forbedre den overordnede relevans og effektivitet af EU's kriseberedskabs- og kriseindsatsforanstaltninger, og at stabilitetsinstrumentet også yder et væsentligt bidrag til sammenhængen i strukturen for fred, sikkerhed og udvikling – og global fred og stabilitet. Stabilitetsinstrumentets evne til at sikre en hurtig og rettidig indsats i krisesituationer er afgørende for dets bidrag.

Humanitær bistand og civilbeskyttelse

De evalueringer, der blev afsluttet i 2011, viste, at Kommissionen i forbindelse med sine tiltag håndterede store risici for sundheden i form af lavere dødelighed og forbedret sygdomskontrol for burmesiske flygtninge i Cambodja, ydede en relevant og effektiv indsats i forbindelse med koleraepidemien i Zimbabwe, leverede relevante og hensigtsmæssige multisektoriske programmer i Uganda og bidrog aktivt til den generelle europæiske indsats i forbindelse med jordskælvet i Haiti. Evalueringerne i Haiti og Zimbabwe understregede, at der var behov for på et tidligere tidspunkt i forbindelse med indsatsen at definere de nødvendige forbindelser mellem nødhjælp og rehabilitering og udvikling. Resultaterne bekræfter de aktuelle forslag fra Kommissionen om humanitær bistand, som skal sikre konsekvent anvendelse og styrkelse af disse forbindelser i forbindelse med humanitære interventioner.

Endelig har evalueringen af *EU's civilbeskyttelsesordning og det finansielle civilbeskyttelsesinstrument 2007-2009*⁷⁶ vist, at begge komponenter i væsentlig grad har bidraget til yderligere udvikling af EU-samarbejdet og -koordineringen.

Udvidelse

En evaluering, som skulle ligge til grund for forberedelsen af *instrumenter til førtiltrædelsesbistand (IPA)*⁷⁷ efter 2013 på sektor-, lande- og regionalniveau, bekræftede den overordnede relevans af IPA-støtte. Evalueringen konkluderede endvidere, at de økonomiske og bredere fordele ved udvidelsen ville mere end opveje udgifterne til et nyt finansielt instrument, og at EU-instrumentet ville gøre det muligt at sikre EU-merværdi ved at lade finansiell støtte være betinget af fremskridt med politiske kriterier, hvilket ville gøre det muligt for EU at fungere som katalysator for overnationalt og interregionalt samarbejde og desuden fungere som mægler og inddrage ekspertise fra forskellige myndigheder og agenturer i EU (f.eks. venskabsbyordninger).

⁷⁵ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/search/search.do.

⁷⁶ Budget på omkring 190 mio. EUR for perioden 2007-2013.

⁷⁷ Budget på omkring 11,5 mia. EUR i perioden 2007-2013.

Evalueringen bekræfter også tilstedeværelsen af et stærkt grundlag for det kommende instrument til førtiltrædelsesbistand, som ville kunne drage nytte af forbedret sammenhæng mellem politisk dialog og finansielt samarbejde, en programmeringsproces, der fokuserer på sektorbaserede tilgange, flerårig programmering, øget inddragelse af modtagere og interessenter på alle stadier og indførelse af incitament.

3. KONKLUSIONER

Evalueringsresultaterne i denne rapport tyder generelt på, at målene med de forskellige finansielle programmer er nået, og at der er påvist EU-merværdi. Rapporten bygger imidlertid overvejende på midtvejsevalueringer, der har et kraftigt operationelt fokus og ikke drager endelige konklusioner om resultaterne eller konsekvenserne i sidste instans. Kommissionen har lært af erfaringerne, og der angives områder, hvor der er mulighed for forbedringer. Hvor det er muligt, har rapporten identificeret anbefalede udbedrende foranstaltninger, som har påvirket opfølgingsprogrammerne. Generelt påpeger rapporten et behov for øget fokus, forbindelse mellem resultater og mål og øget opmærksomhed på sammenhæng og konsekvens mellem tiltagene.

Kommissionen ønsker i dialog med dechargemyndigheden at præcisere, hvordan denne rapport kan forbedres. Kommissionen tager også Revisionsrettens anmodning om at udarbejde rapporten tidligere på året til efterretning.

Fremadrettet vil rapporten blive udformet med henblik på at vise, om EU-programmerne er på sporet, og identificere resultater og konsekvenser, efterhånden som de bliver tilgængelige. For at nå dette mål er det nødvendigt at indføre stærke og konsekvente rammer for overvågningen af fremskridtene i programmernes levetid.