



Bruxelles, den 26.6.2015
COM(2015) 313 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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

{SWD(2015) 124 final}
{SWD(2015) 125 final}

DA

DA

Indholdsfortegnelse

INDLEDNING	5
Artikel 318-rapportens rolle	5
Dette års rapport	7
1. EUROPA 2020 OG MERVÆRDIEN AF EU-BUDGETTET	9
1.1 Sammenfatning af fremskridtene med Europa 2020-målene	9
1.2 Eksempler på, hvordan EU-budgettet blev anvendt til at dække interne og eksterne politiske prioriteringer	10
Eks. 1 – VÆKST- OG BESKÆFTIGELSESPAKKEN: Hvordan projektobligationsinitiativet virkede som løftestang for yderligere finansiering af vigtige infrastrukturprojekter	10
Eks. 2 – EBOLA-BEKÆMPELSE: Hvordan en koordineret EU-indsats bidrog til hurtigt at mobilisere finansiell, organisatorisk og humanitær bistand i forbindelse med Ebola-epidemien i Afrika	11
2. OVERSIGT OVER DE OPNÅEDE RESULTATER	14
2.1 Intelligent og inklusiv vækst (udgiftsområde 1)	14
A) KONKURRENCEEVNE FOR VÆKST OG BESKÆFTIGELSE (udgiftsområde 1a)	14
B) ØKONOMISK, SOCIAL OG TERRITORIAL SAMHØRIGHED (udgiftsområde 1b)	20
2.2 Bæredygtig vækst: naturressourcer (udgiftsområde 2)	28
2.3 Sikkerhed og medborgerskab (udgiftsområde 3)	32
2.4 Et globalt Europa (udgiftsområde 4)	34
3. KONKLUSION	39

LISTE OVER FORKORTELSER:

AMIF	Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden
FLP	Den fælles landbrugspolitik
CEF	Connecting Europe-faciliteten
FUSP	Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik
SF	Samhørighedsfonden
FFP	Den fælles fiskeripolitik
COSME	Virksomheders konkurrenceevne og SMV'er
DCI	Instrumentet for udviklingssamarbejde
EGFL	Den Europæiske Garantifond for Landbruget
EUF	Den Europæiske Udviklingsfond
ELFUL	Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne
EFF	Den Europæiske Fiskerifond
EaSI	Programmet for beskæftigelse og social innovation
EIB	Den Europæiske Investeringsbank
EIDHR	Det europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder
EHFF	Den Europæiske Hav- og Fiskerifond
ENI	Det europæiske naboskabsinstrument
EFRU	Den Europæiske Fond for Regionaludvikling
ESF	Den Europæiske Socialfond
ESIF	De europæiske struktur- og investeringsfonde
EaSI	Programmet for beskæftigelse og social innovation
FEAD	Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede
RP7	Det syvende rammeprogram for forskning, teknologisk udvikling og demonstration (FFR 2007-2013)
Horisont 2020	EU's rammeprogram for forskning og innovation (FFR 2014-2020)
IFS	Stabilitetsinstrumentet
INSC	Instrumentet for Samarbejde om Sikkerhed på det Nukleare Område
IcSP	Instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred
INSC	Instrumentet for Samarbejde om Sikkerhed på det Nukleare Område

IPA	Førtiltrædelsesinstrumentet
ISF	Fonden for Intern Sikkerhed
FFR	Den flerårige finansielle ramme
OP'er	Operationelle programmer
PA'er	Partnerskabsaftaler
PBI	Projektobligationsinitiativet
UCPM	EU's civilbeskyttelsesmekanisme
YEI	Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet

INDLEDNING

Artikel 318-rapportens rolle

I henhold til artikel 318 i TEUF skal Kommissionen som led i den årlige dechargeprocedure for gennemførelsen af EU's budget forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en årlig evalueringsrapport om EU's finanser på grundlag af de opnåede resultater ("artikel 318-rapporten" eller "rapporten"). Den giver Europa-Parlamentet mulighed for at undersøge resultaterne af EU-budgettets gennemførelse i tillæg til spørgsmålene om de underliggende transaktioners regeloverholdelse, lovlighed og formelle rigtighed. Sidstnævnte aspekter behandles i sammenfatningen af Kommissionens resultater på forvaltningsområdet¹.

Omkring 80 % af EU-budgettet udmøntes gennem delt forvaltning mellem Kommissionen og medlemsstaterne, mens 20 % forvaltes direkte af Kommissionen. Medlemsstaterne har pligt til at samarbejde med Kommissionen om gennemførelsen af programmerne samt evaluering og rapportering herom. Kommissionen står til ansvar over for Parlamentet og Rådet for gennemførelsen af EU-budgettet, for hvilket Parlamentet efter henstilling fra Rådet skal meddele Kommissionen decharge.

Tilsyns- og evalueringsrammerne (herunder målsætninger og resultatindikatorer, sammen med evaluerings- og rapporteringsordninger) er fastlagt i udgiftsprogrammerne i den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2014-2020, som Parlamentet og Rådet har vedtaget. Disse målsætninger og resultatindikatorer har Kommissionen indarbejdet i sine generaldirektoraters forvaltningsplaner sammen med målsætninger og indikatorer for forvaltning med henblik på rapportering via de årlige aktivitetsrapporter. I sin årlige sammenfattende rapport sammenfatter og aflægger Kommissionen på grundlag af oplysningerne i de årlige aktivitetsrapporter beretning om lovligheden og den formelle rigtighed af udgifterne til og forvaltningen af gennemførelsen af EU-budgettet.

Der er derfor forskellige kategorier af information, som bidrager til den årlige dechargeprocedure. Dette omfatter bl.a. årsregnskaber, en oversigt over EU's aktiver og passiver, oplysning om udgifternes lovlighed og formelle rigtighed, oplysning om fremskridt med gennemførelse og forvaltning af de finansielle programmer og information om de opnåede resultater².

Juncker-Kommissionen har anført, at den vil sikre, at enhver foranstaltning, den træffer, giver maksimale resultater og merværdi ("Every action we take must deliver maximum performance and value added").³ Dette vidner sammen med Kommissionens politik om bedre lovgivning om en stærk vilje til at gennemføre et resultatorienteret EU-budget.

Parlamentet og Revisionsretten har anmodet om, at der i artikel 318-rapporten gives en årlig ajourføring af fremskridtene med at nå programmålene og af programmernes bidrag til de overordnede EU-mål. Kommissionen har svaret ved at fremsende oplysninger om opfyldelsen af EU's politiske målsætninger og opnåelsen af programmålene. Men der er forskellige faktorer, som skal tages i betragtning i denne forbindelse.

¹ Se COM(2015) 279 final, Sammenfatning af Kommissionens resultater på forvaltningsområdet i 2014, af 3. juni 2015.

² Se artikel 318 og 319 i TEUF.

³ Formand Junckers opgavebeskrivelser til sine kommissærer.

For det første begrænses muligheden for at tilvejebringe ajourført information om programresultaterne af, at den årlige dechargeprocedure foregår så kort tid efter det udgiftsår, der er genstand for dechargen. Det skyldes, at det – selv om det nok er muligt at rapportere om årlige udgifter, om initiativer, der finansieres af EU-midler, og om de mest umiddelbare og direkte resultater af sådanne initiativer – ikke er muligt inden for så kort en tidsramme at rapportere om de overordnede resultater af EU's interventioner med hensyn til deres virkning for økonomien og samfundet.

Som det anerkendes i evaluerings- og rapporteringsrammen for FFR, begynder oplysningerne om de overordnede resultater først at blive tilgængelige omkring halvvejs inde i det enkelte programforløb. Dette sker, når der er gået tilstrækkelig lang tid, til at de anvendte midler og den udfoldede indsats har haft en virkning. Hvor stor og varig virkning initiativerne har fået, kan også først vurderes nogle år senere, når man ser på udviklingstendenserne. F.eks. kan tilvejebringelsen af finansiel støtte til efteruddannelse af langtidsledige et givet år føre til udbud af bedre eller flere uddannelsespladser det følgende år. Dette bør igen føre til bedre kvalificerede jobsøgende på arbejdsmarkedet året efter. Den langsigtede virkning af disse udviklingstendenser i form af, at disse personer får varig ny beskæftigelse, vil så nogle år senere igen kunne vurderes på basis af de tendenser, der er blevet identificeret gennem den årlige rapportering. Derfor gives der regelmæssig information gennem årlig rapportering om udbytte og resultater af anvendelsen af EU-midler, mens rapporteringen af de finansielle interventioners overordnede resultater først iværksættes omtrent halvvejs inde i den syv år lange FFR i form af midtvejsevalueringer og siden færdiggøres i årene efter afslutningen af FFR i form af efterfølgende evalueringer.

For det andet er det på grund af en lang række forskellige eksterne faktorer ekstra vanskeligt at fastslå sammenhængen mellem de iværksatte initiativer og de fremskridt, der er gjort med at nå EU's politiske mål. For at bygge videre på eksemplet med uddannelse af arbejdsløse kan mange forskellige faktorer, der påvirker de globale handelsvilkår og beslutningstagningen i den private sektor på produktionsstedet i forskellige egne af verden, alle have stor indflydelse på beskæftigelsen i forskellige lande og regioner, uanset kvaliteten og mængden af den uddannelse, der tilbydes.

For det tredje må der også tages hensyn til, at EU's udgifter kun udgør ca. 2 % af alle offentlige udgifter i EU og 1 % af bruttonationalindkomsten. Selv om EU-midlerne både kan og skal føje merværdi til de nationale budgetter, bidrage til at sikre et effektivt indre marked, mindske de regionale forskelle i udvikling og indkomst osv., er der grænser for, hvor stor indflydelse de midler har, som kanaliseres gennem EU's finansielle programmer, da der er tale om forholdsvis små beløb sammenlignet med den samlede værdi af den offentlige finansiering og markedet. Alle disse faktorer skal tages i betragtning, når man vurderer det bidrag, som artikel 318-rapporten kan yde til EU's årlige dechargeprocedure.

Denne rapportes videreudvikling skal ses i sammenhæng med Kommissionens fortsatte arbejde med resultater på tværs af hele budgetcyklussen for at sikre, at den bedste information er tilgængelig til at understøtte tildelingsbeslutningerne, mindske de administrative byrder, forenkle og fremskynde adgangen til EU's midler og anvende mere omkostningseffektive kontroller. Der er også stærk fokus på kommunikation og dialog mellem institutionerne om, hvordan man opnår de bedste resultater og forbedrer informationen til offentligheden. Den tværinstitutionelle arbejdsgruppe om resultatbaseret budgettering, der skal nedsættes efter anmodning fra Parlamentet, bør bidrage til en større fælles forståelse som grundlag for fremtidige beslutninger om den bedste måde fremad for et resultatorienteret EU-budget.

Dette års rapport

EU's budget for perioden 2014-2020 ("FFR 2014-2020") er opdelt i forskellige udgiftskategorier (udgiftsområder) svarende til EU's forskellige aktivitetsområder: 1) Intelligent og inklusiv vækst, 2) Bæredygtig vækst: naturressourcer, 3) Sikkerhed og medborgerskab og 4) Et globalt Europa. Den maksimale støtte, der er bevilget til disse områder, er fastsat til 960 mia. EUR⁴ i den syvårige periode.

I regnskabsåret 2014 påbegyndtes programmerne under den nye flerårige finansielle ramme⁵. Samtidig blev der fortsat udbetalt penge til projekter i henhold til de programmer, der fik bevilget støtte i den foregående FFR-periode 2007-2013. Som angivet i sidste års artikel 318-rapport⁶ vil rapporteringen i 2014 omfatte både de tidlige signaler om fremskridt med gennemførelsen af FFR 2014-2020-programmerne og tilgængelige tilbagemeldinger om resultater og virkninger af projekter, der er blevet finansieret af tidligere programmer i FFR 2007-2013. Rapporteringen bygger på oplysninger i Kommissionens afdelingers årlige aktivitetsrapporter, som omfatter overvågningsdata og resultater fra Revisionsrettens evalueringer og forvaltningsrevisioner. Disse årlige aktivitetsrapporter giver detaljerede oplysninger om indikatorer for fremskridt med at nå målene for de forskellige EU-politikker. I sammenfatningen af Kommissionens resultater på forvaltningsområdet i 2014 findes en oversigt over Kommissionens samlede fremskridt med centrale resultatindikatorer.

De efterfølgende evalueringer af de primære udgiftsprogrammer fra FFR 2007-2013 er endnu ikke tilgængelige. Derfor udgives dette års rapport i den mellemliggende periode mellem en yderligere rapportering af resultaterne af den foregående FFR og påbegyndelsen af udbetalingerne i den nye FFR.

Rapporten er svaret på Parlamentets, Rådets og Revisionsrettens⁷ anmodninger om i højere grad at rette rapporteringens fokus imod budgettets bidrag til Europa 2020 og dets EU-merværdi.

Rapporten indeholder en sammenfatning af fremskridtene med Europa 2020-målene. Et godt eksempel herpå er den måde, hvorpå der gennem "vækst- og beskæftigelsespakken" blev mobiliseret midler som svar på stats- og regeringschefernes initiativ i 2012 til at sætte ekstra skub i opnåelsen af Europa 2020-målene. "Pakken" finansierer initiativer til imødegåelse af økonomisk recession. De resultater, der blev opnået gennem et af disse initiativer, nemlig projektobligationsinitiativet, er blevet tilgængelige i 2014. Rapporten indeholder også eksempler på den merværdi, som skabes af EU-budgettet, og den ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD1), som specielt omhandler EU-initiativernes effektivitet og virkningsfuldhed og de synergieffekter, de skaber ved at bidrage til merværdien for EU.

Endelig er der som i den tidligere udgave vedlagt endnu et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD2) om, hvordan Kommissionen har gennemført handlingsplanen for 2013 for udarbejdelse af artikel 318-evalueringsrapporten.

⁴ Udtrykt i 2011 priser.

⁵ I de forskellige kapitler i denne rapport gives en kort beskrivelse af de vigtigste programmer. Der findes en fuldstændig oversigt på: http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_en.cfm og i [Commission's Programme Statements of operational expenditure](#).

⁶ COM(2014) 383 final og SWD(2014) 200 final af 26. juni 2014.

⁷ Anmodning fremsat af Europa-Parlamentet i dets dischargebeslutning for 2013, af Rådet i dets dischargehenstilling for 2013 og af Den Europæiske Revisionsret i dens årsberetning om budgetgennemførelsen for 2013.

Rapportens opbygning

- Afsnit 1 indeholder en sammenfatning af fremskridtene med at nå Europa 2020-målene og illustrerer, hvordan EU-budgettet blev mobiliseret til at dække interne og eksterne politiske prioriteringer. Eksempel 1 viser, hvordan EU-budgettet fremmede støtte til vigtige infrastrukturprojekter gennem projektobligationsinitiativet. Eksempel 2 viser merværdien af EU-budgettet for koordinering af finansiel, organisatorisk og humanitær bistand i forbindelse med Ebola-epidemien i Afrika.
- Afsnit 2 giver et udtømmende overblik over de resultater, der er opnået med EU's midler, for hvert af FFR-udgiftsområderne. Det er delt i to hovedkapitler: de interne EU-politikker og Unionens eksterne politikker. Inden for denne struktur gør Kommissionen rede for de resultater og virkninger, der er opnået ved hjælp af programmerne, og de operationelle aspekter, der er knyttet til programmernes resultater.
- Afsnit 3 giver et sammendrag af de primære resultater og konklusioner.

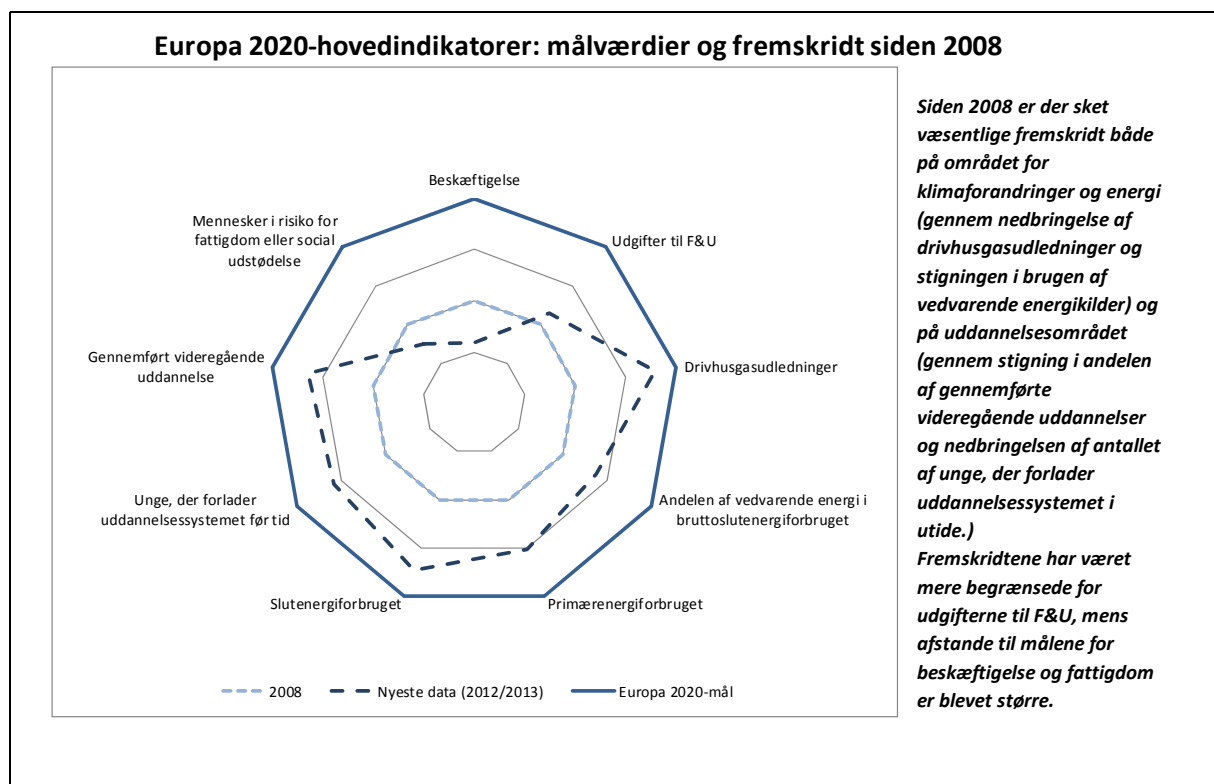
1. EUROPA 2020 og merværdien af EU-budgettet

1.1 Sammenfatning af fremskridtene med Europa 2020-målene

Europa 2020 er Den Europæiske Unions tiårige vækst- og beskæftigelsesstrategi, som blev igangsat i 2010. For at nå sit mål om intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst bygger strategien på fem overordnede mål om beskæftigelse, forskning og udvikling, klima og energi, uddannelse og bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse, som hver medlemsstat har omsat i nationale mål. Budgettet for FFR 2014-2020 er et af EU's midler til at nå disse mål.

De nationale regeringer spiller en fremtrædende rolle i leveringen af resultater. På de fleste områder er de nationale mål ikke tilstrækkeligt ambitiøse til samlet set af nå op på EU's ambitionsniveau⁸, og EU-budgettet, der i sig selv udgør ca. 2 % af de samlede offentlige udgifter i EU, er ikke tilstrækkeligt til at afhjælpe denne mangel.

Diagrammet nedenfor viser fremskridtene siden 2008 og afstanden til de centrale Europa 2020-mål.



Kilde: Eurostat, 2. marts 2015.

Hvor det er muligt, er kapitlerne i denne rapport struktureret ud fra Europa 2020-prioriteringerne intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, og resultaterne af EU-programmerne er knyttet til Europa 2020-målene. De rapporterede resultater under hvert kapitel bør fortolkes i lyset af de ovenfor beskrevne generelle fremskridt med Europa 2020-målene.

⁸ COM(2015) 100: "Resultater af den offentlige høring om Europa 2020-strategien for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst", s. 2.

EU-budgettet bruges både til støtte for de langsigtede Europa 2020-mål og til at klare kortsigtede udfordringer. De to nedenstående eksempler illustrerer, hvordan EU-midler målrettes mod kortsigtede politiske prioriteringer, såvel på det interne som det eksterne område.

1.2 Eksempler på, hvordan EU-budgettet blev anvendt til at dække interne og eksterne politiske prioriteringer

Eks. 1 – VÆKST- OG BESKÆFTIGELSESPAKKEN: Hvordan projektobligationsinitiativet virkede som løftestang for yderligere finansiering af vigtige infrastrukturprojekter

For at sætte ekstra skub i opnåelsen af Europa 2020-målene vedtog EU's stats- og regeringschefer i juni 2012 den såkaldte vækst- og beskæftigelsespakke. Dette initiativ indeholder flere specifikke foranstaltninger, der skal iværksættes af medlemsstaterne, Kommissionen og EIB⁹. En af disse foranstaltninger var igangsættelsen af pilotprojektet "projektobligationsinitiativet" (PBI), som finansieres af EIB og støttes med 230 mio. EUR fra EU-budgettet. Det blev anslået, at PBI-pilotprojektet ville skabe grobund for yderligere investeringer på op til 4,5 mia. EUR i pilotprojekter inden for central transport-, energi- og bredbåndsinfrastruktur og give beskæftigelse og samtidig bidrage til fremtidens økonomiske vækst og beskæftigelse.

Den dokumentation, der blev tilgængelig i 2014 for projektobligationsinitiativet, viste, at initiativet kunne mobilisere ekstra støtte. Ud af de 4,5 mia. EUR til projektkapitalomkostninger blev ca. 2,1 mia. EUR dækket via EU/EIB's forøgelse af kreditværdigheden i infrastrukturprojekter på tværs af de tre sektorer, og op til ca. 2 mia. EUR i yderligere projektkapitalomkostninger skal dækkes i den nærmeste fremtid.

Hidtil er der indgået finansielle aftaler om fire projekter, der modtager bidrag fra EU-budgettet:

1. Den nye belgiske A11-motorvej (samlet projektomkostning 657,5 mio. EUR): Når A11 er færdiganlagt, vil den sikre en direkte motorvejsforbindelse mellem havnen i Zeebrugge og det europæiske motorvejsnet.
2. Udvidelsen af den tyske A7-motorvej mellem Bordesholm og Hamburg (samlet projektomkostning 772 mio. EUR): A7 er den længste motorvej i Tyskland og en af de vigtigste nord-sydgående forbindelser mellem Skandinavien og Centraleuropa. Projektet muliggør en øget trafikmængde på motorvejen.
3. Bredbåndsinfrastrukturprojektet Axione i Frankrig (samlet projektomkostning 189,1 mio. EUR): EIB's struktur til forøgelse af kreditværdigheden med støtte fra EU-budgettet i form af en remburs gav selskabet mulighed for at udstede Europas første noterede og kreditvurderede projektobligation i telekommunikationssektoren. Projektet støtter vedligeholdelse og udvidelse af bredbåndsnettet i egne med lav befolkningstæthed.
4. Offshore-transmissionsprojektet Greater Gabbard på 504 MW (OFTO) i Det Forenede Kongerige (samlet projektomkostning 420 mio. EUR): Dette var det første OFTO-projekt, der var tilstrækkelig stort til at tiltrække interesse fra kapitalmarkedet. Greater Gabbard-transaktionen demonstrerede den betydelige prisfordel, der ved hjælp af en forøgelse af kreditværdigheden takket være PBI kunne opnås ved en offentlig obligationsudstedelse sammenlignet med konventionelle banklån.

⁹ Den 4. udgave af artikel 318-rapporten indeholdt oplysninger om omlægning af strukturfondene for at sætte skub i vækst og beskæftigelse.

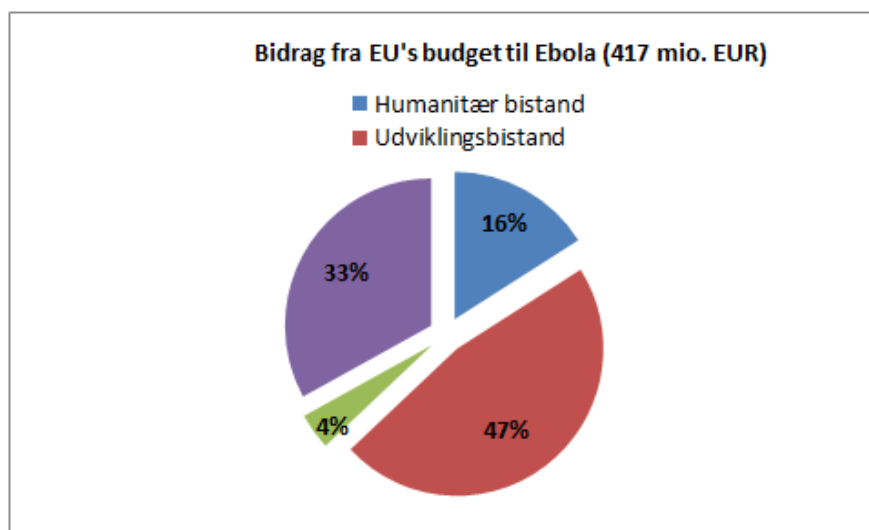
Den gearingsgrad¹⁰, der hidtil er opnået på de underskrevne transaktioner, er ca. ni. Sammenlignet med EIB's foranstående långivning havde den efterstillede placering, som EIB i henhold til PBI indtog, en påviselig katalytisk virkning med hensyn til at tiltrække private investorer til projekterne. EIB's rolle som leverandør af øget kreditværdighed gav private investorer sikkerhed for, at banken ville blive inddraget på et tidligt tidspunkt i projektudbuddet. Dette gjorde det muligt at give de obligationer, som blev udstedt af de respektive projektselskaber, en attraktiv risikoprofil set med en lang række institutionelle investorers øjne. Projektobligationsmuligheden gav i tilknytning til den øgede kreditværdighed takket være PBI den offentlige myndighed betydelige prisfordele sammenlignet med bankfinansiering og dermed også forbrugerne en større værdi for pengene.

I vækst- og beskæftigelsespakken var der også afsat en større andel af strukturfondene (nu kaldet de europæiske struktur- og investeringsfonde – ESI-fondene) til væksthæmmende foranstaltninger såsom støtte til forskning og innovation, SMV'er og beskæftigelsesfremme. Kapitel 2.1 B i denne rapport indeholder en mere detaljeret redegørelse for ESI-fondenes resultater på disse områder og for de investeringer, der blev mobiliseret hertil i henhold til den nye FFR.

Eks. 2 – EBOLA-BEKÆMPELSE: Hvordan en koordineret EU-indsats bidrog til hurtigt at mobilisere finansiell, organisatorisk og humanitær bistand i forbindelse med Ebola-epidemien i Afrika

Ebola-pandemien i 2014 er en igangværende krise, som omfatter og berører hele verden. Den var koncentreret i tre vestafrikanske lande (Liberia, Sierra Leone og Guinea), og ved udgangen af 2014 havde den kostet ca. 8 800 mennesker livet, og over 22 000 var blevet smittet. Udryddelse af Ebola kræver en lokal indsats, der i vidt omfang er afhængig af bidrag fra hele verden.

Som led i den internationale indsats mobiliserede EU hurtigt mere end 1,1 mia. EUR¹¹ inden december 2014 til bekæmpelse af epidemien. Bidraget fra EU's budget udgjorde ca. 417 mio. EUR¹² og blev fundet på forskellige udgiftsområder som vist nedenfor.



¹⁰ Samlet projektkomkostning pr. forpligtet EU-bidrag.

¹¹ Denne figur indeholder støtte fra medlemsstaterne og fra Kommissionen.

¹² Midlerne omfattede 68,5 mio. EUR i humanitær bistand kanaliseret gennem de humanitære partnerorganisationer til at dække de mest akutte behov, 194 mio. EUR i udviklings- og hurtig genopbygningsbistand for at styrke regeringernes kapacitet til at yde vitale offentlige tjenester, 16,5 mio. EUR gennem støtte fra stabilitetsinstrumentet IcSP til bekæmpelse af spændinger og fjendtligheder i de berørte lande og 138 mio. EUR til forskning i henhold til Horisont 2020 og Initiativet om innovative lægemidler.

EU-budgettet bidrager til epidemioovervågning, diagnostik, behandling og forsyning med lægemidler og medicinsk udstyr, udsendelse af læger, sygeplejersker og mobile laboratorier, uddannelse af sundhedspersonale og oplysningskampagner. Desuden var det EU's opgave ud over at koordinere indsatsen at styrke tredjelændenes kapacitet til at imødegå disse trusler. EU støttede stabiliseringen af de berørte lande og hjælper i øjeblikket med genopbygningen af dem.

I hele 2014 demonstrerede EU sin merværdi i flere henseender:

- **Virkningsfuldhed:** EU's indsats var den eneste mulighed for at levere hurtige og effektive resultater på en koordineret måde. Således koordinerede EU den præventive indsats inden for EU i form af f.eks. udveksling af oplysninger og bedste praksis, uddannede sundhedspersonale og opretholdt et omfattende netværk af humanitære eksperter på stedet.
- **Effektivitet:** Indsatsen på EU-plan gav bedre udbytte for pengene, fordi ressourcerne og ekspertisen blev samlet. Man kunne opnå stordriftsfordele og dermed en merværdi. F.eks. via Horisont 2020 udvikles der omkostningseffektive behandlinger, vacciner og hurtige diagnosticeringsmetoder.
- **Synergieffekt:** EU's indsats supplerede den indsats, der blev ydet af medlemsstaterne, og udløste en løftestangseffekt, idet den mindskede forskellene og skabte synergieffekter.

I det følgende gennemgås bidragene fra de forskellige EU-programmer til den samlede indsats.

Personale og udstyr

Ebola-situationen bliver nøje overvåget af EU's katastrofeberedskabskoordineringscenter (ERCC), som udgør et indsatsknudepunkt under EU's Ebola-koordinator Christos Stylianides' myndighed. ERCC tjener som platform for koordineringen af den europæiske bistand, så den formidles effektivt. Der er oprettet en Ebola-taskforce, der mødes dagligt for at definere fælles indsatser.

Et andet kritisk element har været lufttransporten af sundhedspersonale og forsyninger ind i og rundt i området. Med støtte fra ERCC blev der indsat et nederlandsk marinefartøj til at levere 5 000 tons bistandsudstyr fra ni medlemsstater, bl.a. ambulancer, lastbiler, mobile hospitaler og beskyttelsesudstyr. EU indførte også et medicinsk evakueringsystem for alle internationale hjælpearbejdere – en afgørende forudsætning for at sikre, at flere hjælpearbejdere kunne rejse til området.

Forskning

Efter Verdenssundhedsorganisationen WHO's opfordring til det internationale samfund om at hjælpe den i kampen mod Ebola mobiliserede Kommissionen midler fra Horisont 2020 og igangsatte på rekordtid forskningsprojekter allerede i oktober 2014. Parallelt hermed mobiliserede Initiativet om Innovative Lægemidler (IMI), et offentlig-privat partnerskab mellem Europa-Kommissionen og lægemiddelindustrien i Europa, 101 mio. EUR i bidrag fra lægemiddelindustrien.¹³

Kommissionen hjælper også med overvågning og kortlægning af epidemien. Gennem det fælles Forskningscenter bistår EU WHO med at udvikle dens fare- og risikovurderingssystem HDRAS, som

¹³ http://ec.europa.eu/research/health/infectious-diseases/emerging-epidemics/ebola_en.html.

bruges til at overvåge det aktuelle udbrud i områder og lande, der allerede er ramt, identificere yderligere spredning af sygdommen så tidligt som muligt og identificere responsforanstaltninger.

En koordineret forskningsindsats både i nødsituationer og mellem epidemierne er et væsentligt element i effektiv og hurtig reaktion på fremtidige udbrud af infektionssygdomme. Derfor er Kommissionen gået i spidsen for oprettelsen af det globale forskningssamarbejde om et infektionssygdomsberedskab, hvor bidragydere fra alle kontinenter samles om at finansiere forskning. Målet er at kunne iværksætte et effektivt forskningsberedskab inden for 48 timer efter et udbrud.

Folkesundhed og beredskab i Europa

Via Sundhedsprogrammet forenede flere laboratorier kræfterne om at forbedre diagnosticeringskapaciteten gennem aktiviteter som udarbejdelse af operationelle beredskabsplaner, indkøb af materiale (diagnosekit), uddannelse af personale og gennemførelse af eksterne kvalitetssikringsopgaver. Over 220 prøver blev testet i netværket, som også stillede uddannet personale til rådighed til lignende laboratoriearbejde i Vestafrika (Guinea og Liberia). Denne erfaring er yderst vigtig, da den bliver en reference for beredskabet på Europæisk plan i tilfælde af lignende udbrud.

Der blev også gjort forberedelser til Ebola-tilfælde i EU, bl.a. udpegning af 50 centre på tværs af EU med over 20 000 hospitalssenge, et netværk af specialiserede laboratorier, ambulance- og lufttransport, uddannelse af sundhedspersonale i tusindvis og offentliggørelse af informative meddelelser i havne og lufthavne og i massemedierne. Desuden blev der i oktober 2014 i samarbejde med WHO oprettet en EU-mekanisme til medicinsk evakuering af Ebola-tilfælde fra Afrika til Europa. I henhold til denne mekanisme blev fire Ebola-patienter overført til et hospital i Europa.

Regionalt beredskab

Til støtte for det regionale beredskab i Vestafrika (og længere væk) blev der ydet bistand fra Instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred (IcSP), og andre igangværende EU-programmer, f.eks. i form af hjælp til at indrette og udstyre en Ebola-behandlingsenhed i Elfenbenskystens centrale hospital, hjælp med levering af vand og sanitære installationer med hygiejneinstrukser i Guinea-Bissau og etablering af en facilitet i Burkina Faso til støtte for den nationale beredskabsplan.

Med hensyn til reaktionen på Ebola-udbruddet i almindelighed og virkningen af EU's interventioner i særdeleshed er der allerede igangsat en række erfaringsopsamlingsøvelser, både blandt EU's tjenestegrene og sammen med medlemsstaterne, og på FN-plan med udnævnelsen af et panel på højt plan udnævnt af FN's generalsekretær. Resultaterne af disse forskellige øvelser bliver tilgængelige i 2015.

2. OVERSIGT OVER DE OPNÅEDE RESULTATER

Følgende afsnit indeholder en oversigt over de resultater, der er opnået i 2014 for de vigtigste finansielle programmer. Det er opbygget efter udgiftsområder. Kapitel 2.1-2.3 indeholder en redegørelse for Unionens interne politikker og kapitel 2.4 for Unionens eksterne politikker. Fokus ligger på de første resultater, idet resultaterne på længere sigt og virkningerne endnu ikke er synlige.

Hvert kapitel er struktureret som følger:

1. et afsnit om de FFR 2014-2020-programmer, der er omfattet af udgiftsområdet, deres finansielle dækning og i relevant omfang, hvordan de bidrager til Europa 2020-strategien et overblik over tidlige fremskridt med gennemførelsen hvis muligt
2. et afsnit om resultater og virkninger, der er opnået med de programmer, der er finansieret i henhold til FFR 2007-2013, herunder eksempler på deres merværdi for EU, og
3. et afsnit om de operationelle resultater med beskrivelse af dokumentationen for operationelle aspekter af resultaterne samt Kommissionens initiativer til at forbedre programforvaltning og gennemførelsen med henblik på at højne programmernes resultatniveau.

2.1 Intelligent og inklusiv vækst (udgiftsområde 1)

A) KONKURRENCEEVNE FOR VÆKST OG BESKÆFTIGELSE (udgiftsområde 1a)

I 2014 er de primære programmer under udgiftsområde 1a "Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse" (som udgør 95 % af de forpligtede midler) Horisont 2020, store infrastrukturprojekter (EGNOS og Galileo, ITER og Copernicus), Connecting Europe-faciliteten (CEF) og Erasmus+-programmet¹⁴, som støtter initiativer inden for uddannelse, erhvervsuddannelse, unge og idræt. Selv om de finansierede aktioner under COSME-programmet er mindre i absolutte budgettal, er programmet vigtigt for europæiske SMV'er. De resterende mindre programmer udgør 5 % af støtten og har fokus på specifikke spørgsmål, som kræver en løsning på EU-plan.

Med hensyn til budgettets forpligtelsesbevillinger er der tildelt 15,97 mia. EUR til førnævnte programmer under udgiftsområde 1a i 2014, hvilket repræsenterer 12 % af det samlede EU-budget for 2014 på udgiftsområde 1-4.

Program	Budget 2014: forpligtelsesbevillinger (mio. EUR)
Horisont 2020, rammeprogram for forskning og innovation	9 023,1
Store infrastrukturprojekter (ITER, EGNOS og Galileo, Copernicus)	2 418,9
Connecting Europe-faciliteten (CEF)	1 976,2
Uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og idræt (Erasmus+)	1 558,8
Virksomheders konkurrenceevne og SMV'er (COSME)	254,1
Andre (f.eks. PSCI Told, Fiscalis, EaSI, EGF)	743,6
I ALT	15 974,7

¹⁴ En kombination af alle EU's tidligere ordninger for uddannelse, erhvervsuddannelse, unge og idræt, herunder programmet for livslang læring (Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius og Grundtvig), Aktive unge og fem internationale samarbejdsprogrammer (Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink og programmet for samarbejde med de industrialiserede lande).

Disse finansielle hovedprogrammer bidrager til Europa 2020-prioriteterne om intelligent og bæredygtig vækst. De støtter investering i Europas fremtid gennem en række forskellige programmer rettet mod at sætte skub i forskning og innovation, forbedre kompetenceniveauet og (livslang) uddannelse, fremme iværksætterlysten, lette brugen af intelligente net og digital økonomi, opbygge sammenkoblede transeuropæiske net, investere i tværeuropæiske infrastrukturer og sigte mod større energi- og ressourceeffektivitet.

Det overordnede Europa 2020-mål om at øge EU's investeringer i F&U til 3 % af BNP kan ikke nås – og det har heller aldrig været meningen – alene med EU-midler, idet det repræsenterer ca. 10 % af alle offentlige F&U-udgifter, som primært afholdes af medlemsstaterne. EU-budgettet skal maksimere virkningerne af EU-støtten ved at fremme partnerskaber med og blandt medlemsstaterne og organisationer i den private sektor gennem fælles programmering og offentlig-private partnerskaber (OPP'er) og ved at frembringe en løftestangsvirkning af EU-støtten gennem finansielle faciliteter under Horisont 2020, CEF og COSME.

Programmerne under dette udgiftsområde gennemføres ved direkte forvaltning. Fra 2014 har gennemførelsen af dem været delvis udliciteret til fem forvaltningsorganer: REA, ERCEA, EASME, INEA og EACEA.

I 2014 blev alle programmer under dette udgiftsområde igangsat. Indkaldelserne under Horisont 2020 i 2014 har allerede vakt stor interesse. I alt 79 afsluttede indkaldelser resulterede i 1 410 indgåede tilkudsaftaler. Navnlig var efterspørgslen efter mobilitetsstøtte fra Erasmus+ større end forventet (ca. 21 000 projekter indsendt på området uddannelse og erhvervsuddannelse og over 11 000 på ungeområdet), og efterspørgslen efter støtte til samarbejdsprojekter (ca. 12 000 indsendte projekter) var meget stor sammenlignet med det tilgængelige budget (udvælgelsesprocenter på ca. 15 % eller derunder i de fleste tilfælde). Forskningsrammeprogrammets popularitet er blevet yderligere understreget af antallet af tredjelande, som anmodede om at blive associeret med det. I løbet af 2014 blev der indgået Horisont 2020-associeringsaftaler med 12 lande¹⁵, og endnu to har anmodet om associering¹⁶. Der blev også fornyet videnskabs- og teknologiaftaler med USA, Ukraine og Kina.

Med hensyn til Galileo, EGNOS og Copernicus er Kommissionens udfordring i 2015-2020 at fremme stigningen i brugersamfundenes og de kommercielle aktørers anvendelse og kommercielle udnyttelse heraf¹⁷. Det er stadig i den tidlige fase, men der er fortsat positive udsigter til, at rækken af tjenesteydelser, der skal leveres, kan fortsætte med at vokse som planlagt, og den kommercielle anvendelse af de udbudte tjenesteydelser bliver tilfredsstillende.

Resultater og virkninger opnået med FFR 2007-2013-programmerne

Det syvende rammeprogram for forskning, teknologisk udvikling og demonstration (RP7)

EU's forskningspolitik bidrog gennem RP7 til Europa 2020's overordnede mål om at øge investeringerne i forskning og udvikling (F&U) til 3 % af BNP (2,02 % i 2013). Mens resultaterne af det

¹⁵ Albanien, Bosnien og Hercegovina, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro, Serbien, Tyrkiet, Island, Norge, Israel, Moldova, Færøerne og Schweiz (Schweiz har været associeret med nogle dele af Horisont 2020, EURATOM og ITER indtil 31. december 2016 med tilbagevirkende kraft fra 15. september 2014 efter indgåelsen af den politiske aftale med EU, der fulgte den schweiziske folkeafstemning).

¹⁶ Georgien og Armenien.

¹⁷ I 2013 blev det årlige globale marked for globale satellitnavigationsprodukter og -tjenester værdisat til 175 mia. EUR, og det forventes at stige til 237 mia. EUR inden 2020.

igangværende arbejde med den efterfølgende evaluering afventes, kan de senest tilgængelige statistikker over deltagelsen i RP7 tjene til at vise, at de i alt 487 afsluttede indkaldelser i perioden 2007-2013 tiltrak næsten 136 000 forslag fra over 600 000 organisationer og enkeltpersoner som ansøgere. Heraf fik ca. 20 % støtte. De samlede projektkomkostninger ved de valgte forslag i perioden 2007-2013 blev 64,3 mia. EUR, og den ansøgte EU-støtte hertil var 45,4 mia. EUR ud af det samlede budget på 55,5 mia. EUR.¹⁸

Små og mellemstore virksomheder (SMV'er) står for 46 % af alle erhvervsvirksomheder, som deltog i projekter i perioden 2007-2013. **SMV-deltagelsen i samarbejdsbaserede forskningsprojekter nåede op på 17,4 % (i oktober 2013) og dermed over målet på 15 %.** Det gennemsnitlige EU-bidrag pr. SMV, der deltog i RP7 i 2007-2013-perioden, var 259 772 EUR.

I december 2014 var 48 % af alle RP7-forskningsprojekter færdige. De genererede over 38 600 publikationer som videnskabeligt udbytte, hvoraf næsten 40 % blev offentliggjort i peer review-vurderede tidsskrifter med stor gennemslagskraft.

De 7 288 fuldførte RP7-projekter gav ifølge indberetninger et teknologisk udbytte på 1 586 ansøgninger om intellektuelle ejendomsrettigheder, herunder 1 291 patentansøgninger¹⁹ (81 %). Dette forholdsvis høje antal patentansøgninger er tegn på det innovationspotentiale til mulig udnyttelse, der ligger i den udførte forskning.

RP7-deltagelsen bidrog også til varige beskæftigelsesniveauer for forskere i Europa. Ifølge en evaluering fra 2014 **ansatte de støttemodtagende forskningsteam ca. 142 000 ekstra forskere i løbet af gennemførelsen af RP7-projekterne.** Ca. 43 % forblev i deres forskerteam efter projektets fuldførelse (hvilket er en nettotfastholdelse på 1 ud af 2,3 ansatte forskere). **Dette svarer til en anslået jobskabelse på 61 000 ekstra stillinger i de deltagende organisationer efter fuldført projekt.** Deltagelsen i rammeprogrammet bidrog også til at øge andelen af kvindelige og internationale forskere i støttemodtagernes forskningsteam.²⁰

Imens støttede Marie Skłodowska-Curie-aktionerne i 2007-2013-perioden ca. 50 000 forskere (herunder ca. 10 000 ph.d.-kandidater) af 136 forskellige nationaliteter, som arbejdede i over 81 lande.

Nobelpriserne i medicin for 2014 blev tildelt professor Edvard I. Moser, May-Britt Moser og John O'Keefe i fællesskab for deres opdagelse af gitterceller i hjernen, som sætter mennesket i stand til at orientere sig. Disse resultater blev især baseret på samarbejdsbaserede sundhedsforskningsprojekter under RP5 og RP7. Edvard Moser og May-Britt Moser er også EFR-støttemodtagere og har været projektkoordinatorer på Marie Skłodowska-Curie-projekter. Nobelprisen i kemi for 2014 blev tildelt professor Stefan W. Hell fra det tyske kræftforskningscenter. Han var i 1996-1997 Marie Skłodowska-Curie-forskningsstipendiat.

¹⁸ CORDA, dataudtræk af 19.5.2015. Resten af støtten gik til risikodelingsfaciliteten, ITER, fusionsprogrammet, direkte aktioner (Det Fælles Forskningscenter) og administrative udgifter.

¹⁹ Desuden er der meldt om 295 patentansøgninger inden for informations- og kommunikationsteknologiprogrammet.

²⁰ Ifølge den samme 2014-evaluering var 44 % af de ekstra ansatte forskere kvinder. Med hensyn til ansættelse af internationale forskere var forskerteam under RP7- særprogrammerne "Kapacitet" og "Samarbejde" mindre tilbøjelige til at ansætte internationale forskere end under særprogrammerne "Idéer" og "Mennesker". I "Mennesker" kom over to tredjedele af de ekstra ansatte forskere fra udlandet, tæt fulgt af "Idéer" (62 %). I "Kapacitet" og "Samarbejde" lå andelen af ekstra ansatte internationale forskere dog væsentlig lavere end rammeprogrammets gennemsnit på 50 %.

Mere end ét ud af fem RP7-projekter under særprogrammet "Samarbejde" har en deltager fra et tredjeland (22 %) blandt 105 forskellige tredjelande. De fremherskende forskningsområder med deltagelse fra tredjelande er sundhed, fødevarer, landbrug og bioteknologi, IKT og miljø. USA og BRIK-landene udgør de fem største deltagende tredjelande.

En undersøgelse fra 2014 blandt internationale RP-deltagere i RP7-særprogrammet "Samarbejde" viste, at fordelene ved internationalt RP7-samarbejde er større end ved nationale støtteordninger, fordi RP-deltagelsen giver bedre:

- adgang til det internationale forskersamfund/-netværk
- kontakt til førende forskere inden for feltet
- ry, position og status for de deltagende forskere/organisationer
- løftestangsvirkning af tilgængelige midler/ekstra midler
- betingelser for etablering af internationale konsortier.

Store infrastrukturprojekter

I 2014 underskrev Schweiz en associeringsaftale med EU og Euratom om visse dele af Horisont 2020, Euratom-forskningsprogrammet og ITER-aktiviteter for perioden 2014-2020. Denne aftale sikrer derfor Schweiz' deltagelse i ITER-aktiviteter og giver Schweiz mulighed for at være fuldgældigt medlem af Det Europæiske Fællesforetagende for ITER (F4E), som har til opgave at formidle EU's bidrag til ITER-organisationen.

De finansielle programmer, der støtter de europæiske satellitnavigationssystemer (EGNOS og Galileo) og det europæiske jordobservationssystem GMES-Copernicus fortsatte med at levere resultater i 2014.

Ca. 65 % af alle eksisterende modeller af udstyr til modtagelse af satellitnavigationssignal er nu kompatible med EGNOS, hvilket betyder, at dette udstyr kan bruge EGNOS-meddelelsen. I Europa er der i øjeblikket over 170 tilgængelige EGNOS-baserede indflyvningsveje til over 110 lufthavne i 15 lande, hvilket gør det muligt at navigere bedre ved landing i en lufthavn ved nedsat sigtbarhed. Airbus A350 er det første store kommercielle fly, der har mulighed for at lande med EGNOS. Blandt de 750 bindende ordrer var der flest bestillinger på EGNOS. EGNOS anvendes også til indlandsskibsfarten på den 400 km lange ungarske strækning af Donau. Et multinationalt olie- og gasselskab er i færd med at udstyre alle sine 1 500 lastbiler i Italien og 400 lastbiler uden for Italien med EGNOS-kompatible anordninger til overvågning af transporten af kulbrinter. Ca. 90 % af de avancerede mejetærskere, der sælges i øjeblikket af førende producenter af landbrugsmaskiner, er udstyret med EGNOS-kompatible modtagere.

Galileo-programmet er efter nogle forsinkelser og deraf følgende korrigerende handlinger nu tilbage på rette kurs. I august 2014 blev to Galileo-satellitter sendt i ubrugeligt kredsløb på grund af en fejlopsendelse. De er siden blevet manøvreret på plads i det rette næsten cirkulære kredsløb, og deres testresultater viste sig at være positive. Opsendelsen af Galileo-satellitterne blev genoptaget i marts 2015, hvormed den overordnede plan for opsendelsen af Galileo-konstellationen blev fulgt. Med hensyn til Copernicus blev Sentinel-1A opsendt i april 2014. Fire måneder senere hentede den data, som er blevet brugt til at kortlægge den revne, som opstod ved det største jordskælv, der har ramt det nordlige Californien de seneste 25 år. Dette viser, at den europæiske satellitindustri er i stand til at samarbejde på globalt plan.

Lånegaranti for transeuropæiske transportnetprojekter

Lånegarantiinstrument for transeuropæiske transportnetprojekter (LGTT) er Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbanks fælles finansielle instrument, som de oprettede i 2008 for at sætte fart i gennemførelsen af TEN-T-infrastrukturprojekter. Kommissionens kapitalbidrag på 250 mio. EUR havde ved udgangen af 2014 virket som løftestang for en samlet kapitalinvestering på over 12 mia. EUR i de seks trafikrelaterede TEN-T-transaktioner med indtægtsrisiko i Frankrig, Tyskland, Portugal, Spanien og Det Forenede Kongerige i havne-, vej- og jernbanesektoren.

Erasmus og Marie Skłodowska-Curie

De europæiske aktioner på mobilitetsområdet bidrog til det overordnede Europa 2020-mål om, at "mindst 40 % af de 30-34-årige skal have en videregående uddannelse" (nu 36,9 %). **Siden Erasmus blev igangsat, har programmet sikret over 3 mio. støttemodtagere den ønskede mobilitet.**

I 2014 blev man færdig med en undersøgelse af virkningerne af mobilitet for de studerendes kvalifikationer og beskæftigelsesegnethed og konklusionen blev, at **52 % af de Erasmus-studerende øgede deres beskæftigelsesegnethed takket være erfaring fra ophold i udlandet**²¹. Deres kompetencer er meget efterspurgt hos arbejdsgiverne, som udtrykte, at erfaring fra udlandet er vigtig for beskæftigelsesegnetheden. Ifølge undersøgelsen er Erasmus-studerende bedre stillet med hensyn til at få deres første job og til at styrke deres karriereforløb²².

COSME (Virksomheders konkurrenceevne og små og mellemstore virksomheder (SMV'er)) og underprogrammet Erasmus for unge iværksættere

De europæiske aktioner forbedrede erhvervs klimaet for virksomhederne ved at bidrage til at mindske tidsforbrug og omkostninger ved opstart af virksomhed fra 5,4 arbejdsdage i 2012 til 3,5 i 2014 (nedbringelse på 35 %) med en gennemsnitlig omkostning på 313 EUR i 2014 i forhold til 372 EUR i 2012 (nedbringelse på 15 %).

Evalueringen af Erasmus-programmet for unge iværksættere viste, at 36,5 % af de potentielle iværksættere startede virksomhed efter udvekslingen. På baggrund af faldet i virksomhedsstarter i Europa i 2009-2011 på 5 % og et fald på 3 % i antallet af mikrovirksomheder i 2010-2012 er dette et positivt og opmuntrende resultat. Blandt andre bemærkelsesværdige aspekter, som blev påvist ved evalueringen, kan nævnes det forholdsvis høje antal nye iværksættere, som har overlevet, sammenlignet med gennemsnittet for europæiske SMV'er og deres evne til at ansætte flere medarbejdere: Kun 79 % af nystartede europæiske virksomheder overlever de første to år, og kun 57 % af dem når at fylde tre år, mens 87 % af nye iværksættere fra Erasmusprogrammet for unge iværksættere stadig driver virksomhed.

Andre programmer

Dokumentationen for resultaterne af mindre programmer (Fiscalis, Told og Hercule) blev offentliggjort i 2014. Målsætningerne for disse programmer er ikke direkte knyttet til Europa 2020-

²¹ I 2013 igangsatte forskningsteamet fem onlineundersøgelser for at skaffe tilstrækkelige mængder data. Det resulterede i en deltagelse på 56 733 studerende (herunder mobile studerende med eller uden Erasmus-erfaring og ikkemobile studerende), 18 618 alumner (83 % mobile med eller uden Erasmus-erfaring), 4 986 medarbejdere (akademiske og administrative, mobile og ikkemobile), 964 højere læreanstalter og 652 arbejdsgivere (heraf 55 % SMV'er) fra de 34 lande, der deltager i programmet. I alt indkom der 78 891 svar på undersøgelserne.

²² Hver tredje studerende, som var på Erasmus-udveksling, blev tilbudt job i værtsvirksomheden, og omkring hver tiende Erasmus-studerende startede egen virksomhed efter en udstationering.

målene, men de skal dække specifikke behov i forbindelse med samarbejdet mellem medlemsstaterne på områderne beskatning og told og beskyttelse af Unionens finansielle interesser.

Konklusionen på den eksterne evaluering af Fiscalis 2013-programmet var, at programmet gav medlemsstaternes skatteforvaltning midler til effektiv informationsudveksling (f.eks. standardiserede e-blanketter). Omtrent 75 % af budgettet blev forpligtet til drift og support af de IT-systemer, som understøttede informationsudvekslingen mellem skatteforvaltningerne. Et eksempel er det internetbaserede momsinformationsudvekslingssystem VIES, som gjorde det muligt at spare 160 mio. EUR hos erhvervsdrivende og nationale forvaltninger. **Der blev udløst store effektivitetsgevinster, idet programmet strømlinede og forenklede informationsudveksling og overvågning takket være standardisering, digitalisering og interoperabilitet. Med hensyn til virkningsfuldhed bidrog Fiscalis direkte til Unionens bekæmpelse af skatteunddragelse, idet der blev fundet ca. 3,26 mia. EUR i skyldig skat.**

Konklusionen på evalueringen af Told 2013-programmet var, at det bidrog betydeligt til skærpet sikkerhed, beskyttelse af EU's finansielle interesser og lettelse af handelen. De støttede transeuropæiske IT-systemer gjorde det muligt for EU og de deltagende lande at deles om byrden. Desuden bidrog de støttede risikostyringssystemer til **skærpet kontrol med farligt gods og til effektiv identificering og opkrævning af told. Toldunionen er blevet mere sikker, hvilket har haft en direkte og positiv virkning for beskyttelsen af EU's finansielle interesser.** Evalueringen viste også, at de støttede netværksaktioner var afgørende og bidrog til at sikre konsekvent anvendelse af toldlovgivningen, udbredelse af bedste praksis og opbygning af den tillid, der er nødvendig, for at forvaltningerne kan optræde som ét organ.

Evalueringerne udløste en række henstillinger, hvoraf de fleste var af operationel karakter (såsom forbedring af IT-systemer og -programmer). En handlingsplan er under udarbejdelse for, hvordan disse operationelle henstillinger skal efterleves i den igangværende programmeringsperiode.

Konklusionen på evalueringen af Hercule var, at programmet nåede sine mål og tilsigtede virkninger, nemlig at beskytte Unionens finansielle interesser, og at det leverede resultater i form af i) støtte til retshåndhævende myndigheder og toldmyndigheder, ii) styrket samarbejde og iii) adgang til data og analyser. Men evalueringen viste også, at effektivitetsgevinster er mulige, hvis medlemsstaterne udveksler bedste praksis for anskaffelse og offentligt indkøb af udstyr.

Operationelle aspekter ved resultaterne

I 2014 intensiverede Kommissionen udnyttelsen af forvaltningsorganerne efter sin positive erfaring med gennemførelsen af dele af de tidligere FFR-programmer for forskning og innovation. I den sammenfattende rapport for 2014 blev der identificeret en række udfordringer med hensyn til tilsyn med og/eller ansvarlighed hos forvaltningen i forbindelse med overflytningen af programforvaltningen til forvaltningsorganerne og fællesforetagenderne, og der blev foreslået passende afhjælpende foranstaltninger.

Samlet set **gennemførte forskningsgeneraldirektoraterne i 2014 tre større ændringer med henblik på at øge gennemførelsens virkningsfuldhed og effektivitet:**

- **oprettelse af det fælles støttecenter:** Gennemførelsen af RP7 gennem forskellige generaldirektorater og andre organer førte i visse tilfælde til forskellig praksis i forskellige dele af programmet. Dette blev bemærket af Revisionsretten, som opfordrede til konsekvent

og ensartet behandling af alle støttemodtagere og sammenhængende gennemførelse af rammeprogrammet. Kommissionen har taget disse henstillinger til sig og bestemt, at det fælles støttecenters rolle er at koordinere, overvåge og sikre sammenhæng mellem de forskellige gennemførende organer og dermed muliggøre ensartet behandling af støttemodtagerne.

- **oprettelse af en fælles revisionstjeneste:** For Horisont 2020 vil den fælles revisionstjeneste foretage alle revisioner, herunder for forvaltningsorganer og fællesforetagender. Det er et stort fremskridt med hensyn til at sikre en harmoniseret fremgangsmåde og en minimering af revisionsbyrden for støttemodtagerne.
- åbning i 2014 af en **ny online-deltagerportal** med alle relevante oplysninger om EU-programmer for forskning, innovation og konkurrenceevne: Portalen udgør én fælles indgang for Horisont 2020-ansøgere og støttemodtagere til information om alle støtteordninger og alle indkaldelser på området. For at gøre systemet så brugervenligt som muligt beder Kommissionen løbende brugerne om hjælp.

B) ØKONOMISK, SOCIAL OG TERRITORIAL SAMHØRIGHED (udgiftsområde 1b)

Udgiftsområde 1b i den finansielle ramme omfatter Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Samhørighedsfonden (SF), Den Europæiske Socialfond (ESF) – herunder Ungdomsbeskæftigelsesinitiativets specifikke supplerende tildeling, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD). Alle disse programmer gennemføres med delt forvaltning.

EFRU, SF og ESF udgør EU's samhørighedspolitik. Det primære mål er at styrke den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed mellem regionerne og medlemsstaterne ved at koncentrere ressourcerne i mindre udviklede regioner og medlemsstater. Samhørighedspolitikken er også det vigtigste EU-investeringsinstrument til opfyldelse af Europa 2020-målsætningerne om vækst og jobskabelse på EU-plan og strukturreformer på nationalt plan. Samhørighedsfondens midler repræsenterer over 50 % af investeringsbudgettet i en række medlemsstater (HU, SK og LT), hvilket viser dens betydning for disses strategiske investeringer. I andre medlemsstater er bidraget mere beskedent, især i de mere udviklede regioner og medlemsstater ("konkurrenceevneregioner").

Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD) er en ny fond, som bygger på det afbrudte program af samme navn og yder specifik støtte til bekæmpelse af fattigdom med fokus på fødevarer og basal materiel bistand samt social integration af de dårligst stillede.

Med hensyn til budgettets forpligtelsesbevillinger er der blevet afsat 47,5 mia. EUR til programmerne under udgiftsområde 1b for 2014, hvilket er 35,9 % af det samlede EU-budget for 2014 for udgiftsområde 1-4.

Program ²³	Budget 2014: forpligtelsesbevillinger (mio. EUR)
Regional konvergens (mindre udviklede regioner)	23 243,6

Overgangsregioner	4 695,8
Konkurrenceevne (mere udviklede regioner)	7 400,5
Samhørighedsfonden (SF)	7 936,2
Europæisk territorielt samarbejde	505,7
Regioner i den yderste periferi og tyndtbefolkede regioner	209,1
Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede	514,3
Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet (specifikt supplerende tilskud)	1 804,1
Andet	1 187,1
ALLE PROGRAMMER	47 496,4

I alt er der 351,8 mia. EUR til rådighed til investering i samhørighedspolitikken for perioden 2014-2020. Den sene vedtagelse af 2014-2020-lovgivningen i december 2013 forsinkede processen med indgåelse af partnerskabsaftaler og fastlæggelse af de strategiske investeringsprioriteter i medlemsstaterne og vedtagelsen af de operationelle programmer, der skulle udmønte disse prioriteter i investeringer. Dette forhindrede den planlagte igangsættelse af gennemførelsen primo 2014, men Kommissionen satte hastigheden op i opfølgingsarbejdet for at sikre, at alle partnerskabsaftaler blev indgået inden udgangen af 2014. Drøftelserne med medlemsstaterne om de operationelle programmer fortsatte i 2015. De blev afsluttet for FEAD's vedkommende med Kommissionens vedtagelse af alle operationelle programmer inden marts 2015. Inden for samhørighedspolitikken (EFRU, SF og ESF) var 241 operationelle programmer ud af 311 (77 %) vedtaget inden april 2015. Hvad angår Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet var 20 medlemsstater støtteberettigede, og 34 operationelle programmer indeholder et element af Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet. Af disse OP'er er de 33 allerede vedtaget. Yderligere 24 programmer for europæisk territorielt samarbejde med støtte fra EFRU blev vedtaget. For 20 medlemsstaters vedkommende²⁴ er alle OP'er blevet vedtaget, mens der mangler at blive vedtaget en række programmer i Spanien, Italien og den Tjekkiske Republik. Dette betyder, at der i den nye programmeringsperiode kun vil være begrænsede resultater til rådighed fra disse programmer i de første år.

I 2014-2020-perioden vil samhørighedspolitikken programmer blive koncentreret på et begrænset antal politikområder, der bidrager til opfyldelsen af Europa 2020-strategien, og formålet er således at maksimere virkningen af EU's investeringer. I løbet af drøftelserne om OP'erne søgte Kommissionen at knytte investeringsprioriteterne i OP'erne til de problemer, der var blevet identificeret i de landespecifikke henstillinger under det europæiske semester. F.eks. vil samhørighedspolitikken investeringer i Bulgarien være rettet mod at forbedre erhvervs klimaet, især for SMV'er og deres adgang til finansiering, hvilket er et strukturelt problem, der blev identificeret gentagne gange i de landespecifikke henstillinger til denne medlemsstat (2012-2014). Ifølge den tilgængelige information medio marts 2015 vil 86,1 mia. EUR ud af alle EFRU-SF-relaterede OP'er blive investeret i intelligent vækst (40,2 mia. EUR i F&U og innovation, 13,5 mia. EUR i den digitale dagsorden og 32,4 mia. EUR i SMV'er), og 88,2 mia. EUR i bæredygtig vækst (37,6 mia. EUR i kulstoffattig økonomi, 33,5 mia. EUR i transport- og energiinfrastruktur og 17,1 mia. EUR i bevaring og beskyttelse af miljøet). For så vidt angår ESF, bidrager denne fond gennem sine fire temamål til Europa 2020-målene for beskæftigelse, uddannelse og bekæmpelse af fattigdom. Som bidrag til intelligent og inklusiv vækst er der afsat 73,7 mia. EUR²⁵ i de 150 OP'er, der er vedtaget indtil slutningen af april (ud af 187 OP'er) under ESF-programmet, og i aktionerne under Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet til fremme af vedvarende

beskæftigelse af høj kvalitet, social integration, uddannelse, styrkelse af den institutionelle kapacitet og effektiv offentlig forvaltning.

Resultater og virkninger opnået med FFR 2007-2013-programmerne

Samhørighedspolitikens programmer for 2007-2013 fortsætter indtil udgangen af 2015, hvilket betyder, at der stadig bliver gjort yderligere store fremskridt med at nå slutmålene.

De indberettede samhørighedspolitiske resultater frem til 2013 bygger primært på de senest tilgængelige tilsynsoplysninger i de årlige gennemførelsesrapporter, som medlemsstaterne fremsendte medio 2014. De bør ses i lyset af de generelle fremskridt med Europa 2020, der er beskrevet i afsnit 1.1 i nærværende rapport.

For EFRU's og SF's vedkommende er oplysningerne i nedenfor angivne grafer baseret på kerneindikatorer, som kan aggregeres på EU-plan²⁶. For ESF's vedkommende er disse oplysninger primært data om støttemodtagere og resultater fra Expert Evaluation Network, Synthesis report (EEN Report)²⁷, hvori medlemsstaternes indsamlede dokumentation sammenfattes.

Det skal bemærkes, at brugen af indikatorer, for hvilke der kan aggregeres oplysninger på EU-plan, ikke var obligatorisk i perioden 2007-2013, så rapporteringen er ikke altomfattende, dog med undtagelse af den obligatoriske rapportering om deltagere for ESF's vedkommende²⁸. Kerneindikatorerne afspejler kun visse elementer af udbyttet af politikken, ikke de programspecifikke resultater. De illustrerer omfanget af den aktivitet, som udfoldes i henhold til Samhørighedspolitikken, og som bidrager (om end beskedent) til Europa 2020-prioriteringerne.

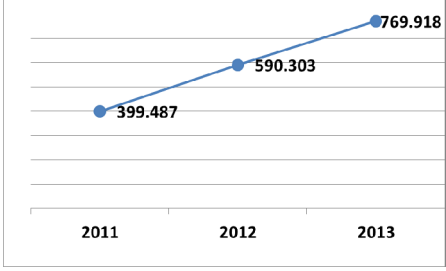
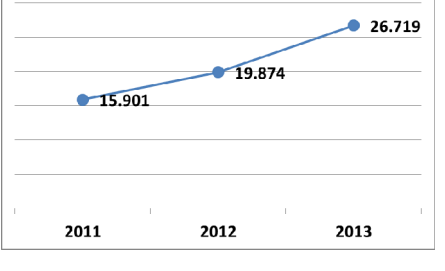
Intelligent vækst (EFRU og ESF)

Baseret på oplysninger fra medlemsstaterne **har de samhørighedspolitiske investeringer i området intelligent vækst bidraget til at sætte skub i beskæftigelsen for højtuddannede og unge, iværksætterlysten og forbedringen af den digitale sammenkobling på tværs af EU.**

F.eks. bidrog EFRU og SF fra 2007-2013 til skabelsen af et stort antal job (fig. 1) og lettede samarbejdet mellem 26 700 virksomheder og forskningsinstitutioner (fig. 2).

For så vidt angår jobskabelse, var dette tal 59 % af det mål, der blev fastsat i 2007, hvilket viser den globale finansielle og økonomiske krises begrænsende virkning. Når dette tal ses i sammenhængen, udgør de job, der blev skabt i 2007-2013, 4,7 % af den stigning i beskæftigelsen, som er nødvendig for at opfylde Europa 2020-målet om en erhvervsfrekvens på 75 %.

Antallet af virksomheder, der fik støtte til at samarbejde med forskningsinstitutioner, var 87 % af det oprindelige mål, hvilket tyder på, at dette mål er nået inden udløbet af 2015. Dog repræsenterer dette tal igen kun en meget lille del af EU's virksomheder.

 <table border="1"> <thead> <tr> <th>År</th> <th>Antal skabte job</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2011</td> <td>399.487</td> </tr> <tr> <td>2012</td> <td>590.303</td> </tr> <tr> <td>2013</td> <td>769.918</td> </tr> </tbody> </table>	År	Antal skabte job	2011	399.487	2012	590.303	2013	769.918	 <table border="1"> <thead> <tr> <th>År</th> <th>Antal virksomheder</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2011</td> <td>15.901</td> </tr> <tr> <td>2012</td> <td>19.874</td> </tr> <tr> <td>2013</td> <td>26.719</td> </tr> </tbody> </table>	År	Antal virksomheder	2011	15.901	2012	19.874	2013	26.719
År	Antal skabte job																
2011	399.487																
2012	590.303																
2013	769.918																
År	Antal virksomheder																
2011	15.901																
2012	19.874																
2013	26.719																
<p>Figur 1: Antal skabte job.</p> <p>Kilde: Årlige gennemførelsesrapporter for EFRU-SF.</p>	<p>Figur 2: Antal virksomheder, der samarbejder med støttede forskningsinstitutioner.</p> <p>Kilde: Årlige gennemførelsesrapporter for EFRU.</p>																

Ved hjælp af EFRU-støtte blev ca. **74 100 projekter inden for forskning, teknologisk udvikling og innovation** (FTU) gennemført, heraf flest i de mere udviklede regioner ("Konkurrenceevneregioner"). **Disse udløste næsten 34 800 fuldtidsforskerstillinger**, som var spredt stort set ligeligt over mindre udviklede regioner ("konvergensregioner") og "konkurrenceevneregioner". Adgang til højkapacitetstelekomunikationsnet er en afgørende faktor for konkurrenceevne og økonomisk vækst. EFRU investerede, især i mindre udviklede regioner, i udvidelse af bredbåndsdækningen. **Bredbåndstilgængeligheden er nu tæt på 100 % i næsten alle egne af EU**, hvilket mindsker de mindre udviklede regioners vanskeligheder med at drive virksomhed ved hjælp af digitale net. Men dækningen er større end husholdningernes udnyttelse, omend disse også har øget brugen betydeligt de seneste år (fra 56 % i 2009 til 76 % i 2013). **Samhørighedspolitikken støttede udbredelsen af bredbånd til yderligere ca. 5 mio. husholdninger inden udgangen af 2013**. Grækenland, Frankrig, Portugal og Polen har haft gennemførelsesproblemer, hvilket Kommissionen søger at afhjælpe i 2014-2020-programmerne.

Erhvervsstøtte har hidtil været hovedkilden til jobskabelse blandt alle de interventioner, der medfinansieres af EFRU. **I alt blev der gennemført over 209 000 EFRU-projekter til støtte for investering i SMV'er i hele EU frem til udgangen af 2013 (82 % af målet)**. Disse skabte direkte mindst **274 000 nye job i SMV'er (mange programmer indberetter ikke denne indikator)**. Yderligere fik ca. **98 000 nye virksomheder i hele EU støtte i opstartsfasen (105 % af det oprindelige mål)**. Viften af EFRU-støtteformer omfattede tilskud og anden finansiel bistand samt rådgivning og vejledning fra EFRU-finansierede erhvervsstøttecentre.

Der findes allerede tidlig feedback fra en analyse af erhvervsstøtten i forbindelse med den igangværende efterfølgende evaluering af EFRU og Samhørighedsfonden: De 394 politiske instrumenter, der hidtil er analyseret nærmere, støttede næsten 240 000 virksomheder, hvoraf 54 % var mikrovirksomheder (under 10 ansatte), 30 % var små virksomheder (10-49 ansatte), og 16 % var mellemstore virksomheder (50-249 ansatte).

Af de 115 000 virksomheder med identificeret erhvervssektor var de 43 % i fremstillingsindustrien, 17 % i engros- og detailhandel, 9 % i IKT-branchen, 6 % i turistsektoren, 7 % i byggebranchen og 25 % i andre sektorer.

Den igangværende efterfølgende evaluering af EFRU dækker også støtte til store virksomheder, og konklusionen er, at 13 % (4,6 mia. EUR) af erhvervsstøtten går til store virksomheder i de syv lande med det højeste absolutte tal for støtte til store virksomheder²⁹. I tre lande – PL, PT og DE – udgør støtten halvdelen af udgifterne. Med hensyn til den andel af støtten, der går til store virksomheder i

forhold til den samlede EFRU-støtte, er der størst fokus på store virksomheder i Østrig, Portugal og den Tjekkiske Republik. I de syv lande, der er undersøgt, blev 2 800 store virksomheder støttet. Den gennemsnitlige støtte beløb sig til 1,6 mio. EUR. pr. virksomhed. Ved ekstrapolering af disse tal kan det anslås, at ca. 4 000 store virksomheder modtog EFRU-støtte i EU som helhed (sammenlignet med 230 000 SMV-projekter). Af EFRU-støtten går 79 % til fremstillingsindustrien.

Vedrørende ESF oplyser EEN-rapporten om resultaterne fra 2007-2013, at mange af interventionerne med ESF-støtte var rettet mod unge. Unge udgjorde over 20,9 mio. (31 %) af det samlede antal deltagere.

På området adgang til beskæftigelse var næsten 5,6 mio. (29 %) af deltagerne unge, og hovedparten kom fra ES, FR og UK.

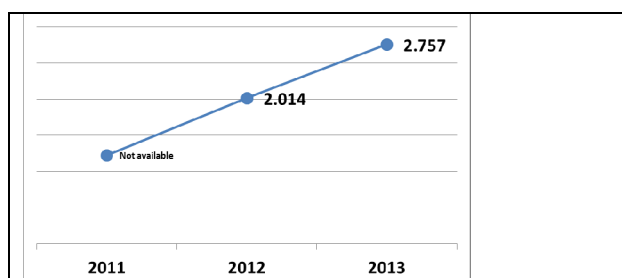
På området for forbedring af humankapitalen var over 10,3 mio. deltagere (40 %) unge i alderen 15-24 år. Dette afspejler den høje andel inden for uddannelse og erhvervsuddannelse, idet mange af disse unge stadig går i skole eller på en videregående uddannelse.

Bæredygtig vækst (EFRU og SF)

Set ud fra de seneste tal fra medlemsstaterne er fremskridtene med de samhørighedspolitiske investeringer i bæredygtig vækst ujævnt fordelt blandt interventionssektorerne. Årsagerne hertil og de korrigerende foranstaltninger, som Kommissionen har iværksat, forklares nedenfor.

Da samhørighedspolitikken har til formål at sikre, at udvikling og økonomisk vækst er bæredygtige, er der investeret i beskyttelsesforanstaltninger mod oversvømmelser og skovbrande. Ved udgangen af 2013 havde **over 7 mio. mennesker nydt godt af oversvømmelsesbeskyttelsesforanstaltninger og over 28 mio. mennesker havde haft gavn af skovbrandsbeskyttelsesprojekter**. Sidstnævnte overstiger allerede 2015-målet (24 mio. mennesker), hvilket tyder på gode fremskridt med investeringerne i denne sektor.

Ved udgangen af 2013 **var der skabt næsten 2 700 MW i yderligere kapacitet i den vedvarende energiproduktion**, hvilket bidrager til det relevante Europa 2020-mål. Denne yderligere kapacitet udgør 0,72 % af den anslåede minimumskapacitet, der er nødvendig for den faktiske elproduktion i hele EU (figur 3).



Figur 3: Yderligere kapacitet til vedvarende energiproduktion (MW).

Kilde: Årlige gennemførelsesrapporter for EFRU-SF.

Dertil kommer, at mange projekter er blevet gennemført med det formål at øge energieffektiviteten i boligblokke og offentlige bygninger, især i EU12-lande, hvor begge bygningstyper sluger store

mængder energi. Disse investeringers virkningsfuldhed og effektivitet bliver vurderet som led i den igangværende efterfølgende evaluering.

Takket være EU-samfinansierede investeringer **havde yderligere over 4,2 mio. mennesker** ved udgangen af 2013 **fået adgang til bedre vandforsyning, og mere end 5,5 mio. mennesker til bedre spildevandsbehandlingsanlæg**. Imidlertid udgør disse resultater kun 25 % af de samlede mål for 2015, og der er alvorlig risiko for, at målene ikke nås. Der er navnlig forsinkelser i projektgennemførelsen i BG, SI og ES på grund af langstrakte procedurer for offentlige indkøb, den økonomiske nedgang i byggebranchen og de efterfølgende konkurser blandt entreprenørerne, langvarige nationale procedurer for fysisk planlægning og i mange tilfælde lav teknisk og finansieringsmæssig kapacitet hos støttemodtagerne, som primært er lokale myndigheder. De forudsætninger, der blev indført med den nye retlige ramme for samhørighedspolitikken, vil medvirke til at undgå disse forhindringer for 2014-2020-programmerne og bør også påvirke projektgennemførelsen positivt i de sidste år af de operationelle programmer for 2007-2013. Disse forudsætninger er rettet mod at afhjælpe problemer, som erfaringsmæssigt er særlig relevante for programgennemførelsen såsom omsætning af EU's særlovgivning i national ret, finansiering af strategiske EU-projekter og administrativ og institutionel kapacitet.

På transportområdet er der blevet anlagt over 3 700 km nye veje, og 1 800 km heraf indgår i TEN-T-nettet. Desuden er mere end 3 000 km jernbaner blevet opgraderet ved hjælp af EU-støtte (72 % af det samlede mål). PL, CZ, PT og BG står for hovedparten af de registrerede fremskridt. Det samme gælder for Ungarn trods nylige bekymringer vedrørende projektudvælgelseskriteriernes lovlighed. Visse projekter er imidlertid fortsat ramt af forsinkelser i procedurerne for offentlige indkøb og planlægning. Det gælder navnlig jernbaneprojekter i samhørighedslande, hvor de indberettede tal ultimo 2013 viser, at kun ca. 20 % af de samlede mål er nået. Der vil blive taget hånd om vanskelighederne i 2014-2016-perioden gennem handlingsplaner defineret i tæt samarbejde mellem Kommissionen og de nationale myndigheder.

Den efterfølgende evaluering af EFRU og Samhørighedsfonden omfattede spørgsmålet om, hvorvidt de årlige gennemførelsesrapporter gav tilstrækkelig information om større projekter³⁰ (mange af dem inden for transport og miljø). Svaret var, at informationen generelt var af ringe kvalitet om overhovedet til stede. Baseret på en undersøgelse af forvaltningsmyndighederne fandt undersøgelsens forfattere samlet set 50 godkendte større projekter, hvor anlægsarbejderne endnu ikke var indledt i oktober 2014. Disse udgør ca. 7 % af de godkendte større projekter. Mere end halvdelen heraf er placeret i EU15.

EFRU har også bidraget til en mere bæredygtig offentlig transport, hvilket ses af følgende eksempel:

Fem større europæiske transportselskaber har forenet kræfterne om et tværnationalt initiativ kaldet "Ticket to Kyoto". Sammen udveksler, nytænker og eksperimenterer de med praktiske løsninger på nedbringelse af CO₂-udledninger fra offentlig transport. Koordineringen blandt fem store operatører af offentlig transport er aldrig set før og illustrerer fint den merværdi, der ligger i samarbejdsinitiativer på EU-plan. Samarbejdet har nedbragt planlægningsomkostningerne ved at øge antallet af mulige leverandører, muliggøre fælles udbud og identificering af betingelserne for optimal gennemførelse og udvikle en fælles tilgang, som kan overføres direkte til andre sektorer.

Inklusiv vækst (EFRU og ESF)

EFRU og ESF arbejder tæt sammen om at sikre, at eksisterende problemer løses på en integreret måde ved at investere både i hård infrastruktur og i bløde foranstaltninger med aktioner som uddannelse og erhvervsuddannelse.

Resultaterne, der fremgår af EEN-rapporten for ESF for perioden 2007-2012, viser, at de støttede programmer når langt ud med 68 mio. deltagere registreret i december 2012. Takket være disse foranstaltninger **fundt 5,7 mio. deltagere et arbejde. 79 % af jobbene blev skabt i ES, FR, PL og UK. Næsten 8,6 mio. mennesker opnåede kvalifikationer, og CZ, DE, ES, FR, IT, NL, PL, SK og UK stod for 78 % af alle kvalificeringsresultater, hvoraf 3,4 mio. gjaldt opkvalificering af ansatte.** Næsten 550 000 deltagere skabte deres eget job (selvstændig virksomhed) eller startede ny virksomhed, og DE, ES, FI, FR, GR og IT genererede de fleste af disse resultater.

Analysen af medlemsstaternes indsendte gennemførelsesrapporter viser, at ESF-aktionerne udvider de eksisterende interventioner ved at støtte grupper (såsom ældre (50+), etniske mindretal, straffede og romaer) eller politikområder, som ellers ikke ville få støtte (virkninger for anvendelsesområdet). Dette er f.eks. tilfældet i UK, hvor nationale myndigheder mener, at ESF-støtten udvider anvendelsesområdet med målgrupper, der ikke er berettigede til almindelig støtte, og både udvider rækken af aktiviteter og giver mere intensiv støtte til enkeltpersoner, der står over for svære vanskeligheder med at blive integreret på arbejdsmarkedet (f.eks. mindretal, der kæmper med forskelsbehandling, personer med psykiske helbredsproblemer, fysisk handicappede og tidligere straffede).

På området for adgang til beskæftigelse måles virkningerne af ESF-interventionerne i antal personer, der kommer i beskæftigelse, bliver selvstændige eller kommer tættere på beskæftigelsesegnethed. Medlemsstaternes evalueringer viser **tydelige nettoforskelle i beskæftigelse og arbejdsløshed som følge af ESF-aktiviteter. F.eks. er personer i ESF-støttede interventioner oftere i stand til at finde beskæftigelse end personer i kontrolgrupperne.** I en række evalueringer understreges også de "bløde" resultater af interventionerne vedrørende adgang til beskæftigelse, herunder forhold som mere selvstændig og effektiv jobsøgning, større selvtillid, større motivation til at arbejde og bedre social integration i det hele taget.

På området for social integration var ESF-aktiviteterne målrettet deltagere fra grupper, som er særligt sårbare på arbejdsmarkedet, nemlig migranter (7 %), etniske minoriteter (12 %), handicappede (14 %) samt personer med primæruddannelse eller sekundæruddannelsens første trin (45 %). På grund af målgruppernes forskelligartethed er de mest effektive ESF-interventioner dem, der er udformet meget specifikt til at dække disse gruppers behov.

Med hensyn til at forbedre humankapitalen har ESF bidraget til at højne deltagelsen i uddannelse og erhvervsuddannelse, især blandt unge, migranter og personer med beskedne kvalifikationer (46 % af deltagerne havde højst sekundæruddannelsens første trin). ESF er også i nogle medlemsstater blevet brugt til enten at styrke kompetencerne hos dem, der er i arbejde, eller indføre mekanismer til at anerkende eksisterende kompetencer (DK, ES).

Hvad angår opbygning af administrativ kapacitet, er der rapporteret om over 913 000 deltagere, hvoraf langt størstedelen, næsten 891 000 (98 %), er ansatte i offentlige forvaltninger og tjenester og hos arbejdsmarkedets parter. Det vigtigste resultat på dette politikområde er det antal personer, der opnår en kvalifikation – hyppigst medarbejderne hos de offentlige tjenester. Ifølge tallene fra alene fem medlemsstater (CY, GR, HU, MT og RO)³¹ blev der opnået over 157 000 kvalifikationer. Hvad

angår EFRU, viser de samlede tilgængelige oplysninger fra tilsynet med programmerne i øjeblikket, at der gøres **gode fremskridt med investeringer i uddannelses- og børnepasningsinfrastruktur, og kapaciteten i den støttede infrastruktur har nu nået næsten 6,2 mio. mennesker, hvilket allerede overstiger 2015-målet om 5,2 mio. mennesker.**

Operationelle aspekter ved resultaterne

Kommissionen gennemfører flere aktioner for at sikre en mere solid ramme om gennemførelsen, hvilket vil lette opfyldelsen af programmernes målsætninger. Disse aktioner forventes også at løse de problemer, der blev identificeret i 2014 af Revisionsretten i fem særberetninger om investeringer, der blev støttet gennem EFRU- og SF-programmer i programmeringsperioderne 2000-2006 og 2007-2013³². I disse beretninger anbefalede Revisionsretten af sikre, at programmyndighederne lagde større vægt på projekternes virkningsfuldhed, effektivitet og økonomi, når de fastlagde investeringsprioriteter, og at tilsynet med projektgennemførelsen skulle foregå ved hjælp af egnede og gennemsigtige resultatindikatorer.

En af aktionerne er et initiativ, som Kommissionen har taget inden for sine beføjelser i henhold til delt forvaltning, og som angår mangler i medlemsstaternes forvaltningskapacitet. Dette foregår gennem tekniske møder, målrettet rådgivning og dialog med nationale myndigheder. Desuden præsenterede Kommissionen i 2014 en ny håndbog i offentlige indkøb med detaljeret vejledning til støttemodtagere sammen med et uddannelsesprogram, der skal afvikles i 2015. Det forventes, at denne nye manual vil bidrage til den samlede forbedring af den offentlige indkøbspraksis, hvilket er et af de primære redskaber til sikring af omkostningseffektiviteten i de interventioner, der samfinansieres gennem fondene. Et peer-to-peer-bistandsinstrument rettet mod at styrke fondenes gennemførelse i felten gennem udveksling af praksis og gode råd mellem medlemsstaterne er blevet udviklet af Kommissionen, og i 2015 skal der gennemføres en pilotudveksling af eksperter. Disse aktioner forventes at gøre en betydelig forskel i gennemførelsen af 2014-2020-programmerne.

Den nye retlige ramme for 2014-2020 har nye elementer som f.eks. et skærpet fokus på resultatorientering med en forbindelse mellem de finansierede aktioner og de landespecifikke anbefalinger fra det europæiske semester, forudsætninger til at sikre en solid gennemførelsesramme fra starten af gennemførelsen, årlig rapportering om resultater og resultatindikatorer på prioriteringsniveau samt stærke bestemmelser om konsekvensanalyser, som medlemsstaterne skal udføre.

Kommissionens interne revisionstjeneste har udført en resultatrevision af forskellen mellem Kommissionens oprindelige forslag til ESI-fondene og slutresultaterne af lovgivningsprocessen og den eventuelle deraf følgende risiko for opfyldelsen af programmernes målsætninger. Resultaterne af denne revision vil blive tilgængelige i de kommende måneder via Kommissionens årlige rapport om interne revisioner³³.

2.2 Bæredygtig vækst: naturressourcer (udgiftsområde 2)

Udgiftsområde 2 i den finansielle ramme dækker de to søjler i den fælles landbrugspolitik (FLP), nemlig søjle I, der består i markedsrelaterede udgifter og direkte betalinger finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL), og søjle II, der omfatter støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL). Støtten fra den fælles landbrugspolitik udmøntes gennem delt forvaltning. Udgiftsområdet dækker også Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) (som kombinerer delt og direkte forvaltning) og en

finansieringsramme for den internationale dimension af den fælles fiskeripolitik (FFP) samt aktiviteter på områderne klima og miljø gennem programmet for miljø- og klimaindsats (LIFE), der gennemføres med delt forvaltning.

Aktionerne under dette udgiftsområde bidrager primært til Europa 2020-målsætningerne for bæredygtig vækst med nogle grænseflader til intelligent og inklusiv vækst hvad angår investeringer, som bidrager til jobskabelse og innovation.

Fødevarer sikkerhed og fremme af intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst for EU's landbrug og landdistrikter er hovedmålene for den fælles landbrugspolitik (FLP) i FFR-perioden 2014-2020. Foranstaltningerne under EGFL er rettet mod yderligere forbedring af situationen for primærproducenterne i fødevarekæden gennem forhøjelse af EU's varepriser, så de kommer tættere på verdensmarkedspriserne, og understøttelse af landbrugsindkomsten med direkte betalinger, som nu i store træk er afkoblet fra produktionen. Under anden søjle af FLP er ELFUL fortsat målrettet mod landdistrikternes økonomiske, sociale og miljømæssige velbefindende og et bæredygtigt miljø i landdistrikterne. I den nye fælles strategiske ramme, som også omfatter EFRU, ESF, SF og EHFF, vil ELFUL bidrage til at nå målene for Europa 2020-strategien.

I den nye finansielle ramme er de centrale prioriteter for EHFF at fremme miljømæssigt bæredygtigt, ressourceeffektivt, innovativt, konkurrencedygtigt og videnbaseret fiskeri og landbrug, fremme gennemførelsen af FFP, øge beskæftigelsen og den territoriale samhørighed, fremme afsætning og forarbejdning samt fremme gennemførelsen af den integrerede havpolitik. Det nye LIFE-program er et særligt finansieringsinstrument beregnet til miljø- og klimaindsats som supplement til den mainstreamingtilgang, der er valgt i FFR 2014-2020 til at integrere miljø- og klimaindsats i alle centrale instrumenter og interventioner³⁴.

Med hensyn til budgettets forpligtelsesbevillinger er der blevet afsat 59 mia. EUR til udgiftsområde 2 for 2014, hvilket er 44,6 % af det samlede EU-budget for 2014 for udgiftsområde 1-4.

Program	Budget 2014: forpligtelsesbevillinger (mio. EUR)
Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) — markedsrelaterede udgifter og direkte betalinger	43 778,1
Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)	13 990,3
Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF)	861
Miljø- og klimaindsats (Life)	403,4
I ALT	59 032,7

2014 var et overgangår, hvor det reviderede system for markedsforanstaltninger trådte i kraft efter reformen i 2013 af FLP, mens 2015 er året for indledning af gennemførelsen af de reformerede direkte betalinger. Kommissionen målrettede sin indsats mod at undersøge og godkende programmerne for udvikling af landdistrikterne for 2014-2020 og sikre gennemførelsen af den nye ordning for direkte betalinger. Inden udgangen af maj 2015 forventes i alt 51 programmer for udvikling af landdistrikterne ud af 118 at blive godkendt af Kommissionen, mens resten vil blive det i løbet af 2015.

Der blev også udfoldet betydelige bestræbelser på at sætte fart i vedtagelsen af de operationelle programmer under EHFF for at kompensere for den sene vedtagelse af EHFF-forordningen i maj 2014. Inden april 2015 var fem³⁵ operationelle programmer ud af 27 vedtaget af Kommissionen.

Den sene vedtagelse af LIFE-forordningen og det efterfølgende flerårige arbejdsprogram for 2014-2017 har forsinket igangsættelsen af det nye LIFE-program en smule. Ikke desto mindre blev den første forslagsindkaldelse i 2014 vellykket.

Resultater og virkninger opnået med FFR 2007-2013-programmerne

De nedenfor angivne resultater er primært baseret på de senest tilgængelige tilsynsoplysninger om programgennemførelsen.

I 2014 blev landbrugssektoren påvirket af faldende landbrugs- såvel som energipriser og den betydelige virkning af det russiske forbud mod import af fødevarer fra EU, der blev indført i august 2014. **Trods disse vanskelige økonomiske omstændigheder sikrede FLP, at landbrugsindkomsten i EU kun faldt i begrænset omfang.** De direkte betalinger bidrog til denne virkning sammen med de øjeblikkelige FLP-foranstaltninger, der blev iværksat efter det russiske forbud for at stabilisere markederne. I EU27 er landbrugsindkomsten faldet 8 % fra 2003 til 2013³⁶ og ligger fortsat under gennemsnitsindkomsten i EU. Men selv om landbrugsindkomsten er faldet i EU15, er den steget med 43 % i EU12 i samme periode (om end fra et meget lavere udgangspunkt). **Det vurderes, at landbrugsindkomsten ville være 22 % lavere i EU27 uden den direkte FLP-støtte,** dog med store forskelle mellem de forskellige medlemsstater afhængigt af landbrugsbedrifternes struktur.

Den fælles landbrugspolitik fremmer fortsat en bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og klimaindsatsen via relaterede krav, der gør direkte betalinger betinget af landmændenes overholdelse af grundlæggende standarder for miljø, fødevarerikkerhed, dyre- og plantesundhed og dyrevelfærd, og gennem specifikke foranstaltninger til udvikling af landdistrikter, f.eks. vedrørende miljøvenligt landbrug og økologisk landbrug. Arealudvidelsen i programmeringsperioden 2007-2013 (46,9 mio. ha eller over 25 % af EU27's samlede udnyttede landbrugsareal i 2013) i henhold til ordningerne for miljøvenligt landbrug har spillet en vigtig rolle i forbedringen af EU-landbrugets miljøresultater. **Udledningen fra landbrugssektoren er fortsat faldet og udviser et gennemsnitligt årligt fald på 1,7 % fra 2001 til 2012. Landbrugets andel af den samlede nettoudledning er også fortsat faldet.**

Den fælles landbrugspolitik fremmede desuden en afbalanceret territorial udvikling i EU gennem sine forskellige instrumenter. F.eks. er **indkomststøtten til langt størstedelen af de 12 mio. landbrugsbedrifter og de dertil knyttede 25 mio. mennesker et afgørende element i fastholdelsen af beskæftigelsen.**

Dertil kommer, at der **hidtil er blevet kanaliseret innovationsstøtte til 136 000 landmænd, som har indført nye produkter eller teknologier i deres landbrugsvirksomhed,** f.eks. nye højteknologiske bioethanolanlæg i Estland, som forarbejder planteaffaldsmateriale og sukkerroer. Det nye anlæg har skabt 20 ekstra job i regionen og er i øjeblikket i stand til at producere 5 000 liter bioethanol om dagen ved forarbejdning af planteaffald og sukkerroer, hvilket er et klart tegn på investeringens virkningsfuldhed.

Hvad angår **EFF** (EHFF's forgænger), faldd gennemførelsen i tempo, især i de fleste medlemsstater langs Middelhavet og Sortehavet på grund af den finansielle og økonomiske krise. Det ses af, at kun 85 % af alle bevillinger ved udgangen af maj 2014 var blevet forpligtet af medlemsstaterne, hvormed der stadig var en betydelig del af EFF, der ikke var forpligtet. Dette viser, at det er **usandsynligt, at alle programmets mål bliver nået trods de korrigerende foranstaltninger, som Kommissionen har truffet siden juli 2012**, f.eks. vedtagelse af ændringer til operationelle programmer for at justere samfinansieringssatserne, flytning af ressourcer mellem prioriteterne og hensyntagen til automatisk frigjorte forpligtelser.

Forarbejdningsevirkninger udgør tæt ved 17 % af EFF-forpligtelserne og er den hyppigst anvendte EFF-foranstaltning. Ved at give finansiell støtte til næsten en tredjedel af de samlede investeringer i sektoren har EFF bidraget til de gode økonomiske resultater af EU's fiskeforarbejdningssktor, som ifølge 2014-tal genererer en indtægt på 27,9 mia. EUR.

En undersøgelse af EFF's akse 4³⁷ viser, at **en bæredygtig udvikling af fiskeriet og akvakulturen giver lovende positive resultater**. De fleste af de 312 FLAG'er (lokale fiskeriaktionsgrupper) er fortsat aktive, og ved udgangen af 2014 var over 9 800 projekter blevet godkendt, hvilket er en markant forøgelse i forhold til de 6 363, som var blevet godkendt ultimo 2013³⁸. Det blev også anslået, at dette ville føre til oprettelse af over 200 nye virksomheder med akse 4-støtte og ca. 7 300 nye job, mens yderligere 12 500 job ville blive opretholdt til en anslået omkostning af 32 000 EUR pr. nyt eller bevaret job.

EFF har også bidraget til at opnå en bedre balance mellem fiskerikapacitet og tilgængelige fiskeressourcer ved at bidrage til permanent oplægning af næsten 4 100 fiskerfartøjer inden maj 2014, hvilket repræsenterer en stigning på 2,5 % på et år.

Vedrørende det sidste programmeringsår i LIFE+-programmet (forgænger for LIFE) godkendte Kommissionen i 2014 støtte til 225 nye projekter. De udvalgte projekter blev indsendt af støttemodtagere fra alle 28 medlemsstater og dækker initiativer inden for naturbevarelse, klimaforandringer, miljøpolitik og information og kommunikation om miljøspørgsmål i hele EU. De udgør samlet set en investering på 589,3 mio. EUR, hvoraf EU vil stille 282,6 mio. EUR til rådighed.

Operationelle aspekter ved resultaterne

I 2014 udgav Revisionsretten fire særberetninger om Kommissionens ansvar på områderne landbrug og udvikling af landdistrikter.³⁹ Blandt andre emner anbefalede Revisionsretten at forbedre investeringernes virkningsfuldhed og effektivitet samt styrke tilsyns- og evalueringssystemerne vedrørende den fælles landbrugspolitik.

Revisionsrettens henstillinger er blevet efterlevet af Kommissionen ved udarbejdelsen af 2014-2020-programmerne. Der er blevet indført en forstærket tilsyns- og evalueringssramme for den fælles landbrugspolitik, som vil gøre det muligt at spore de støttede interventioners virkningsfuldhed og effektivitet. For første gang vil tilsyns- og evalueringssrammen dække hele den fælles landbrugspolitik (begge søjler) og omfatte et sæt indikatorer for udbytte, resultater og virkninger, som vil være en hjælp ved vurderingen af, om politikken generelle målsætninger bliver opfyldt.

I tråd med den generelle udvikling i ESI-fonden er EHFF også mere resultatorienteret i 2014-2020-perioden. Programmeringsprocessen er tilrettelagt mere systematisk gennem en klar logik i interventionerne ved hjælp af et hierarki af EU-prioriteter, specifikke målsætninger og

foranstaltninger. Disse omsættes igen i fælles finansielle, udbytterelaterede og resultatmæssige indikatorer, som vil blive nøje overvåget i forbindelse med et skærpet tilsyns- og evalueringssystem.

Vedrørende EFF afslørede en rapport fra Revisionsretten⁴⁰, at instrumentet ikke leverede værdi for pengene og effektiv støtte til bæredygtig udvikling af akvakulturen. Revisorerne fandt, at projekterne sædvanligvis ikke nåede de planlagte resultater. For at sikre, at de EU-midler, der er til rådighed for akvakulturen, bruges målrettet, har Kommissionen bedt de nationale myndigheder om at udarbejde flerårige nationale planer for udvikling af akvakulturen i hver medlemsstat baseret på strategiske retningslinjer⁴¹. I overensstemmelse med forhåndsbetingelserne vedrørende akvakultur vil Kommissionen ikke vedtage de operationelle EHFF-programmer, medmindre medlemsstaterne har indsendt relevante flerårige nationale strategiske planer for fremme af bæredygtig akvakultur, hvis det er relevant.

Med henblik på at sikre en gnidningsløs start på gennemførelsen af de nye programmer under dette udgiftsområde har Kommissionen også indført nogle yderligere operationelle justeringer på arbejdsniveau. Blandt andet blev der i 2012 nedsat en taskforce for udvikling af landdistrikter efter 2013 til at yde medlemsstaterne bistand med udarbejdelsen af udviklingsprogrammer for landdistrikter for 2014-2020. Siden 2012 har denne taskforce holdt jævnlige møder, bl.a. for at udarbejde vejledningsdokumenter både til medlemsstaterne om politikens indhold og til den områdeansvarlige om bedømmelse af indsendte programmer (f.eks. detaljerede tjeklister for hver af foranstaltningerne til udvikling af landdistrikter). Desuden blev der nedsat en konsekvensbestyrelse. Den har sikret en sammenhængende indfaldsvinkel til udvalgte relevante emner såsom synergi og komplementaritet mellem planlagte interventioner og interventioner under første søjle i den fælles landbrugspolitik og andre af EU's fonde, foreslået tilgang til gennemførelsen af specifikke udviklingsforanstaltninger for landdistrikterne osv.

I 2014 uddelegerede Kommissionen en større andel af sit budget under direkte forvaltning til Forvaltningsorganet for Små og Mellemstore Virksomheder (EASME) på området for kontrol, videnskabelig rådgivning og integreret havpolitik. Baseret på cost-benefit-analysen forventes brugen af forvaltningsorganet at udløse en besparelse på næsten 5 mio. EUR i programmeringsperioden 2014-2020 sammenlignet med en intern placering af forvaltningen.

Pr. 1. maj 2014 blev også en del af LIFE uddelegeret til EASME. Den del af programmet, der er delegeret til organet, vedrører gennemførelsen af aktionstilskud til såkaldte traditionelle projekter og kapacitetsopbygningsprojekter og driftstilskud til NGO'er i henhold til det nye retsgrundlag. Denne delegering giver EASME mulighed for at finde synergier mellem LIFE, Horisont 2020 og andre programmer, organet forvalter.

2.3 Sikkerhed og medborgerskab (udgiftsområde 3)

Programmerne under udgiftsområde 3 lægger beslag på en lille del af EU-budgettet (1,2 % af det samlede EU-budget for 2014 på udgiftsområde 1-4) og gennemføres enten med direkte eller delt forvaltning.

Programmerne skal støtte politiske målsætninger på højt plan såsom etablering af et åbent og sikkert Europa, et europæisk område for rettigheder og retfærdighed, virkeliggørelse af det europæiske område for retlige anliggender og rettigheder, forbedring af EU-borgernes sundhed, beskyttelse af forbrugerne og fremme af områderne unge, kultur og dialog med borgerne. På grund af deres beskedne omfang kan disse budgetter ikke direkte forbindes med opfyldelsen af disse målsætninger.

Med hensyn til forpligtelsesbevillingerne på budgettet er der tildelt udgiftsområde 3 1,49 mia. EUR i 2014.

Program	Budget 2014: forpligtelsesbevillinger (mio. EUR)
Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden	403,3
Fonden for Intern Sikkerhed	399,1
Fødevarer og foderstoffer	253,4
Programmet for rettigheder, ligestilling og medborgerskab	55,3
Programmet for retlige anliggender	47,0
EU's civilbeskyttelsesmekanisme	28,2
Europa for Borgerne	25,6
Forbrugerprogrammet	24,1
Andre aktioner og programmer, IT-systemer, agenturer	259,1
I alt	1 495

Gennemførelsen af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF) og Fonden for Intern Sikkerhed har været ramt af forsinkelser i vedtagelsen af den retlige ramme, idet basisretsakterne, de delegerede retsakter og gennemførelsesretsakterne først blev vedtaget i april og juli/oktober 2014. De årlige arbejdsprogrammer med finansieringsprioriteter for begge fonde blev vedtaget i august 2014. På den baggrund bliver de nationale programmer for medlemsstaterne godkendt af Kommissionen. Inden april 2015 var i alt 22 ud af 58 nationale programmer blevet godkendt, mens resten forventes godkendt inden udgangen af 2015. Programmet Et kreativt Europa blev gennemført næsten som planlagt og gav data til VALOR (et IT-system til resultatformidling) om de første fire projekter i årets fjerde kvartal. Andre programmer såsom Programmet for retlige anliggender og Programmet for rettigheder, ligestilling og medborgerskab lykkedes det kun at underskrive nogle få tilkudsaftaler i 2014. Imidlertid bør dette ikke påvirke den samlede gennemførelse af budgetbevillingerne i 2014, som videreføres i 2015⁴².

Resultater og virkninger opnået med FFR 2007-2013-programmerne

Den efterfølgende evaluering af finansieringsinstrumentet for civilbeskyttelse og Fællesskabets civilbeskyttelsesmekanisme⁴³, som er forgængerne for EU's civilbeskyttelsesmekanisme, viste, at det koordinerede katastrofeberedskab på EU-plan var effektiv og koordineret bistand. Med hensyn til merværdi for EU var evalueringens konklusion, at **83 % af projekterne ikke ville være blevet udført uden EU's medfinansiering, selv om de er højst relevante, idet de styrker samarbejdet mellem de deltagende stater, og at projekterne afhjælper mangler i de nationale beredskabers kapacitet og sikrer EU synlighed.**

Evalueringerne omfattede "Bedre uddannelse – større fødevarerikkerhed" og "Borgernes Europaår 2013". Konklusionen på den første var, at **kvaliteten af uddannelsen er høj (85 % af deltagerne udtrykker en høj grad af tilfredshed), mens omkostningerne ved programmet i store træk er på linje med lignende programmets.** Imidlertid understregedes det også i evalueringen, at effektiviteten kunne styrkes gennem bedre målretning mod deltagerne og øget formidling. Den anden evaluering viste, at de finansielle ressourcer, der var til rådighed for Borgernes Europaår 2013,

ikke matchede ambitionen for initiativet og hæmmede derfor dets holdbarhed. Ikke desto mindre fandt man, at de enkelte aktiviteter var virkningsfulde med hensyn til at øge borgernes bevidsthed om deres EU-rettigheder.

Operationelle aspekter ved resultaterne

To særberetninger fra Revisionsretten dækkede de programmer, der fik støtte på området for migration, asyl og intern sikkerhed. I den første beretning vurderedes det, at Fonden for de Ydre Grænser⁴⁴ havde bidraget til forvaltningen af de ydre grænser og fremmet den finansielle solidaritet. Imidlertid understregede man i beretningen også, at merværdien for EU var begrænset, at fondens virkningsfuldhed blev hæmmet på grund af medlemsstaternes delvist ineffektive forvaltningssystemer og manglen på tilsyn.

Den anden revisionsrapport omfattede gennemførelsen af Schengeninformationssystemet II (SIS II). Her fandt Revisionsretten, at Kommissionen leverede det centrale system over seks år senere end oprindeligt planlagt og til en otte gange så stor omkostning som oprindeligt budgetteret. Forsinkelsen og budgetoverskridelsen var i vidt omfang et resultat af de udfordrende projektstyringsvilkår⁴⁵, som begrænsede Kommissionens mulighed til at afhjælpe operationelle problemer.

Kommissionen iværksatte flere foranstaltninger i 2014 til at indarbejde indhøstede erfaringer fra de tidligere programmer og genbruge bedste praksis.

F.eks. inddrog Kommissionen obligatoriske indikatorer til overvågning af virkningsfuldhed og effektivitet i retsgrundlaget for Fonden for Intern Sikkerhed. Dette bør styrke indsamlings af dokumentation og dermed sikre, at kommende evalueringer får kvantitative data at bygge vurderingerne på. Anbefalingerne i den eksterne evaluering af Fællesskabets Civilbeskyttelsesmekanisme blev taget i betragtning, og nogle af dem integreret i udformningen af EU's Civilbeskyttelsesmekanisme. F.eks. øvelser, uddannelse, projekter og udveksling af eksperter får nu højere prioritet, hvilket bør styrke driften af mekanismens operationelle dele.

Andre programmer har også taget konkrete tiltag til forøgelse af deres virkningsfuldhed og effektivitet. F.eks. fik sundheds- og forbrugerprogrammerne adgang til Horisont 2020's IT-plattform for tilskudsforvaltning, hvilket medførte omkostningsbesparelser på ca. 60 persondage i evaluerings- og indsendelsesfasen svarende til ca. 2 % af enhedens samlede personaleudgifter. Samlet set blev der også udfoldet bestræbelser på at nedbringe den administrative byrde, der var lagt på deltagerne, og mindske omkostninger og fejl fra Kommissionens side.

2.4 Et globalt Europa (udgiftsområde 4)

Programmerne under udgiftsområde 4 og Den europæiske Udviklingsfond finansierer de forskellige dimensioner af EU's eksterne politikker. En stor del af finansieringen under udgiftsområde 4 forvaltes indirekte og gennemføres af tredjeorganisationer som FN's agenturer, mens den resterende del enten forvaltes direkte af Kommissionen (primært tilskud) eller indirekte af støttemodtagende lande eller gennem delt forvaltning.

Med hensyn til budgettets forpligtelsesbevillinger er der blevet afsat 8,3 mia. EUR til udgiftsområde 4 for 2014, hvilket er 6,3 % af det samlede EU-budget for 2014 for udgiftsområde 1-4.

Program	Budget 2014: forpligtelsesbevillinger (mio. EUR)
Instrumentet for Udviklingssamarbejde (DCI)	2 345,0
Det europæiske naboskabsinstrument (ENI)	2 315,0
Førtiltrædelsesinstrumentet (IPA)	1 478,6
Humanitær bistand	1 081,7
Instrument, der bidrager til stabilitet og fred (IcSP)	276,8
Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP)	301,1
Andre ⁴⁶	515,3
I ALT	8 313,5

Den Europæiske Udviklingsfond finansieres ikke over EU-budgettet. De finansielt set vigtigste programmer bidrager til EU's primære udviklingsbistandsmål om "at nedbringe og på sigt udrydde fattigdommen" (artikel 208 TEUF). Disse er Instrumentet for Udviklingssamarbejde, Den Europæiske Udviklingsfond og Det Europæiske Naboskabsinstrument, hvoraf sidstnævnte også omfatter en bred vifte af reformmål, der skal bidrage til politiske reformer, økonomisk integration og forvaltning af migration. Andre finansielt vigtige programmer er Førtiltrædelsesinstrumentet, der støtter førtiltrædelseslande i at forberede EU-medlemskabet, Humanitær bistand, som yder hjælp og bistand ad hoc til de mest sårbare mennesker, der rammes af naturkatastrofer og menneskeskabte kriser samt instrumenterne til støtte for forebyggelse af konflikter og styrkelse af international sikkerhed (Instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred, og de fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske foranstaltninger (FUSP)). Dette kapitel omhandler især disse hovedprogrammer.

I 2014 fortsatte finansieringen i henhold til de foregående programmer (FFR 2007-2013). Efter vedtagelsen af de primære retsakter i marts 2014 blev de flerårige vejledende programmer for den nye FFR-periode 2014-2020 udarbejdet, men den reelle gennemførelse af de fleste programmer kunne først begynde i 2015 eller senere. I overensstemmelse med det skærpede fokus på resultater omfattede programmeringsdokumenterne systematisk en klar interventionslogik med definition af specifikke målsætninger og relaterede resultatindikatorer for hver af koncentrationssektorerne. Disse bør derefter indgå i resultatkedden, der skal bygges op i løbet af gennemførelsen og overvåges i forbindelse med de styrkede overvågnings- og evalueringssystemer.

På grund af den forsinkede vedtagelse af den 11. Europæiske Udviklingsfond, som trådte i kraft i marts 2015, mens ordningens forgænger udløb med fjerde kvartal af 2013, blev der etableret en overgangsfacilitet i henhold til den 10. EDF til sikring af den fortsatte drift.

Resultater og virkninger opnået med FFR 2007-2013-programmerne

EU's udviklingsbistand bidrager til FN's årtusindudviklingsmål (MDG), for hvilke man måler fremskridt ved hjælp af bl.a. indikatorer for fattigdom, uddannelse og sundhed, og der er fastsat mål for 2015. Selv om disse indikatorer påvirkes af en mangfoldighed af faktorer uden for EU's udviklingsbistands rækkevidde, repræsenterer de de fremskridt, der opnås af EU's partnerlande på langt sigt.

MDG-effektindikatoren for fattigdom

Halvering fra 1990 til 2015 af den andel af befolkningen, der lever i ekstrem fattigdom

Målet blev nået i 2010 – Østasien og Stillehavet har haft gode resultater med lettelse af fattigdom, mens Afrika syd for Sahara halter bagefter

MDG-effektindikatoren for uddannelse

Sikring af, at børn overalt, piger som drenge, inden 2015 kan fuldføre hele grundskolen

Målet blev ikke nået – indskrivningen steg til 90 %, men fuldførelsen ligger på 73 %: Selv om der skete væsentlige fremskridt, har kun Østasien og Stillehavet, Europa og Centralasien nået eller næsten nået målet

MDG-effektindikatoren for sundhed

Nedbringelse med to tredjedele fra 1990 til 2015 af dødeligheden blandt børn under fem år

Målet blev ikke nået, men dødeligheden blandt børn under fem år faldt med næsten halvdelen. Udviklingslandene har under ét haft vanskeligt ved at nå dette mål. Østasien, Stillehavet og Latinamerika og Vestindien har nået det.

EU og medlemsstaterne yder i fællesskab halvdelen af verdens udviklingsbistand. Med hensyn til støtte, der er specifikt rettet mod uddannelse og sundhed i henhold til FFR 2007-2013 støttede EU uddannelsessektoren i 42 lande med 4,2 mia. EUR og sundhedssektoren i 43 lande med 3,2 mia. EUR. Nedenfor gives eksempler på forbindelsen mellem EU's interventioner og fremskridt med de tilhørende MDG-indikatorer i forskellige lande.

I Mozambique var konklusionen på en evaluering, at budgetstøtten i 2005-2012 har hjulpet med at gøre det muligt for regeringen at bruge et gennemsnit på ca. 20 % af de samlede udgifter på uddannelse. Dette har givet sig udslag i, at **40 % flere børn gik i grundskole, og 65 % flere gik på det sekundære trin i 2012 sammenlignet med 2004, og den største stigning står de fattige husholdninger for.** Men der har næsten ikke været nogen ændring i landets absolutte fattigdom. En af de primære årsager var landbrugspolitikens manglende succes med at forbedre landbrugsproduktionen væsentligt. I Bangladesh, hvor den absolutte fattigdom faldt fra 50 % til lige over 30 % fra 1990 til 2015, bidrog EU med 38 mio. EUR til et fødevarerikkerhedsprogram, som har hjulpet **næsten 325 000 sårbare husholdninger og husholdninger med kvindeligt overhoved med at komme ud af ekstrem fattigdom og opnå ernæringsikkerhed for husstanden.** I El Salvador bidrog EU med 47 mio. EUR gennem sektorstøtte til et regeringsprogram på 690 mio. EUR til forøgelse af leveringen af offentlige tjenesteydelser til de fattigste og mest sårbare mennesker (målet var at nå 750 000 eller 13 % af befolkningen) med følgende resultat hidtil: **yderligere 30 % af de planlagte 51 % af gruppen 70+-årige er nu dækket af en grundpension; 226 000 af de planlagte 260 000 familier modtager forebyggende lægehjælp;** syv af de planlagte 15 kontorer til forebyggelse af vold mod kvinder er oprettet; **70 % af de planlagte 80 % af befolkningen i kommunerne har adgang til drikkevand og basale sanitære installationer; over 84 % af de planlagte 95 % af befolkningen har adgang til elektricitet.** Da projektet stadig er i gang, forventes det, at målene vil blive nået.

I henseende til Førtiltrædelsesinstrumentet er de fremskridt, som kandidatlandene (Vestbalkan og Tyrkiet) har opnået med at gennemføre politiske reformer og EU-regelværket, blandede⁴⁷.

Højdepunkterne er igangsættelsen af tiltrædelsesforhandlinger med Serbien, tildeling af status som kandidatland til Albanien, færdiggørelse af screeningprocessen og indledning af nye forhandlingsområder med Montenegro. Men tiltrædelsesprocessen med Tyrkiet blev negativt påvirket i 2014 af arrestationer og indgrebene i pressefriheden i Tyrkiet. I Bosnien og Hercegovina var der fortsat dødvande i EU-integrationsprocessen, og førtiltrædelsesstøtten blev nedsat, fordi man ikke nåede til enighed om etableringen af en samordningsmekanisme og efterlevelsen af en dom afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om diskriminerende retlige bestemmelser om mindretals valgbarhed.

En vurdering af førtiltrædelsesstøtten til infrastrukturprojekter i fem lande i perioden 2005-2011 viste, at finansierede projekter var godt målrettede og imødekom en reel efterspørgsel. De fleste af projekterne i stikprøven bekræftede, at der i overensstemmelse med projektmålene var fuld adgang til og foregik korrekt anvendelse af leveret infrastruktur og udstyr. Sammenlignet med lignende nationale aktioner fandt man ved vurderingen bevis for, at førtiltrædelsesprojekter gav god værdi for pengene på grund af mindre korrupsion takket være intensiv overvågning og uafhængige udbudsbedømmelser. Forskellige aspekter af merværdi for EU blev identificeret, f.eks. bedre strategisk planlægning, teknisk bistand og kapacitetsopbygning til støttemodtagere, supplerende eller enkeltstående støttekilder samt demonstration af fordelene ved EU-integration.

På baggrund af en kæmpe stigning i antallet af humanitære kriser i 2014 ydede Kommissionen hjælp gennem Humanitær bistand til de mest sårbare mennesker i over 80 lande. Som eksempel kan nævnes Syrien, hvortil bistanden i 2014 fra **EU-budgettet steg med 80 % fra 515 til 817 mio. EUR i forhold til 2013 og gjorde det muligt at hjælpe 12,2 mio. mennesker med behov for humanitær bistand i Syrien samt de millioner af syriske flygtninge og deres værtssamfund i regionen** med medicinsk nødhjælp, beskyttelse, fødevarerhjælp, vand, sanitære installationer og hygiejne, ly og logistisk hjælp.

EU er en af de førende donorer af humanitær bistand til Syrien og har forpligtet ca. 3,6 mia. EUR fra EU-institutionerne og medlemsstaterne tilsammen i humanitær bistand, stabiliseringsbistand og udviklingsbistand. **Også i Østukraine blev der ydet humanitær bistand til over 1 mio. fordrevne til dækning af deres basale behov i form af ly, mad, vand, lægehjælp, psykosocial hjælp og beskyttelse med henblik på vinteren.** I Den Centralafrikanske Republik, hvor over halvdelen af befolkningen på 4,6 mio. mennesker har behov for humanitær bistand, gav EU 128 mio. EUR til humanitære interventioner, herunder til flygtninge fra Den Centralafrikanske Republik, som var endt i nabolande, og organiserede lufttransport af hjælpearbejdere og nødhjælpsudstyr ind i Den Centralafrikanske Republik. **Støtten gik til at dække de basale behov hos over 2,6 mio. fordrevne i Den Centralafrikanske Republik og mindst 338 500 flygtninge og personer, der skal hjemsendes, i nabolandene** (Cameroun, Chad, Den Demokratiske Republik Congo og Republikken Congo) med ly, mad, vand, lægehjælp, psykosocial hjælp og beskyttelse.

Tendensen i virkningsindikatorerne, som målte konfliktintensitet i de lande, hvor de primære FUSP-operationer foregik, er mere positiv end den samlede globale tendens, om end der ikke kan udledes en direkte årsagssammenhæng på grund af indflydelsen fra eksterne faktorer og andre involverede aktører. Mens konflikterne steg i antal fra 414 til 424 og i intensitet fra 20 krige til 21 krige (intensitetsniveau 5) fra 2013 til 2014, blev intensiteten i konflikterne i de primære FUSP-operationer stabiliseret i Kosovo, Afghanistan og Sahel Niger og nedbragt i Georgien, Mali og DR Congo. Dog steg konfliktintensiteten i de palæstinensiske områder, Libyen og Ukraine.

Vedrørende forgængerer for Instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred (IcSP), blev der offentliggjort evalueringsdokumentation om bistanden til kriseberedskab (103 mio. EUR i 2007-2013), der skulle opbygge institutionel kapacitet til forebyggelse af konflikteskalering⁴⁸. På den positive side var den generelle konklusion på evalueringen, at kriseberedskabet er højst relevant for EU's internationale forpligtelser, og at støttede projekter har medvirket til at opbygge eller styrke organisationernes kapacitet til at bidrage til den fredsskabende indsats. Dette blev opnået gennem støtte til et højere antal enheder, der arbejdede med konfliktforebyggelse (f.eks. samfundsgrupper), og et højere antal mæglingsprocesser og politiske dialoger. F.eks. havde det støttede system til tidlig varsling og reaktion i Østtimor en virkning på regering, civilsamfund og internationale agenturer. Data genereret af systemet bliver brugt på alle niveauer til politiske og sikkerhedsmæssige briefinger, fordi de er pålidelige og rettidige. Dette har styrket samfundets beredskab og reaktion på begyndende konflikter og spændinger internt i landet. Antallet af konflikter i flere områder er faldet betydeligt efter indførelsen af systemet.

Selv om det er vanskeligt at måle, nøjagtigt hvor mange konflikter der er blevet forebygget af det tidlige varslingsystem, angav alle de adspurgte interessenter i dette tilfælde, at systemet virkede godt, og at 70 % af konflikterne kunne løses straks på græsrodsplan. Imidlertid viste evalueringen samlet set, at billedet, hvad angik den faktiske nedbringelse af konflikttallet, stadig var broget, idet ejerskab var en af nøglefaktorerne for opnåelse af virkningen.

Da konfliktforebyggelsesaktiviteter sjældent udløser økonomiske gevinster, som kan hjælpe med at opretholde finansieringen ud over et givet projekts ramme, blev spørgsmålet om resultaternes holdbarhed uden yderligere finansiel støtte understreget. Supplerende støtte gennem længerevarende udviklingsbistand kunne afhjælpe dette. Spørgsmålet om resultaternes holdbarhed i forhold til forvaltningernes og den offentlige sektors beskedne kapacitet blev også rejst i andre evalueringer⁴⁹ sammen med spørgsmålet om betydningen af at sikre ejerskab for at opnå de ønskede virkninger⁵⁰. En lav grad af ejerskab hænger ofte sammen med dårlig afstemning mellem donorens målsætninger og regeringens interesser, og ejerskabet kan forbedres gennem politisk dialog og inddragelse af interessenter i udformningen af strategier og programmer.

Operationelle aspekter ved resultaterne

En række evalueringer udført i 2014 bekræfter den udfordrende baggrund for leveringen af ekstern bistand i form af f.eks. samarbejde med forskellige donorer og ringe kapacitet hos forvaltningerne i partnerlandene samt behovet for hurtig reaktion under vanskelige omstændigheder. F.eks. henviste Revisionsretten i forbindelse med en resultatrevision af humanitær bistand til Haiti til den vanskelige situation, som bistanden var blevet ydet i, med svage nationale myndigheder, og bemærkede, at det viste sig at være udfordrende at sikre en glidende overgang mellem aktiviteter støttet af forskellige instrumenter og at samordne indsatsen med mange donorer. I en evaluering af EU's samarbejde med Haiti i perioden 2008-2012 (485,6 mio. EUR i udviklingsbistand og 210 mio. EUR i nødhjælp) blev det bekræftet, at den institutionelle svaghed i forvaltningen på Haiti var en væsentlig hindring for den effektive gennemførelse af bistanden. Det blev henstillet, at statsopbygning skulle stå centralt i EU's strategi for at sikre bistandens effektivitet og varighed.

Samlet set har evalueringerne i store træk bekræftet relevansen af EU's samarbejde og vist, at EU's foranstaltninger har dækket centrale udviklingsbehov i overensstemmelse med de nationale prioriteter. Måden, hvorpå EU opererer i skrøbelige lande, vurderes positivt, især EU's kapacitet til at forblive fleksibel og holde sig kortere- og længerevarende indsatser for øje, idet man afhjælper såvel

centrale udviklingsproblemer som nødsituationer. På den negative side er der blandt tilbagemeldingerne om resultaterne kritik af manglen på fokus og af, at støtten er fragmenteret⁵¹, hvilket påvirker virkningen⁵² og fører til ineffektivitet og administrative byrder samt manglende tilsyns- og resultatrammer⁵³. Vedrørende regional udviklingsstøtte i Asien⁵⁴ var konklusionen, at de regionale programmer ikke opnåede en reel regional dimension. Behovet for at forbedre forbindelsen mellem programmeringen og en bredere lande-, regional- eller sektorstrategi blev bekræftet i andre evalueringer⁵⁵.

Vurderingerne af dokumentationen for virkningerne af bistandsprojekter med støtte givet under den tidligere FFR-periode afspejles i den retning, der er valgt i den nye FFR-periode 2014-2020 for de eksterne bistandsprogrammer med henblik på at differentiere støtten blandt partnerlandene alt efter deres specifikke økonomiske situation, koncentrere midlerne, hvor der er størst behov (nu har hvert landeprogram færre sektorer end tidligere), forbedre EU's koordinering mellem finansielle programmer og maksimere sammenhængen mellem politikkerne. Også tilsyns- og rapporteringssystemerne bliver gennemgået, herunder især igangsættelsen af en ramme for resultater på organisationsniveau⁵⁶, som vil danne grundlag for den første rapport om resultater i 2015. Styrkelsen af disse systemer vil ligeledes være gavnlig for kvaliteten og anvendelsen af projekt- og strategievalueringer.

3. Konklusion

Indholdet af dette års udgave af artikel 318-rapporten afspejler, at regnskabsåret 2014 har karakter af overgangsår. Det var det første år med finansielle programmer i henhold til den nye FFR 2014-2020. Samtidig blev der fortsat udbetalt penge til projekter i henhold til de programmer, der fik bevilget støtte i FFR 2007-2013. Hovedparten af evalueringerne af disse programmer er endnu ikke fuldført.

Gennemførelsen af programmerne med direkte forvaltning under den nye FFR 2014-2020 blev påbegyndt i 2014 med offentliggørelse af forslagsindkaldelser og støtte udbetalt til de første projekter. Programmerne med delt forvaltning er blevet forsinket på grund af den sene vedtagelse af forordningen om FFR 2014-2020 og retsakter om gennemførelsen af de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESIF). Dette førte til forsinkelse af forelæggelse og godkendelse af partnerskabsaftaler med medlemsstaterne og deres operationelle programmer. Den årlige rapportering af gennemførelsen af disse programmer vil først blive påbegyndt i 2016.

De fleste af Revisionsrettens og evalueringernes kritikpunkter fra tidligere programmer har ført til ændringer i udformningen af de aktuelle programmer med henblik på forbedret effektivitet, virkningsfuldhed, tilsyn og rapportering. Visse meget væsentlige forvaltningstilpasninger er foretaget, f.eks. udlicitering af forvaltningen af en række programmer med direkte forvaltning til fem forvaltningsorganer og indførelsen af det fælles støttecenter for gennemførelsen af Horisont 2020.

Udbetalingerne i henhold til FFR 2007-2013 blev fortsat afviklet. Gennemførelsen følger i store træk planen. Visse efterfølgende evalueringer, der blev tilgængelige i 2014, af mindre udgiftsprogrammer rettet mod afhjælpning af specifikke problemer eller af komponenter i udgiftsprogrammer og resultaterne af disse vurderinger findes i denne rapport. De indeholder hovedparten af de tilgængelige oplysninger om merværdien for EU af aktioner, der har fået støtte gennem EU-budgettet. Desuden er der gennem hele denne rapport og i det ledsagende SWD1 givet en

ikkeudtømmende række eksempler på konkrete projekter. EU's merværdi af projektobligationsinitiativet og EU's reaktion på Ebola-udbruddet gives også som eksempler.

Samlet set giver resultaterne i evalueringsrapporterne og resultatrevisionerne af FFR 2007-2013 den første bekræftelse af relevansen af den retning, der er valgt i den nye FFR 2014-2020 og programmerne herunder med fokus på EU's politiske prioriteringer og Europa 2020-målene og inddragelse af bedre systemer til overvågning af resultaterne i forhold til benchmarks og fastsatte mål.

De efterfølgende rapporter vil supplere disse tidlige indikationer og bekræfte fremskridtene med gennemførelsen af de nye programmer, idet de vil omhandle dels resultaterne fra midtvejsevalueringerne i 2016 og 2017, dels programresultaterne fra den tidligere FFR, som bliver tilgængelige i 2015/2016 i efterfølgende evalueringer af større programmer, som er i gang i øjeblikket, nemlig det syvende rammeprogram for forskning og udvikling (RP7), EFRU, Samhørighedsfonden og ESF.