



Bruxelles, den 18.4.2013
COM(2013) 210 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Samhørighedspolitik: Strategirapport 2013
om gennemførelsen af programmerne for 2007-2013**

{SWD(2013) 129 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Samhørighedspolitik: Strategirapport 2013 om gennemførelsen af programmerne for 2007-2013

1. INDLEDNING

Denne rapport er det andet strategiske overblik over gennemførelsen af samhørighedspolitikens programmer for perioden 2007-2013, som skal være afsluttet i 2015. Den første rapport blev fremlagt i marts 2010. Denne rapport er et resumé af de 27 strategirapporter, som medlemsstaterne fremlagde ved udgangen af 2012¹.

Under samhørighedspolitikken foretages der investeringer med henblik på at modernisere nationale og regionale økonomier ved at støtte innovation og jobskabelse i små og mellemstore virksomheder, forskning og udvikling, arbejdsmarkedet og menneskelig kapital, opbygge centrale netværksinfrastrukturer, beskytte miljøet, forbedre den sociale integration og opbygge administrativ kapacitet. Effektiv gennemførelse af politikken er blevet endnu vigtigere siden 2008 på baggrund af den økonomiske krise, da den sikrer fortsatte offentlige investeringer i en tid, hvor mange medlemsstater foretager finanspolitisk konsolidering.

Rapporterne giver et overblik over medlemsstaternes socioøkonomiske udfordringer og gennemførelsen af de EU-finansierede programmer i en periode med historiske vanskeligheder. De bidrager dermed til at styrke gennemsigtigheden af og ansvarligheden for opfyldelsen af samhørighedspolitikens mål.

Et ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene² forklarer, hvordan Kommissionen har vurderet fremskridtet, og præsenterer 13 tematiske faktablade, der samler materiale om gennemførelsen.

Denne rapport viser, at der siden 2010-rapporten er sat yderligere skub i gennemførelsen med henblik på hurtigere at yde et vigtigt bidrag til mange områder, som er nødvendige for at fastholde vækst og skabe arbejdspladser. Der er ligeledes dokumentation for et klart fremskridt hen imod opfyldelsen af de mål, der blev fastlagt ved begyndelsen af perioden.

Politikken har også vist, at den kan tilpasses skiftende omstændigheder og anvendes til effektivt at modvirke krisen. Der forventes dog stadig betydelige og yderligere resultater af programmerne indtil udgangen af 2015, og det er vigtigt at opretholde og endda mangedoble den indsats, der er ydet indtil videre.

Endelig har Kommissionen foreslået betydelige ændringer for perioden 2014-2020 vedrørende mange af de spørgsmål, der er analyseret i denne rapport: koncentration af ressourcer, fokus på resultater, pålidelig rapportering i forhold til fælles indikatorer, en resultatramme og evaluering. Denne rapport og den ledsagende dokumentation støtter relevansen af de foreslåede ændringer.

¹ Artikel 29-30 i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006. De offentligt tilgængelige rapporter findes på adressen: http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/strategic_report_en.cfm.

² SWD(2013) 129 final af 18.4.2013.

2. SOCIOØKONOMISK UDVIKLING OG TENDENSER

Den finansielle og økonomiske krise, der startede i 2008, har dramatisk ændret konteksten for samhørighedspolitikken programmer. I 2008 var BNP-væksten i EU i forvejen meget lav (0,3 %), men i 2009 faldt den med mere end 4 %. I 2010 og 2011 vendte EU tilbage til positive vækstrater, men der har sandsynligvis været tale om et yderligere fald i 2012³. Recessionen har især været alvorlig i de baltiske stater, Grækenland, Irland, Portugal og Spanien. Det er lykkedes for de baltiske stater og Irland igen at opnå positiv vækst, som de forventes at opretholde. Portugal og Spanien vil stadig være i recession i 2012 og 2013, men de forventes at vende tilbage til positiv vækst i 2014. I Cypern og Grækenland er BNP dog fortsat faldende⁴.

Beskæftigelsen i EU er faldet betydeligt siden krisens start. I løbet af de fem år inden sidste kvartal 2012 gik seks millioner arbejdspladser tabt. Efter en let genopretning siden begyndelsen af 2010 har beskæftigelsen været faldende siden midten af 2011. I fjerde kvartal 2012 faldt beskæftigelsen med 0,4 % sammenlignet med fjerde kvartal 2011.

Ledigheden var på 10,8 % i januar sammenlignet med 8,1 % i januar 2009. De seneste data viser tydeligt forskellen mellem medlemsstaterne, især mellem den nordlige og sydlige del af euroområdet. Forskellen i arbejdsløsheden mellem disse to områder var 3,5 procentpoint i 2000 og faldt til nul i 2007, men steg derefter til 10,5 procentpoint i 2012. Forskellen mellem de højeste og laveste arbejdsløshedsprocenter, 4,9 % (AT - januar 2013) og 27,0 % (EL - november 2012), er den største nogensinde. Svagheden i den økonomiske aktivitet vil fortsat påvirke arbejdsmarkedet negativt. Arbejdsløshedsprocenten i EU forventes at stige yderligere til 11 % i 2013 og 2014.

Den økonomiske nedgang har desuden affødt en voldsom forværring i erhvervs klimaet og forbrugernes tillid. De samlede investeringer (faste bruttoinvesteringer) faldt fra 21 % af BNP i 2008 til 18 % i 2012. Eksport af varer og tjenester og udenlandske direkte investeringer faldt drastisk i 2009, men er senere blevet genoprettet.

Undersøgelser⁵ viser, at den økonomiske krise og foranstaltningerne mod den forstærker de regionale uligheder, f.eks. mellem hovedstads-/fremstillingsregioner og mindre udviklede eller fjerntliggende regioner.

3. KRISEN: PROBLEMER OG LØSNINGER

De negative virkninger af krisen ramte ikke alle medlemsstater, regioner og byer lige alvorligt eller samtidig. Mange nationale rapporter afspejler generelle tendenser, men timingen og intensiteten varierer.

For nogle programmer skete der et fald i efterspørgslen efter mere langsigtet støtte til innovation og et fald i størrelsen af visse projekter, og tidshorisonterne for gennemførelse blev længere. Samtidig har der været en stigende efterspørgsel efter eller anvendelse af foranstaltninger, som f.eks. arbejdsmarkedsinterventioner, almen

³ Årlig vækstundersøgelse 2013, november 2012 - http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf.

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf.

⁵ Ottende situationsrapport, under udarbejdelse.

Se også GD REGIO Expert Evaluation Network "Achievements of Cohesion Policy Synthesis report 2012" (EFRU/Samhørighedsfonden) afsnit 2 - http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm.

erhvervsstøtte og adgang til finansiering for små og mellemstore virksomheder. Mange programmer har problemer med national eller regional medfinansiering⁶ og med valutakursudsving⁷, mens andre – mere positivt – oplever et fald i anlægsomkostningerne⁸.

Den finanspolitiske konsolidering har ramt de offentlige investeringer særligt hårdt: De faldt med 12 % i faste priser i de to år 2009 til 2011 på tværs af EU og med mindst dette omfang i BG, RO, ES, GR og PT. Støtte fra EFRU og Samhørighedsfonden udgør mere end en tredjedel af de årlige offentlige kapitaludgifter i de fleste EU-12-lande i programmeringsperioden. Eftersom en stor del af den samlede tilgængelige finansiering endnu ikke er udbetalt til medlemsstaterne, svarer det beløb, der skal udbetales inden udgangen af perioden, dog til omkring mindst halvdelen af de årlige kapitaludgifter i otte af EU-12-landene og næsten en tredjedel i GR og PT. Den er af lignende størrelse i konvergensregionerne i ES og IT. Disse tal understreger den afgørende betydning af samhørighedspolitikens midler for udgifterne til udvikling i mange dele af EU⁹.

For at imødegå disse udfordringer reagerede EU-institutionerne hurtigt ved at mobilisere og tilpasse alle tilgængelige instrumenter efter behov.

3.1. Fleksibilitet i programmet

Næsten 36 mia. EUR – eller 11 % af de samlede bevillinger – var blevet omprogrammeret fra et tematisk område til et andet ved udgangen af 2012 med henblik på at støtte de mest presserende behov og styrke bestemte interventioner. Heraf vedrørte mere end 30 mia. EUR EFRU og Samhørighedsfonden, og næsten 5,5 mia. EUR vedrørte ESF.

De vigtigste ændringer har medført forhøjelser for innovation, forskning og udvikling, almen erhvervsstøtte, vedvarende energi, kulturel og social infrastruktur, veje og arbejdsmarkedet. Reduktioner har berørt ikt-tjenester, miljøforanstaltninger, jernbaneprojekter, anden transport, undervisning, uddannelse og kapacitetsopbygning, som alle er områder, hvor efterspørgslen er faldet på grund af krisen, eller hvor de programmerede ressourcer har vist sig at være for ambitiøse.

Kommissionen støttede medlemsstaterne i denne omprogrammering. I juli 2011 nedsatte den for det første en taskforce, som skulle hjælpe Grækenland med at gennemføre EU's og IMF's tilpasningsprogram og sætte skub i landets absorption af bevillinger fra EU. Derefter godkendte Rådet i 2012 initiativet "Youth/SME Action Teams" i udvalgte medlemsstater med henblik på at løse problemerne med ungdomsarbejdsløshed (se 4.1).

3.2. Andre kriseforanstaltninger

Som en del af indsatsen mod den finansielle krise enedes EU-institutionerne om en pakke af foranstaltninger, der skulle fremme forenkling og forbedre flowet af EU-finansiering¹⁰. Fire foranstaltninger går igen blandt de nationale rapporter for 2012:

⁶ CZ, GR, IT, PL, PT, RO og SK.

⁷ PL og UK.

⁸ BG og PL.

⁹ Expert Evaluation Network on the performance of Cohesion policy 2007-2013. Synthesis of National Reports 2012: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm#1.

¹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/economic_crisis_sec20101291.pdf.

- **Forbedring af programmyndighedernes cash flow:** Yderligere EU-forskuksbetalinger, som blev ydet i 2009, på 6,25 mia. EUR blev anvendt til at forfinansiere især offentlige støttemodtagere (f.eks. kommuner).
- **Erklæring af udgifter til store projekter, som endnu ikke er godkendt:** Blev anvendt af næsten alle medlemsstater med store infrastrukturprojekter.
- **Forenkling eller rationalisering af nationale eller regionale procedurer:** Hurtigere gennemførelse blev sikret ved at udbetale forskud til offentlige myndigheder og ved at øge forskuddet til virksomheder under statsstøtteordninger¹¹.
- **Reduktion af national medfinansiering:** Med respekt for det fastsatte loft godkendte Kommissionen reduktioner i kravene til national medfinansiering for visse medlemsstater (ES, GR, IE, IT, LT og PT samt i mindre grad for BE, FR og UK). EU-institutionerne godkendte endvidere yderligere reduktioner i den nationale medfinansiering ved midlertidigt at forøge medfinansieringssatserne op til 95 % for medlemsstaterne med de største budgetproblemer (GR, HU, IE, LV, PT og RO). Som følge af den lavere nationale offentlige medfinansiering faldt de samlede investeringer under programmerne med ca. 15,5 mia. EUR – omkring 3,1 % af de samlede planlagte investeringer eller næsten 11 % af den nationale offentlige medfinansiering. De største relative reduktioner i offentlig medfinansiering skete i IE, PT, LV, GR og ES og varierede fra 26 % (ES) til 47 % (IE). Målet var at fjerne presset fra de nationale budgetter under krisen og samtidig sikre fortsat investering i projekter med vækst- og jobskabelspotentiale.

3.3. Andre udfordringer i forbindelse med gennemførelse

Rapporterne angiver krisen som hovedårsagen til problemerne, men enkelte¹² udpeger også andre medvirkende faktorer. De omfatter den sene iværksættelse af programmerne som følge af forlængelsen af den foregående periode, grundlæggende mangel på (eller endda reduktion i) administrativ kapacitet, udfordringerne i forbindelse med udvikling af store infrastrukturprojekter og opnåelse af Kommissionens godkendelse, ændringer i lovgivning, inkonsekvent politisk ejerskab (ændringer i nationale og regionale regeringer og ændringer i institutioner) og virkningerne af nationale sektorreformer.

4. BIDRAG TIL KONKURRENCEEVNE OG JOBSKABELSE

Samhørighedspolitikken programmer blev udformet med det formål at bidrage til Lissabonstrategien for vækst og beskæftigelse. Lissabonstrategien blev i 2010 efterfulgt af Europa 2020-strategien. På Rådets efterfølgende møder har det bekræftet målene for Europa 2020, og i juni 2012 understregede Rådet i sine konklusioner om vækst- og beskæftigelsespagten struktur- og samhørighedsfondenes rolle som støtte for disse mål.

De fleste medlemsstater angiver, at deres oprindelige investeringsstrategier og -mål stadig er gyldige trods de drastiske ændringer i den socioøkonomiske kontekst, som krisen har skabt. De fleste rapporter er optimistiske med hensyn til programmernes muligheder for at opfylde deres mål.

¹¹ BG, CY, ES, HU, IE, IT, LT, LV, SI og UK.

¹² BG, IT, LT, LV, PL, RO, SI og SK.

En række rapporter understreger, at samhørighedspolitikken har medvirket til at fastholde de offentlige investeringer inden for vigtige økonomiske områder, som f.eks. forskning og udvikling, støtte til SMV'er og vedvarende energi, reindustrialisering, social inklusion, uddannelses- og undervisningsreformer samt udfordringer på arbejdsmarkedet.

Finansielle instrumenter er blevet anvendt i næsten alle medlemsstater til at støtte investeringer og jobskabelse i små og mellemstore virksomheder i en periode, hvor den finansielle sektor har foretaget nedgearing. Ved udgangen af 2011 havde samhørighedsprogrammerne bidraget med mere end 8,9 mia. EUR (4,4 % af den samlede EFRU) til finansielle instrumenter for virksomheder, hvoraf mere end 3,6 mia. EUR (40 %) var blevet udbetalt til virksomheder.

Betydningen af ESF i indsatsen mod krisen afhænger af dens rolle i indsatsen for at støtte arbejdsmarkedet. For de medlemsstater, der er hårdt ramt af krisen, men som har kapacitet til at modvirke den, har ESF været den primære kilde til støtte til aktive arbejdsmarkedspolitikker. Den har hjulpet med at styrke disse politikker i medlemsstater med budgetmæssige restriktioner, som historisk primært har støttet passive foranstaltninger. I disse lande var ændringer i programmer primært kædet sammen med ændringer i arbejdsmarkedspolitikkerne.

Flere medlemsstater understreger den rolle, som EFRU og ESF spiller for udviklingen af nationale reformer, navnlig på området for bedre lovgivning, reform af uddannelsessystemer, arbejdsmarkedet, den offentlige forvaltning og strukturreformer i vandsektoren. ESF har desuden styrket kapacitetsopbygningen for arbejdsmarkedets parter.

Medlemsstaterne beskriver også deres indsats for at imødekomme Rådets landespecifikke anbefalinger. PL beretter f.eks. om afhjælpende foranstaltninger, som f.eks. en jernbaneplan, reform af det videregående uddannelsessystem og sammenkædning af forskning og erhvervsliv gennem "Building on knowledge". LT beretter om foranstaltninger mod høj arbejdsløshed og foranstaltninger til forbedring af bygningers energieffektivitet. UK understreger samhørighedspolitikken bidrag til forbedring af den regionale produktivitet og stimulering af vækst og beskæftigelse.

4.1. Fokus på unge og SMV'er

I januar 2012 godkendte Rådet initiativet "Youth/SME Action Teams" i de otte medlemsstater, der var værst ramt af ungdomsarbejdsløshed. Som resultat af arbejdet i disse Action Teams¹³, der er sammensat af Kommissionens embedsmænd og nationale repræsentanter, vil omkring yderligere 780 000 unge få gavn af nye ESF-tildelinger til beskæftigelses- og uddannelsesprogrammer for unge. EFRU-foranstaltninger under dette initiativ kan støtte yderligere 54 800 små og mellemstore virksomheder sammenlignet med det oprindeligt planlagte antal. Disse resultater illustrerer den ambitiøse indsats, som en række medlemsstater har ydet for at bekæmpe den høje ungdomsarbejdsløshed.

4.2. Kvantificering af fremskridtet hen imod opfyldelsen af politikken mål

Rapporterne indeholder et væld af information og data. Dette er den første programmeringsperiode, hvor Kommissionen kan aggregere og analysere data vedrørende fælles outputindikatorer i årlige gennemførelsesrapporter og de nationale strategirapporter. Disse data viser, at samhørighedspolitikken har leveret

¹³

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso/report_en.pdf.

håndgribelige resultater i praksis, og at der rapporteres en betydelig acceleration i output og resultater rapporteret i 2011 sammenlignet med de foregående år.

Følgende konkrete resultater rapporteret af programmerne kan aggregeres på europæisk niveau¹⁴.

- Der er indtil dato skabt næsten 400 000 arbejdspladser, heraf 190 000 siden 2010. Dette tal omfatter:
 - mere end 15 600 job inden for forskning (9 500 siden 2010)
 - mere end 167 000 job i små og mellemstore virksomheder (69 100 siden 2010).

Det største antal ny job rapporteres af UK, IT, DE, ES, PL og HU. Det viser, at støtten under samhørighedspolitikken har en positiv og i nogle tilfælde kontracyklisk indvirkning på beskæftigelsen.

- Der er ydet støtte til 53 240 FTU-projekter og 16 000 samarbejdsprojekter mellem virksomheder og forskningsinstitutioner.
- Der er ydet støtte til 53 160 nystartede virksomheder (28 000 siden 2010) primært i EU-15, men også et betydeligt antal i HU og PL.
- Næsten 1,9 mio. flere mennesker har nu bredbåndsadgang (koncentreret i ES, FR, IE og IT).
- Der er skabt 1 222 MW yderligere elektricitetsproduktionskapacitet baseret på vedvarende energi siden 2007 primært i EU-15¹⁵.
- 2,6 mio. flere mennesker forsynes nu af vandforsyningsprojekter, og 5,7 mio. flere mennesker er tilsluttet spildevandsprojekter.
- Der er lanceret mere end 5 000 transportprojekter, og resultaterne begynder at kunne ses i landskabet: 460 km TEN-T-veje og 334 km TEN-T-jernbaner¹⁶.
- Næsten 3,4 mio. mennesker har adgang til forbedret bytransport.
- Mere end 19 000 uddannelsesinfrastrukturprojekter har modtaget støtte, og det har gavnet 3,4 mio. studerende, primært i IT, men også med betydelige resultater i BG, ES og GR.

For ESF steg antallet af deltagere betydeligt fra 2009 til 2010 (fra 10 mio. til over 15 mio. deltagere pr. år), og dette høje niveau er blevet opretholdt. Der er store forskelle mellem deltagernes profiler, som afspejler forskellige nationale betingelser og prioriteter for ESF-støtte. Fra 2007 til udgangen af 2011 rapporterede medlemsstaterne følgende resultater:

- Der var 12,5 mio. deltagere i ESF's foranstaltninger, der har til formål at støtte adgang til beskæftigelse gennem uddannelse eller andre former for støtte. To tredjedele af alle deltagerne var inaktive eller ledige. 2,4 mio. fandt som

¹⁴ Flere oplysninger opdelt efter medlemsstat findes i de tematiske faktablade, der ledsager denne rapport.

¹⁵ Dette tal er lavt sat, da regioner og medlemsstater, som bruger andre måleenheder, er udeladt fra det samlede tal.

¹⁶ Disse tal vil stige betydeligt i de kommende måneder, fordi gennemførelsen af store infrastrukturprojekter tager tid, og fordi mange resultater først foreligger ved afslutningen af programmeringsperioden.

resultat heraf et job inden for seks måneder efter gennemførelse af interventionen, et betydeligt resultat i betragtning af den økonomiske nedgang.

- 15 mio. deltagere var unge (under 24 år), og dette tal steg markant i 2010 og 2011 som følge af krisen. I DE, FR og HU tegnede unge sig for mindst 40 % af alle deltagerne.
- Næsten halvdelen (46 %) af deltagerne har højest afsluttet grundskolen. I DE, GR og MT udgør de mere end 60 % af alle deltagere, men under 20 % i FI, SE, SI og CY. I CY, EE, LT og SI har mindst 40 % afsluttet videregående uddannelse.
- På området for livslang læring støttede ESF omkring 5 mio. unge. Hvad angår uddannelsesprofil, havde 5,5 mio. deltagere lave kvalifikationer¹⁷.
- Over 14,5 mio. slutmodtagere var omfattet, og man nåede ud til en lang række målgrupper på området for social inklusion. 18 % af deltagerne kom fra grupper, der er særligt udsatte på arbejdsmarkedet. Selv om situationen varierer, har især UK og AT haft gode resultater med at nå ud til handicappede. Andre, navnlig AT, CY, NL og LV, anvender med gode resultater ESF til at støtte mennesker, der tilhører minoriteter, eller som har indvandrerbaggrund.
- Omkring 700 000 deltagere, især offentligt ansatte, har opgraderet deres kvalifikationer med støtte fra ESF. Fire medlemsstater (BG, GR, HU og RO) gennemfører et program, der netop er målrettet mod institutionel kapacitetsopbygning.
- Mere end halvdelen af ESF-deltagerne (52 %) er kvinder, og det er i overensstemmelse med det generelle ESF-mål om at fremme lige muligheder og øge det gennemsnitlige niveau for kvinders deltagelse i arbejdsstyrken. I CY, EE, LT og LV udgør de over 60 %.

Disse oplysninger giver et vigtigt indblik gennemførelsen, som vi ikke havde tidligere, selv om de ikke dækker alle politikens virkninger, da mange andre indikatorer ikke kan aggregeres. Kommissionen bemærker, at kvaliteten af rapporterne er blevet betydeligt bedre i de seneste år, men mange programmyndigheder kunne i videre udstrækning anvende kerneindikatorer for EFRU/Samhørighedsfonden og forbedre rapporternes nøjagtighed. For ESF bør der også i højere grad anvendes fælles resultatindikatorer. Data, der dækker perioden indtil udgangen af 2012, vil foreligge i midten af 2013. Kommissionen vil fortsætte offentliggørelsen af de rapporterede data indtil afslutningen i 2017.

4.3. Evalueringsdokumentation

Evalueringer måler, hvordan programaktiviteter bidrager til opfyldelsen af målsætningerne for politikken, og spiller en vigtig rolle som informationsgrundlag for den politiske debat. I evalueringskravene til medlemsstaterne i denne programmeringsperiode angives der ikke et behov for evaluering af virkningerne. Den indsamlede dokumentation vedrører forvaltningsmyndighedernes specifikke behov. Nogle medlemsstater, især PL og IT, har indtil videre gennemført mange evalueringer, heraf mange i mindre skala, men også en række mere strategiske undersøgelser. FR og SE har samlet alle deres evalueringsresultater.

¹⁷

For livslang læring dækker de citerede tal perioden fra 2007 til udgangen af 2010.

I første halvdel af programmeringsperioden var evalueringerne primært procesorienterede og havde til formål at bidrage til en smidigere programgennemførelse og begrunde programændringer. Der blev gennemført et stort antal midtvejsevalueringer (systematisk i DE, FR, NL og UK). Evalueringerne bekræftede oftest gyldigheden af den oprindelige strategi, om end flere anbefalede justeringer i både tildelingen af midler og gennemførelsesprocedurer. Virkningen af den økonomiske krise var ofte hovedårsagen til gennemførelsen af ændringer.

Fra 2011 blev der iværksat flere evalueringer med henblik på at vurdere virkningerne af programmer. Det er umuligt at aggregere resultater på tværs af medlemsstaterne, men ved en gennemgang af disse evalueringer for GD for Regionalpolitik og Bypolitik¹⁸ blev der konstateret et stigende antal evalueringer af FTUI-foranstaltninger og foranstaltninger vedrørende erhvervsstøtte, men færre evalueringer af infrastrukturforanstaltninger (ikke overraskende, da det tager længere tid at gennemføre sådanne interventioner). I evalueringerne registreres der positive resultater for FTUI. I mange tilfælde genererede interventionerne en kritisk masse, der sikrede fremskridt i de nationale eller regionale forsknings- og udviklingsaktiviteter. De fleste evalueringer af erhvervsstøtte rapporterede også positive resultater.

Antallet af evalueringer af ESF-programmer er steget betydeligt siden 2010. De viser, at relevansen af ESF er vokset dramatisk siden begyndelsen af programmeringsperioden, selv om krisen også har haft negative konsekvenser for ESF's effektivitet.

Kommissionen har evalueret de nuværende programmer ved hjælp af to ekspertevalueringssystemer og fortsætter dette arbejde. Den efterfølgende evaluering af den nuværende periode skal være afsluttet ved udgangen af 2015. Kommissionens arbejde er afhængigt af tilgængeligheden af overvågningssystemer og evalueringer i medlemsstaterne og regionerne. Der er et klart behov for flere kvalitetsevalueringer af virkningerne af interventioner, både i den nuværende periode og i fremtiden. I programmeringsperioden 2014-2020 skal forvaltningsmyndighederne udarbejde en evalueringsplan og evaluere, hvordan interventioner under samhørighedspolitikken bidrager til opfyldelsen af programmålsætningerne.

4.4. Absorption af bevillinger

Tallene i afsnit 4.2 fortæller kun en del af historien, da der er en forsinkelse i forbindelse med leveringen af output og resultater, og da ikke alle indikatorer kan aggregeres på EU-niveau. De kan suppleres af finansielle oplysninger om antallet af udvalgte projekter og de udgifter, der er meddelt Kommissionen.

Udvikling i projektudvælgelse

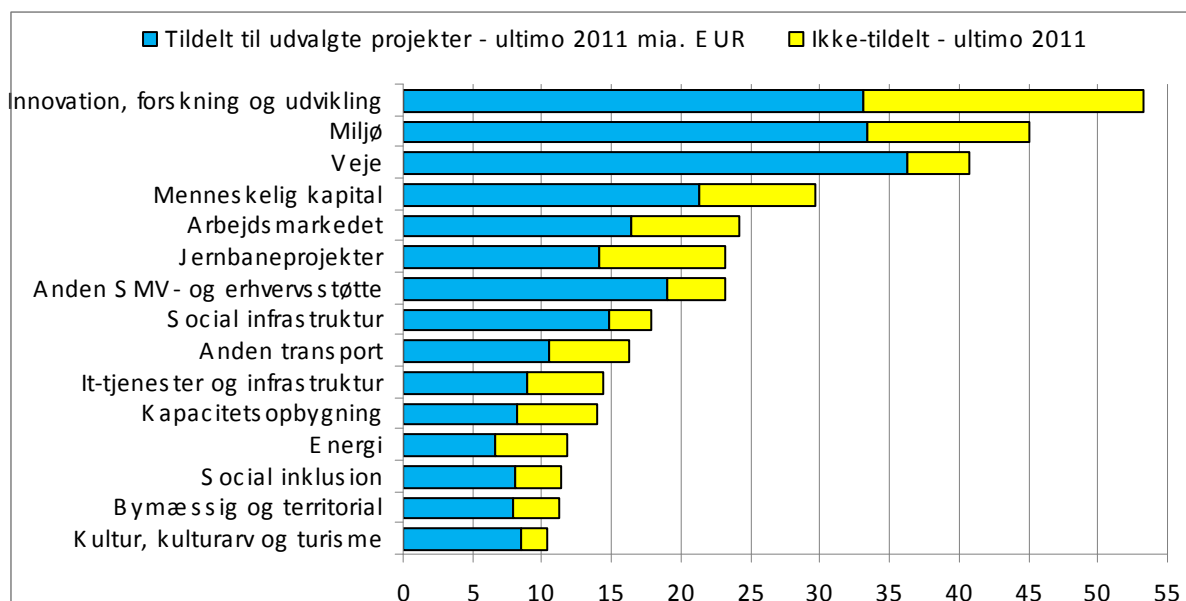
Fem år inde i programmeringsperioden og fire år inden dens afslutning beløb det rapporterede finansielle omfang af projekterne sig til 246 mia. EUR svarende til 71 % af de tilgængelige EU-midler. Figur 1 viser variationen i de udvalgte projekter efter tema. Nogle temaer (f.eks. veje, anden erhvervsstøtte, social infrastruktur samt kulturarv og turisme) ligger over gennemsnittet, og andre under (f.eks. innovation, forskning og udvikling, jernbaneprojekter, it-tjenester og bredbånd, energi og kapacitetsopbygning). Sidstnævnte gruppe omfatter områder, hvor forvaltninger har

18

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

mindre erfaring med at gennemføre ordninger (innovation, ikt og kapacitetsopbygning), og områder, som f.eks. jernbaneprojekter, hvis gennemførelse traditionelt er mere kompleks end andre infrastrukturer. Bag gennemsnittene er der betydelige forskelle mellem medlemsstaterne.

Figur 1: Antal udvalgte projekter efter hovedtema - 2007-2011



De detaljerede tal for 2012 meddeles først formelt i midten af 2013¹⁹, men det samlede antal udvalgte projekter anslås at udgøre 88 % ved udgangen af 2012, hvor ca. 304 mia. EUR er tildelt projekter.

Udvikling i betalinger

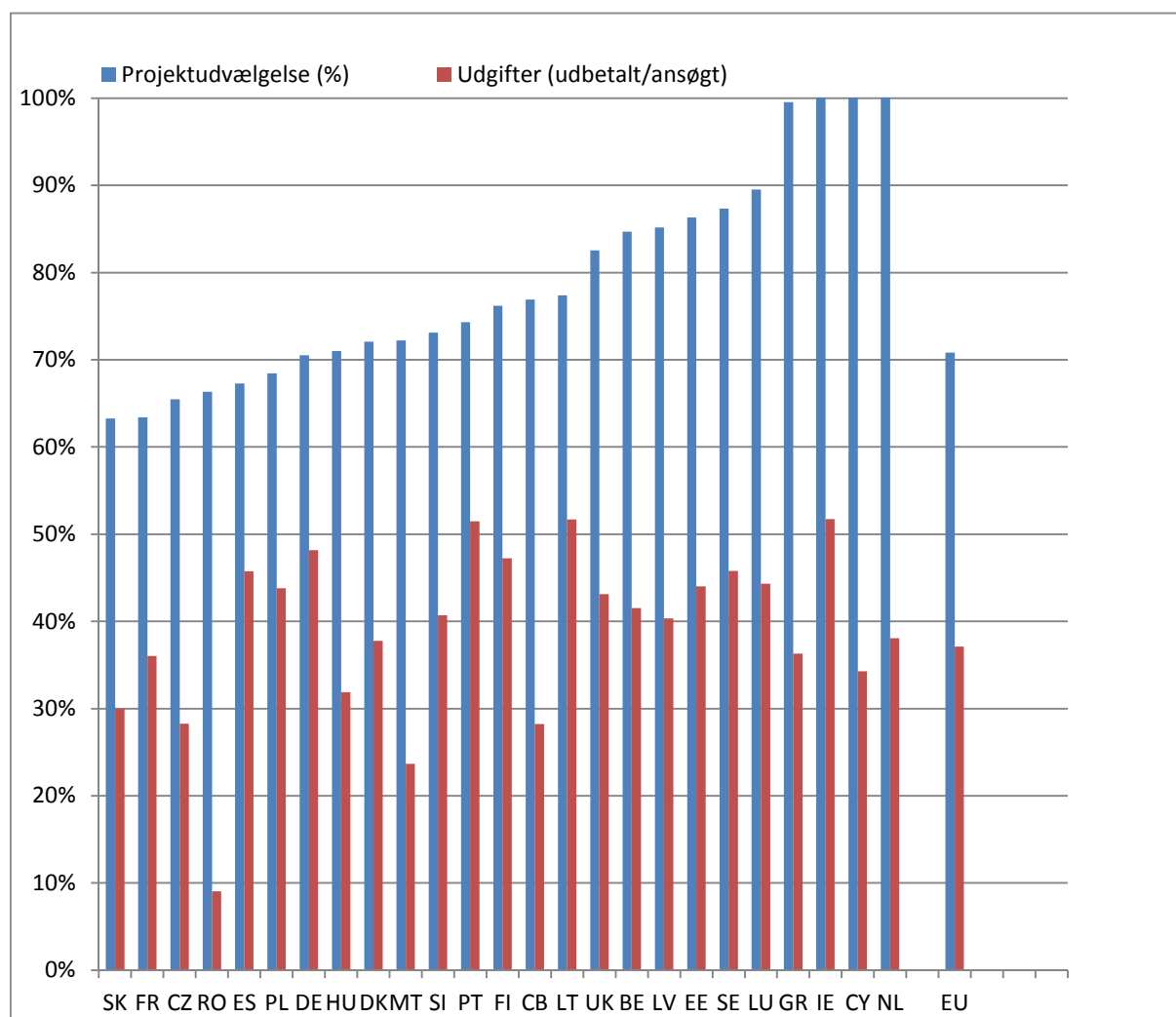
Udviklingen i projektudvælgelse og betalinger varierer fra medlemsstat til medlemsstat, som det fremgår af figur 2. Der er opnået markante fremskridt i 2012. Der er en systemisk forsinkelse mellem udgifter, der opstår i forbindelse med aktiviteterne, og meddelelsen heraf til Kommissionen, og derfor er fremskridtene undervurderet. For de medlemsstater, der ligger betydeligt under gennemsnittet, er der dog en risiko for, at projekter ikke vil blive gennemført i programmeringsperioden, hvis der ikke sættes skub i tingene.

Billedet på tværs af medlemsstaterne er meget uensartet. Absorptionen er højere i AT, BE, DE, EE, IE, LT, PT og SE. Udnyttelsesgraden var særligt langsom i BG, CZ, HU, IT, MT, SK og i særdeleshed RO. Der er en voksende risiko i disse lande for, at en betydelig del af EU-bevillingerne vil gå tabt, og at de planlagte målsætninger ikke vil blive opfyldt, hvis de tilgængelige EU-midler ikke straks mobiliseres.

Udnyttelsesgraden er næsten den samme for de forskellige fonde. ESF-udgifter er dog foran udgifter under EFRU og Samhørighedsfonden i AT, IT, LV og PT, mens EFRU og Samhørighedsfonden er foran ESF i BG, GR, HU, NL og SE.

¹⁹ Disse oplysninger fordelt efter tema foreligger først, når de årlige gennemførelsesrapporter for 2012 er modtaget (ultimo juni 2013).

Figur 2: Samlet projektudvælgelse (2007-2011) og samlede betalinger pr. medlemsstat (2007-januar 2013)



5. KONKLUSIONER

Der er klar og voksende dokumentation for programmer, der opfylder målsætningerne på tværs af mange prioriterede indsatsområder og medlemsstater.

Kumulative tal for kerneindikatorer rapporteret for programmer under EFRU og Samhørighedsfonden illustrerer de vigtige bidrag, som disse programmer yder på mange områder, hvor der er behov for investeringer med henblik på økonomisk modernisering og konkurrenceevne. Der skete en meget betydelig stigning i output rapporteret i 2011 sammenlignet med de foregående år. For ESF opnår mange mennesker gavn af programmer, der investerer i adgang til beskæftigelse, uddannelse og undervisning, social inklusion og administrativ kapacitetsopbygning.

Samhørighedspolitikens programmer har vist, at de har fleksibilitet til at reagere over for krisen ...

Den indbyggede fleksibilitet i samhørighedspolitikken har gjort det muligt at imødekomme regionale og nationale behov under krisen. Mere end 11 % af det tilgængelige budget er blevet omprogrammeret siden begyndelsen af perioden.

Betydelig omprogrammering i 2011 og 2012 sikrede, at programmerne stadig er tilpasset de skiftende behov.

... men der er stadig meget, som skal opnås, og risici inden for visse strategiske områder.

Der forventes stadig betydelige resultater af disse programmer i de næste 33 måneder, herunder jobskabelse og intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. Medlemsstater og regioner skal mangedoble deres indsats og gennemføre de udvalgte projekter inden udgangen af 2015. En sådan indsats vil også yde et vigtigt bidrag til opfyldelsen af målsætningerne i vækst- og beskæftigelsespagten, som blev iværksat af Rådet i juni.

Dette vil være en udfordring af to grunde. Efterhånden som den politiske debat i stigende grad vedrører fremtidige programmer, vil fokus muligvis også blive flyttet til den nye programmeringsperiode. Presset på de nationale finanser kan desuden gøre det vanskeligt for visse regioner at finde midler til at medfinansiere gennemførelsen af programmerne.

I nogle medlemsstater er der betydelige forsinkelser på områderne for innovation, forskning og udvikling, jernbaneprojekter, it-tjenester og bredbånd, energi og kapacitetsopbygning. Mange medlemsstater vil måske foretage omprogrammering i 2014-15 hen imod områder, hvor det er lettere at bruge penge (f.eks. lokale veje). Evt. yderligere omprogrammering bør tydeligt målrettes mod investeringer, der maksimerer indvirkningen på vækst og beskæftigelse, og vurderes nøje med henblik på at maksimere muligheden for effektiv gennemførelse i denne sene fase af programmeringsperioden.

Kommissionen er villig til at overveje reduktion af den nationale medfinansiering.

Enhver reduktion bør dog være betinget af, a) at det sikres, at den hjælper med at opfylde målene for politikken højt prioriterede indsatsområder, som f.eks. innovation i små og mellemstore virksomheder, energieffektivitet og vedvarende energi, jernbaneprojekter, uddannelse og social inklusion samt kapacitetsopbygning, og b) at de nationale midler øremærkes, så de anvendes til støtte for vækstskabende investeringer, herunder især investeringer med kortsigtet og kontracyklisk virkning eller investeringer, hvis gennemførelse fortsætter efter afslutningen af den nuværende programmeringsperiode.

Der er vigtige erfaringer fra tidligere og nuværende programmer, som bør udnyttes

...

På baggrund af erfaringerne med årsagerne til den forsinkede iværksættelse af programmerne for 2007-2013 vil Kommissionen fortsat opfordre til, at alle nødvendige retsakter vedtages, så iværksættelsen af de nye programmer ikke forsinkes. Den vil også samarbejde tæt med medlemsstaterne om vedtagelsen af de nye programmer og har allerede indledt de uformelle forberedelser med alle medlemsstater. Kommissionen minder om, at støtteberettigelse under den nuværende periode ophører i december 2015²⁰, og at medlemsstaterne skal håndtere overlappningen mellem de nuværende og fremtidige programmer for at undgå forsinkelser i investeringer under de nye programmer.

... og evaluering og anvendelse af indikatorer skal styrkes.

²⁰

Artikel 56, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006).

Det er vigtigt, at medlemsstaterne og forvaltningsmyndighederne fortsat evaluerer indvirkningen af de støttede interventioner i resten af denne programmeringsperiode. Dette vil sikre en bedre forståelse af kvaliteten af investeringerne og en bedre forståelse af, hvilke foranstaltninger der er mest effektive, og hvorfor.

Det er ligeledes vigtigt at konsolidere anvendelsen og overvågningen af indikatorer, især fælles indikatorer. Dette er et centralt element i den næste programmeringsperiode.

... og der er behov for bedre programmering i fremtiden.

Programmerne for 2007-2013 omfatter stærke mekanismer til sporing af pengestrømme og absorption, men svagere mekanismer til fastsættelse, overvågning og evaluering af målsætninger. Rapporterne er derfor omfattende med hensyn til absorption, men de har problemer med at beskrive fremskridtet i opfyldelsen af målsætninger på en overbevisende måde og med kvantitative oplysninger. Denne rapport og det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene er et første forsøg på at analysere de input, output og resultater, som medlemsstaterne har rapporteret. Kommissionen mener, at den offentlige debat om disse fakta og tal vil give medlemsstaterne og regionerne et vigtigt incitament til at forbedre kvaliteten af deres rapportering. I sidste ende vil denne tilbagemeldingsløjfe bidrage til en mere effektiv opfyldelse af politikkenes målsætninger.

Den analyse, der er gennemført med henblik på denne rapport, bekræfter relevansen af Kommissionens forslag vedrørende den næste programmeringsperiode, herunder indførelse af et stærkere fokus på resultater og gennemførelse i forbindelse med politikken, hvor der anvendes tematisk og finansiel koncentration, forhåndsbetingsbetingelser, som kan sikre investeringskvalitet og omgående gennemførelse, samt regelmæssig, pålidelig og tidligere rapportering. Forhandlinger om denne radikale ændring af det politiske fokus med medlemsstaterne og Europa-Parlamentet skrider frem. Dette vil fremover sikre øget ansvarlighed for de opnåede resultater og de anvendte ressourcer.