

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

<u>Informationsnummer</u>	Indhold	Side
	I <i>Meddelelser</i>	
	Revisionsretten	
2002/C 263/01	Særberetning nr. 3/2002 om fællesskabsinitiativet Beskæftigelse — Integra, med Kommissionens svar	1
2002/C 263/02	Særberetning nr. 4/2002 om lokale beskæftigelsesfremmende aktioner med Kommissionens svar	22

I

(Meddelelser)

REVISIONSRET TEN

SÆRBERETNING Nr. 3/2002

om fællesskabsinitiativet *Beskæftigelse — Integra*, med Kommissionens svar

(artikel 248, stk. 4, andet afsnit, EF)

(2002/C 263/01)

INDHOLD

	Punkt	Side
RESUMÉ	I-XIII	2
INDLEDNING	1-8	3
Beskæftigelse — Integra	1-5	3
Revisionsmål og -metode	6-8	4
BUDGETGENNEMFØRELSE	9-10	5
AKTIVITETER FORUD FOR IVÆRKSÆTTELSEN	11-15	5
Generelt	11	5
På kommissionsplan	12-13	5
På medlemsstatsplan	14-15	5
UDVÆLGELSE OG GENNEMFØRELSE	16-27	5
Generelt	16-18	5
På kommissionsplan	19-21	7
På medlemsstatsplan	22-27	7
EVALUERING	28-43	7
Generelt	28-31	7
På kommissionsplan	32-34	8
På medlemsstatsplan	35-37	8
På projektplan	38-43	9
UDBREDELSE AF RESULTATER OG MAINSTREAMING	44-55	9
Udbredelse af resultater	44-51	9
Mainstreaming	52-55	10
ANDRE ASPEKTER	56-67	10
Arbejdslededsprocenten	56	10
Fordeling af støtten	57-58	10
Tværnationalitet	59-67	10
KONKLUSION OG ANBEFALINGER	68-77	11
Kommissionens svar		13

RESUMÉ

I. Integra blev iværksat i 1996 som et nyt, fjerde aktionsområde under fællesskabsinitiativet »Beskæftigelse og udvikling af menneskelige ressourcer«⁽¹⁾ for programmeringsperioden 1997-1999. Fra 1994 til 1997 var Integra en integrerende del af Horizon, men Integra blev et separat aktionsområde, fordi Europa-Parlamentet og Rådet lagde stor vægt på, at der blev gjort noget for de grupper, der er udelukket fra arbejdsmarkedet. Ifølge en meddelelse fra Kommissionen til medlemsstaterne af den 10. juli 1996 er målet for Integra »at fremme foranstaltninger, der kan forbedre adgangen til arbejdsmarkedet og arbejdsueligheden for sårbare grupper, som rammes eller trues af udstødelse«.

II. Selv om målgrupperne fortsat ville være de grupper, der tidligere var omfattet af Beskæftigelse — Horizon⁽²⁾, blev det fastlagt i meddelelsen, at der skulle lægges særlig vægt på aktioner, der fokuserede på de særlige behov hos indvandrere, flygtninge og andre lignende sårbare grupper, som i højere grad risikerede at blive udsat for forskelsbehandling på arbejdsmarkedet som følge af voksende racisme og fremmedhad i Europa⁽³⁾.

III. Der blev stillet 418 millioner euro til rådighed, og medlemsstaterne udvalgte i første omgang cirka 1 000 projekter, der skulle gennemføres i perioden 1997-1999.

IV. Det overordnede mål for Rettens revision var at undersøge:

- om de procedurer, der blev anvendt til udvælgelse af aktører og projekter, sikrede, at projekterne var innovative og målrettede de grupper, der havde størst risiko for at blive udelukket fra arbejdsmarkedet
- om der blev foretaget systematiske, sammenhængende og sammenlignelige evalueringer og opfølgninger af de resultater og den nye viden, der var opnået
- om projekterne blev overvåget effektivt, og om resultaterne og den nye viden blev videreformidlet og lagt til grund for nye metoder til bekæmpelse af udelukkelse fra arbejdsmarkedet.

V. Kommissionen gav ikke en klar definition på de nøglebegreber, der anvendtes i retningslinjerne, eller på populationen i hver enkelt målgruppe, og den opstillede heller ikke en liste over prioriterede mål og problemer. Hverken Kommissionen eller medlemsstaterne havde fastsat benchmarks eller referencekriterier, og det er derfor vanskeligt at vurdere, hvornår og hvordan projekterne var innovative og dermed eventuelt havde en merværdieffekt, eller om de forbedrede eller ændrede de eksisterende metoder.

VI. Der blev ikke fundet bevis på, at støtten var blevet anvendt i specifikke områder, hvor målgrupperne var stærkt repræsenteret, for eksempel i ugunstigt stillede byområder, og det er ikke klart, om fordelingen af Integra-midlerne var den mest effektive metode til indsamling af viden om målgrupperne og om, hvordan de kunne integreres på arbejdsmarkedet.

VII. Ved programmets afslutning så de fleste aktører det tværnationale aspekt som en positiv og vigtig faktor, men under revisionen blev der konstateret inkonsekvenser i udviklings- og udvælgelsesfasen og også med hensyn til finansieringspolitikken. Det havde en negativ effekt på projekternes merværdi.

⁽¹⁾ Dette fællesskabsinitiativ blev iværksat den 15. juni 1994 på grundlag af artikel 11 i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88, ændret ved forordning (EØF) nr. 2082/93 (EFT L 193 af 31.7.1993, s. 20). Oprindeligt var der tre aktionsområder: Now, Youthstart og Horizon.

⁽²⁾ Disse omfattede »langtidsledige, arbejdsløse enlige forsørgere, hjemløse, omrejsende, sigøjnere og vagabonder, fængslede og tidligere indsatte, stofmisbrugere osv.«. Meddelelse til medlemsstaterne (EFT C 200 af 10.7.1996, s. 13).

⁽³⁾ Meddelelse til medlemsstaterne (EFT C 200 af 10.7.1996, s. 19).

VIII. Hverken Kommissionen eller medlemsstaterne gennemførte systematiske, sammenhængende og sammenlignelige evalueringer og opfølgninger af de resultater og den nye viden, der var opnået.

IX. Kommissionen og medlemsstaterne havde ikke overvejet at anvende indikatorer til beskrivelse af de forskellige målgruppers udgangssituation. Hvis de havde gjort det, ville de have kunnet fastlægge præcise, ensartede og målbare kriterier og et referencegrundlag for måling af Integra-initiativet.

X. Der blev ikke fundet bevis på, at den nye viden, der var opnået, systematisk blev videreformidlet på en effektiv måde og anvendt til udarbejdelse af nye modeller til bekæmpelse af udelukkelse fra arbejdsmarkedet for hver enkelt målgruppe.

XI. I ingen af de besøgte medlemsstater blev der fundet bevis på, at der havde fundet systematisk overførsel af god praksis sted, hverken inden for den enkelte medlemsstat eller mellem medlemsstaterne. Der var flere beviser på sådanne overførsler mellem aktører og på lokalt og regionalt niveau. Der lå imidlertid ingen systematisk planlægning bag disse overførsler, og aktørernes kontakt til og netværkssamarbejdet med de lokale myndigheder og andre aktører synes at have været de vigtigste faktorer.

XII. Integra-initiativet har gjort offentligheden mere opmærksom på de udstødte grupper. Det er imidlertid ikke muligt at give et endeligt svar på spørgsmålet om, i hvor høj grad Integra-initiativet har givet ny viden om, hvordan man kan fremme foranstaltninger til bekæmpelse af de forskellige målgruppers udelukkelse fra arbejdsmarkedet, og om en sådan viden er blevet formidlet videre til de politiske beslutningstagere på en effektiv måde.

XIII. Retten anbefaler følgende:

- Inden der iværksættes innovative programmer som Integra, bør Kommissionen og medlemsstaterne fastlægge de hovedområder (målgrupper og arbejdsmarkedssegmenter), hvor innovative projekter kan bidrage til udformning af nye politikker.
- I sådanne programmets startfase bør der fastlægges indikatorer til brug ved kontinuerlige og systematiske evalueringer af de innovative projekter, hvor resultaterne vurderes og sammenlignes, og hvor det undersøges, om programmerne vil have en merværdi og være en forbedring i forhold til andre eksisterende programmer.
- Kommissionen bør udvikle en strategiplan for systematisk tværnational overførsel af viden og god praksis til de sociale parter og til de politiske beslutningstagere, så det sikres, at resultaterne tages i betragtning, når de relevante politiske foranstaltninger skal gennemføres.

INDLEDNING

Beskæftigelse — Integra

1. Kommissionen iværksatte fællesskabsinitiativet »Beskæftigelse og udvikling af menneskelige ressourcer« i 1994 ⁽¹⁾. Formålet var at bidrage til udviklingen af menneskelige ressourcer og til et bedre fungerende arbejdsmarked og dermed øge væksten i beskæftigelsen og fremme både den sociale solidaritet i Den Europæiske Union og kvinders ligestilling på arbejdsmarkedet. Fra 1994

til 1997 var Integra en integrerende del af Beskæftigelse — Horizon (jf. fodnote 1 s. 2), men det blev et separat aktionsområde, fordi Europa-Parlamentet og Rådet lagde stor vægt på, at der blev gjort noget for de grupper, der er udelukket fra arbejdsmarkedet.

2. I en meddelelse til medlemsstaterne ⁽²⁾ i 1996 tilføjede Kommissionen et nyt aktionsområde Beskæftigelse — Integra til

⁽¹⁾ Artikel 11 i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88, ændret ved forordning (EØF) nr. 2082/93 (EFT L 193 af 31.7.1993, s. 20).

⁽²⁾ Meddelelse til medlemsstaterne om ændrede retningslinjer for de operationelle programmer eller globaltilskud, som medlemsstaterne opfordres til at foreslå som led i Fællesskabets initiativ om »Beskæftigelse og udvikling af menneskelige ressourcer« (EFT C 200 af 10.7.1996, s. 13).

ovennævnte fællesskabsinitiativ for programmeringsperioden 1996-1999. Det overordnede mål for dette nye aktionsområde var »at fremme foranstaltninger, der kan forbedre adgangen til arbejdsmarkedet og arbejdsdueligheden for sårbare grupper, som rammes eller trues af udstødelse«⁽¹⁾. Målgrupperne omfattede langtidsledige, arbejdsløse enlige forsørgere, hjemløse, sigøjnere og vagabonder, fængslede og tidligere indsatte, stofmisbrugere osv., som allerede var omfattet af det eksisterende aktionsområde Beskæftigelse — Horizon. Det var imidlertid hensigten, at Beskæftigelse — Integra skulle fokusere på særlige behov hos indvandrere, flygtninge og andre lignende sårbare grupper, som i højere grad risikerede at blive udsat for forskelsbehandling på arbejdsmarkedet som følge af fænomener som racisme og fremmedhad.

3. Fællesskabsinitiativerne under Den Europæiske Socialfond (ESF) er de særlige strukturpolitiske finansieringsinstrumenter, som Kommissionen på eget initiativ foreslår medlemsstaterne at anvende som støtte til foranstaltninger, der kan bidrage til en løsning af særligt alvorlige problemer, der rammer hele Fællesskabet. Disse initiativer har følgende karakteristika, der giver dem mer-værdi i forhold til de andre foranstaltninger, der finansieres under Socialfonden:

- a) tværnationalitet
- b) innovation
- c) »bottom-up« — princippet
- d) informationsudveksling
- e) mainstreaming.

4. Der blev stillet 418 millioner euro til rådighed (jf. tabel 1), og medlemsstaterne udvalgte i første omgang cirka 1000 projekter, der skulle gennemføres i perioden 1997-1999.

5. Integra skal som et aktionsområde under fællesskabsinitiativet Beskæftigelse virke som katalysator for innovationen i Fællesskabet og samtidig fremme overførsel af resultater og viden efter bestemte retningslinjer og formidling af god praksis mellem aktører og medlemsstater. Integras indvirkning skal derfor ikke alene måles ud fra dets beskæftigelsesskabende effekt, men også ud fra den nye viden, det har givet om innovative metoder til forbedring af målgruppernes arbejdsduelighed.

⁽¹⁾ Punkt 4, litra d), i Kommissionens meddelelse til medlemsstaterne (EFT C 200 af 10.7.1996).

Tabel 1

Budgetgennemførelsen i medlemsstaterne

(mio. EUR)

Medlemsstater	Forpligtelser	Betalinger	Udestående
Spanien	105,0	83,5	21,5
Italien	82,7	67,1	15,6
Frankrig	51,2	27,4	23,8
Det Forenede Kongerige	49,6	43,8	5,8
Tyskland	41,0	38,0	3,0
Irland	18,8	17,4	1,4
Grækenland	16,0	12,1	3,9
Belgien	13,2	10,6	2,6
Nederlandene	11,9	6,3	5,6
Portugal	9,8	8,8	1,0
Finland	6,7	5,3	1,4
Østrig	4,9	1,7	3,2
Sverige	4,2	3,3	0,9
Danmark	2,9	2,3	0,6
Luxembourg	0,0	0,0	0,0
I alt	417,9	327,6	90,3

Kilde: EU-Kommissionen — december 2001.

Revisionsmål og -metode

6. Det overordnede revisionsmål var at undersøge, om fællesskabsinitiativet Beskæftigelse — Integra havde givet Kommissionen og medlemsstaterne ny viden og nye metoder til fremme af foranstaltninger, der går ud på at bekæmpe udelukkelse af de svageste grupper i samfundet fra arbejdsmarkedet.

7. De væsentligste revisionsmål var at undersøge:

- a) om procedurerne til udvælgelse af aktører⁽²⁾ og projekter sikrede, at projekterne var innovative og målrettede de mennesker, der havde størst risiko for at blive udelukket fra arbejdsmarkedet, og at projekterne var tværnationale
- b) om der blev foretaget systematiske sammenhængende og sammenlignelige evalueringer af resultater og indhøstede erfaringer
- c) om overvågningen og informationsudvekslingen blev gennemført på en effektiv måde og anvendt til udarbejdelse af nye modeller til bekæmpelse af udelukkelse fra arbejdsmarkedet.

⁽²⁾ Offentligretlig eller privatretlig person eller organisation, som ansøger om og muligvis får tildelt støtte inden for rammerne af en foranstaltning til fremme af et givet projekt.

8. Revisionen omfattede en undersøgelse af de iværksatte systemer. Der blev gennemgået dokumenter og ført samtaler med nøglemedarbejdere dels i Kommissionen dels i fire medlemsstater (Danmark, Spanien, Frankrig og Det Forenede Kongerige), hvor 16 projekter blev revideret ud fra de tre ovennævnte revisionsmål. En stor del af udgifterne i forbindelse med disse projekter er løn-udgifter til personale involveret i resocialiseringen og uddannelsen af deltagerne samt økonomisk støtte til deltagerne.

BUDGETGENNEMFØRELSE

9. De samlede bevillinger til Integra-initiativet beløb sig til 418 millioner euro. I forhold til de 385 millioner euro, der oprindeligt blev bevilget, var der tale om en forhøjelse på 8 %, hovedsageligt fordi medlemsstaterne overførte midler til Integra fra andre aktionsområder under fællesskabsinitiativet Beskæftigelse for at kunne imødekomme anmodninger om støtte til yderligere Integra-projekter.

10. Den 31. december 2001 havde Kommissionen betalt 327 millioner euro svarende til 78 % af de samlede forpligtelser til medlemsstaterne. Integra skal afsluttes endeligt i 2003 på samme tid som de andre aktionsområder under fællesskabsinitiativet Beskæftigelse, når Kommissionen har modtaget de dokumenter, der skal indsendes i medfør af forordning (EF) nr. 2064/97.

AKTIVITETER FORUD FOR IVÆRKSÆTTELSEN

Generelt

11. Iværksættelse af et innovativt program som Integra fordrer, at Kommissionen, medlemsstaterne og aktørerne fortolker de teoretiske begreber og hensigter med programmet på samme måde, så misforståelser på operationelt plan begrænses mest muligt. Skal et program give gode resultater i medlemsstaterne, er det altafgørende, at nøglekoncepterne fastlægges og defineres klart i informationsmaterialet inden starten på programmet, at der fastlægges klare mål, præcise kriterier og klare overvågningsprocedurer, og at der anvendes statistiske oplysninger eller målgruppeindikatorer.

På kommissionsplan

12. For så vidt angår Kommissionens meddelelse til medlemsstaterne kan Retten konstatere følgende:

- Den indeholder ikke en klar definition af, hvornår et projekt er »innovativt«, og den fastlægger ikke, hvad den innoverende del af projektet skal bestå af.
- Populationen i hver enkelt Integra-målgruppe er ikke præcist defineret.

- Der fastlægges ikke præcise mål for hver enkelt målgruppe i Integra.
- Meddelelsen indeholder ikke præcise indikatorer for overvågningen af udvælgelsen af Integra-projekter.
- Målgrupperne udvælges ikke direkte på grundlag af statistisk materiale eller indikatorer.
- Der er ikke fastsat benchmarks eller referencedata for målgrupperne, og tidligere erfaringer fra de traditionelle ESF-programmer udnyttes ikke ved evalueringen af projekterne.

13. I Kommissionens meddelelse lægges der særlig vægt på indvandrere, flygtninge og mennesker i lignende situationer som målgruppe, men der skelnes ikke mellem de forskellige kategorier i denne meget uensartede gruppe. Det betyder, at helt forskellige kategorier, der kræver helt forskellige strategier, placeres i samme målgruppe, for eksempel flygtninge uden nogen form for uddannelse og højtuddannede mennesker, hvilket gør det meget vanskeligt at foretage en evaluering.

På medlemsstatsplan

14. Der blev ikke opstillet en liste over problemer eller prioriteringer for de potentielle målgrupper, inden informationsmaterialet om Integra blev uddelt til de potentielle aktører. Retten konstaterede i den forbindelse, at de besøgte medlemsstater kun i begrænset omfang brugte relevant statistisk materiale eller relevante indikatorer til at foretage en forudgående analyse af hver enkelt potentiel målgruppes situation.

15. Alle besøgte medlemsstater havde udfærdiget detaljeret dokumentation om Integra, som blev sendt til potentielle tilbudsgivere på projekter, eller som kunne rekvireres efter anmodning. Men ingen af de besøgte medlemsstater gav en præcis definition af de nøgleord, der blev anvendt i deres forhåndsmateriale. De havde ikke fastsat benchmarks og referencedata, som potentielle aktører kunne anvende, når de skulle vælge mellem »eksperimenterende« projekter og andre mere traditionelle mainstream-projekter. Det var dermed overladt til de enkelte aktører selv at fortolke programmets nøglebegreber og afgøre, hvordan de skulle forstås (jf. punkt 3), samt selv at vurdere begreberne »merværdi« og »forbedring af de eksisterende strategier«.

UDVÆLGELSE OG GENNEMFØRELSE

Generelt

16. Kommissionen fastsætter de globale rammer på fællesskabsplan for gennemførelsen af initiativet på nationalt plan (jf. tabel 2 — projektudvælgelse). I overensstemmelse med punkt 13 i meddelelsen til medlemsstaterne blev der oprettet et kontor for faglig bistand (Europs) som en europæisk struktur til støtte for Kommissionen. Europs har oprettet og ajourført en EU-database over projekter og partnerskaber.

Tabel 2

Projektudvælgelse

Fase	Trin	Ansvarlig
Planlægning	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Aktiviteter forud for iværksættelsen: Oplysning </div>	Medlemsstat & Europa-Kommissionen
Indkaldelse af forslag Januar til 31. marts '97	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Projektaktørerne udarbejder og indsender projekter </div>	Ansøgere og nationale støttestrukturer
Vurdering 1. april til 31. juli '97	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; background-color: #e0e0e0;"> Det undersøges, om projektet er støtteberettiget </div>	Medlemsstat
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; background-color: #e0e0e0;"> Projektudvælgelsen godkendes </div>	Overvågningsudvalg & medlemsstat
Udvikling August '97 og frem	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Der dannes tværnationale partnerskaber, og arbejdsprogrammerne godkendes af partnerne </div>	Ansøgere, nationale støttestrukturer & Europas
Endelig bekræftelse Senest den 31. december '97	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; background-color: #e0e0e0;"> Partnerskabet godkendes, og aktiviteterne påbegyndes </div>	Medlemsstat

17. I medlemsstaterne er flere nationale organer involveret i udvælgelses- og gennemførelsesproceduren. Det nationale overvågningsudvalg, som almindeligvis består af repræsentanter for en lang række nationale myndigheder og også omfatter en repræsentant for Kommissionen, overvåger og evaluerer initiativets gennemførelse. Der er indført nationale støttestrukturer, der skal bidrage med faglig bistand på nationalt plan og rådgive og støtte individuelle projekter og indsamle og videreformidle informationer.

18. Der burde indføres en fælles metode til overvågning af den faktiske gennemførelse, så det kan sikres, at de fastlagte mål bliver nået, og at støtten tager sigte på de prioriterede områder. Det ville gøre det nemmere at overvåge og evaluere projekterne, og resultater og ny viden ville kunne udnyttes effektivt til nye modeller til bekæmpelse af udelukkelse fra arbejdsmarkedet. Særligt i de tilfælde, hvor forvaltningen af et initiativ foregår decentralt, er en af forudsætningerne for succes, at de forskellige enheder, der er ansvarlige for gennemførelsen af programmet, følger klart definerede retningslinjer for rapportering.

På kommissionsplan

19. Eftersom hver enkelt målgruppe ikke var defineret, kunne de oplysninger, medlemsstaterne havde om de forskellige målgrupper, ikke anvendes til måling af Integras virkning på fællesskabsplan. Og det var næsten umuligt for Kommissionen at holde sig systematisk orienteret om Integras gennemførelse på fællesskabsplan, fordi de ansvarlige myndigheder i medlemsstaterne ikke havde udstukket retningslinjer for, hvordan de årlige gennemførelsesrapporter skulle udarbejdes, og fordi der ikke var indført et harmoniseret klassificeringssystem, hvilket medførte, at kvaliteten af oplysningerne fra de forskellige medlemsstater varierende betydeligt.

20. Kontrakten mellem kontoret for faglig bistand og Kommissionen udløb i april 2000, og Europs havde derefter tre måneder til at lukke ned. Den database, som Europs havde udviklet, blev overtaget af Kommissionen, som imidlertid ikke lod den køre videre og heller ikke ajourførte den. Eftersom mange af projekterne ikke var afsluttede, da Europs blev lukket ned, kunne de resultater og den nye viden, projekterne havde givet⁽¹⁾, ikke udnyttes.

21. Endelig skal det bemærkes, at Kommissionen ikke udviklede et overvågningssystem, der sikrede, at relevante oplysninger blev indsamlet og registreret i et harmoniseret system, og at de blev anvendt effektivt ved udarbejdelsen af nye modeller til bekæmpelse af udelukkelse fra arbejdsmarkedet.

På medlemsstatsplan

22. I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse havde hver enkelt medlemsstat nedsat et overvågningsudvalg, som havde ansvaret for hele beskæftigelsesinitiativet og dermed også ansvaret for den endelige projektudvælgelse.

23. I medlemsstaterne var man bevidst om, at nye aktører, der kunne fremlægge potentielt gode innovative ideer, men kun havde begrænset kendskab til strukturfondene, eller ikke var særligt fortrolige med strukturfondsaktioner, kunne have problemer med at udfylde ansøgningen korrekt. Projektaktørerne havde derfor mulighed for at få råd og vejledning på dette område.

24. For at sikre uvildighed blev denne første udvælgelsesfase (administration, rådgivning og den første screening af ansøgninger) holdt adskilt fra den endelige udvælgelse af aktørerne. De besøgte medlemsstater havde ikke anvendt de samme udvælgelseskriterier og -metoder, men ansøgningerne blev gennemgået grundigt, og selv om størstedelen af de udvalgte aktører var fortrolige med og havde deltaget i andre ESF-programmer, blev også nye aktører udvalgt til at deltage i Integra. Det er positivt i betragtning af, at det især for små og nye aktører kan være ret vanskeligt og tidkrævende at udfylde ansøgningsformularen.

25. I samtlige besøgte medlemsstater viste det sig at være meget vanskeligt at vurdere de udvalgte projekters innovative indhold, og de kompetente myndigheder havde i mange tilfælde vanskeligt ved at forklare, hvad de innovative aspekter var ved et udvalgt projekt, og hvorfor der ikke blot var tale om en ny udformning af de strategier, der allerede indgik i de eksisterende generelle projekter, der støttes under Den Europæiske Socialfond.

26. Da der ikke var opstillet præcise prioriterede mål, var den vigtigste indikator ved udvælgelsen af projektilbud og projekter en kvalitetsvurdering af tilbudsgiveren og af selve ansøgningen. Retten konstaterede, at hverken projektets målgruppe, komplementariteten projekterne imellem eller andre indikatorer blev taget i betragtning.

27. I ingen af de besøgte medlemsstater var der ved gennemførelsen af udvælgelsesprocedurerne blevet lagt særlig vægt på foranstaltninger, der var målrettet indvandreres og flygtninges særlige behov, selv om det var et krav i Kommissionens meddelelse.

EVALUERING

Generelt

28. Kommissionen skriver bl.a. følgende i sin meddelelse til medlemsstaterne: »Kommissionen evaluerer i samarbejde med

⁽¹⁾ Jf. særberetning nr. 3/2000 om Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (Udviklingssektionen) — Foranstaltninger til fremme af beskæftigelsen af unge, punkt 59 og 60 (EFT C 100 af 7.4.2000).

medlemsstaterne resultaterne af de programmer, medlemsstaterne har forelagt under og efter planlægningsperioden. Ved evalueringen anvender Kommissionen de mål, som medlemsstaterne har angivet nærmere, som hovedkriterier for, hvor langt programmerne er fremskredet. Afhængigt af de tilstræbte mål og de iværksatte foranstaltninger, skal der af denne evaluering fremgå oplysninger om målgrupperne, der omfatter de endelige støttemodtagere».

29. Hverken Kommissionen eller medlemsstaterne havde beskrevet de forskellige målgruppers udgangssituation ved hjælp af indikatorer. Hvis de havde gjort det, kunne der ud fra sådanne indikatorer have været fastlagt præcise, fælles og målelige kriterier og også referencedata, som de innovative aspekter af Integra-initiativet havde kunnet måles og evalueres ud fra.

30. I eksperimenterende initiativer som *Beskæftigelse — Integra* er begreberne »succes« og »fiasko« lige vigtige. Med hvert enkelt projekt skal en hypotese afprøves, og et projekt, der er slået fejl, giver lige så værdifuld viden, der kan udnyttes i fremtiden ved udformningen af arbejdsmarkedspolitikken, som et projekt, der er lykkedes. Kommissionen iværksatte ikke en særlig forhåndsevaluering af Integra-initiativet og dets målgrupper, og hverken Kommissionen eller de besøgte medlemsstater kunne oplyse, hvordan man kunne måle, om og hvornår et projekt eller et koncept var lykkedes eller var slået fejl. Derfor var der ikke foretaget en sammenhængende analyse af de resultater og den viden, projekterne havde givet i de forskellige lande, og på kommissionsplan var det ikke muligt at vurdere, om koncepterne var gode eller dårlige.

31. Hverken de besøgte medlemsstater eller Kommissionen havde foretaget økonomiske analyser eller cost-benefit-analyser af de forskellige innovative projekters økonomiske effektivitet. Der var ikke fastlagt »value-for-money« — indikatorer for, at en person i en målgruppe faktisk var blevet integreret på arbejdsmarkedet. Derfor var det ikke muligt at gennemføre en efterfølgende evaluering.

På kommissionsplan

32. Hele beskæftigelsesinitiativet blev evalueret ⁽¹⁾ i perioden august 1998-januar 2000, hvilket betyder, at evalueringen blev påbegyndt efter programmets iværksættelse og blev afsluttet før programmets udløb. De eksperter, der skulle foretage evaluering

gen, blev inddraget i arbejdet på et sent tidspunkt, og planlægningen af evalueringsprocessen kom også for sent i gang. Derfor kunne eksperterne kun foretage evalueringen ud fra de oplysninger, der var tilgængelige på det tidspunkt, eller på grundlag af casestudier i udvalgte medlemsstater.

33. Det fremgik af evalueringen, at det ikke var muligt på basis af de tilgængelige oplysninger om resultaterne af arbejdsmarkedsforanstaltningerne at konstatere, i hvilket omfang initiativet som helhed betragtet havde forbedret målgruppernes jobmuligheder. Det fremgik endvidere af evalueringen, at initiativets endelige mål er, at målgrupperne i højere grad skal deltage i generelle programmer, og at deres jobmuligheder på arbejdsmarkedet skal forbedres, men at det er vanskeligt at måle initiativets merværdi, når der ikke foreligger nogen tal for resultaterne på arbejdsmarkedet.

34. Der var ikke foretaget en særskilt evaluering af Integra omfattende systematiske, sammenhængende og sammenlignelige evalueringer og opfølgninger af de resultater og den viden, innovative projekter havde givet i samtlige medlemsstater.

På medlemsstatsplan

35. De besøgte medlemsstater havde generelt iværksat flere evalueringsprojekter på forskellige niveauer, bl.a. nationale eller internationale konferencer og omfattende rapporter om beskæftigelsesprogrammet som helhed. Men i lighed med den evaluering, som Kommissionen fik foretaget, behandles beskæftigelsesinitiativet i medlemsstaternes evalueringsrapporter hovedsageligt som ét program og ikke som flere aktionsområder, som ikke har de samme udsatte grupper som målgrupper.

36. Eftersom medlemsstaterne ikke anvendte samme grundlæggende fremgangsmåde, var de fleste evalueringer en traditionel, generel, kvantitativ beskrivelse. De tog ikke højde for det faktum, at Integras målgrupper var sårbare/dårligt stillede grupper med forskellige behov. Rapporterne evaluerede ikke de resultater og den nye viden, de mange forskellige projekter med samme målgruppe havde givet. Ingen af de besøgte medlemsstater havde udarbejdet rapporter eller retningslinjer for god praksis for integrering på arbejdsmarkedet af de forskellige målgrupper, der var omfattet af Integra-programmet.

37. Efter Rettens opfattelse burde målet for evalueringen af Integra-programmet være at få udarbejdet en række modeller for, hvordan projekter vedrørende de forskellige målgrupper udformes, så de giver disse »marginaliserede grupper« så gode muligheder som overhovedet muligt for at komme ind på arbejdsmarkedet.

⁽¹⁾ Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation (FBAE) under FHVR Berlin og the Netherlands Economic Institute (NEI) i Rotterdam udarbejdede i henhold til aftale med Kommissionen »A methodology for the European evaluation of the Employment Initiative«. Denne undersøgelse dannede grundlag for den efterfølgende evaluering af beskæftigelsesprogrammet, herunder Integra, og i henhold til aftale med Kommissionen offentliggjorde FBAE og NEI i marts 2000 »European wide Evaluation of the Community Initiative Employment«.

På projektplan

38. I marts 1997 udarbejdede Europs på foranledning af Kommissionen en »Guide to self-evaluation for Employment projects«, som de nationale støttestrukturer (jf. punkt 17) kunne sende til projektaktørerne på de nationale overvågningsudvalgs vegne. Denne »guide« var tænkt som en hjælp for de aktører, som ikke var vant til at foretage evalueringer, og ikke som et redskab, som aktørerne var forpligtede til at bruge ved evalueringen.

39. I alle de besøgte medlemsstater havde de nationale støttestrukturer udarbejdet evalueringsredskaber som en hjælp til aktørerne, når de skulle evaluere deres projekter. De nationale støttestrukturer besøgte aktørerne og/eller anmodede om periodiske aktivitetsrapporter. Retten bemærkede, at samarbejdet mellem aktørerne og de nationale støttestrukturer generelt havde været tilfredsstillende under programmets gennemførelse. De aktører, som Rettens revisorer talte med under revisionen, betragtede evalueringen som en vigtig del af projektet.

40. De aktører, som var involveret i tværnationale netværk, evaluerede dels deres egne projekter dels netværket. Som et led i evalueringen af netværket blev der aflagt beretning om resultaterne af det tværnationale samarbejde, og disse beretninger blev indbygget i de tværnationale evalueringsrapporter.

41. Evalueringerne var imidlertid ikke ensrettet og harmoniseret på projektplan, fordi aktørerne ikke havde de nødvendige overvågningsinstrumenter og målbare indikatorer til rådighed, og fordi de kompetente myndigheder ikke havde fastlagt en evalueringstrategi, inden programmet blev iværksat.

42. De aktører, der blev besøgt, blev spurgt, om der var blevet fulgt op på deres evalueringsrapporter. Ingen af dem havde modtaget feedback på resultaterne af den innovative strategi, de havde anvendt i projekterne, og ingen af dem vidste, om den nye projektstrategi var blevet godkendt (eller afvist) af de kompetente myndigheder eller af andre regioner.

43. I forbindelse med et eksperimenterende program som Integra er der ingen strategi for videreførelse af projekter, hvor der ifølge evalueringsrapporterne har været anvendt en strategi, som helt klart har givet gode resultater. I nogle tilfælde havde aktørerne kunnet fortsætte projekter, der gik godt, fordi lokale myndigheder og/eller arbejdsmarkedsorganisationer gik ind for det, men i andre tilfælde havde aktørerne ikke kunnet fortsætte projekter, som de selv betragtede som en succes. I adskillige tilfælde havde aktørerne været nødt til at lukke aktiviteten ned, og erfarent personale havde fundet andet arbejde.

UDBREDELSE AF RESULTATER OG MAINSTREAMING

Udbredelse af resultater

44. Hvis Integras mål (jf. punkt 2) skal opfyldes, skal resultater, ny viden og god praksis kanaliseres fra projektaktøren til lokalt, regionalt og nationalt plan og til Kommissionen, og fra Kommissionen tilbage til alle medlemsstater.

45. Mange af de besøgte projektaktører kontaktede lokalaviser, arbejdsmarkedsorganisationer og lokale myndigheder, mens et projekt var i gang og ved projektets afslutning. Men kun sjældent var oplysninger om et projekt nået uden for lokalområdet og ofte kun takket være aktørens eget netværk.

46. At dømme ud fra de besøgte projekter var mulighederne for, at resultaterne nåede ud til en bredere kreds, tilsyneladende større, når aktøren på et tidligt tidspunkt, f.eks. i projektplanlægningsfasen, havde nedsat en »projektstyrgruppe« bestående af repræsentanter for kommunen, arbejdsmarkedsorganisationerne og andre interesserede parter.

47. Sådanne projekter havde tilsyneladende også i høj grad medvirket til at gøre arbejdsmarkedet mere opmærksomt på de sårbare grupper, muligvis fordi projekterne gav arbejdsmarkedsorganisationerne indsigt i målgruppens problemer og særlige behov, samtidig med at de fik åbnet arbejdsmarkedsorganisationernes øjne for de »marginaliserede gruppers« potentiale som medlemmer af arbejdsstyrken.

48. Ingen af de besøgte medlemsstater havde, da revisionsbesøget fandt sted, udviklet en lettilgængelig database, hvor potentielle aktører kunne finde oplysninger om resultater mv. i forbindelse med projekter, der tog sigte på en bestemt målgruppe.

49. På projektplan havde man udarbejdet forskelligt informationsmateriale såsom rapporter, foldere, cd-rommer og videoer, og projektresultaterne var blevet offentliggjort via de lokale medier, også radio og aviser. I de områder, der havde Integra-projekter, så det ud til, at projekterne havde gjort befolkningen mere opmærksom på målgrupperne og bidraget til deres integration på arbejdsmarkedet.

50. Medlemsstaterne har udarbejdet materiale om Integra-programmet med informationer om nogle af eller alle de projekter, der er omfattet af programmet, men ingen af de besøgte medlemsstater havde udarbejdet en god praksis-kodeks for, hvordan de forskellige målgrupper bedst kunne integreres på arbejdsmarkedet, selv om de fleste af de besøgte projekter var lykkedes.

51. De oplysninger, der var tilgængelige i Kommissionen og i de besøgte medlemsstater, giver imidlertid ikke et endeligt svar på spørgsmålet om, i hvilket omfang Integra-initiativet har givet ny viden om, hvordan man kan bekæmpe udelukkelse af de forskellige målgrupper fra arbejdsmarkedet, og om en sådan viden er blevet formidlet effektivt videre til de politiske beslutningstagere.

Mainstreaming

52. Inden mainstreaming vil være mulig på europæisk plan, skal der foretages følgende: Projektresultaternes innovative potentiale for hver målgruppe skal analyseres. Det skal undersøges, hvilken lære man kan drage af projekterne. Der skal udvikles god praksis. Og der skal udvælges de mest lovende strategier for mainstreaming. Det blev til dels gjort af temagrupper, men der blev ikke fundet beviser på tværnational mainstreaming.

53. Indførelsen af tværnationale partnerskaber og netværk har muligvis haft en tværnational virkning i forbindelse med de projekter, der indgik i partnerskabet, men dette aspekt blev ikke behandlet systematisk i evaluerings- og mainstreamingsprocessen.

54. Ingen af de besøgte medlemsstater havde et effektivt system til overførsel af god praksis. Evalueringsprocessen foregik ikke på en måde, der gjorde det muligt at drage konklusioner og udvælge god praksis for en målgruppe, og der fandtes ikke et struktureret system, der kunne koble Integra-resultaterne for de forskellige målgrupper sammen med de nationale politiske beslutningsprocesser.

55. På aktørplan og på lokalt/regionalt plan var sådanne overførsler af god praksis mere udbredt, særligt i de tilfælde hvor projektstyregruppen bestod af aktører fra kommunen og arbejdsmarkedsorganisationerne. Overførslerne skete imidlertid ikke systematisk, og aktørernes kontakt til og netværkssamarbejdet med lokale myndigheder og andre aktører synes at have været den vigtigste faktor.

ANDRE ASPEKTER

Arbejdsløshedsprocenten

56. Ved revisionen af de besøgte projekter konstateredes det, at mainstreaming eller fortsættelse af projekterne og styrkelse af målgrupperne også hang sammen med arbejdsløshedsprocenten i det geografiske område. I nogle områder med lav arbejdsløshed udviste arbejdsmarkedsorganisationerne og kommunerne større

engagement i og større interesse for målgruppen som potentiel arbejdskraft. I områder med høj arbejdsløshed var det tilsyneladende sværere at acceptere målgruppen som potentiel arbejdskraft. Denne faktor gør det meget vanskeligt at sammenligne resultaterne i områder, hvor arbejdsløshedsprocenten ikke er den samme.

Fordeling af støtten

57. I henhold til meddelelsen skal Beskæftigelsesinitiativet »anvendes på hele Den Europæiske Unions område. Der lægges imidlertid særlig vægt på behovene i de ugunstigt stillede områder. En række foranstaltninger vil derfor kun blive anvendt på prioriterede områder (mål 1, 2, 5b og 6)«. Men om foranstaltninger under aktionsområdet Beskæftigelse — Integra fastslås det udtrykkeligt, at »der vil (...) blive lagt større vægt på aktioner, der er rettet mod belastede byområder«.

58. Der blev ikke fundet bevis på, at der ved fordelingen af støtten var lagt særlig vægt på byområder eller andre områder, hvor målgrupperne var stærkt repræsenteret, og det er ikke klart, om fordelingen af Integra-midlerne var den mest effektive metode til indsamling af viden om målgrupperne og om, hvordan de kunne integreres på arbejdsmarkedet.

Tværnationalitet

59. Det tværnationale partnerskab har været en integrerende del af fællesskabsinitiativerne, siden de blev indført, og under Integra er det også sådan, at der kun ydes støtte til projekter, der indgår i et tværnationalt partnerskab med projekter i andre medlemsstater. Formålet med partnerskaberne er at overføre ekspertise, viden og resultater, og samtidig skal de fungere som et redskab til udvikling eller afprøvning af innovative ideer, som ikke kan føres ud i livet i en ren national sammenhæng.

60. Interesserede projektaktører kunne finde frem til og få kontakt med potentielle partnere i andre medlemsstater gennem Europes databaser og medlemsstaternes støttestrukturer.

61. Der var en vis inkonsekvens i, at sigtet med programmet bl.a. var at inddrage nye aktører med eksperimenterende, innovative projekter, samtidig med at det stilledes som betingelse, at ansøgningen først kunne godkendes, når der var en partner i en anden medlemsstat. Dette krav kunne få en ny aktør med eksperimenterende projekter til at lade være med at indsende en ansøgning.

62. Det var også inkonsekvent, at selv om en aktør havde fundet en partner i en anden medlemsstat og i samarbejde med

denne udviklet et fælles projekt, inden ansøgningen blev indsendt, kunne ingen af dem være sikre på, at deres del af projektet ville blive godkendt af de respektive nationale udvalg. Og selv om projektet blev godkendt, var der ingen garanti for, at partnerne ville få udbetalt støtten på samme tid, så projekterne kunne gennemføres parallelt. Ingen af de besøgte medlemsstater havde taget fat på at løse disse problemer, for eksempel ved at udvalgene i medlemsstaterne samarbejdede om udvælgelsesproceduren og programmets gennemførelse.

63. Hverken Kommissionen eller medlemsstaterne havde indført retningslinjer for, hvor store beløb der kunne stilles til rådighed til tværnationalt samarbejde. Derfor var det meget forskelligt, hvor store beløb projektaktørerne havde til rådighed til iværksættelse af et tværnationalt partnerskab både inden for en medlemsstat og medlemsstaterne imellem. En af konsekvenserne af dette var, at de projekter, der indgik i et partnerskab, ikke alle havde det samme beløb til rådighed. Dermed kunne deltagerne ikke indgå på lige fod i samarbejdet ⁽¹⁾.

64. Det havde ført til, at en medlemsstat havde støttet projekter med et fast beløb pr. deltager uden hensyntagen til målgruppens behov. En anden medlemsstat havde foretaget en kvalitetsvurdering af ansøgningen, accepteret, at det tværnationale element var en vigtig faktor, og finansieret både underviseres og deltageres besøg hos partnere i udlandet. Så allerede fra starten har der været forskelsbehandling.

65. Nogle af de besøgte aktører havde aldrig før deltaget i tværnationalt samarbejde. I starten havde de ikke haft store forventninger. De opfattede det tværnationale element som tidkrævende og som en ekstra administrativ byrde og brugte kun partnerskabet til udveksling af informationer og resultater. Ved projektets udløb fandt de stadig det tværnationale element meget tidkrævende, men betragtede det også som en positiv og vigtig faktor i projektet, som de gerne ville udbygge i kommende projekter. Oplysninger om, hvordan andre lande håndterede problemer, havde blandt andet været med til at gøre dem mere åbne over for alternative strategier, der kunne anvendes på målgruppen.

66. Andre aktører, som ofte havde erfaringer fra tidligere tværnationale partnerskaber, blev på et tidligt stadium involveret i netværk, der omfattede projekter fra flere lande, og de havde

klare mål for partnerskabet. Disse aktørers engagement i og forventninger til det tværnationale partnerskab havde et andet udgangspunkt end de nye aktørers. Men de kritiserede, at der ikke var fastlagt entydige modeller, politikker og procedurer på centralt plan. Det viser, at samarbejdet medlemsstaterne imellem både skal være mere aktivt og tættere.

67. Generelt var det tværnationale element ikke en hjørnesten i de godkendte projekter. Det blev ofte omtalt som en supplerende aktivitet uden direkte sammenhæng med projektets vigtigste formål.

KONKLUSION OG ANBEFALINGER

68. Integra-initiativet blev lanceret som en reaktion på stigende bekymring over de sårbare målgrupper, som har vanskeligt ved at komme ind på arbejdsmarkedet og finde beskæftigelse. Retten konstaterer på grundlag af revisionen, at initiativet var alt for ambitiøst, fordi der var fastlagt for mange mål for det. Hertil kommer, at fordi der ikke var fastlagt generelle retningslinjer for støtten, og fordi støtteaktionerne ikke blev koordineret, blev aktionerne ikke koncentreret i tilstrækkelig grad om målgrupperne.

69. I forbindelse med aktiviteterne forud for iværksættelsen blev der ikke fastlagt grundlæggende principper, som skulle sikre, at alle medlemsstater fortolkede målene på samme måde og anvendte en harmoniseret metodologi (jf. punkt 12-15).

70. Hverken Kommissionen eller medlemsstaterne anvendte indikatorer til at beskrive de forskellige målgruppers udgangssituation. Hvis de havde gjort det, ville man på grundlag af sådanne indikatorer have kunnet fastlægge præcise, ensartede, påviselige og målbare kriterier og et referencegrundlag for måling og evaluering af virkningerne af Integra-initiativet (jf. punkt 12 og 15).

71. I ingen af de besøgte medlemsstater var der under udvælgelsesproceduren blevet lagt særlig vægt på foranstaltninger, som var målrettet indvandreres og flygtninges særlige behov (jf. punkt 27).

72. Kommissionens og medlemsstaternes overvågningsprocedurer kunne ikke sikre, at alle nødvendige og relevante oplysninger blev indsamlet og registreret i et harmoniseret system, som på et senere tidspunkt kunne anvendes til evalueringer og analyser (jf. punkt 19-21).

73. Hvis der var blevet foretaget en særskilt evaluering af Integra, kunne man have gennemført systematiske, sammenhængende og sammenlignelige opfølgninger af resultater, viden og knowhow, som de innovative projekter havde givet i samtlige medlemsstater. Men der var ikke gennemført en sådan evaluering (jf. punkt 28-43).

⁽¹⁾ Jf. særberetning nr. 3/2000 om Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (Udviklingssektionen) — Foranstaltninger til fremme af beskæftigelsen af unge, punkt 51, litra c), (EFT C 100 af 7.4.2000), og særberetning nr. 22/1998 om Kommissionens forvaltning i forbindelse med gennemførelsen af foranstaltninger til fremme af lige muligheder for kvinder og mænd (EFT C 393 af 16.12.1998).

74. Det er sandsynligt, at nedsættelse af lokale projektstyrergrupper på et tidligt tidspunkt i projektforsløbet fremmer udbredelsen af god praksis (jf. punkt 46).

75. På grundlag af revisionsresultaterne er det ikke muligt at konkludere:

- a) at de procedurer, der blev anvendt til udvælgelse af aktører og projekter, sikrede, at projekterne var innovative og målrettede de grupper, der havde størst risiko for at blive udelukket fra arbejdsmarkedet
- b) at de resultater og den viden, projekterne havde givet, var blevet evalueret, og at der var foretaget systematiske, sammenhængende og sammenlignelige opfølgninger
- c) at projekterne blev overvåget effektivt, og at resultater og viden blev videreformidlet og lagt til grund for nye metoder til bekæmpelse af udelukkelse fra arbejdsmarkedet.

76. Endvidere kan det ikke konkluderes, at Integra-programmet var struktureret på en sådan måde, at foranstaltningerne til bekæmpelse af udelukkelse af samfundets mest sårbare grupper fra arbejdsmarkedet og til fremme af deres integration

gav de mest effektive og omkostningseffektive resultater (jf. punkt 31 og 56-58).

77. Retten anbefaler følgende:

- a) Inden der som reaktion på meget generelt udformede politiske hensigtserklæringer iværksættes innovative programmer som Integra, bør Kommissionen og medlemsstaterne definere de hovedområder præcist (målgrupper og arbejdsmarkedssegmenter), hvor innovative projekter kan bidrage til udformningen af nye politikker.
- b) I sådanne programmets startfase bør der fastlægges indikatorer til brug ved kontinuerlige og systematiske (forudgående, midtvejs og efterfølgende) evalueringer af de innovative projekter, hvor resultaterne vurderes og sammenlignes, og hvor det undersøges, om programmerne har en merværdi og er en forbedring i forhold til andre eksisterende programmer.
- c) Derfor bør Kommissionen udvikle en strategiplan for systematisk tværnational overførsel af viden og god praksis til de sociale parter og til de politiske beslutningstagere, så det sikres, at resultaterne tages i betragtning, når de relevante politiske foranstaltninger skal gennemføres.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 17. og 18. juli 2002.

På Revisionsrettens vegne

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Formand

KOMMISSIONENS SVAR**RESUMÉ**

II. I sin meddelelse fra 10. juli 1996 om Integra ⁽¹⁾ lægger Kommissionen ligeledes vægt på:

- anvendelse af metoder, der er afprøvet i det praktiske arbejde
- og anvendelse af integrerede metoder, der giver mulighed for at tage hensyn til de forskellige problemer i forbindelse med udstødelse fra arbejdsmarkedet.

IV. Kommissionen er af den opfattelse, at i lyset af de mål, der forfølges med Integra-initiativet, vil der uvægerligt opstå spørgsmål om, hvilke værktøjer der skal anvendes til at nå de forfulgte mål. Fænomenerne med udstødelse er komplicerede og bunder i mange faktorer. Som det er påvist gennem en lang række evalueringer, er det vanskeligt at vurdere interventionernes effektivitet, idet indikatorerne ofte viser sig at være utilstrækkelige.

V. Kommissionen har ikke forsøgt at indføre en præcis og ufleksibel definition af målgrupperne ud over dem, der nævnes i meddelelsen til medlemsstaterne (se punkt II ovenfor) på grund af de forskellige situationer, der gør sig gældende i de enkelte medlemsstater. Begreber og definitioner kan variere fra medlemsstat til medlemsstat, og indførelsen af en detaljeret definition fra Kommissionens side risikerer at begrænse medlemsstaternes handlefrihed.

Endvidere var udvælgelsen af de projekter, der skulle deltage i Integra, forbeholdt udvælgelseskomitéer, som forvaltningsmyndigheden for initiativet havde oprettet i de enkelte medlemsstater. Den præcise fortolkning af nyskabelse i de enkelte medlemsstater lå hos udvælgelseskomitéen.

I forbindelse med det efterfølgende initiativ, Equal ⁽²⁾, stillede Kommissionen et letforståeligt og omfattende sæt af definitioner til rådighed baseret på den typologi, der tegnede sig efter evalueringen af Employment. Men til trods for denne definition ligger vurderingen af, hvorvidt et givet projekt er nyskabende, fortsat alene hos udvælgelseskomitéen, der foretager vurderingen i henhold til medlemmernes kendskab til området og den lokale sammenhæng.

VI. Kravet om, at projekterne skulle foreslås af projektledere, der arbejder direkte med målgrupperne, førte automatisk til, at indsatsen blev koncentreret om områder med en høj forekomst af målgrupper. De særlige problemer i ugunstigt stillede byområder tages ligeledes specifikt op i programmerne under EF-initiativet Urban.

VII. Man gjorde erfaringer med gennemførelsen af den tværnationale dimension af initiativet, og disse har haft stor betydning for udformningen af det efterfølgende EF-initiativ vedrørende menneskelige ressourcer, Equal.

⁽¹⁾ Meddelelse til medlemsstaterne om ændrede retningslinjer for operationelle programmer eller globaltilskud, som medlemsstaterne opfordres til at indsende inden for rammerne af fællesskabsinitiativet om beskæftigelse og udvikling af menneskelige ressourcer, der har til formål at fremme væksten i beskæftigelsen, navnlig gennem udvikling af menneskelige ressourcer (EFT C 200 af 10.7.1996, s. 13).

⁽²⁾ EF-initiativet Equal vedrørende tværnationalt samarbejde til fremme af en ny praksis i bekæmpelsen af forskelsbehandling og uligheder af enhver art i forbindelse med arbejdsmarkedet for programmeringsperioden 2000-2006 (EFT C 127 af 5.5.2000, s. 2).

VIII. Med hensyn til evaluering og opfølgning af erfaringerne foretog man en midtvejsevaluering over hele EU fra august 1998 til januar 2000, og der vil blive foretaget en ex post-evaluering af Employment-initiativet i 2002 og 2003.

Hvad angår resultaterne af initiativet har Kommissionen og medlemsstaterne gjort en betydelig indsats for at udnytte de indhøstede erfaringer, navnlig gennem:

- en række publikationer
- at give offentligheden adgang til flere hundrede beskrivelser af god praksis via internet
- regelmæssige arbejdsgruppemøder på europæisk plan
- og afholdelse af flere konferencer.

IX. Kommissionen understreger betydningen af det igangværende arbejde med indikatorerne inden for rammerne af processen for »inddragelse« (efter topmøderne i Lissabon og Nice). Denne proces er et tydeligt eksempel på problemerne med udarbejdelse af harmoniserede indikatorer til belysning af situationer med udstødelse.

X. Kommissionen udarbejdede i 1997 en vejledning med titlen »Impact Guide for Employment Project Promoters«. Vejledningen indeholder metoder til brug ved planlægning af strategier for formidlingen af vellykkede projekter (1). Denne blev i 1999 efterfulgt af en »Guide to Public Relations Activities for Project Promoters«, som skal gøre det muligt at udnytte det fulde potentiale ved projekter inden for EF-initiativerne gennem effektiv kommunikation (2). Med hensyn til formidling og mainstreaming vedrørende Integra er den nye viden om bekæmpelse af udstødelse fra arbejdsmarkedet navnlig blevet formidlet på EU-plan samt nationalt og lokalt plan via publikationer og websteder.

XI. Kommissionens websted på <http://europa.eu.int/comm/equal> indeholder de publikationer, der omtales under punkt X ovenfor, samt mange flere, der indeholder eksempler på god praksis. Der er fri adgang for alle beslutningstagere inden for arbejdsmarkedsspørgsmål i EU. De fleste publikationer, som Kommissionen har udarbejdet, trykkes og distribueres over hele EU.

Arrangementer på nationalt og europæisk plan, systematisk indarbejdelse af resultaterne i de programmer, der har efterfulgt Integra (navnlig Equal-initiativet), er alle eksempler på den intense aktivitet, der foregår under programmet. Vedrørende selve det tværnationale aspekt beskrives resultaterne af dette samarbejde i adskillige publikationer, der er tilgængelige på internettet.

XII. Den endelige vurdering af Integras effektivitet med hensyn til gennemførelsen af målsætningerne kan først foretages, når Kommissionen har modtaget og analyseret de endelige nationale rapporter (frist i juni 2002), og når ex post-evalueringen offentliggøres i 2003.

XIII. Kommissionen er af den opfattelse, at med hensyn til Integra blev de vigtigste målgrupper for alle aspekter af Employment-initiativet defineret på udmærket vis i meddelelsen til medlemsstaterne, men uden at man anlagde en alt for topstyret definition, der ville have begrænset medlemsstaternes mulighed for at tilpasse fokus for deres operationelle programmer i henhold til behovet på deres respektive arbejdsmarkeder.

(1) CE-V/7-97-003-XX-C1997, s. 32.

(2) 1999, s. 28.

- Endvidere vil de eneste gyldige indikatorer for et program med nyskabende aktioner som Employment være ændringer i arbejdsmarkedspolitikker og -praksis, der er dybt forankrede og permanente. Erfaringerne med Adapt og Employment førte Kommissionen frem til samme konklusion som Retten hvad angår indikatorer for opfølgning af programmet, og man har taget hensyn til dette spørgsmål ved udformningen af Equal-initiativet. Alligevel er det klart, at de fleste indikatorer fortsat er kvalitative og ikke kvantitative, hvilket giver betydelige muligheder for skøn.
- Med hensyn til behovet for at udarbejde en strategisk plan for systematisk formidling af erfaringer og god praksis er det Kommissionens opfattelse, at de nationale handlingsplaner for beskæftigelsen og den europæiske beskæftigelsesstrategi generelt udgør en betydningsfuld del af strategiplanen for systematisk forbedring af de menneskelige ressourcer i medlemsstaterne, hvorunder EF-initiativerne for menneskelige ressourcer, herunder Employment, spiller en vigtig og aktiv rolle.

AKTIVITETER FORUD FOR IVÆRKSÆTTELSEN

merne med at udarbejde indikatorer til måling af udstødelse, hvilket også fremgår af det projekt, der i øjeblikket gennemføres på dette område efter topmøderne i Lissabon og Nice

12. Kommissionen ønsker at påpege, at:

- a) udvælgelsen af de projekter, der skulle deltage i Integra, var forbeholdt udvælgelseskomitéer, som forvaltningsmyndigheden for initiativet havde oprettet i de enkelte medlemsstater. Den præcise fortolkning af nyskabelse i de enkelte medlemsstater lå hos udvælgelseskomitéen
- b) hvad angår definitionen af populationen i de forskellige målgrupper for Integra indeholder punkt 12 i meddelelsen til medlemsstaterne fra 1996 om ændrede retningslinjer for operationelle programmer inden for Employment ⁽¹⁾ en liste over målgrupperne for Integra-delen. Men disse retningslinjer er brede og generelle, og medlemsstaterne blev opfordret til at fortolke dem i overensstemmelse med deres egen situation og prioriteringerne i henhold til deres operationelle programmer
- c) målsætningerne blev identificeret i generelle vendinger i retningslinjerne fra 1996 (i afsnit I »Målsætninger«) samt i strukturforordningerne. Dermed skulle den nøjagtige definition af målsætningerne for de enkelte identificerede målgrupper foretages i medlemsstaternes operationelle programmer i henhold til deres nationale politikker og prioriteringer
- d) — e) den generelle baggrund for udvælgelsen af projekter og målgrupper findes i Kommissionens hvidbog om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse ⁽²⁾ samt i afsnit VII af retningslinjerne. Den understreger imidlertid proble-

- f) udarbejdelsen af benchmarks vedrørende identificerbare målgrupper kan føre til en upræcis indikation af, hvor vellykket et program som Integra er, idet målpopulationen er i konstant bevægelse, og de kvalitative virkninger på systemer og på faktorer, der påvirker udstødelsen på arbejdsmarkedet, er mere relevante.

13. Kommissionen er opmærksom på vanskelighederne ved at evaluere et initiativ, der omfatter så forskellige målgrupper og aktiviteter. Den mener ikke desto mindre, at de mulige fordele ved en fremgangsmåde, der giver mulighed for at hente gensidig inspiration med hensyn til aktiviteter og erfaringer, er større end fordelene ved en komparativ analyse af projekterne.

14. Den anvendte fremgangsmåde var holistisk, hvor problemet med udstødelse fra arbejdsmarkedet i bredeste forstand blev behandlet. Alligevel var målsætningerne for initiativet f.eks. i Det Forenede Kongerige (GB) ⁽³⁾ baseret på en analyse af det britiske arbejdsmarked, som identificerede de dårligst stillede grupper. Denne analyse blev offentliggjort i september 1996 som et supplement til det operationelle program ⁽⁴⁾ for Employment, hvori målgrupperne for Integra blev identificeret, og de foreslåede aktiviteter blev begrundet ved hjælp af statistiske metoder. I den britiske (GB) »Guidance for Applicants for the Employment Initiative 1997-1999 (Part 2)«, bilag 3 »beneficiary information«, defineres de planlagte modtagere nærmere, mens bilag 4 indeholder en liste over de 805 bydele, der er dårligt stillede på arbejdsmarkedet, og som blev prioriteret under Integra.

⁽¹⁾ Meddelelse til medlemsstaterne om ændrede retningslinjer for de operationelle programmer eller globaltilskud, som medlemsstaterne opfordres til at foreslå som led i Fællesskabets initiativ om »Beskæftigelse og udvikling af menneskelige ressourcer«. (EFT C 200 af 10.7.1996, s. 13).

⁽²⁾ Hvidbog: Vækst, konkurrenceevne, beskæftigelse — Udfordringer og veje ind i det 21. århundrede. ISBN 92-826-7423-1, 1994. Kapitel 8 (f).

⁽³⁾ Det Forenede Kongerige fremlagde to separate operationelle programmer under EF's Employment-initiativ — et for Storbritannien og et for Nordirland. Eksemplerne i Kommissionen svar vedrører det operationelle program for Storbritannien.

⁽⁴⁾ Operationelt program. Den form, hvori medlemsstaternes handlingsplaner for EF-initiativerne blev forelagt Kommissionen.

Tilsvarende oplysninger forefindes i en bredere sammenhæng med det franske operationelle program for beskæftigelsen.

15. Der blev opgivet tydelige definitioner af nøgleord, f.eks. i Frankrig, hvor man i vejledningen for ansøgere forklarer nøgleordene, herunder fortolkningen af begrebet nyskabende foranstaltning. Det samme skete i Det Forenede Kongeriges (GB) »Guidance for Applicants for the Employment Initiative 1997-1999«, hvor man kom med definitioner af begreberne innovation, overvågning, multiplikatorvirkning, formidling og mainstreaming samt tværnationalitet. Vejledningen blev udsendt til alle ansøgere forud for indsendelsen af projektforslag. Desuden indeholdt bilag 1 i Det Forenede Kongeriges vejledning for ansøgere de nøjagtige udvælgelseskriterier, der blev anvendt til vurdering af deres forståelse og anvendelse af disse begreber.

UDVÆLGELSE OG GENNEMFØRELSE

18. Kommissionen havde udarbejdet en generel vejledning for overvågning og evaluering af ESF-interventionerne i 1995 og specifikke retningslinjer for Employment-initiativet i 1999 ⁽¹⁾.

19. Med hensyn til definition af målgrupperne påpeger Kommissionen, at:

- i punkt 12 i meddelelsen til medlemsstaterne ⁽²⁾ om ændrede retningslinjer for operationelle programmer inden for Employment defineres målgrupperne for Integra-delen ⁽³⁾;
- det indeholdt en klar oversigt over gennemførelsen af Integra i hele anvendelsesperioden gennem kontoret for teknisk bistand, Europa, som indsamlede oplysninger om projekterne i samarbejde med de nationale kontorer for teknisk bistand inden for Integra
- ihenhold til forordningen skal de endelige rapporter om gennemførelsen af initiativet indsendes til Kommissionen senest

⁽¹⁾ Almindelig vejledning vedrørende overvågning og evaluering af Fællesskabets strukturforde, Europa-Kommissionen, 1995, og A methodology for the European evaluation of the Employment Initiative, 1999.

⁽²⁾ Op.cit. (se fodnote 1 i resuméet angående dokument fra 1996).

⁽³⁾ »Målgrupperne vil fortsat omfatte de ugunstigt stillede grupper, som tidligere var dækket af Employment-Horizon, såsom langtidsarbejdsløse, arbejdsløse eneforældre, hjemløse, omvandrede personer, sigøjnere og rejsende, indsatte i fængsler og tidligere indsatte, stofmisbrugere osv. Men der bør i særlig grad fokuseres på foranstaltninger, der er rettet mod på indvandreres, flygtninges og andre ligeså sårbare grupper behov«. Definitionen af målgrupper under Employment-Horizon, som omtales i ovenstående afsnit, omfattede »narkotikamisbrugere, marginaliserede personer, immigranter, flygtninge, omvandrede personer, isolerede personer, familier med eneforældre, hjemløse, indsatte i fængsler og tidligere indsatte« (EFT C 180 af 1.7.1994, s. 36).

30. juni 2002; analysen af disse rapporter vil give Kommissionen detaljerede oplysninger om gennemførelsen af Integra i alle medlemsstaterne.

20. Formålet med initiativet var at forbedre arbejdsmarkedernes funktion i EU, og eftersom de vigtigste aktører i den henseende er nationale, eller endog subnationale, lagde man i mainstreamingprocessen størst vægt på disse niveauer.

Størstedelen af formidlingsindsatsen for projekterne foregik via de nationale kontorer for teknisk bistand, hvoraf flertallet fortsatte deres arbejde i en periode efter lukningen af Europa.

På EU-niveau var formidlingsindsatsen fra 1997 og frem centreret om de ni »tematiske fokusgrupper«, der blev oprettet netop med dette formål. Disse fokusgrupper blev i alle tilfælde ledet af medlemsstaterne og bestod af repræsentanter for de nationale kontorer for teknisk bistand, de nationale myndigheder samt projekterne, og de blev således ikke særligt berørt af lukningen af Europa.

21. De første erfaringer med Integra og de øvrige dele af EF-initiativet Employment forefindes på Kommissionens offentlige websted ⁽⁴⁾. Disse centrale erfaringer blev klassificeret i henhold til taksonomien for den europæiske beskæftigelsesstrategi for at gøre det lettere for medlemsstaterne at udarbejde deres nationale handlingsplaner for beskæftigelsen.

Med henblik på at tilskynde medlemsstaterne til at anvende resultaterne af Employment-initiativet, uanset hvor de fandtes, krævede man endvidere ved udformningen af det nuværende Equal-initiativ, at medlemsstaterne skulle angive de erfaringer, de havde indhøstet gennem Adapt og Employment med hensyn til de tematiske prioriteringer, der var udvalgt for Equal.

25. I Spanien var et af de væsentligste udvælgelseskriterier for projekterne »nyskabelse« (som angivet i det ændrede operationelle program — Kommissionens beslutning C(97) 863).

I Det Forenede Kongerige (GB) specificerede man i det operationelle program for Employment supplerende udvælgelseskriterier for Integra, hvori ansøgerne blev bedt om at angive, hvorledes projektet adskilte sig fra de eksisterende muligheder, samt at der ikke var tale om en gentagelse af andre projekter.

26. Som anført i punkt II opstilles der i Kommissionens meddelelse fra 1996 klare mål for Integra-projekter. I Det Forenede Kongerige (GB) tog man i udvælgelseskriterierne højde for

⁽⁴⁾ På: <http://europa.eu.int/comm/equal/ae.cfm> → Strategic Lessons.

målgruppen og komplementariteten i forhold til tilsvarende programmer. Af den britiske (GB) »Guidance for Applicants for the Employment Initiative 1997-1999 (Part 2), bilag 1«, fremgår udvælgelseskriterierne for Integra og de øvrige dele af Employment klart, og de omfatter spørgsmålene om målretning, arbejdsmarkedsanalyse, innovation, tværnationalitet, resultater, formidling, multiplikatoreffekt, kapacitet, budget og komplementaritet.

27. Med hensyn til fokuseringen på indvandrere og flygtninge:

I den omtalte projektindkaldelse for Integra i Spanien nævnes det, at man vil prioritere bekæmpelse af racisme og fremmedhad, sprogundervisning af indvandrere osv., til trods for at denne gruppe på daværende tidspunkt var forholdsmæssigt langt mindre i Spanien end i andre lande.

I det operationelle program for Det Forenede Kongerige (GB) specificeres det, at flygtninge og indvandrere var en målgruppe. I udvælgelseskriterierne (findes f.eks. i »Guidance for Applicants for the Employment Initiative 1997-1999 (Part 2)«) vægtede man specifikt aktiviteter til fordel for flygtninge.

EVALUERING

29. Der fandtes ikke pålidelige indikatorer i denne periode. Det eneste relevante benchmark vedrørte en sammenligning af instrumenter, teknikker og metodologier, der er udviklet gennem initiativet, med tilsvarende, der fandtes tidligere.

30. Oprettelsen af initiativet kan kædes direkte sammen med Kommissionens hvidbog om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse, der indeholder en grundig beskrivelse af de økonomiske og sociale udfordringer, som EU stod over for i 1994, navnlig kapitel 8. Særinitiativerne, som Kommissionen gennemførte i perioden umiddelbart efter hvidbogen, skal ses i lyset af Kommissionens ambitiøse forsøg på at gennemføre omfattende ændringer af EU's økonomiske og sociale struktur.

31. Det vil ikke være muligt at vurdere de mulige omkostninger og fordele ved initiativet i de enkelte medlemsstater og graden af målgruppernes deltagelse, før Kommissionen har modtaget og analyseret medlemsstaternes endelige rapporter. Modtagelsesfristen for disse rapporter er 30. juni 2002.

32. Evalueringen blev foretaget i løbet af programperioden på grundlag af de generelle retningslinjer for ESF-interventionerne, som Kommissionen har udarbejdet ⁽¹⁾. Evalueringen for hele EU,

⁽¹⁾ Op.cit. — Almindelig vejledning vedrørende overvågning og evaluering af Fællesskabets strukturfonde, Europa-Kommissionen, 1995, og A methodology for the European evaluation of the Employment Initiative, 1999.

som blev offentliggjort i marts 2000, og som blev betegnet »midtvejsevaluering«, var både baseret på de nationale evalueringsrapporter, som blev drøftet ved fælles møder, og på specifikke undersøgelser som f.eks. casestudier. Desuden vil der blive foretaget en ex post-evaluering af EF-initiativet Employment i løbet af 2002 og 2003, og der vil være adgang til oplysninger for initiativet i det helhed.

33. De præcise oplysninger om resultaterne af initiativet i de enkelte medlemsstater vil først foreligge, når Kommissionen har modtaget de endelige rapporter om programmet fra medlemsstaterne. Modtagelsesfristen for disse rapporter er 30. juni 2002.

34. Eftersom Employment var et enkelt initiativ, blev der ikke foretaget en specifik evaluering af de enkelte dele af EF-initiativet Employment. Den EU-dækkende midtvejsevaluering af Employment-initiativet, som blev udført i samarbejde med evalueringspanelerne i de enkelte medlemsstater, indeholder en lang række oplysninger om gennemførelsen af Integra ⁽²⁾. Med hensyn til sammenhængen i evalueringsmetoden for Employment henvises til punkt 33.

36. I konklusionerne på ESF-midtvejsevalueringerne påpeges det, at EF-initiativet ikke skal evalueres ud fra rent kvantitative begreber. Evalueringerne skal være fokuseret på kvalitative spørgsmål som f.eks. processer, der gør det muligt at nå ud til nye grupper, der berøres af udelukkelse. En række medlemsstater har udviklet overvågningsinstrumenter til indsamling af oplysninger om gennemførelsen af projektet med hensyn til indhold, finansiering og tværnationalitet ⁽³⁾.

37. Ved udformningen af Employment tog man udgangspunkt i de mange forskellige problemer, som de forskellige grupper og delgrupper står over for, samt behovet for en lang række varierede forslag til løsning af disse problemer. I ex post-evalueringen af Employment-initiativet, som skal offentliggøres i 2003, skal de politiske beslutningstagere og programmernes ophavsmænd gøres opmærksom på de forskellige modeller for bedste praksis, og der skal samtidig henvises til en uafhængig metode til vurdering af deres potentiale.

41. Der er planlagt evalueringer under og ved afslutningen af programmet. Kommissionen har udarbejdet generelle retningslinjer for ESF-interventionerne ⁽⁴⁾. Man har inddraget evalueringspaneler på EU-niveau med henblik på at støtte og supplere de nationale evalueringspaneler. Ved evalueringen for hele EU udarbejdes der metodologiske retningslinjer til støtte for de nationale evalueringspaneler, og der oprettes en fælles ramme for analysetyper og ønskede oplysninger. Evalueringspanelerne for hele EU kan både benytte de nationale evalueringsrapporter, der drøftes ved fælles møder, og specifikke undersøgelser som f.eks. casestudier.

⁽²⁾ Op.cit.

⁽³⁾ »Final EU wide evaluation of Community Initiative Employment«, marts 2000, s. 107.

⁽⁴⁾ Op.cit. — Almindelig vejledning vedrørende overvågning og evaluering af Fællesskabets strukturfonde, Europa-Kommissionen, 1995, og A methodology for the European evaluation of the Employment Initiative, 1999.

42. Evalueringsrapporterne for enkeltprojekter udgjorde en del af medlemsstaternes informations- og formidlingsstrukturer og gennem medlemsstaterne også for EU. I mange tilfælde blev resultaterne af projektevalueringerne indarbejdet i nationale rapporter og publikationer, som blev offentliggjort.

43. I henhold til målsætningen for initiativet kan projekterne ikke forsætte i det uendelige. Hvis der inden for et projekt udvikles en vellykket metode, skal denne udbredes til den »normale« arbejds-markedspolitik og praksis. Hvis metoderne blot forbliver inden for EF-initiativerne, vil de ikke blive anvendt generelt, og dermed vil man ikke have opfyldt et af initiativets hovedprincipper.

Medlemsstaterne havde imidlertid en strategi for håndtering af erfaringerne fra projekterne gennem mainstreamingprocessen.

UDBREDELSE AF RESULTATER OG MAINSTREAMING

44-45. Som led i sine formidlingsaktiviteter udarbejdede Kommissionen i 1997 en vejledning med titlen »Impact Guide for Employment Project Promoters«. Vejledningen indeholder metoder til brug ved planlægning af strategier for formidlingen af vellykkede projekter. (CE-V/7-97-003-XX-C 1997, s. 32 ff.). Denne blev i 1999 efterfulgt af en »Guide to Public Relations Activities for Project Promoters«, som skal gøre det muligt at udnytte det fulde potentiale ved projekter inden for EF-initiativerne gennem effektiv kommunikation. (1999, s. 28 ff.).

Derudover ydede de nationale kontorer for teknisk bistand rådgivning til deres egne projekter.

F.eks.:

- I Det Forenede Kongerige (GB) udarbejdede kontoret for teknisk bistand vejledningsnotat 7 i juli 1997: formidling, som omfattede detaljeret vejledning til projekterne med hensyn til målsætninger, midler og formidlingsteknikker.
- I Spanien udarbejdede man brochurer, og afholdt tre seminarer på nationalt plan i juli 1998, november 1998 og juni 1999. Der blev arrangeret mange flere seminarer og informationsmøder på regionalt og lokalt plan. Der blev ydet særlig støtte til netværk, der beskæftiger sig med målgrupperne (Red Europea de Gitanos y Viajeros, red Repris, red Labora Vita).

46. Kommissionen er enig i denne betragtning og har allerede medtaget kravet om nedsættelse af sådanne brede styregrupper i grundlaget for det igangværende EF-initiativ Equal.

48. Gennem sit kontor for teknisk bistand inden for Employment-initiativet har Kommissionen oprettet et websted, der indeholdt omfattende oplysninger om de indhøstede erfaringer under Integra. Da Europas indstillede sine aktiviteter i 2000, blev webstedets indhold overført til Kommissionen og er nu frit tilgængeligt på siden: <http://europa.eu.int/comm/equal>

Mange medlemsstater, herunder f.eks. Spanien, har oprettet databaser med grundlæggende oplysninger om projekterne.

50. Medlemsstaterne var tæt tilknyttet det arbejde på EU-niveau, der foregik i de tematiske fokusgrupper, hvor man udarbejdede en række retningslinjer i serien »Innovations«. Følgende publikationer var af særlig relevans for Integra:

- Beskæftigelse og solidaritet (Employment and solidarity) ⁽¹⁾
- Oprettelse af stærke lokale partnerskaber (Forging strong local partnerships) ⁽²⁾
- Imod beskæftigelse for alle (Towards employment for all) ⁽³⁾. Andre publikationer i serien, der ikke udspringer direkte af arbejdet med Integra-projekterne, indeholder værdifulde erfaringer for Integras målgrupper (se bilag 1).

51. Der vil komme flere oplysninger om Integras betydning for udstødelse på arbejdsmarkedet gennem ex post-evalueringen af EF-initiativet Employment, der vil blive offentliggjort i 2003, samt fra de endelige rapporter om gennemførelsen af initiativet på lokalt plan, som efter planen skal indsendes til Kommissionen senest 30. juni 2002.

53. Kommissionen offentliggjorde i samarbejde med medlemsstaterne »Transnationality works! If you work at it!«, en detaljeret publikation, hvor tværnationaliteten gennemgås ud fra tre nøgleperspektiver. Denne publikation blev trykt på de fem største officielle sprog og formidlet til en lang række centrale aktører, beslutningstagere, nationale myndigheder og projekter. Den kan hentes gratis på Kommissionen webside på: <http://europa.eu.int/comm/equal> (Katalogoplysninger: Innovations n°8, CE-19-98-487-XX-C 1999, s. 60 ff.).

54. Kommissionen kan hverken be- eller afkræfte Rettens påstand om, at der ikke fandtes strategiske planer for systematisk udveksling af god praksis i de besøgte medlemsstater.

⁽¹⁾ Innovations n° 7, CE-11-98-932-XX-C 1998, s. 36 ff.

⁽²⁾ Innovations n° 1, CE-11-98-924-XX-C 1998, s. 28 ff.

⁽³⁾ Innovations n° 9, CE-26-99-780-XX-C 2000, s. 40 ff.

Men i Det Forenede Kongerige (GB) fandtes der en systematisk mainstreamingplan, der var udarbejdet af forvaltningsmyndigheden og godkendt af tilsynsudvalget (se møde i Employment-tilsynsudvalget, 29.4.1997). Planen blev gennemført via kontoret for teknisk bistand, blev løbende ajourført, og der blev rapporteret om fremskridtene over for tilsynsudvalget som et fast punkt på alle de efterfølgende møder. En lignende plan blev gennemført i Frankrig.

55. Kommissionen bemærkede det gavnlige i at inddrage sådanne aktører (lokale myndigheder, arbejdsgivere, arbejdsmarkedets parter osv.) i styregrupperne for projekterne i forbindelse med gennemførelsen af Employment-initiativet. Derfor medtog man denne systematiske inddragelse af sådanne aktører i projektstyregrupperne for EF-initiativet Equal (en efterfølger for Employment).

ANDRE ASPEKTER

58. Logikken bag kravet om inddragelse af lokale aktører i planlægningen, gennemførelsen og evalueringen af foranstaltningerne (punkt 6 (d) i retningslinjerne) gik i retning af en koncentration af aktiviteterne på de områder, hvor der fandtes sådanne relevante lokale aktører.

I Spanien nævner man f.eks. i udvælgelseskriterierne for Integra, at man prioriterer aktioner i dårligt stillede byområder. Med henblik på at styrke komplementariteten af aktiviteterne under de forskellige initiativer, der gennemførtes i sådanne områder, afholdt Spanien et fælles Integra-Urban-seminar i Cordoba.

60-63. og 65-67. Erfaringerne med Adapt og Employment førte Kommissionen frem til de samme konklusioner som Retten, og spørgsmålet er blevet taget op ved udformningen af det nuværende Equal-initiativ.

64. Interessen med hensyn til subsidiaritet gik i retning af automatisk hensyntagen til medlemsstaternes præferencer i denne sag. Udvælgelsen af projekter og godkendelsen af budgetterne var et nationalt anliggende, som hovedsagelig var baseret på en detaljeret analyse af de foreslåede arbejdsprogrammer.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

68. Det er Kommissionens holdning, at Integra og EF-initiativet Employment som helhed var ambitiøst, hvilket var nødvendigt på grund af de problemer, som man stod over for, men ikke overambitiøst. Målsætningerne for initiativet var klare og forholdsvis enkle — som anført i meddelelsen til medlemsstaterne fra 1996 med retningslinjerne for initiativet — og har sikret en vellykket gennemførelse af de fleste af projekterne.

69. Hvad angår aktiviteterne forud for iværksættelsen fandtes målsætningerne for initiativet både i retningslinjerne (i afsnit I »Målsætninger«) og i strukturfondforordningerne. Den generelle baggrund fandtes i Kommissionens hvidbog om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse ⁽¹⁾, som anført i punkt 3 i retningslinjerne.

70. De retningslinjer, som Kommissionen fastlagde i sin meddelelse til medlemsstaterne ⁽²⁾, var brede og generelle, og medlemsstaterne blev tilskyndet til at fortolke dem i henhold til deres egen situation og prioriteringer som angivet i deres operationelle programmer. Kommissionen er af den opfattelse, at udarbejdelsen af benchmarks vedrørende identificerbare målgrupper kan føre til en upræcis indikation af, hvor vellykket et program som Integra er, idet målpopulationen er i konstant bevægelse, og indvirkningen på systemer og på faktorer, der påvirker udstødelsen på arbejdsmarkedet, er mere relevante.

71. Både i Spanien og Det Forenede Kongerige (GB) angav man i de operationelle programmer, at flygtninge og indvandrere udgjorde en af målgrupperne. I udvælgelseskriterierne for Det Forenede Kongerige (GB) (findes f.eks. i »Guidance for Applicants for the Employment Initiative 1997-1999 (Part 2)«) vægtede man specifikt aktiviteter til fordel for flygtninge.

72. De første resultater af Integra og de øvrige dele af EF-initiativet Employment forefindes på Kommissionens offentlige websted. Disse centrale erfaringer blev klassificeret i henhold til taksonomien for den europæiske beskæftigelsesstrategi for at gøre det lettere for medlemsstaterne at udarbejde deres nationale handlingsplaner for beskæftigelsen.

Endvidere vil ex post-evalueringen af Employment og de endelige rapporter for programmet (med frist 30.6.2002) give en præcis sammenfatning af de væsentligste erfaringer på nationalt plan og på EU-plan samt de opnåede resultater.

73. Employment var et enkeltstående initiativ, og der blev der ikke foretaget en specifik evaluering for EF-initiativet Employment. Ved midtvejsevalueringen for hele EU udarbejdes der metodologiske retningslinjer til støtte for de nationale evalueringspaneler, og der oprettes en fælles ramme for analysetyper og informationsindsamling. Desuden vil ex post-evalueringen af Employment-initiativet give detaljerede oplysninger om resultaterne af hele initiativet, herunder også Integra.

⁽¹⁾ ISBN 92-826-7423-1.

⁽²⁾ Op.cit. — Meddelelse til medlemsstaterne (EFT C 200 af 10.7.1996, s. 19).

74. Kommissionen er enig i denne iagttagelse vedrørende formidlingen og har medtaget dette krav i det igangværende EF-initiativ Equal (en efterfølger til Employment).

75.

- a) I både Spanien og Det Forenede Kongerige (GB) dækkede udvælgelseskriterierne spørgsmålet om innovation og målretning af bistanden mod projekter for personer, der risikerer at blive udstødt af arbejdsmarkedet.
- b) Det er ikke muligt at uddrage en pålidelig konklusion af de indhøstede erfaringer og følge op på disse, før Kommissionen har modtaget og analyseret de endelige rapporter om initiativet.
- c) Overvågningen skete i de enkelte medlemsstater via det formelt nedsatte tilsynsudvalg, hvor Kommissionen var medlem. Formidlingen skete på både projektniveau samt på lokalt, nationalt og EU-niveau. Ingen af disse blev anvendt til at oprette nye modeller for bekæmpelse af udstødelse fra arbejdsmarkedet, men begge var vigtige elementer i forsøget på at sikre, at projekternes erfaringer blev videregivet til den størst mulige gruppe af beslutningstagere.

76. Det er ikke muligt at drage pålidelige konklusioner vedrørende værdien og effektiviteten af Integra, før Kommissionen har modtaget og analyseret de endelige rapporter om Employment-initiativet, som skal være indsendt senest 30. juni 2002, samt ex post-evalueringen, som offentliggøres i 2003.

77. Hvad angår Rettens anbefalinger, ønsker Kommissionen at præcisere, at:

- a) erfaringerne fra de første år med den europæiske beskæftigelsesstrategi viser, at der er interesse for en mere tematisk tilgang til beskæftigelsespolitikken. Fænomenerne med diskrimination og ulighed optræder generelt og i varierende omfang. Ønsket om at åbne arbejdsmarkedet for alle medfører, at man har et kæmpemæssigt forsøgsområde. Kommissionen er af den opfattelse, at det i første række er op til de lokale instanser at kontrollere projekternes nyskabende karakter ved selve projektudvælgelsen
- b) den deler Rettens ønske om hurtigst muligt at få adgang til pålidelige og ensartede indikatorer, som skal resultere af et fælles projekt, som medlemsstaterne i øjeblikket er i gang med. En kvalitativ evaluering gennem hele projektets levetid giver den bedste garanti for, at man kan sikre merværdien af sådanne forsøgsprogrammer
- c) erfaringerne med Adapt og Employment har været en første etape i et tættere og mere intenst samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne, navnlig gennem de tematiske fokusgrupper, som er etableret på europæisk plan, og at man ved udformningen af Equal-initiativet i høj grad har taget hensyn til disse positive resultater.

Bilag 1

Der er udarbejdet en række publikationer hen imod initiativets slutning, der betragtes som dets flagskibe, og disse omfatter følgende brochurer af direkte relevans for Integra:

- *Crossing the Job threshold*: resultatet af arbejdet i den tematiske fokusgruppe »Crossing the Job Threshold«. I denne publikation peger man på behovet for at målrette ressourcer mod de personer, der er udelukket eller risikerer at blive udelukket fra arbejdsmarkedet. Den er især interessant for institutioner og personer, der kan fungere som mellemmand mellem sådanne ugunstigt stillede grupper og arbejdsgiverne, såsom offentlige arbejdsformidlinger, private arbejdsformidlinger og vikarbureauer, udbydere af erhvervsuddannelse og ikke-statslige organisationer (ngo'er), der repræsenterer de ugunstigt stillede gruppers interesser. Sådanne institutioner kan ikke uden videre ændre eller videreudvikle deres metoder og fremgangsmåder, medmindre man er lydhør på politisk niveau, og derfor er denne publikation rettet mod arbejdsmarkedets parter og beslutningstagerne inden for beskæftigelsespolitikken på europæisk, nationalt, regionalt og lokalt plan (CE-V/1-00-016-XX-C 2000, s. 28 ff.).
- *Empowerment*: resultatet af arbejdet i den tematiske fokusgruppe om »Empowerment«. Denne gruppe har set på, hvor man inden for Employment-Integra-projekterne forfulgte målsætningen om at styrke udstødte menneskers og gruppers handlekraft som en strategi for deres integration på arbejdsmarkedet. Man identificerede de projekter, der var mest repræsentative for denne metode, og arbejdede både på nationalt og europæisk plan med at udforske arten og virkningerne af disse »handlekraft« — strategier for beskæftigelsen og inddragelsen (CE-V/1-00-013-XX-C 2000, s. 30 ff.).

-
- *Integra — Routes to Integration and employment for the socially excluded*: Integra sigter mod at fremme foranstaltninger, der kan lette adgangen til arbejdsmarkedet og beskæftigelseegnheden for personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet (CE-97-96-475-XX-C 1997, s. 20 ff.).
 - *Shaping active employment policies*: syntese af de strategiske erfaringer fra Adapt og Employment: Inden for Adapt og Employment-projekterne har man udforsket en lang række nyskabende modeller for god praksis med henblik på at forbedre og støtte en aktiv beskæftigelsespolitik. Disse kan direkte relateres til de fire søjler i den europæiske beskæftigelsesstrategi og medlemsstaternes nationale handlingsplaner for beskæftigelsen (NHP'er): beskæftigelseegnhed; iværksætterkultur; tilpasningsevne; lige muligheder (CE-V/1-00-020-XX-C 2000, s. 16 ff.).
 - *Territorial Approaches: the key principles*: Med begrebet territorial metode (territorial approaches) henvises der til et fremspirende system med lokal forvaltning. Gennem dette system kan regionerne og områder inden for regionerne reagere fleksibelt og nyskabende på udfordringerne i en stadig mere åben global økonomi, samtidig med at de tilskynder borgerne til at deltage og engagere sig (CE-V/1-00-001-XX-C 2000, s. 36 ff.).
-

SÆRBERETNING Nr. 4/2002
om lokale beskæftigelsesfremmende aktioner med Kommissionens svar

(Artikel 248, stk. 4, andet afsnit, EF)

(2002/C 263/02)

INDHOLD

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
ORDLISTE		23
RESUMÉ	I-VIII	24
INDLEDNING	1-4	25
REVISIONENS MÅL OG OMFANG	5-9	26
FÆLLESSKABET HAR BRUG FOR EN KLARERE POLITIK	10-21	27
Forordningsbestemmelser om lokal beskæftigelse, men uden et europæisk retsgrundlag	12-15	27
Der er brug for en mere klart formuleret politik	16-21	28
BEDRE OPLYSNINGER OG EFFEKTIVERE GENNEMFØRELSE AF POLITIKKEN	22-42	29
Begrænset brug af ordningen med mindre tilskud i medlemsstaterne	25-29	29
Utilstrækkelige oplysninger om lokale beskæftigelsesfremmende aktioner under ESF	30-31	30
Utilstrækkelige oplysninger om lokale beskæftigelsesfremmende aktioner i retningslinjerne vedrørende den europæiske beskæftigelsesstrategi	32-35	30
Bedre evaluering af lokale aktioner	36-42	31
KOMMISSIONENS PROJEKTFORVALTNING BØR FORBEDRES	43-52	32
Den finansielle kontrol af nyskabende projekter bør skærpes	45-48	32
De forberedende foranstaltninger bør målrettes bedre	49-52	32
HINDRINGER FOR UDVIKLINGEN AF LOKALE AKTIONER	53-64	33
Manglende støtte til regionale beskæftigelsespagter	54-55	33
Medlemsstaterne har været langsomme med at bruge globaltilskud	56-58	34
Hindringer for den frivillige sektors deltagelse i ESF-programmer	59-61	34
Mangel på kommerciel finansiering af lokale aktioner	62-64	35
KONKLUSION OG ANBEFALINGER	65-72	35
Kommissionens svar		37

ORDLISTE

Det tredje system	Den økonomiske virksomhed som udøves af kooperativer, gensidige foretagender og foreninger.
EFRU	Den Europæiske Fond for Regionaludvikling.
Enheds-programmerings-dokument	Et dokument, som er indsendt af en medlemsstat og godkendt af Kommissionen, og som indeholder aktioner i prioriteringsorden og flerårige foranstaltninger. Gennemførelsen samfinansieres af medlemsstaten og EU.
ESF	Den Europæiske Socialfond.
Mål	Strukturfondene bygger på tre mål:
Mål 1	Udvikling og strukturtilpasning i tilbagestående regioner.
Mål 2	Omstilling i regioner, der er hårdt ramt af den industrielle tilbagegang.
Mål 3	Bekæmpelse af langtidsledighed og fremme af den erhvervsmæssige integrering.
Europæisk beskæftigelses-strategi	Samler medlemsstaternes nationale beskæftigelsespolitikker og fastlægger, at Rådet hvert år på forslag af Kommissionen skal vedtage retningslinjer for beskæftigelsen.
ngo	Ikke-statslig organisation: organisation med beføjelser til at forvalte og gennemføre statsligt finansierede og EU-finansierede programmer.
NHP	National handlingsplan: udarbejdes af en medlemsstat med henblik på gennemførelse af de retningslinjer for beskæftigelsen, som er vedtaget af Rådet.
Regional beskæftigelses-pagt	Partnerskab mellem lokale og regionale aktører, som er dannet med henblik på styrkelsen af strukturpolitiske beskæftigelsesforanstaltninger og udveksling af erfaringer med andre regioner.
Strukturfonde	Fællesskabsfonde, der støtter programmer for socioøkonomisk udvikling i de 15 medlemsstater.

RESUMÉ

I. EU støtter udnyttelsen af lokale muligheder for jobskabelse med en bred vifte af aktioner og aktiviteter: Nogle er omfattet af den europæiske beskæftigelsesstrategi, som samler medlemsstaternes nationale beskæftigelsespolitikker, mens andre finansieres af Den Europæiske Socialfond (ESF), som forvaltes af Kommissionen i fællesskab med medlemsstaterne, og atter andre forvaltes direkte af Kommissionen. Disse forskellige aktionstyper har hver deres retsgrundlag og specifikke mål, men det overordnede fælles mål er at fremme en strategi for lokal jobskabelse. Hvem der er ansvarlig for aktionernes gennemførelse afhænger af, hvilken type aktion der er tale om. I overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet er medlemsstaterne således medansvarlige for ESF's operationelle programmer, mens Kommissionen har det overordnede ansvar for nyskabende og forberedende aktioner. Kommissionen anslår, at ca. 10 % eller 5 000 millioner euro af den samlede ESF-finansiering i perioden 1994-1999 gik til lokale beskæftigelsesfremmende aktioner. I den periode blev der udbetalt i alt ca. 20 455 millioner euro i strukturfondsmidler til lokale udviklingsinitiativer.

II. Traktaten indeholder bestemmelser om en koordineret strategi, men den er ikke et retligt bindende grundlag for en egentlig europæisk beskæftigelsespolitik. Det er således stadig udelukkende de nationale regeringer, der foretager prioriteringer på beskæftigelsesområdet og afgør, hvor stor vægt der skal lægges på lokale beskæftigelsesfremmende aktioner i hver enkelt medlemsstat.

III. Retten undersøgte Kommissionens systemer (Generaldirektoratet for Beskæftigelse) til udarbejdelse af politikker for lokale beskæftigelsesfremmende aktioner og dens informationssystemer, samt dens forvaltning af de nyskabende projekter, som den finansierede direkte i perioden 1994-2001. Retten besøgte desuden lokale beskæftigelsesprojekter i seks medlemsstater (Tyskland, Spanien, Frankrig, Østrig, Finland og Det Forenede Kongerige).

IV. Med hensyn til udarbejdelsen af Fællesskabets politikker konstaterede Retten følgende:

- a) I sine meddelelser har Kommissionen ikke defineret, hvad lokale beskæftigelsesfremmende aktioner er, og den har heller ikke givet klare retningslinier for politikken omfang og anvendelsesområde i medlemsstaterne.
- b) Fællesskabets politik til fremme af lokal beskæftigelse ved hjælp af nyskabende og forberedende foranstaltninger har kun været spredte tiltag uden sammenhæng og struktur.

V. Retten konstaterede, at der på nogle punkter ikke var de oplysninger, der er nødvendige for tilsynet med og vurderingen af effekten af de lokale beskæftigelsesfremmende aktioner:

- a) Med hensyn til ESF-finansieringen mangler der oplysninger om, i hvilken udstrækning der var taget højde for det horisontale aktionsområde lokal beskæftigelse i de operationelle programmer, som Kommissionen godkendte for perioden 2000-2006.
- b) Kommissionens tilsyn med de lokale beskæftigelsesfremmende aktioner blev begrænset af, at der manglede oplysninger i medlemsstaternes årlige nationale handlingsplaner. Kommissionen bør kræve, at medlemsstaterne giver flere oplysninger om lokale beskæftigelsesfremmende aktioner.

VI. Der var svagheder i Kommissionens procedurer for den økonomiske forvaltning af de nyskabende og forberedende foranstaltninger vedrørende lokal beskæftigelse, som den selv er ansvarlig for:

- a) I nogle tilfælde var de finansielle regler for betalinger til projekter ikke blevet fulgt.
- b) Et antal tilskudsaftaler var blevet undertegnet, efter at de pågældende projekter var gennemført.
- c) De nyskabende artikel 6-aktioner og de forberedende foranstaltninger til fremme af lokal beskæftigelse i perioden 2000-2001 overlappede til dels hinanden, hvilket betød, at de begrænsede midler blev anvendt på en måde, der ikke var særlig omkostningseffektiv.

VII. Retten konstaterede også, at der var faktorer, der hindrede en effektiv gennemførelse af de lokale beskæftigelsesfremmende aktioner i medlemsstaterne:

- a) I nogle medlemsstater var der forsinkelser og administrative problemer i forbindelse med indførelsen af globaltilskudsordninger til forvaltning af mindre tilskud under ESF, især på grund af manglende overensstemmelse mellem kravene i de nye forordninger om finanskontrol og medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.
- b) I nogle medlemsstater forbød nationale administrative bestemmelser udbetaling af ESF-forskud til endelige støttemodtagere i den frivillige og den lokale sektor.
- c) I nogle af de lokale beskæftigelsesfremmende aktioner, som blev forvaltet af Kommissionen, deltog kun almennyttige organisationer, hvilket begrænsede mulighederne for at opbygge kapacitet hos den private sektor på området.

VIII. Retten anbefaler følgende:

- a) På alle gennemførelsesniveauer bør der foretages en omfattende vurdering af den sandsynlige merværdi af en politik til fremme af lokal beskæftigelse.
- b) Kommissionen bør give medlemsstaterne mere præcis vejledning om lokale beskæftigelsesinitiativer inden for rammerne af ESF-programmerne.
- c) Kommissionen bør kræve, at medlemsstaterne giver flere oplysninger om lokale beskæftigelsesfremmende aktioner inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi.
- d) De nyskabende projekter, som forvaltes af Kommissionen, bør rationaliseres, og procedurerne for den økonomiske forvaltning bør strammes op, så det sikres, at finansieringen er formelt rigtig og omkostningseffektiv.
- e) Medlemsstaterne har hovedansvaret for, at den samlede strategi for fremme af lokal beskæftigelse er effektiv, men Kommissionen bør sørge for at have tilstrækkelige oplysninger, så den kan give medlemsstaterne den nødvendige støtte og koordinere aktionerne.

INDLEDNING

1. Fællesskabets støtte til lokale beskæftigelsesfremmende aktioner har sin oprindelse i Kommissionens hvidbog fra 1993 om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse, hvori Kommissionen erkendte, at der var behov for at finde nye beskæftigelsesmuligheder på lokalt niveau. Denne nye politik med fokus på det »lokale« skulle resultere i udviklingsmetoder på dette område som skulle anvendes i hele Europa og bidrage til opfyldelsen af det overordnede mål, som var at halvere arbejdsløsheden i medlemsstaterne inden år 2000.

2. I 1994 gav Det Europæiske Råd i Essen udtryk for støtte til denne politik, hvorefter Kommissionen gennemførte en række undersøgelser på området ⁽¹⁾. I 1997 godkendte Det Europæiske Råd på det ekstraordinære møde i Luxembourg om beskæftigelse

den europæiske beskæftigelsesstrategi, hvori det blev fastlagt, at Rådet hvert år på forslag af Kommissionen skal vedtage retningslinjer for beskæftigelsen. I disse retningslinjer, som medlemsstaterne skal tage hensyn til ved udformningen af deres nationale beskæftigelsespolitik, er der gennem årene blevet lagt stadig mere vægt på den lokale dimension.

3. I henhold til artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning om Den Europæiske Socialfond ⁽²⁾ (ESF) skal fonden tage hensyn til fremme af lokale beskæftigelsesinitiativer, herunder initiativer, der tager sigte på at fremme lokale arbejdspladser og regionale beskæftigelsespagter. Kommissionen anslår, at ca. 10 % eller 5 000 millioner euro af den samlede ESF-finansiering i perioden 1994-1999 gik til lokale beskæftigelsesfremmende aktioner. I den periode blev der udbetalt i alt ca. 20 455 millioner euro i strukturfonds-midler til lokale udviklingsinitiativer. *Table 1* viser et skøn over de samlede udgifter til lokal udvikling i perioden 1989-1999; tallene dækker alle tre strukturfonde.

⁽¹⁾ SEC (1996) 2061 (november 1996): »First report on local development and employment initiatives«; SEC(1998) 25: »Second report on local initiatives for development and employment«; KOM(1995) 273 endelig udg.: »En europæisk strategi til fremme af lokale udviklings- og beskæftigelsesinitiativer«.

⁽²⁾ Artikel 2, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1784/1999 (EFT L 213 af 13.8.1999).

Tabelle 1

Geschätzte Gesamtausgaben für lokale Entwicklungsmaßnahmen im Rahmen der Strukturförderung im Zeitraum 1989-1999

(Mio EUR)

	Lokale Entwicklung 1989-1993		Lokale Entwicklung 1994-1999		
	Gesamt- volumen der Struktur- förderung 1989-1993	% (3)=(2):(1)	Gesamt- volumen der Struktur- förderung 1994-1999	% (5)	(6)=(5):(4)
	(1)	(2)	(4)	(5)	(6)=(5):(4)
Operationelle Programme	57 700	2 900	127 200	12 700	10
Gemeinschafts-initiativen	3 800	1 140	13 450	6 900	51
Innovative Maßnahmen	520	334	950	855	90
Insgesamt	62 020	4 374	141 600	20 455	14

Quelle: SEK(1994) 2199 der Kommission.

4. Retningslinjerne for beskæftigelsespolitikken ⁽¹⁾ er en vejledning i, hvad de regionale og lokale beskæftigelsesfremmende aktioner bør indeholde: »For at gennemføre den europæiske beskæftigelsesstrategi er det nødvendigt at mobilisere alle aktører på regionalt og lokalt plan, herunder arbejdsmarkedets parter, som skal bistå med at indkredse jobskabelspotentialet på lokalt plan og indgå partnerskaber til dette formål.« Videre står der: »Medlemsstaterne tager i påkommende tilfælde hensyn til den regionale udviklingsdimension i deres samlede beskæftigelsespolitik, opfordrer lokale og regionale myndigheder til at udvikle beskæftigelsesstrategier for fuldt ud at udnytte mulighederne for jobskabelse på lokalt plan og med henblik herpå fremme partnerskaber mellem alle de berørte aktører, herunder repræsentanter for civilsamfundet (...), [og] styrker de offentlige arbejdsformidlingers rolle på alle niveauer i indkredningen af lokale beskæftigelsesmuligheder og forbedringen af de lokale arbejdsmarkeders måde at fungere på.« Der er enten tale om aktioner, der er omfattet af strukturfondsprogrammerne, eller aktioner, der finansieres direkte af Kommissionen såsom nyskabende projekter ⁽²⁾ og beskæftigelseskabende foranstaltninger inden for »det tredje system« ⁽³⁾. Dette »tredje system« er den økonomiske virksomhed, som udøves af kooperativer, gensidige foretagender og foreninger, og som skønnes at tegne sig for næsten 7 % af den samlede lønnede beskæftigelse i medlemsstaterne ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Seneste udgave: »Retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik for 2002« (EFT L 60 af 1.3.2002, s. 66).

⁽²⁾ I henhold til artikel 22, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 (EFT L 161 af 26.6.1999) og artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1784/1999 (EFT L 213 af 13.8.1999) kan Den Europæiske Socialfond (2000-2006) finansiere nyskabende foranstaltninger, f.eks. undersøgelser.

⁽³⁾ Budgetartikel B5-5 0 1 i regnskabsåret 2000.

⁽⁴⁾ Meddelelse fra Kommissionen: »Lokal handling til fordel for beskæftigelsen« (KOM(2000) 196 endelig af 7. april 2000).

REVISIONENS MÅL OG OMFANG

5. Retten gennemførte i 2001 en revision af lokal beskæftigelse og undersøgte i den forbindelse retsgrundlaget og politikken på området. Retten undersøgte de informationssystemer, som Kommissionen anvender i forbindelse med tilsynet på området, og Kommissionens økonomiske forvaltning af direkte finansierede nyskabende aktioner. Endelig undersøgte Retten, hvordan en stikprøve af lokale beskæftigelsesprojekter i udvalgte medlemsstater var gennemført.

6. Retten har kun begrænsede ressourcer, så da der er tale om et bredt emne, og da de økonomiske og politiske forudsætninger i medlemsstaterne er forskellige, forsøgte Retten ikke at foretage en samlet vurdering af, om projekterne giver valuta for pengene, men undersøgte i stedet, om den retlige ramme er hensigtsmæssig, og om Kommissionens indsats på dette område er produktiv og effektiv.

7. Sigtet med revisionen var at få besvaret følgende spørgsmål:

- Var der en sammenhængende og klar fællesskabspolitik til fremme af lokal beskæftigelse?
- Var der de oplysninger, der var nødvendige til udformningen og gennemførelsen af en politik til fremme af lokal beskæftigelse?
- Blev de lokale beskæftigelsesprojekter forvaltet godt nok?
- Hvad var de væsentligste hindringer for udviklingen af lokal beskæftigelse i medlemsstaterne?

8. I forbindelse med revisionen gennemgik Retten Kommissionens meddelelser om dette område og medlemsstaternes beskæftigelsesstrategier for 2000 og 2001. Hovedmålet for revisionen var at undersøge Kommissionens strategiske og operationelle forvaltning, og derfor lagde Retten ved revisionen af projekter særlig vægt på nyskabende projekter, som Kommissionen (Generaldirektoratet for Beskæftigelse) finansierede direkte i perioden 1994-2001. På dette område gennemførte Retten en finansiel revision i Kommissionen af 50 projekter. Med det formål at undersøge, hvilke faktorer der hindrer udviklingen af den lokale beskæftigelsespolitik, besøgte Retten desuden 12 andre projekter — nogle finansieret under strukturfondsprogrammer og andre finansieret direkte af Kommissionen — i seks forskellige medlemsstater (Tyskland, Spanien, Frankrig, Østrig, Finland og Det Forenede Kongerige).

9. Retten undersøgte tre forskellige aspekter ved de »lokale beskæftigelsesfremmende aktioner« og samspillet og synergien mellem dem:

- a) de politiske krav, der er en følge af den europæiske beskæftigelsesstrategi og de nationale handlingsplaner for beskæftigelsen
- b) de retlige krav, der er en følge af ESF-forordningen, og
- c) de operationelle krav og regler for nyskabende og forberedende aktioner, som forvaltes af Kommissionen.

De forskellige aktionstyper har hver deres retsgrundlag og specifikke mål, men det overordnede fælles mål er at fremme en lokal jobskabelsesstrategi. Hvem der er ansvarlig for aktionernes gennemførelse, afhænger af, hvilken type aktion der er tale om. I overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet er medlemsstaterne således medansvarlige for ESF's operationelle programmer, mens Kommissionen har det overordnede ansvar for nyskabende og forberedende aktioner.

FÆLLESSKABET HAR BRUG FOR EN KLARERE POLITIK

10. I overensstemmelse med Amsterdam-protokollen om anvendelse af subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet skal valget af det niveau, en aktion gennemføres på i Fællesskabet (fra EU-niveau til lokalt niveau), og valget af de instrumenter, der anvendes, træffes under hensyn til de fastsatte mål. Disse principper indebærer, at inden Kommissionen iværksætter et initiativ, skal den undersøge, om initiativet virkelig er nødvendigt, om det er mest hensigtsmæssigt, at initiativet iværksættes på europæisk niveau, og om de valgte foranstaltninger står i rimeligt forhold til de fastsatte mål. Kommissionen har endvidere selv for nylig erkendt⁽¹⁾, at i henhold til principperne for god forvaltningspraksis skal politikkerne iværksættes i rette tid og imøde-

komme de faktiske behov på grundlag af klare målsætninger, en vurdering af virkningerne fremover og eventuelle erfaringer.

11. I forbindelse med revisionen undersøgte Retten, om der var en sammenhængende og klar politik for fremme af lokal jobskabelse, og om Kommissionen på de tre områder, som er nævnt i punkt 9, havde formuleret klare mål for sin rolle i udviklingen af lokal beskæftigelse.

Forordningsbestemmelser om lokal beskæftigelse, men uden et europæisk retsgrundlag

12. Principperne og procedurerne for en koordineret europæisk beskæftigelsesstrategi⁽²⁾ er defineret i afsnit VIII i EF-traktaten. I henhold til de tilsvarende retningslinjer for beskæftigelsen⁽³⁾ skal der gøres en indsats på følgende områder:

- a) »Det er nødvendigt at mobilisere alle aktører på regionalt og lokalt plan, herunder arbejdsmarkedets parter, for at gennemføre den europæiske beskæftigelsesstrategi ved at indkredse mulighederne for at skabe job på lokalt plan og ved at styrke partnerskaberne.«
- b) »Medlemsstaterne vil i givet fald tage hensyn til den regionale udviklingsdimension i deres samlede beskæftigelsespolitik [og] opfordre lokale og regionale myndigheder til at udvikle beskæftigelsesstrategier...«

13. Hver medlemsstat udarbejder en »politisk reference-ramme« for beskæftigelsen og for udviklingen af menneskelige ressourcer, som er grundlaget for ESF-programmeringen, især af mål 3-programmerne⁽⁴⁾. Strategien og prioriteringerne for de horisontale mål 3-programmer og de særlige programmer for områderne under mål 1 og 2 fastlægges i EF-støtterammer og/eller enhedsprogrammeringsdokumenter.

⁽²⁾ Den europæiske beskæftigelsesstrategi er baseret på fire søjler og 19 retningslinjer for den europæiske beskæftigelsespolitik:

Søjle 1: Forbedring af beskæftigelsesegnhed
Søjle 2: Udvikling af iværksætterkultur og jobskabelse
Søjle 3: Fremme af tilpasningsevne hos virksomheder og arbejdsgivere
Søjle 4: Ligestilling mellem kønnene.

⁽³⁾ Rådets afgørelse 2001/63/EF af 19. januar 2001 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik for 2001. Principperne blev gentaget i forslaget til Rådets beslutning om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik for 2002 (KOM(2001) 511 endelig af 12. september 2001).

⁽⁴⁾ Rådets retningslinjer gennemføres i praksis via de nationale handlingsplaner, som medlemsstaterne udarbejder.

⁽¹⁾ Kommissionens hvidbog om nye styreformer i EU (KOM(2001) 428 endelig af 25. juli 2001).

14. Traktaten indeholder altså bestemmelser om denne koordinerede strategi, men den er ikke et retligt bindende grundlag for en egentlig europæisk beskæftigelsespolitik. Det er således stadig udelukkende de nationale regeringer, der foretager prioriteringer på beskæftigelsesområdet og afgør, hvor stor vægt der skal lægges på lokale beskæftigelsesfremmende aktioner i hver enkelt medlemsstat.

15. Artikel 146 i traktatens afsnit XI er grundlaget for forordning (EF) nr. 1784/1999 ⁽¹⁾, hvori det fastsættes, at ESF i programmeringsperioden 2000-2006 for strukturfondsprogrammer skal tage hensyn til fremme af lokale beskæftigelsesinitiativer, herunder initiativer, der tager sigte på at fremme lokale arbejdspladser og regionale beskæftigelsespagter. Tilsvarende er traktatens artikel 161 grundlaget for Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999, hvis artikel 8 udvider den partnerskabsproces, hvorved Fællesskabets aktioner fastlægges. Og endelig er det fastsat i EF-traktatens artikel 127, at »Fællesskabet bidrager til et højt beskæftigelsesniveau ved at tilskynde til samarbejde mellem medlemsstaterne og ved at støtte og i nødvendigt omfang supplere deres foranstaltninger. Det respekterer i den forbindelse medlemsstaternes kompetence.«

Der er brug for en mere klart formuleret politik

16. Alt efter sammenhængen tager Kommissionens indsats på området lokal beskæftigelse sigte på opfyldelsen af forskellige mål:

- a) I forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi skal den fastlægge grundlaget for parternes aftale om en fælles ramme-strategi.
- b) Inden for rammerne af ESF skal den sikre, at medlemsstaterne tager hensyn til fremme af lokale beskæftigelsesinitiativer.
- c) I forbindelse med de eksperimenterende aktioner, som den selv iværksætter og forvalter, skal den fremme god praksis og udbrede kendskabet hertil.

17. I forbindelse med fastlæggelsen af en fælles strategi, som skulle gennemføres af de lokale aktører, fremlagde Kommissionen

i april 2000 en første meddelelse med titlen »Lokal handling til fordel for beskæftigelsen« ⁽²⁾, som dannede grundlag for en høringsrunde i medlemsstaterne. I februar 2001 sendte Kommissionens tjenester Det Europæiske Beskæftigelsesudvalg et diskussionsoplæg til en ny meddelelse ⁽³⁾ med detaljer om den planlagte opfølgning af denne høring. I overensstemmelse med Kommissionens erklærede hensigt om at gøre forvaltningen af regionalpolitikken mere decentral ⁽⁴⁾ blev der i meddelelsen lagt op til, at lokale aktører skulle udarbejde lokale handlingsplaner, og den indeholdt en tidsplan for gennemførelsen af den beskrevne strategi. Det væsentligste formål var at inddrage aktørerne på de forskellige niveauer mere i beslutningsprocessen.

18. Trods de bestræbelser, som er beskrevet i de foregående punkter, måtte Retten konstatere, at der ikke er etableret en ramme for en sammenhængende fællesskabspolitik for lokal beskæftigelse. Blandt andet var målene for fremme af lokal beskæftigelse ikke klart definerede, og der var ikke fastsat relevante og målelige kriterier, som gjorde det muligt at vurdere, om målene blev nået. For det første var der ikke tilstrækkelige empiriske oplysninger til, at det kunne vurderes, om det var hensigtsmæssigt at fremme lokale beskæftigelsesinitiativer i hele Europa. Kommissionen gennemførte i 1998 en generel sammenlignende undersøgelse af beskæftigelsen i servicesektoren i USA og Europa, og det fremgik af denne undersøgelse, at der var et potentiale for jobskabelse på lokalt niveau i servicesektoren i EU, men der blev ikke foretaget opfølgende undersøgelser på regionalt eller lokalt niveau for at fastlægge det faktiske potentiale for oprettelse af nye arbejdspladser.

19. For det andet definerede Kommissionen ikke, hvad »lokale beskæftigelsesfremmende aktioner« er, fordi den mente, at den dermed ville overskride Fællesskabets beføjelser og bryde subsidiaritetsprincippet.

20. For det tredje fastlagde Kommissionen i sine meddelelser ikke en fælles ramme for EU-støtte til lokale beskæftigelsesfremmende aktioner eller en handlingsplan med kvantitative eller kvalitative mål. For eksempel omfattede Kommissionens meddelelse i november 2001 ikke en handlingsplan med en tidsplan for udarbejdelsen af lokale handlingsplaner, selv om Kommissionen oprindeligt selv havde foreslået en sådan plan.

21. Endelig var politikken på dette område upræcist formuleret i Kommissionens meddelelser. Der blev ikke skelnet klart

⁽¹⁾ I artikel 2, stk. 2, litra a), står der: »Inden for rammerne af de nævnte politikområder tager fonden hensyn til fremme af lokale beskæftigelsesinitiativer, herunder initiativer, der tager sigte på at fremme lokale arbejdspladser og regionale beskæftigelsespagter«. I artikel 3, stk. 1, litra d), tales der om udvikling af nye beskæftigelsesmuligheder, herunder inden for frivillige sociale organisationer (det tredje system). I artikel 4, stk. 2, fastsættes det, at der (under mål 1 og 3) skal anvendes et rimeligt beløb af fondens midler til mindre tilskud, og at der skal fastsættes særlige adgangsordninger for ikke-statslige organisationer og lokale partnerskaber.

⁽²⁾ Meddelelse fra Kommissionen: »Lokal handling til fordel for beskæftigelsen« (KOM(2000)196 endelig af 7. april 2000).

⁽³⁾ Internt dokument EMCO/07/01, som dannede grundlag for en meddelelse fra Kommissionen: »Styrkelse af den lokale dimension i den europæiske beskæftigelsesstrategi« (KOM(2001) 629 endelig af 6. november 2001).

⁽⁴⁾ Anden rapport om den økonomiske og sociale samhørighed (KOM(2001) 24 endelig af 31. januar 2001).

mellem direkte fordele og procesbetingede fordele ⁽¹⁾, og der blev ikke formuleret et klart hovedmål for politikken med angivelse af delmål og specifikke rambeløb. Desuden var det vanskeligt for medlemsstaterne at fastlægge politikken omfang og anvendelsesområde, fordi der ikke blev skelnet klart mellem begreberne »regional«, »lokal« og »territorial«, og fordi »lokal« ikke var statistisk defineret.

BEDRE OPLYSNINGER OG EFFEKTIVERE GENNEMFØRELSE AF POLITIKKEN

22. Pålidelige oplysninger er en forudsætning for, at det kan sikres, at de beslutninger, der træffes, stemmer overens med målene for politikken og er baseret på målelige og nøjagtige oplysninger, så de faktiske resultater kan sammenholdes med de oprindelige planer. I forbindelse med lokal beskæftigelse betyder det for det første, at de implementerende myndigheder skal have klar og relevant *vejledning*. For det andet bør indholdet i hvert enkelt handlingsprogram *vurderes*. For det tredje bør der føres ordentligt *tilsyn* med aktionerne på et passende niveau, og der bør gives tilbagemeldinger og træffes korrigerende foranstaltninger. Og endelig bør der gennemføres en *evaluering* af aktionerne for at få fastlagt, i hvilken udstrækning aktionerne har bidraget til opfyldelsen af de strategiske mål.

23. I forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi og gennemførelsen af ESF-politikken er Kommissionens væsentligste opgaver at supplere de nationale foranstaltninger og tilskynde til samarbejde mellem medlemsstaterne. Medlemsstaterne er først og fremmest ansvarlige for at få de regionale og lokale aktører inddraget i gennemførelsen af de lokale beskæftigelsesfremmende aktioner, mens det er Kommissionen, der skal sørge for, at der ved udformningen af Fællesskabets politik for finansiel støtte bliver taget højde for regionale og lokale forhold, og at medlemsstaternes love og administrative bestemmelser respekteres fuldt ud. Medlemsstaternes systemer for lokal og decentral forvaltning er så forskellige, at dette ikke er nogen let opgave.

24. Retten undersøgte i forbindelse med revisionen, om medlemsstaterne havde fået tilstrækkelig vejledning om aspektet lokal beskæftigelse i forbindelse med ESF-programmerne i perioden 2000-2006. Den undersøgte også, om der var blevet givet tilstrækkelige oplysninger og ført tilstrækkeligt tilsyn til, at det kunne vurderes, om medlemsstaterne opfyldte de rapporteringskrav, som er fastsat i retningslinjerne for den europæiske beskæftigelsesstrategi. Og endelig undersøgte den, om Kommissionen havde gennemført en evaluering af, hvilken indvirkning fællesskabsmidlerne havde haft på den lokale beskæftigelse.

⁽¹⁾ Direkte fordele er kvantitative og kan for eksempel være nyoprettede arbejdspladser eller personer, der har videreuddannet sig. Procesbetingede fordele er kvalitative og omfatter blandt andet oprettelse af partnerskaber og formidlende organer, som samler forskellige aktører i lokalsamfundet. Begge fordele angives ofte som mål for strukturfinansierede operationelle programmer.

Begrænset brug af ordningen med mindre tilskud i medlemsstaterne

25. I overensstemmelse med artikel 10, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 udsendte Kommissionen kortfattede retningslinjer ⁽²⁾ til medlemsstaterne om de prioriterede målsætninger for strukturfondsprogrammer under mål 1, 2 og 3 i programmeringsperioden 2000-2006, og disse retningslinjer indeholdt vejledning om lokaludvikling ⁽³⁾. Det var imidlertid ikke en samlet vejledning; den var for generel og spredt over flere kapitler i retningslinjerne. Der blev givet flere detaljer om oplysningskravene i en ny vejledning, som var et arbejdsdokument med spørgsmål og svar ⁽⁴⁾ til brug for Kommissionens personale ⁽⁵⁾. Dette dokument var stilet til medlemsstaterne, men fandtes kun på ESF-udvalgets netsted.

26. I henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1784/1999 af 12. juli 1999 ⁽⁶⁾ skal medlemsstaterne anvende et rimeligt beløb af fondens midler under mål 1- og mål 3-programmerne til mindre tilskud til formidlere under en globaltilskudsordning ⁽⁷⁾, hvis sigte er at styrke lokaludviklingsinitiativer. Disse formidlere er ansvarlige for at udbetale fællesskabsstøtten til de endelige modtagere i form af individuelle tilskud. Med denne administrative struktur kan organer med kendskab til de lokale forhold sørge for, at støtten når hurtigere ud til de endelige modtagere, og at den afpasses efter de enkelte projekters aktuelle finansieringsbehov.

27. Kapitlet om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling i årsberetningen for regnskabsåret 1994 (jf. punkt 4.39-4.60) omhandlede bl.a. Rettens revision af anvendelsen af globaltilskud som lokaludviklingsinstrument. Retten havde under revisionen konstateret tilfælde, hvor reglerne for stiftelse af formidlende organer ikke var blevet fulgt, og tilfælde, hvor mangelfulde bestemmelser om formidlernes forvaltning havde medført, at kontrollen ikke havde været god nok, og at der var blevet anmeldt ikke-støtteberettigede udgifter.

⁽²⁾ Meddelelse fra Kommissionen om strukturfondene og deres samordning med samhørighedsfonden. Retningslinjer for programmer for perioden 2000-2006. »Frivillige organisationer og erhvervsdrivende foreninger: nye beskæftigelseskabende tjenesteydelser« (KOM(1999) 344 endelig) (EFT C 267 af 22.9.1999, s. 13).

⁽³⁾ Del 1, afsnit II: »Konkurrencedygtige virksomheder giver øget beskæftigelse«. Del 2: »Den europæiske beskæftigelsesstrategi«. Der tales især om, at der skal lægges øget vægt på ESF's bidrag til de regionale beskæftigelsespagter på mål 3-områder, at der skal foretages lokale eller regionale behovsvurderinger baseret på nærdemokratiske programmeringsarrangementer, og at ESF-støttede foranstaltninger bør integreres med foranstaltninger, der støttes af andre fonde.

⁽⁴⁾ »ESF 2000: Questions and Answers«.

⁽⁵⁾ I henhold til forordningen og de officielle retningslinjer skulle programmerne kun indeholde en kortfattet beskrivelse af de påtænkte foranstaltninger, men i det nye vejledningsdokument blev der stillet krav om, at programmerne skulle indeholde meget mere detaljerede oplysninger.

⁽⁶⁾ Artikel 4.

⁽⁷⁾ Artikel 9, litra i), og artikel 27 i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 (EFT L 161 af 26.6.1999).

28. I forbindelse med den revision, som denne særberetning omhandler, konstaterede Retten, at der havde været lignende problemer i forbindelse med gennemførelsen af denne globaltilskudsordning i programmeringsperioden 2000-2006. I to medlemsstater ⁽¹⁾, hvor der havde været problemer med fortolkningen og gennemførelsen af bestemmelserne om globaltilskudsordningen, havde man enten undladt at udvælge en formidler eller udsat beslutningen. Årsagen var først og fremmest usikkerhed med hensyn til, hvordan ansvaret skulle fordeles mellem parterne, hvis der blev anvendt finansielle korrektioner, og med hensyn til, hvordan Kommissionens forordning (EF) nr. 438/2001 om finanskontrol af strukturfondene ⁽²⁾ skulle anvendes i praksis.

29. Retten konstaterede også, at der blev fastsat forskellige lofter for disse formidlers administrationsomkostninger. I Kommissionens egne direkte finansierede kontrakter var der fastsat et loft for administrationsomkostningerne på 7 % af det samlede tilskud ⁽³⁾, men i finansieringsprogrammerne for to formidlende organer ⁽⁴⁾ i Det Forenede Kongerige og Frankrig, som finansieredes over strukturfondene, var den øvre grænse sat til 20 % af budgettet. For det formidlende organ i Det Forenede Kongerige fastsatte den regionale myndighed efterfølgende en lavere grænse på 12 %. Et tysk formidlende organ ⁽⁵⁾ fik dækket administrationsomkostninger svarende til 30 % af tilskuddet.

Utilstrækkelige oplysninger om lokale beskæftigelsesfremmende aktioner under ESF

30. Kommissionen undersøgte ved forudgående vurderinger, hvordan medlemsstaterne i programmerne for perioden 2000-2006 havde taget hensyn til den horisontale prioritering af lokale beskæftigelsesfremmende aktioner, som fremgår af artikel 2, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1784/1999. Medlemsstaterne skulle ikke fastlægge resultatindikatorer for dette prioriterede aktionsområde, men i programteksten skulle de angive, hvordan de ville opfylde kravene.

31. Retten konstaterede, at Kommissionen ikke havde specifikke oplysninger om, i hvilken udstrækning de operationelle programmer, som den havde godkendt, tog højde for det horisontale aktionsområde lokal beskæftigelse.

⁽¹⁾ Tyskland og Østrig.

⁽²⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 438/2001 af 2. marts 2001 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår forvaltnings- og kontrolsystemerne for strukturfondenes interventioner (EFT L 63 af 3.3.2001, s. 21). I denne forordning stilles der krav om, at forvaltnings- og betalingsmyndighedernes funktioner klart skal adskilles, og at der skal foretages en uafhængig revision, der omfatter mindst 5 % af de samlede støtteberettigede udgifter og er baseret på en repræsentativ stikprøve af de godkendte operationer.

⁽³⁾ »Vade-mecum of Commission grants«, finansielle bestemmelser, punkt 11.3 (Generaldirektoratet for Budget, 15. juli 1999).

⁽⁴⁾ Enhedsprogrammeringsdokumentet for mål 3 for Yorkshire and the Humber i Det Forenede Kongerige og mål 3 for Frankrig.

⁽⁵⁾ Formidleren for mål 3-enhedsprogrammeringsdokument for Tyskland (på delstatsniveau).

Utilstrækkelige oplysninger om lokale beskæftigelsesfremmende aktioner i retningslinjerne vedrørende den europæiske beskæftigelsesstrategi

32. I henhold til traktaten ⁽⁶⁾ skal Rådet hvert år fastlægge retningslinjer for beskæftigelsen, og på grundlag af disse skal medlemsstaterne udarbejde og fremlægge årlige rapporter om gennemførelsen af beskæftigelsesstrategien (nationale handlingsplaner for beskæftigelsen — NHP'er). Kommissionen gennemgår rapporterne. På grundlag af denne gennemgang kan Rådet rette henstillinger til medlemsstaterne, og der udarbejdes en fælles rapport om beskæftigelsessituationen ⁽⁷⁾. NHP'erne er Kommissionens vigtigste redskab, når den fører tilsyn med medlemsstaternes lokale beskæftigelsespolitik, men i modsætning til de operationelle programmer i fællesskabsregi har de ikke noget retligt bindende grundlag.

33. Rettens gennemgang af NHP'erne for 2000 og 2001 viste, at der manglede væsentlige oplysninger om lokal beskæftigelse, som er nødvendige for at sikre et effektivt tilsyn med politikken. Retten definerede en række nøglekriterier ⁽⁸⁾ og måtte konstatere, at medlemsstaternes oplysninger i NHP'erne om over en tredjedel af disse kriterier var ufuldstændige eller mangelfulde.

34. Retten konstaterede også, at der ikke er sket væsentlige forbedringer med hensyn til fastlæggelsen af kvantificerede mål og resultatindikatorer, som kan anvendes til måling af effekten på den lokale beskæftigelse. Nogle NHP'er indeholdt almindelige budgetoplysninger, men i de fleste tilfælde kun vedrørende ESF-aktioner. Retten har tidligere påpeget dette ⁽⁹⁾, og det samme har Kommissionen ⁽¹⁰⁾, som også senere har bemærket ⁽¹¹⁾, at beskæftigelsesstrategien slet ikke var taget i betragtning i beskrivelserne af ESF-operationerne i NHP'erne, og at det derfor var vanskeligt at sige, hvad ESF's nyskabende bidrag bestod i.

35. Med hensyn til medlemsstaternes oplysninger om fremskridt i den lokale beskæftigelsespolitik konstaterede Retten følgende:

- a) I langt de fleste tilfælde ⁽¹²⁾ havde de lokale aktører tilsyneladende kun deltaget i meget begrænset omfang i udarbejdelsen af NHP'erne ⁽¹³⁾. Når der forelå regionale planer, var de ikke

⁽⁶⁾ Traktatens artikel 128.

⁽⁷⁾ Den fælles rapport om beskæftigelsessituationen udarbejdes af Kommissionen og Rådet og forelægges Det Europæiske Råd.

⁽⁸⁾ Lokalt kendskab til NHP'en; lokal medvirken ved udarbejdelsen af NHP'en; nye muligheder for at oprette arbejdspladser; socialøkonomien; lokale partnerskaber; offentlig arbejdsformidling og arbejdsmarkedets parterers deltagelse.

⁽⁹⁾ Årsberetningen for regnskabsåret 1999, punkt 3.134.

⁽¹⁰⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Det Europæiske Råd i Cardiff i 1998.

⁽¹¹⁾ SEK(2001) 1398 af 16. november 2001, et arbejdsdokument fra Kommissionen om vurdering af gennemførelsen af beskæftigelsesretningslinjerne for 2001 (baggrundsdokument til den fælles rapport om beskæftigelsen (KOM(2001) 438 endelig af 12. september 2001)).

⁽¹²⁾ Alle medlemsstater undtagen to (Frankrig og Nederlandene i 2000).

⁽¹³⁾ Dette fremgår også af de fælles rapporter om beskæftigelsen 2000 (punkt 4.4) og 2001 (punkt 3.3).

altid integreret i NHP'erne, og planlægningen havde således ikke reelt taget udgangspunkt i de lokale behov.

- b) Kun en tredjedel af medlemsstaterne ⁽¹⁾ rapporterede om initiativer, der sigtede på at finde nye muligheder for oprettelse af lokale arbejdspladser.
- c) Medlemsstaterne havde meget forskellige opfattelser af begrebet »socialøkonomi« ⁽²⁾.
- d) Koordineringen og synergien mellem ESF og EFRU i strategiplanlægningsdokumenterne på dette område lod stadig meget tilbage at ønske. Retten påpegede dette i 2001 ⁽³⁾. Det er vigtigt at sikre koordinering og synergi, fordi fondene støtter forskellige typer foranstaltninger: EFRU støtter udvikling af infrastruktur og partnerskaber, mens ESF støtter uddannelse.
- e) Hvad angik de regionale beskæftigelsespagter, sørgede Kommissionens tjenester ikke for tilstrækkelig indbyrdes koordinering og kontrol af udviklingen på dette område. Generaldirektoratet for Regionalpolitik havde det overordnede ansvar, men der blev kun holdt et enkelt koordineringsmøde mellem tjenesterne i 2001, og det var meget begrænset, hvad Generaldirektoratet for Beskæftigelse og Sociale Anliggender havde af oplysninger om tilsynet med de regionale beskæftigelsespagter.

Bedre evaluering af lokale aktioner

36. Kommissionen gennemførte et stort antal undersøgelser af lokal beskæftigelse i perioden 1996-2001. Resultaterne af disse undersøgelser og evalueringer — som hovedsagelig omfattede nyskabende projekter under artikel 6 — viser, at aktionerne har haft positive virkninger både kvalitativt og kvantitativt, afhængigt af aktionstype og områdestørrelse.

37. De mest synlige fremskridt inden for lokal jobskabelse er blevet gjort i forbindelse med EFRU-støttede aktioner, fordi ESF-aktionerne normalt ikke har haft specifikke mål, men i første række har støttet nationale foranstaltninger, der tager sigte på at skabe ligevægt mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet og på omskoling af arbejdsløse.

38. Nogle medlemsstater (f.eks. Nederlandene og Finland) har en lang tradition for lokale beskæftigelsesfremmende aktioner, mens denne politik er forholdsvis ny i andre medlemsstater (f.eks. Frankrig og Spanien) og først for nylig er blevet indbygget i

⁽¹⁾ Belgien, Spanien, Frankrig, Nederlandene og Portugal i NHP'erne for 2000.

⁽²⁾ Den fælles rapport om beskæftigelsen 2001, punkt 3.3.

⁽³⁾ Særberetning nr. 12/2001 om visse strukturinterventioner til fordel for beskæftigelsen: EFRU-støttens beskæftigelseseffekt og ESF-foranstaltninger mod langtidsledighed. I punkt 17 bemærkede Retten, at EFRU ikke var nævnt i retningslinjerne for den europæiske beskæftigelsesstrategi, NHP'erne og de fælles rapporter om beskæftigelsen, selv om de EFRU-støttede foranstaltninger havde en betydelig indvirkning på beskæftigelsen (EFT C 334 af 28.11.2001).

NHP'erne. For nogle lokale projekter i de operationelle programmer gælder det således, at det kun er ved et tilfælde, at de falder ind under definitionen på lokale beskæftigelsesfremmende aktioner; det skyldes ikke deres udformning, for de udspringer ikke af en synlig, systematisk struktur baseret på analyser af de lokale behov og et institutionaliseret lokalt partnerskab.

39. Ikke desto mindre er der i de fleste medlemsstater en stigende interesse for den regionale dimension i beskæftigelsespolitikken og -strategien. Nogle nationale programmer udformes mere fleksibelt, så der ved gennemførelsen kan tages højde for regionale forhold, og nogle regioner udvikler deres egne programmer, der skal supplere dele af de nationale programmer. Under mål 3 havde hver region i Det Forenede Kongerige en regional handlingsplan baseret på den målsætning i den nationale handlingsplan, som blev anset for at være mest relevant for den pågældende region.

40. Hvad angår evaluering af pilotprojekter og beskæftigelsespagter, har det imidlertid vist sig, at det er vanskeligt at vurdere effekten af sådanne aktioner, fordi det kan være svært at afgøre, hvem der har skabt hvilke jobs. Antallet af nye jobs skal fordeles på de partnerskaber, som gennemførte aktionerne, det nationale jobskabelsesprogram, det regionale program, der finansierede projektet, og den lokale arbejdsformidling, som støttede oprettelsen af selskabet eller foreningen. Desuden findes der ikke meget empirisk materiale, der kan belyse, om de lokale jobskabelsesaktioner har en fortrængningseffekt, og om der opnås en økonomisk merværdi, især i den offentlige sektor.

41. Retten bemærker imidlertid, at der i henhold til Kommissionens retningslinjer for nyskabende foranstaltninger i 2001 ⁽⁴⁾ gives støtte til forskning i metoder, der kan kortlægge anvendelsen af lokale beskæftigelsesstrategier ved hjælp af benchmarking, samt til udvikling af metodologiske værktøjer til vurdering af den lokale udvikling. Det er imidlertid vanskeligt at fastsætte resultatindikatorer for socialøkonomiens jobskabelseseffekt, fordi de fleste medlemsstater ikke har relevante statistikker.

42. Der er blevet gennemført evalueringer på specifikke enkeltområder inden for lokal beskæftigelse, men man har ikke et fuldstændigt overblik over den aktuelle situation i medlemsstaterne og dermed intet grundlag for at måle resultaterne i forhold til de fastsatte mål. Der findes heller ingen oplysninger om størrelsen af Fællesskabets udgifter til lokal beskæftigelse i medlemsstaterne.

⁽⁴⁾ »Meddelelse fra Kommissionen om gennemførelsen af nyskabende foranstaltninger under artikel 6 i Den Europæiske Socialfonds forordning for programmeringsperioden 2000-2006« (KOM(2000) 894 af 12. januar 2001).

KOMMISSIONENS PROJEKTFORVALTNING BØR FORBEDRES

43. Kommissionen forvalter en række lokale aktioner direkte, hovedsagelig nyskabende projekter under artikel 6 i forordning (EF) nr. 1784/1999 ⁽¹⁾ og »forberedende foranstaltninger til fremme af lokalt engagement vedrørende beskæftigelse«.

44. Retten undersøgte, i hvilken udstrækning Kommissionen havde sikret sig, at midlerne kun blev tildelt projekter, som opfyldte lovgivningens, de finansielle bestemmelser og gennemførelsesbestemmelsernes betingelser for deltagelse i støtteordningen, og som gav valuta for pengene.

Den finansielle kontrol af nyskabende projekter bør skærpes

45. I perioden 1994-1998 finansierede Kommissionen 201 nyskabende projekter i henhold til artikel 6, stk. 1, litra a), i forordning (EF) nr. 1784/1999. Årligt blev der ydet i gennemsnit 20,7 millioner euro, og støtten til de enkelte projekter var i gennemsnit på 55,5 % af de samlede omkostninger (jf. tabel 2). Retten bemærkede, at støtten steg betydeligt fra 1997 til 1998 (fra 50 % til 83 %).

Tabelle 2

Im Zeitraum 1994-1998 finanzierte Vorhaben nach Artikel 6

(Mio EUR)

Jahr	Zahl der Vorhaben	Gesamtkosten	ESF-Beteiligung	Durchschnittlicher Zuschussatz (%)
1994	32	32,1	18,0	56,1
1995	54	54,3	23,0	42,4
1996	50	43,9	23,5	53,5
1997	34	23,6	11,8	50,0
1998	31	32,8	27,1	82,6
1994-1998	201	186,6	103,5	55,5

Quelle: Rechnungshof.

46. Retten udvalgte og undersøgte 13 projekter, som var blevet godkendt i 1996-1997 og afsluttet i 1999-2000. Formålet var at undersøge, hvordan de var blevet forvaltet, og hvordan de havde bidraget til udviklingen af nye og nyskabende metoder.

⁽¹⁾ Pilot- og demonstrationsprojekter og udveksling af erfaringer, som kan finansieres med indtil 0,4 % af ESF's årlige tildeling.

47. Retten konstaterede følgende:

- Kommissionens tilsyn med og opfølgning af 6 af de 13 projekter var blevet forsinket betydeligt. I forbindelse med et projekt ⁽²⁾, som var blevet finansieret med 288 200 euro, blev der ikke som foreskrevet indgivet en endelig rapport, men Kommissionen indledte først 2 år senere en tilbagesøgningsprocedure.
- Det fremgik ikke altid af de forudgående vurderinger af projekterne, hvorfor der var ydet den støtteindsats, der var. Det gjaldt for eksempel et projekt til fremme af koordinering og erfaringsudveksling ⁽³⁾, hvortil der blev givet et tilskud på en million euro, som dækkede projektomkostningerne 100 %.
- I 6 af de 13 undersøgte sager havde de projektansvarlige fået en frist på seks måneder efter kontraktens udløb til endelig afregning af udgifterne og en frist på et helt år til indgivelse af den endelige rapport og den endelige udgiftsanmeldelse. Med de forlængede frister blev det vanskeligere for Kommissionen at evaluere og drage nytte af resultaterne inden for et rimeligt tidsrum efter den faktiske afslutning af projekterne.

48. Desuden blev kun 34 af de 201 godkendte artikel 6-projekter revideret af Kommissionen i perioden 1994-2001. Det mindskede sandsynligheden for, at uberettigede eller regelstridige udgifter på dette højrisikoområde med direkte kontrakter blev opdaget. Retten analyserede en stikprøve af revisionsberetningerne og konstaterede, at Kommissionens revisorer i langt de fleste sager havde fundet alvorlige svagheder og væsentlige fejl, som betød, at der skulle foretages mange tilbagesøgninger af uretmæssigt udbetalt støtte. På baggrund af disse resultater havde en mere aktiv kontrolstrategi på området været berettiget.

De forberedende foranstaltninger bør målrettes bedre

49. I 2000 fik 37 projekter i alt 5,6 millioner euro i støtte fra Kommissionens program »Forberedende foranstaltninger til fremme af lokalt engagement vedrørende beskæftigelse« ⁽⁴⁾. Retten gennemgik alle 37 projekter. Målet for dette pilotprogram, som trådte i kraft 1. januar 2000, er at støtte inddragelse af de lokale aktører i udarbejdelsen af lokale beskæftigelsesbehandlingsplaner, der er baseret på de europæiske beskæftigelsesretningslinjer. En undersøgelse af den finansielle gennemførelse af budgettet for 2000 og 2001 ⁽⁵⁾ (jf. tabel 3) viste, at det gik langsomt med at indgå forpligtelser i 2000 (46,6 %). Der blev kun afholdt betalinger for 1,6 % af de disponible bevillinger i 2000, mens resten af

⁽²⁾ Projekt nr. 970751 ATO.

⁽³⁾ Projekt nr. 960019B 0.

⁽⁴⁾ Budgetartikel B5-5 0 3 — 12 millioner euro i 2000.

⁽⁵⁾ Data pr. 31. december 2001.

beløbet bortfaldt. I 2001 blev der indgået forpligtelser for 99,8 % af bevillingerne, men 96,3 % af forpligtelserne blev indgået i november og december 2001. Faktisk må det konstateres, at den samlede finansiering af nyskabende aktioner faldt i perioden 1998-2001 trods iværksættelsen af denne nye foranstaltning ⁽¹⁾.

Tabelle 3

Haushaltlinie B5-503: Vorbereitende Maßnahmen

(Mio EUR)			
2000	Veranschlagte Mittelbindungen	12,0	100,0 %
	Vorgenommene Mittelbindungen	5,6	46,7 %
	Annullierte Mittel	6,4	53,3 %
2000	Veranschlagte Zahlungen ⁽¹⁾	11,4	100,0 %
	Getätigte Zahlungen	0,2	1,8 %
	Annullierte Mittel	11,2	98,2 %
2001	Veranschlagte Mittelbindungen	11,9	100,0 %
	Vorgenommene Mittelbindungen	11,9	100,0 %
2001	Veranschlagte Zahlungen ⁽²⁾	3,8	100,0 %
	Getätigte Zahlungen ⁽²⁾	3,3	86,8 %

⁽¹⁾ Bewilligte Mittelausstattung 12 Millionen Euro — Mittelübertragung 0,64 Millionen Euro.

⁽²⁾ Bewilligte Mittelausstattung 6 Millionen Euro — Mittelübertragung 2,3 Millionen Euro.

Quelle: Rechnungshof.

50. Den lave udnyttelse af budgetbevillingerne i 2000 skyldtes delvis, at samtlige forpligtelser skulle være indgået og samtlige betalinger afholdt inden udgangen af 2001. Projekterne kunne derfor højst vare ni måneder, og det forudsatte, at ansøgningerne blev indleveret i løbet af kun syv uger. Denne begrænsning fik mange til at opgive at søge, især potentielle ansøgere inden for socialøkonomien. I 2000 blev der i øvrigt kun i ganske få tilfælde ansøgt om den højeste medfinansieringsprocent.

51. Retten konstaterede følgende svagheder i den operationelle forvaltning af foranstaltningen:

- a) Mange projekter overlappede indholdsmæssigt de eksisterende nyskabende aktioner under artikel 6 og de pilotprojekter, der blev finansieret inden for rammerne af »Det Tredje System« og »Arbejdsmarkedet« ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Forpligtelserne faldt fra 53 millioner euro i 1998 til 47 millioner euro i 2001, og betalingerne faldt fra 39 millioner euro i 1998 til 23 millioner euro i 2001.

⁽²⁾ Budgetartikel B5-5 0 2.

- b) Først den 30. december 2000 godkendte Kommissionen 17 aftaler om projekttilskud (på i alt 2,6 millioner euro eller 46 % af de indgåede forpligtelser) til aktioner, som skulle begynde samme dato og slutte den 30. september 2001. Efter som disse aftaler først blev underskrevet af støttemodtagerne i januar 2001, skulle udgifterne have været afholdt over budgettet for 2001. Endvidere godkendte Kommissionen aftaler om medfinansiering af konferencer, som allerede var afholdt ⁽³⁾.

52. På trods af ovennævnte svagheder reviderede Kommissionen ikke nogen forberedende projekter i 2000 og 2001, selv om der er tale om et nyskabende område, hvor risikoen pr. definition er højere end normalt.

HINDRINGER FOR UDVIKLINGEN AF LOKALE AKTIONER

53. Retten undersøgte også gennemførelsen af forskellige lokale beskæftigelsesfremmende aktioner i medlemsstaterne for at finde ud af, hvilke faktorer der kunne være til hinder for produktive og effektive resultater på området. Undersøgelsen omfattede regionale beskæftigelsespagter og organisationer, der modtager globaltilskud, samt den frivillige og den private sektors rolle i forbindelse med aktionerne til fremme af lokal beskæftigelse.

Manglende støtte til regionale beskæftigelsespagter

54. Retten besøgte tre regionale beskæftigelsespagter ⁽⁴⁾, hvis mål var at koordinere de lokale beskæftigelsesfremmende aktiviteter og via beskæftigelsesfremme baseret på hensyntagen til de lokale behov at udbrede god praksis. Med hensyn til pagten i Det Forenede Kongerige konstaterede Retten følgende:

- a) Der var intet overordnet strategidokument, som alle pagtens partnere havde undertegnet.
- b) Pagtens bestyrelse af ledende partnerrepræsentanter trådte aldrig sammen, men blev erstattet af en ledelse, som kun bestod af repræsentanter for de lokale myndigheder og pagtens koordinator. Det reducerede de lokale aktørers repræsentativitet.

⁽³⁾ F.eks. blev aftalen om tilskud til Glasgow City Councils konference underskrevet to måneder efter konferencen.

⁽⁴⁾ De regionale beskæftigelsespagter for 3-Cities i Det Forenede Kongerige, Tampere i Finland og mål 2 for Catalonien.

c) Den regionale beskæftigelsespagt var ikke koblet sammen med operationelle programmer, og der kunne derfor ikke gives finansiell støtte over sådanne programmer, da den oprindelige bevilling til finansiering af forundersøgelser var opbrugt. Altså fik man ikke det optimale udbytte af disse undersøgelser. Målsætningen om at skabe 30 000 jobs, som var godkendt af Kommissionen, viste sig desuden at være urealistisk, hvilket ikke var overraskende i betragtning af pagtens karakter og det forhold, at der kun blev stillet begrænsede midler til rådighed (200 000 euro).

55. I overensstemmelse med sin hensigt ⁽¹⁾ om at omlægge støtten til lokale udviklingsinitiativer, så man i stedet for at støtte enkeltinitiativer gik over til en mere strategisk form for støtte, opfordrede Kommissionen medlemsstaterne til fortsat at finansiere de eksisterende regionale beskæftigelsespagter og støtte nye pagter gennem de operationelle programmer (jf. punkt 54, litra c)). Ikke desto mindre besluttede de nationale myndigheder i nogle medlemsstater ⁽²⁾, at de ikke ville fortsætte med at finansiere de regionale beskæftigelsespagter.

Medlemsstaterne har været langsomme med at bruge globaltilskud

56. Indførelsen af globaltilskudsordninger til forvaltning af mindre tilskud i ESF-programmeringsperioden 2000-2006 (jf. punkt 26) gav væsentlige forsinkelser i gennemførelsen af lokale beskæftigelsesfremmende aktioner. Det skyldtes, at det var nødvendigt at indhente tilladelser fra og indgå retligt bindende aftaler med forvaltningsmyndigheder på mange forskellige niveauer, og at det var vanskeligt at finde formidlende organer med tilstrækkelig erfaring. I to tilfælde ⁽³⁾ var der forsinkelser på 15-18 måneder, hvilket var betydeligt mere end i forbindelse med andre foranstaltninger under programmerne.

57. I forbindelse med mål 3-programmet for Frankrig opstod der også forsinkelser. Bestemmelsen om, at formidlerne af globaltilskud først udpeges, når de operationelle programmer er formelt vedtaget af Kommissionen, medførte, at proceduren for udvælgelse af formidlere først kom i gang i november 2000.

58. Desuden viste det sig, at lovgivningen i nogle tilfælde begrænsede mulighederne for at give globaltilskud. I Østrig blev

anvendelsen af globaltilskud udsat, og i Finland tillod den nationale lovgivning ikke, at statslige organer uddelegerede den økonomiske forvaltning til ikke-statslige organisationer.

Hindringer for den frivillige sektors deltagelse i ESF-programmer

59. »Det tredje system« er den økonomiske virksomhed, som udøves af kooperativer, gensidige foretagender og foreninger, der alle repræsenterer forskellige udviklingsmuligheder i lokalsamfundene. Den potentielle merværdi af aktioner inden for »det tredje system« består i, at de lokale aktører kan kombinere økonomiske og sociale målsætninger ved at dække lokale behov med lokale ressourcer.

60. Der var en række hindringer for de frivillige organisationers deltagelse i denne sektor. For det første: Den frivillige og ulønnede indsats, som organisationernes medlemmer udøver, er et væsentligt bidrag til ESF-projekterne ⁽⁴⁾. I forbindelse med programaktioner, som kun finansieres med offentlige midler og ESF-midler, reducerer det frivillige arbejde imidlertid det offentlige bidrag til programmet og medfører en automatisk reduktion af det tilsvarende ESF-bidrag, selv om de frivillige organisationer ofte er almennyttige foretagender, der finansieres af offentlige og frivillige bidrag. Derfor er det ikke særligt attraktivt for små frivillige grupper at deltage i den slags aktioner.

61. For det andet: Den frivillige og den lokale sektor ⁽⁵⁾ er nødt til at have forskud for at kunne varetage deres funktioner, men det er ikke altid muligt ⁽⁶⁾, fordi nationale regler ikke tillader, at der udbetales forskud til endelige støttemodtagere. Denne begrænsning og det forhold, at organisationerne ikke selv har tilstrækkelige midler, medførte, at der i Spanien ikke blev gennemført nogen aktiviteter i 2000 og en del af 2001.

⁽¹⁾ »Meddelelse fra Kommissionen om gennemførelsen af nyskabende foranstaltninger under artikel 6 i Den Europæiske Socialfonds forordning for programmeringsperioden 2000-2006«, punkt 27 (KOM(2000) 894 af 12. januar 2001).

⁽²⁾ Det Forenede Kongerige (i enhedsprogrammeringsdokumentet for mål 2 for East Midlands 2000-2006 var der ikke afsat midler til regionale beskæftigelsespagter) og Finland (OECD udtalte i en rapport, at adskillige partnerskaber, som var meget afhængige af statslige midler, ville ophøre med at eksistere i deres nuværende form, fordi støtten var afskaffet).

⁽³⁾ Spanien (det operationelle program for mål 3) og den regionale beskæftigelsespagt for mål 2 for Catalonien.

⁽⁴⁾ Enhedsprogrammeringsdokumenterne for mål 1, 2 og 3 for Yorkshire and the Humber i Det Forenede Kongerige og det operationelle program for mål 3 for Spanien.

⁽⁵⁾ For eksempel udtalte Kommissionen i forbindelse med udkastet til en mål 2-plan for 2000-2006 for Yorkshire and the Humber i Det Forenede Kongerige, at en sådan finansiell mekanisme var nødvendig for at sikre, at sektorerne kunne fungere. Kommissionens fortolkning af artikel 32, stk. 1, tredje afsnit, i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 (EFT L 161 af 26.6.1999) er også udtryk for dette synspunkt.

⁽⁶⁾ For eksempel havde det ansvarlige ministerium i Det Forenede Kongerige truffet afgørelse om, at de regionale myndigheder ikke måtte udbetale forskud, og i enhedsprogrammeringsdokumenterne for mål 3 for Tyskland (Bayern) og mål 3 for Spanien var udbetalingen af forskud til endelige støttemodtagere forbudt.

Mangel på kommerciel finansiering af lokale aktioner

62. En yderligere hindring for udviklingen af effektive lokale beskæftigelsesfremmende aktioner var, at der manglede kommerciel finansiering af sådanne aktioner. Mange ikke-statslige organisationer (ngo'er) og formidlere må ikke søge om kommerciel finansiering. Det er somme tider yderligere medvirkende til, at den frivillige sektor og de private firmaer ikke deltager i udviklingen af lokale beskæftigelsesinitiativer. I forbindelse med et stort projekt finansieret af Kommissionen — »Lokal kapital til sociale formål«⁽¹⁾ — noterede Retten sig, at de formidlende organer, der deltog i projektet, alle var almennyttige organisationer og konsortier.

63. Eftersom partnerskaberne næsten uden undtagelse er indgået med offentlige myndigheder, og eftersom andre former for finansiering af nyskabende projekter også i overvejende grad er tilpasset lokale myndigheder og ngo'er, er der desuden en risiko for, at den private sektors kapacitet til at deltage på dette område ikke udvikles i lige så høj grad som de andre sektorer, og dermed begrænses mulighederne for at opbygge kapacitet hos de lokale aktører. Det er iøvrigt en udbredt opfattelse, at den offentlige sektor har en konkurrencefordel i forbindelse med ESF-finansiering, og det hæmmer yderligere den lokale udvikling af beskæftigelsesfremmende aktioner.

64. Et af de væsentligste mål for Fællesskabets politik på dette område er, at lokale aktører i højere grad skal deltage i beslutningsprocessen, men en grundlæggende ændring kan ikke gennemføres med lovgivning alene. Ændringen skal opnås dels ved hjælp af en vedtaget og veldefineret strategi, som omfatter vejledning i metoder, dels ved hjælp af netværkssamarbejde mellem forskellige organisationer, men det vigtigste er, at der er politisk enighed blandt myndighederne i medlemsstaterne om, at der skal ske en holdningsændring.

KONKLUSION OG ANBEFALINGER

65. Selv om den europæiske beskæftigelsespolitik er fastlagt i EF-traktaten, findes der ikke en klar og sammenhængende fællesskabspolitik for oprettelse af lokale arbejdspladser. På områderne fastlæggelse af nye politikker og videreformidling af god praksis er Kommissionen kommet et stykke videre, men da der findes meget lidt empirisk materiale om jobskabelse på dette område, bør fremtidige politikker være baseret på en analyse af, hvordan jobskabende interventioner på arbejdsmarkedet kan gøres mere effektive (jf. punkt 10-15).

⁽¹⁾ I dokumentet »Evaluation of Local Social Capital Pilot Project« (kontrakt VC/2000/0220) definerer Kommissionen »lokal socialkapital« som den opmuntring og støtte, som et formidlende organ på regionalt eller lokalt plan giver mennesker, der går sammen om at gennemføre mikroprojekter, som skal fremme beskæftigelsen og den sociale samhørighed. Hovedprincippet er, at man vil hjælpe lokalsamfundet til selv at løse lokale problemer.

66. I den europæiske beskæftigelsesstrategi og i forordningerne for programmeringsperioden 2000-2006 er der taget højde for denne udvikling, og medlemsstaterne har fået et retsgrundlag for gennemførelsen af den, men Fællesskabets politik vedrørende lokale beskæftigelsesfremmende aktioner har kun været spredte tiltag uden sammenhæng og struktur. Da der er tale om et interventionsområde, der i forvejen er kompliceret, er der en risiko for, at den nuværende meget bredt formulerede politik giver anledning til forvirring og udvander såvel den ydede indsats som effekten af de igangsatte aktioner (jf. punkt 16-21).

67. Der er ikke de oplysninger, der er nødvendige for tilsynet med og vurderingen af, hvilken indvirkning Fællesskabets finansiering inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi og ESF har på den lokale beskæftigelse (jf. punkt 22-42).

68. Der er også svagheder i Kommissionens forvaltning af den direkte finansiering af nyskabende aktioner vedrørende lokal beskæftigelse (jf. punkt 43-52).

69. I mange medlemsstater er der gjort fremskridt inden for lokal jobskabelse, men der er stadig forhold, som forhindrer, at den frivillige og den private sektor fuldt ud kan deltage i lokale beskæftigelsesfremmende aktioner (jf. punkt 53-64).

70. I nogle medlemsstater er der også problemer med indførelsen af decentraliserede forvaltningsstrukturer. Problemerne skyldes konflikt mellem de detaljerede krav i de nye forordninger om finanskontrol og medlemsstaternes love og administrative bestemmelser (jf. punkt 25-29 og 56-58).

71. Politisk og juridisk består den europæiske beskæftigelsesstrategi af nationale strategier, som er koordineret, og det er i første række medlemsstaterne selv, der har ansvaret for, at de gennemføres og er effektive. Kommissionens vanskelige, men meget vigtige opgave er at lette og støtte koordineringen af strategierne. For at Kommissionen skal kunne løse denne opgave og give medlemsstaterne retningslinjer for udformningen af de nationale beskæftigelsespolitikker, er det vigtigt, at medlemsstaterne giver Kommissionen alle relevante oplysninger, og at Kommissionen systematisk samler, bearbejder og videreformidler disse oplysninger. Det gælder især på området lokale beskæftigelsesfremmende aktioner, som har et specifikt retsgrundlag i ESF-forordningerne.

72. Retten anbefaler følgende:

- a) På alle gennemførelsesniveauer bør der foretages en omfattende vurdering af den sandsynlige merværdi af en politik til fremme af lokal beskæftigelse⁽²⁾.

⁽²⁾ Kommissionens hvidbog fra 1993 om vækst, beskæftigelse og konkurrenceevne, kapitel 8, punkt 8.2.

- b) Kommissionen bør give medlemsstaterne mere præcis vejledning om lokale beskæftigelsesinitiativer inden for rammerne af ESF-programmerne.
- c) Kommissionen bør kræve, at medlemsstaterne giver flere oplysninger om lokale beskæftigelsesfremmende aktioner, som gennemføres inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi.
- d) Aktioner på området nyskabende projekter, som forvaltes af Kommissionen, bør rationaliseres, og procedurene for den økonomiske forvaltning bør strammes op, så det sikres, at finansieringen er formelt rigtig og omkostningseffektiv.
- e) Medlemsstaterne har hovedansvaret for, at den samlede strategi for lokal beskæftigelse er effektiv, men Kommissionen bør sørge for at have nøjagtige oplysninger om forvaltningen, så den kan give medlemsstaterne den nødvendige støtte og koordinere aktionerne.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 17. og 18. juli 2002.

På Revisionsrettens vegne

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Formand

KOMMISSIONENS SVAR**RESUMÉ**

I-II. Kommissionen bestræber sig på at skabe gunstigere rammer for den lokale beskæftigelse inden for de forskellige dele af dette politikområde ud fra en formodning om, at udformningen og gennemførelsen af politikkerne kan effektiviseres ved at inddrage flere personer og institutioner. Kommissionen skal tage hensyn til proportionalitets- og subsidiaritetsprincipperne og ligeledes den åbne koordineringsmetode, som blev vedtaget i Lissabon, hvilket er særligt relevant på området lokaludvikling, idet man fuldt ud respekterer medlemsstaternes nationale administrative og forfatningsmæssige ordninger.

IV. Idet Kommissionen naturligvis erkender behovet for at forbedre udformningen af Fællesskabets politikker, ønsker den at understrege følgende:

- a) Som følge af de mange og forskelligartede aktiviteter og situationer, der gør sig gældende for medlemsstaterne (størrelse, kompetence, ressourcer på subregionalt niveau), vil en fælles definition af en lokal beskæftigelsespolitik for hele Fællesskabet hverken være operationel eller ønskelig og ej heller ligge inden for rammerne af ESF-forordningen eller den europæiske beskæftigelsesstrategi.
- b) Kommissionen søger for politisk vejledning og støtter udveksling af erfaringer gennem nyskabende og forberedende foranstaltninger, herunder også for de lokale aktører, som anført i meddelelsen fra november 2001 ⁽¹⁾.

V. Oplysninger om overvågning og evaluering af politikker er generelt nyttigt. Der findes imidlertid forskellige krav og ansvarsområder inden for elementerne i den lokale beskæftigelsespolitik. I den henseende:

- a) er det naturligt, at medlemsstaterne ikke leverer specifikke oplysninger om lokale beskæftigelsesfremmende foranstaltninger som sådan i deres operationelle programmer, i lyset af arten af og målsætningerne for disse programmer i henhold til ESF-forordningen
- b) anser Kommissionen de oplysninger om den lokale beskæftigelse, som medlemsstaterne angiver i deres nationale handlingsplaner (NHP'er), for tilstrækkelige til at foretage en vurdering af de grundlæggende tendenser for udviklingen af den territoriale dimension af den europæiske beskæftigelsesstrategi. Kommissionen vil dog naturligvis fortsat arbejde for den videre udvikling af den lokale dimension af den europæiske beskæftigelsesstrategi.

VI.

- a) — b) Hvad angår direkte forvaltede projekter erindrer Kommissionen om, at den modtog de officielle ansøgninger om EU-finansiering længe før, projekterne gik i gang, at de regnskabsmæssige forpligtelser var blevet valideret, før aktionerne blev iværksat, og at tilskudsaftalerne var sendt til projektlederne i tide.
- c) Kommissionen er enig i Revisionsrettens analyse af, at der har været tale om overlapning mellem aktioner under artikel 6 og de forberedende foranstaltninger, siden budgetmyndigheden i 2000 på trods af Kommissionens forbehold oprettede budgetkonto B5-5 0 3. Den har imidlertid påtaget sig at gennemføre disse budgetposter på den bedst mulige måde med de til rådighed værende menneskelige ressourcer, og den har forsøgt at begrænse den mulige overlapning ved at gennemføre udvælgelsen af projekter med deltagelse af alle de berørte tjenestegrene.

⁽¹⁾ »Styrkelse af den lokale dimension i den europæiske beskæftigelsesstrategi« — KOM(2001) 629, endelig, november 2001.

VII.

- a) — b) Med hensyn til mindre tilskud skal de komplikationer og restriktioner, som Retten nævner, behandles individuelt af medlemsstaterne og/eller de berørte forvaltningsmyndigheder. Kommissionen har udtrykt ønske om en større forenkling på dette område, men har ingen bemyndigelse over for nationale procedurer eller administrative ordninger.
- c) Eftersom nogle af de lokale beskæftigelsesfremmende aktioner var begrænset til ikke-udbyttegivende organisationer, påpeger Kommissionen, at de umuligt kan rettes mod alle interessenter hele tiden. Ikke-udbyttegivende organisationer er en legitim prioritering og målgruppe for beskæftigelsesudviklingen på lokalt plan.

VIII. Med hensyn til Rettens anbefalinger ønsker Kommissionen at påpege følgende:

- a) I sin meddelelse fra november 2001 annoncerede Kommissionen, at der vil blive foretaget en tematisk evaluering af den lokale beskæftigelse, og den er man i øjeblikket i færd med at iværksætte. Men selvom Kommissionen erkender nødvendigheden af at evaluere merværdien og effektiviteten af arbejdsmarkedsforanstaltningerne, vil en tilbunds gående analyse af interventionerne på arbejdsmarkedet være en forholdsvis snæver metode til vurdering af resultaterne af den lokale beskæftigelsespolitik.
- b) Det er Kommissionens opfattelse, at de rapporteringskrav, som medlemsstaterne pålægges i henhold til ESF- og strukturfondforordningerne, generelt er tilstrækkelige, idet disse skal være i overensstemmelse med principperne om styrket partnerskab og forenkling, som er grundfæstet i forordningerne, samt at man bør undgå at overbebyrde medlemsstaterne med yderligere forpligtelser.
- c) Kommissionen anser de oplysninger om den lokale beskæftigelse, som medlemsstaterne angiver i deres nationale handlingsplaner, for tilstrækkelige til at foretage en vurdering af de grundlæggende tendenser for udviklingen af den territoriale dimension af den europæiske beskæftigelsesstrategi. Kommissionen vil dog naturligvis fortsat arbejde for at videreudvikle den lokale dimension af den europæiske beskæftigelsesstrategi.
- d) Kommissionen er enig i Revisionsrettens generelle anbefaling om en rationalisering af budgetstøtten og forbedring af de økonomiske forvaltningsprocedurer.
- e) Kommissionen vil fortsat fremme og støtte koordineringen, samtidig med at den respekterer proportionalitets- og subsidiaritetsprincipperne, hvilket er særligt relevant inden for området lokale beskæftigelsesfremmende aktioner.

INDLEDNING

1. De lokale beskæftigelsesfremmende aktioner har udviklet sig i medlemsstaterne gennem årtier. Siden hvidbogen fra 1993 har Kommissionen søgt at skabe gunstigere rammer for lokale aktioner ud fra en formodning om, at det er muligt at effektivisere udformningen og gennemførelsen af politikkerne ved at inddrage en bredere vifte af personer og institutioner. Men fremskridtene inden for dette politikområde er hovedsagelig baseret på beslutninger, der træffes i medlemsstaterne.

2. Inden for den europæiske beskæftigelsesstrategi hedder det nu i retningslinje nr. 11, at medlemsstaterne — i modsætning til Kommissionen eller de lokale aktører selv — vil »tage hensyn til den regionale udviklingsdimension i deres samlede beskæftigelsespolitik« og »opfordre lokale og regionale myndigheder til at udvikle beskæftigelsesstrategier«. Men retningslinjerne omfatter ikke lokale beskæftigelsesfremmende aktioner, som skal gennemføres eller forvaltes af Kommissionen.

3. I forordningen om Den Europæiske Socialfond (ESF) hedder det, at fonden inden for sine fem politikområder blandt andet »tager hensyn til...fremme af lokale beskæftigelsesinitiativer« (artikel 2, stk. 2).

4. Lokale beskæftigelsespolitikker og -aktioner omfatter en lang række forskellige former og typer af aktioner, som for det meste er indeholdt i ESF-programmerne og forvaltes af medlemsstaterne. En stor del af finansieringen inden for ESF's fem politikområder som livslang uddannelse eller lige muligheder har direkte eller indirekte indvirkning på beskæftigelses-skabelsen på lokalt plan. Derfor vil det være umuligt at kvantificere aktiviteterne inden for dette store område eller medtage dem i entydige fællesskabsrammer på alle politiske niveauer.

REVISIONENS MÅL OG OMFANG

6. De lokale beskæftigelsesaktioner og de økonomiske, politiske og administrative forhold i medlemsstaterne er yderst

forskelligartede. Dette giver ikke mulighed for at vurdere, hvorvidt alle beskæftigelsesrelaterede aktiviteter på lokalt plan giver valuta for pengene, navnlig hvad angår ESF-programmer, og ej heller for at indføre en stram definition. Begrænsede ressourcer er ligeledes en faktor, der spiller ind for Kommissionens vedkommende.

9. De lokale beskæftigelsesaktioner omfatter tre bestanddele, der, selvom de alle tager sigte mod den lokale beskæftigelse, har forskellig retsgrundlag og specifikke målsætninger og derfor indeholder forskellige krav og ansvarsområder: den politiske proces inden for den europæiske beskæftigelsesstrategi, de juridiske krav i ESF-forordningen og de operationelle bestemmelser vedrørende nyskabende og forberedende aktioner. Fællesskabets politikker og aktioner skal naturligvis være tilpasset arten af hver af disse tre bestanddele.

KOMMISSIONEN BØR FORMULERE EN MERE KLAR POLITIK

10. Principperne om proportionalitet og subsidiaritet under Amsterdam-protokollen samt den åbne koordineringsmetode, som blev indført i Lissabon, er særligt relevante, når det gælder udviklingen på det lokale niveau. Som Kommissionen giver udtryk for i sin meddelelse fra november 2001 tager den hensyn til disse principper ved udformningen af sine politikker, retningslinjer og foranstaltninger, navnlig ved fuldt ud at respektere medlemsstaternes nationale administrative og forfatningsmæssige ordninger; Kommissionen skal naturligvis også undlade at indtage en præskriptiv holdning over for nationale, regionale og lokale aktører.

14. Kommissionens evne til at sikre hensyntagen til regionale og lokale forhold ved udformningen af forslag til politikker og foranstaltninger er på grund af det manglende retsgrundlag og af selve ESF-forordningen (se afsnit 3) — i hovedsagen begrænset til ikke-præskriptiv rådgivning, vejledning og forsøgsaktioner inden for rammerne af nyskabende aktioner og forberedende foranstaltninger.

15. Strukturfondene er finansielle instrumenter, der sigter mod en styrkelse af den sociale og økonomiske samhørighed; i de tilhørende forordninger defineres deres interventionsområde, men ikke de lovgivende rammer for medlemsstaternes og/eller Fællesskabets politikker, som medfinansieres via fondene. I artikel 2 i ESF-forordningen defineres omfanget af medlemsstaternes aktiviteter, idet man omtaler udvikling af arbejdsmarkedet og de menneskelige ressourcer, som støttes og suppleres gennem ESF. Gennemførelsen og de gældende regler for disse politikker og foranstaltninger er medlemsstaternes eneansvar. Denne fremgangsmåde styrkes gennem artikel 8 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1260/1999, navnlig i stk. 1, hvor der henvises til, at indsatsen skal udformes i et partnerskab »med myndigheder og organer, der udpeges af medlemsstaterne i henhold til deres nationale bestemmelser og gældende praksis...«.

Formålet med partnerskabsprincippet, som omtales i artikel 8, er at styrke de regionale og lokale partners rolle i forbindelse med

definition, forvaltning, opfølgning og evaluering af aktiviteter i medlemsstaterne, der medfinansieres via strukturfondene; det suppleres af subsidiaritetsprincippet, som omtales i stk. 2, hvilket indebærer en kraftig reduktion af Kommissionens rolle ved gennemførelsen af aktionerne.

Men der blev taget hensyn til den horisontale prioritering ved handlingerne med medlemsstaterne, og Kommissionen vil ligeledes være særligt opmærksom på dette i forbindelse med midtvejsevalueringen.

17. Diskussionerne i Beskæftigelsesudvalget om dokumentet fra Kommissionens tjenestegrene viste, at medlemsstaterne er kraftige modstandere af en handlingsplan fra Kommissionen samt en tidsplan for udarbejdelsen af lokale handlingsplaner. For at respektere medlemsstaternes beføjelser reviderede Kommissionen derfor sin foreløbige holdning og udarbejdede meddelelsen om lokal beskæftigelse i november 2001.

18. Adskillige faktorer begrænser det ønskværdige i og Fællesskabets evne til at udforme en overordnet politik for hele Europa med henblik på at fremme lokale beskæftigelsesaktioner med målelige mål, kriterier og resultatmål. For det første er beskæftigelsespolitikker et nationalt anliggende, og graden af lokal forvaltning og decentraliseret administration varierer meget mellem medlemsstaterne imellem. For det andet er det i første række op til medlemsstaterne at beslutte, hvordan de specifikt vil tage hensyn til regionale og lokale forhold i overensstemmelse med ESF-forordningen og deres forfatningsmæssige og administrative ordninger. Mere generelt er medlemsstaterne de bedst egnede til at sikre tilpasningen til deres lokale virkelighed og behov.

Men Kommissionen yder dog politisk vejledning og støtter forskningen inden for dette kompetenceområde — herunder for de lokale aktører, således som det påvises i meddelelsen fra november 2001, og som det bemærkes af Retten (punkt 41). Den tager udgangspunkt i forsøgsaktioner og i mange relevante bidrag ud over de undersøgelser, som omtales af Retten under punkt 18. Som eksempel kan nævnes OECD's program for lokal beskæftigelse og økonomisk udvikling, som Kommissionen har været med til at grundlægge og aktivt har deltaget i siden oprettelsen i 1982.

19. Som følge af de mange og forskelligartede aktiviteter og situationer, der gør sig gældende for medlemsstaterne (størrelse, kompetence, ressourcer på subregionalt niveau) vil fælles definition af en »lokal beskæftigelsesfremmende aktion« for hele Fællesskabet hverken være operationel eller ønskelig og ej heller ligge inden for rammerne af ESF-forordningen eller den europæiske beskæftigelsesstrategi. Begrebet »lokal beskæftigelsesfremmende aktion« omfatter radikalt forskellige aktiviteter som innovative foranstaltninger og ESF's operationelle programmer.

20-21. Hovedmålsætningen med Kommissionens meddelelse fra november 2001 var at bidrage til en styrkelse af den europæiske beskæftigelsesstrategis lokale dimension gennem en analyse af de nyeste tendenser i medlemsstaternes nationale handlingsprogrammer samt resultaterne af høringen af lokale aktører samt ved

at bygge videre på erfaringerne og udnytte de eksisterende instrumenter bedre. I meddelelsen foreslog man også en række ikke-præskriptive retningslinjer for de lokale beskæftigelsesstrategier — i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet — frem for en handlingsplan. Dette er blevet hilst velkommen af Europa-Parlamentet, Regionsudvalget og Det Økonomiske og Sociale Udvalg ⁽¹⁾. Medlemsstaterne modsatte sig på det kraftigste en mere interventionistisk fremgangsmåde fra Kommissionens side.

Som følge af selve arten af de lokale beskæftigelsesfremmende aktioner, eftersom lokal beskæftigelse ikke er et af politikområderne under ESF-forordningen, og som følge af manglen på statistiske oplysninger, hvilket Retten fremhæver, er det ikke muligt objektivt at fastslå de målelige, direkte fordele, som nævnes i fodnoten til punkt 21 (antal skabte arbejdspladser, antal uddannede personer) — navnlig vedrørende de operationelle programmer under strukturfondene, som udgør størstedelen af fællesskabsfinansieringen til gavn for den lokale beskæftigelse.

MANGELFULD LEDELSESINFORMATION OG FORVALTNING

22. Kommissionen deler Rettens generelle betragtninger vedrørende forsvarlig forvaltning. Ud over disse generelle principper, som i øvrigt er gældende for gennemførelsen, opfølgningen og evalueringen af alle politikker, skal det understreges, at i forbindelse med lokale aktioner er der forskel mellem indhold, procedurer og ansvaret for den konkrete gennemførelse afhængigt af, om der er tale om den ene eller den anden af bestanddelene af de lokale aktioner, som Retten nævner i punkt 9 i nærværende beretning.

25. Kommissionens forhandlingsmandater med alle medlemsstaterne indeholdt klare og konsekvente vejledende bestemmelser for denne nye horisontale prioritering, og dette blev gennemført af Kommissionen, samtidig med at subsidiaritetsprincippet og bestemmelserne i strukturfondforordningen blev overholdt.

Retningslinjerne for forhåndsevaluering under ESF (30. april 1999) indeholdt ligeledes omfattende politiske retningslinjer, hvori man navnlig understreger behovet for på de enkelte politikområder at vurdere, hvordan og i hvilken type aktiviteter de horisontale prioriteringer er blevet indarbejdet. Disse retningslinjer dækker ligeledes indarbejdelse af lokale beskæftigelsesfremmende initiativer og regionale beskæftigelsespagter i de nationale/regionale strategier.

Hvad angår de politiske retningslinjer, som er udsendt til medlemsstaterne vedrørende prioriteringer under strukturfondene, var rådgivningen fra Kommissionens side om lokaludvikling tilstrækkelig og behøver ikke være overdrevet specifik. Den første vejledning, som Retten nævner, var politiske retningslinjer til

medlemsstaterne, som nødvendigvis måtte være kortfattede, og drejede sig om strukturfondene som helhed. Den anden vejledning var et mere detaljeret arbejdsdokument, som kan være nyttigt for Kommissionens personale ved bilaterale forhandlinger, og drejede sig kun om ESF; det blev rundsendt til medlemsstaterne i henhold til princippet om åbenhed.

27. Som Kommissionen anførte i svarene på årsberetningen for 1994, og som den har bekræftet gennem de senere års praksis, har den i samråd med medlemsstaterne bestræbt sig på at forbedre gennemførelsesbestemmelserne for globaltilskuddene samt på at udbygge de mekanismer, der er nødvendige for at sikre en hensigtsmæssig opfølgning og kontrol af disse interventionstyper.

28. Nogle medlemsstater er stødt på vanskeligheder med anvendelsen af bestemmelserne om mindre tilskud. I ESF-forordningen (artikel 4, stk. 2) hedder det, at mindre organisationer skal have »særlige adgangsordninger« til ESF-midler for at mindske disse organisationers problemer med at opnå ESF-finansiering. Hvis de mindre organisationer skal sikres større deltagelse, kræver det, at medlemsstaterne indfører sådanne forenklede adgangsordninger. I ESF-forordningen gives der endvidere mulighed for en undtagelse fra de almindelige regler om samfinansiering, således at der kan gives ESF-finansiering til ordninger med mindre tilskud på helt op til 100 %. Endelig iværksatte Kommissionen pilotprojekter under ESF-forordningens artikel 6, lokal kapital til sociale formål, og har regelmæssigt gennem ESF-udvalget informeret medlemsstaterne om fremskridt og evaluering af resultater.

29. Bestemmelserne for kontrakter, som forvaltes direkte af Kommissionen, indeholdt »Vademecum of Commission grants«, som Retten nævner (første fodnote til punkt 29), adskiller sig fra strukturfondenes bestemmelser om mindre tilskud: Som forklaret i afsnit 1.2 gælder »Vademecum« for ikke-regulerede tilskud, dvs. tilskud, der enten falder ind under en forordning, der ikke indeholder bestemmelser om tildelings-/forvaltningsprocedurer, eller ikke falder ind under nogen særforordning: »Vademecum vedrører ikke økonomiske tilskud, der tildeles via staterne eller via instanser, som disse har udpeget, som f.eks. under den fælles landbrugs- og strukturpolitik«. Strukturfondenes egne bestemmelser om mindre tilskud vedrører midler, som forvaltes af formidlende organer i medlemsstaterne i henhold til nationale procedurer.

På det indholdsmæssige plan forekommer det ikke hensigtsmæssigt at foretage en sammenligning af de to grænseniveauer, idet de formidlende organers udgifter har en tæt og direkte sammenhæng med selve aktionen. Disse instanser har rent faktisk også det direkte ansvar for gennemførelsen og forvaltningen af foranstaltningen (information, ledelse, støtte til iværksættelse, uddannelse, udvælgelse, økonomiforvaltning, opfølgning af gennemførelsen, kontrol, evaluering osv.). Det nævnte loft på 20 % til gennemførelsesudgifter stammer fra forsøgene med artikel 6 i ESF-forordningen i perioden 1994/1999, som viser omfanget af formidlingsorganernes administrative udgifter.

⁽¹⁾ Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender, A5-0214/2002 endelig af 31. maj 2002. ØSU: CES/518/2002 endelig af 24. april 2002. Regionsudvalget: CdR/453/2002 endelig af 14. marts 2002.

Hvad angår det formidlende organ i Tyskland, som Retten nævner, accepterede man muligheden for i velbegrundede tilfælde at gå op til 30 % efter anmodning fra BMA (forbundsministeriet for arbejdsmarkedsforhold) med den begrundelse, at koordineringen af den komplekse foranstaltning »lokal kapital til sociale formål« for hele Tyskland kunne betragtes som et velbegrundet tilfælde.

30. Mens retningslinjerne for forhåndsevaluering under ESF indeholdt en omfattende politisk vejledning i etablering af programmer, vil vurderingen af medlemsstaternes inddragelse af den horisontale prioritering af lokale beskæftigelsesaktioner blive foretaget af Kommissionen i forbindelse med midtvejsevalueringen i 2003 i henhold til strukturfondforordningens bestemmelser.

31. Medlemsstaternes operationelle programmer skal ikke omfatte specifikke eller statistiske oplysninger om individuelle aktioner. I forordningen kræves det, at ESF »tager hensyn« til den lokale beskæftigelse, men eftersom dette ikke er et af ESF's politikområder, stilles der ikke krav om indsamling af specifikke oplysninger om beskæftigelsen som sådan. Men ved de årlige møder med forvaltningsmyndighederne understreger Kommissionen systematisk betydningen af, at de operationelle programmer skal indeholde relevante oplysninger om, hvordan medlemsstaterne har taget hensyn til de horisontale prioriteringer, herunder den lokale beskæftigelse.

33. Samlet set har såvel Kommissionen som medlemsstaterne været af den opfattelse, at oplysningerne i NHP'erne gør det muligt at foretage en vurdering af grundtendenserne med hensyn til udviklingen af den lokale dimension af den europæiske beskæftigelsesstrategi. Den territoriale dimension i retningslinjerne er blevet udviklet hen ad vejen, og medlemsstaterne og Kommissionen søger derfor at finde frem til den mest hensigtsmæssige rapporteringspraksis på dette område. I denne forbindelse vil konsekvensvurderingen af den europæiske beskæftigelsesstrategi, som Kommissionen har iværksat, fremover kunne føre til nyttig information og vejledning. Kommissionen bestræber sig på at forbedre den regionale dimension af den europæiske beskæftigelsesstrategi samt kendskabet til regionale og lokale beskæftigelsesstrategier gennem NHP-processen; fremskridtene på dette område fremgår af udviklingen inden for retningslinjerne for lokal beskæftigelse siden 1997. Analysen af de nationale handlingsplaner skal imidlertid ikke omfatte detaljerede forvaltningsoplysninger: De er politiske dokumenter på sammenlagt højst 25 sider; endvidere understregede man på Det Europæiske Råds møde i Barcelona for nylig behovet for at forenkle processen under den europæiske beskæftigelsesstrategi og NHP'erne.

34. Det har endnu ikke været muligt at nå til enighed om kvantificerede målsætninger for virkningerne af de lokale beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, og det samme gælder andre aspekter af den europæiske beskæftigelsesstrategi. Kommissionen har imidlertid for nylig iværksat en undersøgelse med henblik på at identificere dækningsområdet og begrænsningerne for indikatorer inden for området lokale beskæftigelsesfremmende aktioner i mere kortfattede og fokuserede analysedokumenter.

35.

a) og b) Kommissionen har erkendt, at medlemsstaterne ikke anfører i NHP'erne, hvorvidt der er tale om en koordineret fremgangsmåde for EFRU-ESF-interventionerne.

Mulighederne for synergi mellem de to fonde er begrænsede som følge af arten af deres respektive interventioner.

d) og e) Koordineringen mellem ESF og EFRU finder sted på flere forskellige niveauer under programmeringsproceduren og opfølgningen af interventionerne. Langt størstedelen af programmerne og enhedsprogrammeringsdokumenterne for mål 1 og 2 vedrører som minimum de to fonde, og de tjenestegrene, der forvalter dem, arbejder tæt sammen, også i forbindelse med evalueringen. Den ansvarlige tjenestegren rådfører sig systematisk med de tilknyttede tjenestegrene under forberedelsen af beslutningerne om godkendelse af programmer og deltagelse i opfølgingsudvalg samt de årlige møder med forvaltningsmyndighederne. Vejledningsdokumenter, informationsnotater og andre dokumenter rettet mod medlemsstaterne eller modtagerne udarbejdes altid i fællesskab af de involverede tjenestegrene. I øvrigt havde alle de territoriale beskæftigelsespagter tilknyttet et tilsynsudvalg, hvor de fire (eventuelt tre) fonde var repræsenteret.

36. I Kommissionens meddelelse om lokaludvikling fra 2001 annoncerede man en samlet strategisk evaluering af de lokale udviklingsaktioner; man er i færd med at iværksætte den, og den vil blive gennemført i år. Kommissionen yder aktiv støtte til udviklingen af metodologiske instrumenter. Adskillige evalueringer er undervejs: lokal kapital til sociale formål, evaluering af de forberedende foranstaltninger for 2000, evaluering af de territoriale beskæftigelsespagter. Kommissionen ydede generel vejledning til interesserede projektledere og andre interessenter gennem bevidsthedsskabende aktiviteter og andre værktøjer.

38. De foreløbige resultater af Kommissionens undersøgelse af den lokale og regionale dimension i NHP'erne for perioden 1998-2001 viser, at den europæiske beskæftigelsesstrategi og strukturfondene tilsyneladende har styrket de regionale og lokale aktørers rolle med hensyn til at fremme beskæftigelsen. Der synes at være almindelig enighed om behovet for en mere strategisk tilgang til udviklingen af beskæftigelsen på lokalt plan, og dette kommer i stigende grad til udtryk i NHP'erne.

39. Kommissionen har analyseret denne stigende interesse for den regionale dimension af beskæftigelsen i medlemsstaterne i sin igangværende evaluering af de nationale handlingsplaner og i sin meddelelse fra november 2001.

40-41. Kommissionen er rent faktisk i færd med at udvikle metodologiske værktøjer med henblik på bedre at kunne forstå og måle virkningen af de lokale beskæftigelsesstrategier: Inden for adskillige af projekterne under artikel 6, lokal kapital til sociale formål, søger man at udvikle indikatorer, og evalueringsresultaterne ventes ved udgangen af 2002. Adskillige projekter, der finansieres under udbudsindkaldelsen for B5-5 0 3 for 2000, har givet interessante resultater i denne henseende; evalueringsresultaterne ventes i 2002. Der forventes yderligere oplysninger gennem 2001-projekterne for overvågning, benchmarking og

evaluering. OECD's LEED-program, som Kommissionen deltager aktivt i, vil give et yderligere bidrag til fremskridt på dette område. Kommissionen tager initiativ til diskussioner og udveksling af erfaringer om, hvordan den horisontale prioritering af lokal udvikling under ESF skal evalueres. Sidst, men ikke mindst iværksatte Kommissionen i foråret 2002 en undersøgelse med henblik på at udarbejde resultatindikatorer vedrørende lokal beskæftigelse; resultaterne ventes at foreligge i 2003. Men der bør tages hensyn til de problemer, som Retten nævner i punkt 41, vedrørende manglen på relevante statistikker.

42. Medlemsstaternes gennemførelse af politiske prioriteringer, herunder lokaludvikling, vil blive vurderet ved midtvejsvurderingen af strukturfondene.

Medlemsstaterne opgiver ikke — og er ikke forpligtet til at opgive — detaljer om de faktiske udgifter til lokale foranstaltninger eller resultatindikatorer; Kommissionen er derfor ude af stand til at udarbejde den oversigt, som Retten foreslår. Nok så vigtigt vil en oversigt over alle udgifter, der står opført som »lokale beskæftigelsesfremmende aktioner« i medlemsstaternes programmer og foranstaltninger, ikke nødvendigvis være en afgørende faktor med henblik på at forbedre Fællesskabets politik eller give et klart overblik over »den nuværende situation«. Mange ESF-interventioner og udgifter, der har stor betydning for den lokale beskæftigelse, står f.eks. opført under andre prioriterede programmer og foranstaltninger (dvs. lige muligheder, inddragelse osv.). Se også svaret på punkt 31.

SVAGHEDER I KOMMISSIONENS PROJEKTFORVALTNING

45. Fællesskabets stigende medfinansiering, som Retten henviser til, skyldes de særlige kendetegn for forslagsindkaldelsen fra 1998 og de finansierede projekter inden for denne ramme. I forbindelse med forsøgene med anvendelse af mindre tilskud var det vanskeligt at bede de formidlende organer om en alt for betydelig medfinansiering, og derfor var ESF's medfinansieringsgrad høj.

47. Kommissionen ønsker at præcisere, at:

- a) Denne forsinkelse ved opfølgningen af projekterne skyldtes tekniske problemer og ikke en systematisk fejl.
- b) De nyskabende foranstaltninger kan i henhold til ESF-forordningen finansieres med 100 %, hvis Kommissionen beslutter det. Af operationelle årsager er det generelt ønskeligt, at projektlederen og de lokale, regionale eller nationale aktører deltager økonomisk. I visse tilfælde kræver aktionernes art en finansiering på 100 %.

Kommissionens beslutning om at finansiere projekt 960019B0 med 100 % skyldes projektets art. Der var tale om at skabe et tværnationalt net af ngo'er, hvis økonomiske midler var forbeholdt rent nationale aktiviteter, og som derfor ikke kunne frigøre økonomiske midler på europæisk plan. I det tidsrum, som Rettens revision vedrører, havde Kommissionen vedtaget beslutninger vedrørende bidrag på grundlag af standardmodellen, som blev anvendt i 1994-1995.

- c) I forbindelse med indkaldelsen i 1998 var tidsrummet mellem aktiviteterens ophør, de sidste udbetalinger og indgivelsen af den endelige rapport bragt ned til to intervaller à tre måneder. Derfor modtager Kommissionen den endelige rapport senest seks måneder efter aktiviteterens ophør.

I den nye programmeringsperiode skal den endelige rapport indgives tre måneder efter kontraktperiodens afslutning.

48. Kommissionen undervurderer ikke betydningen af en hensigtsmæssig opfølgning eller nødvendigheden af opfølgnings- eller kontrolbesøg på stedet. For projekter fra projektindkaldelsen i 1998 har Kommissionens repræsentanter mødtes med størstedelen af projektlederne i løbet af kontraktperioden.

Med udgangspunkt i sin egen risikoanalyse og i lyset af sine begrænsede menneskelige ressourcer skønnede Kommissionen, at revisionen af aktioner inden for de centrale ESF-områder burde prioriteres frem for nyskabende foranstaltninger i henhold til artikel 6 — navnlig i lyset af de til rådighed værende midler.

I det foreliggende tilfælde forekom en revision af 17 % af det samlede antal projekter at være i overensstemmelse med kriterierne for forsvarlig forvaltning.

De konstateringer, som Kommissionens revisorer gjorde i de 34 sager, der omtales i punkt 48, er blevet korrekt fulgt op og eventuelle uretmæssigt udbetalte beløb er ved at blive geninddrevet.

- 49-50. Kommissionen er enig i Rettens konstateringer vedrørende forberedende foranstaltninger for 2000. Den sene indgåelse af forpligtelser skyldtes de lovgivningsmæssige og administrative bestemmelser vedrørende forslagsindkaldelserne og den korte frist for indgivelse af ansøgninger.

Det skal imidlertid bemærkes, at der fra og med 2001 skete en dramatisk forbedring af forvaltningen. 99,8 % af de tilgængelige midler blev forpligtet i 2001; alle de udvalgte projekter er i gang, og første afdrag af beløbene til alle disse projekter var udbetalt pr. juli 2002. Kommissionen udvidede fristen for indsendelse til 15 uger i 2002 og modtog 130 ansøgninger.

51.

- a) Kommissionen er enig i Rettens bemærkning om overlappning. Dette er grunden til, at den gentagne gange over for budgetmyndigheden har erklæret, at den er uenig i oprettelsen af budgetpost B5-5 0 3 0. Da budgetposten var oprettet, var Kommissionen imidlertid forpligtet til at gennemføre den så omhyggeligt som muligt; 99,8 % af de til rådighed værende midler blev forpligtet i 2001.
- b) Det skal bemærkes, at det i henhold til etårighedsprincippet er tilladt at forpligte midler mod slutningen af året; dette indebærer, at modtageren af indlysende tekniske årsager underskriver aftalerne i 2001. Selvom denne praksis ikke er tilrådelig, anvendes den kun i undtagelsestilfælde og er et led i bestræbelserne på at gennemføre budgetmyndighedens beslutning fra december 1999 inden for en meget kort tidsfrist hvad angår de anvendte procedurer (forslagsindkaldelse/gennemgang af forslag/forpligtelsesproces).

Kommissionen accepterer Rettens bemærkning om sen underskrivelse af nogle aftaler om konferencer, men henleder ligeledes opmærksomheden på, at disse arrangementer blev tilrettelagt i samarbejde med rådsformandskabet eller medlemsstaternes myndigheder.

52. Kommissionen har kun mulighed for at afsætte begrænsede menneskelige ressourcer til revision af denne type projekter, der er meget små sammenlignet med ESF-programmerne. Ikke desto mindre er der udtaget en stikprøve på fire projekter, der blev godkendt i 2000 (ud af 37), til kontrol på stedet i 2002. Desuden planlægger Kommissionen i øjeblikket adskillige revisioner på stedet vedrørende 2001-projekter.

HINDRINGER FOR UDVIKLINGEN AF LOKALE AKTIONER

54. I forbindelse med forvaltningen af pagterne på lokalt plan var det nødvendigt at give partnerne en høj grad af selvstændighed. Et biprodukt af denne overdragelse af beføjelser til det lokale niveau var, at den fremherskende situation inden for et givet område af pagten ikke altid fremmede gennemførelsen af nogle af de målsætninger, som Kommissionen havde opstillet fra starten. Både Kommissionen og de lokale aktører har lært meget af gennemførelsen af projekter, der nødvendigvis måtte være »forsøgsopstillinger« for en altomfattende strategi for beskæftigelsesfremmende aktioner.

55. Fra et økonomisk synspunkt er det ikke altid ønskværdigt automatisk at fortsætte finansieringen af de gamle strukturer. Lokale projekter (herunder territoriale beskæftigelsespagter), der rummede muligheder for yderligere merværdi, har ikke desto mindre modtaget finansiering under nye programmer i Finland.

58. Indførelsen af det nye instrument for »mindre tilskud« i henhold til artikel 4, stk. 2, i ESF-forordningen, blev forsinket i

Frankrig, idet forvaltningsmyndigheden havde brug for en forberedelses- og overvejelserperiode, der var nødvendig for udformningen af udbudsmateriale og standardaftalen vedrørende foranstaltningen »støtte til mikroprojekter til fremme af den sociale samhørighed« under mål 3 i enhedsprogrammeringsdokumenterne. Denne grundige forberedelse var helt nødvendig for at forenkle adgangen til mindre projekter og samtidig sikre en stringent styring af dette nye instrument.

Denne udformningsfase, der er naturlig for en nyskabende og anderledes økonomisk foranstaltning, forsinkede ikke godkendelsen af enhedsprogrammeringsdokumentet. Cirkulæret fra det franske ministerium for beskæftigelse og solidaritet, som var godkendt af alle relevante ministerier, kunne således underskrives og udsendes til regionernes præfekter i marts måned.

59. Det er korrekt, at den nationale lovgivning i Finland forhindrer, at statslige organer uddelegerer deres finansforvaltningsfunktioner til ngo'er, men dette hindrer ikke nødvendigvis de udvalgte formidlende organer i at levere et aktivt og nyttigt bidrag til projektudvælgelsen.

I Østrig er indførelsen af en ordning for mindre tilskud til lokal kapital til sociale formål blevet udskudt (se programmeringssupplementet til mål 3, kapitel 8), idet østrigerne ønskede at afvente evalueringerne under artikel 6-projekterne og et særligt østrigsk program ved navn »Newstart«.

62. Kommissionen er opmærksom på de problemer, som nogle ngo'er har været ude for. Derfor begrænser man i nogle projekter deltagelsen til ikke-udbyttegivende organisationer, således som Retten bemærker. I forslagsindkaldelsen vedrørende lokal kapital til sociale formål søger man at inddrage alle relevante aktører på det berørte område, herunder den private sektor. Et af de vigtigste resultater af denne forslagsindkaldelse var, at den private sektor, navnlig bankerne, besluttede at begynde at finansiere mikrovirksomheder.

Et af de aspekter, der skal tages hensyn til, når man tilskynder til direkte finansiering af den private sektor er, at denne supplerende indtægt kan betragtes som værende i strid med konkurrencebestemmelserne.

63. Den private sektors mulighed for at deltage afhænger i første række af projekternes kommercielle tiltrækningskraft.

KONKLUSION OG ANBEFALINGER

65-71. Med henblik på at vurdere Fællesskabets politik vedrørende »lokale beskæftigelsesfremmende foranstaltninger« er det nødvendigt at skelne mellem tre forskellige elementer, ganske vist med de samme overordnede politiske målsætninger, men de hører under helt forskellige processer og vedrører derfor forskellige krav,

aktiviteter og overvågningsprocedurer: 1) den politiske proces inden for den europæiske beskæftigelsesstrategi; 2) de juridiske krav i ESF-forordningen; 3) de administrative regler vedrørende nyskabende og forberedende foranstaltninger. Det gælder navnlig, at forordningen for den europæiske beskæftigelsesstrategi og strukturfondforordningerne ikke udgør en juridisk ramme for lokale beskæftigelsesfremmende aktioner.

1) Den europæiske beskæftigelsesstrategi og de nationale handlingsplaner er ikke et forvaltningsinstrument på linje med nyskabende eller forberedende foranstaltninger. Dermed har den lokale dimension af beskæftigelsesstrategien ikke et forvaltningsmæssigt aspekt, som Kommissionen skal koordinere: Kommissionens rolle består i at tilskynde til bestemte politikker og partnerskaber samt at overvåge de politikker, som medlemsstaterne vedtager. Med henblik på dette har man gradvis justeret og udbygget retningslinjerne om lokal beskæftigelse i retning af en mere struktureret form for støtte, idet subsidiaritetsprincippet samtidig overholdes. Medlemsstaterne er eneansvarlige for gennemførelsen af deres nationale strategier og disses effektivitet: De skal rapportere om gennemførelsen af de generelle politiske prioriteringer, ikke om konkrete aktioner.

2) Hvad angår ESF betragter Kommissionen og medlemsstaterne generelt de nuværende rapporteringskrav som tilstrækkelige, idet de skal være i overensstemmelse med det styrkede partnerskab og forenklingen, der er indeholdt i de nuværende strukturfondforordninger, samt undgå at overbebyrde medlemsstaterne. Et af medlemsstaternes væsentligste kritikpunkter vedrørende den igangværende programmeringsperiode er det uforholdsmæssigt store antal rapporteringskrav i forbindelse med anvendelsen af fondene. ESF-forordningen indeholder ikke noget krav om, at medlemsstaterne i deres programmer skal angive specifikke oplysninger om lokale beskæftigelsesfremmende aktioner, og derfor kræves det ikke, at Kommissionens vejledning om de nationale beskæftigelsespolitikker, der gennemføres gennem ESF, indeholder detaljerede oplysninger om lokale beskæftigelsesaktioner. Endelig kan nationale regler eller administrative ordninger, der hører under medlemsstaternes enekompetence, udgøre en hindring for frivillige organisationers eller andre organisationers deltagelse i ESF-projekter.

3) Med hensyn til nyskabende aktioner og forberedende foranstaltninger består Fællesskabets målsætninger hovedsagelig af forskning samt fremme og formidling af bedste praksis snarere end overvågning og forvaltning af den lokale beskæftigelse. I den henseende glæder Kommissionen sig over Rettens anerkendelse af

de fremskridt, der er sket både med hensyn til udarbejdelse af politikker og formidling af bedste praksis. I forslagsindkaldelserne, der blev gennemført i 2000 og 2001, fremhæver Kommissionen integration på tværs af sektorer, partnerskab, strategiske metoder samt bedre koordinering i forhold til andre beslutningsniveauer. De nye finansielle kredsløb, som er indført i forbindelse med reformen, vil sammen med målrettede handlingsplaner for specifikke udestående sager uden tvivl bidrage til en yderligere forbedring af projektforvaltningen. (Se punkt 15-21).

72.

- a) I sin meddelelse fra november 2001 annoncerede Kommissionen, at der vil blive foretaget en tematisk evaluering, og man er i øjeblikket i færd med at iværksætte denne. Men selvom Kommissionen erkender behovet for at evaluere merværdien og effektiviteten af arbejdsmarkedsforanstaltningerne, vil en tilbunds gående analyse af interventionerne på arbejdsmarkedet være en forholdsvis snæver metode til vurdering af resultaterne af den lokale beskæftigelsespolitik.
- b) Det er Kommissionens opfattelse, at de rapporteringskrav, som medlemsstaterne pålægges i henhold til ESF- og strukturfondforordningerne, generelt er tilstrækkelige, idet disse skal være i overensstemmelse med principperne om styrket partnerskab og forenkling, som er grundfæstet i forordningerne, samt at man bør undgå at overbebyrde medlemsstaterne med yderligere forpligtelser.
- c) Kommissionen anser de oplysninger om den lokale beskæftigelse, som medlemsstaterne angiver i deres nationale handlingsplaner, for tilstrækkelige til at foretage en vurdering af de grundlæggende tendenser for udviklingen af den regionale dimension af den europæiske beskæftigelsesstrategi. Kommissionen vil dog naturligvis fortsat arbejde for den videre udvikling af den lokale dimension af den europæiske beskæftigelsesstrategi.
- d) Kommissionen er enig i Revisionsrettens generelle anbefaling om en rationalisering af budgetstøtten og forbedring af de økonomiske forvaltningsprocedurer.
- e) Kommissionen vil fortsat lette og støtte koordineringen, samtidig med at den respekterer proportionalitets- og subsidiaritetsprincipperne, hvilket er særligt relevant på området lokale beskæftigelsesfremmende aktioner.