



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 26.4.2001
KOM(2001)208 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

**Fællesskabsaktiviteter i forbindelse med analyse, forskning og samarbejde på
beskæftigelsesområdet- Foreløbig rapport**

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

Fællesskabsaktiviteter i forbindelse med analyse, forskning og samarbejde på beskæftigelsesområdet- Foreløbig rapport

Kommissionen skal i overensstemmelse med bestemmelserne i Rådets afgørelse af 23. februar 1998 om *fællesskabsaktiviteter i forbindelse med analyse, forskning og samarbejde på beskæftigelses- og arbejdsmarkedsområdet* (98/171/EF) udarbejde en foreløbig rapport om resultaterne af de aktiviteter, der gennemføres under programmet.

1. BAGGRUND OG FORHISTORIE

Rådets afgørelse blev vedtaget i februar 1998, ganske kort tid efter topmødet i Det Europæiske Råd i Luxembourg, men inden ratifikationen af Amsterdam-traktaten, og på et tidspunkt, da udarbejdelsen af den europæiske beskæftigelsesstrategi var i fuld gang. Programmet var oprindeligt blevet udarbejdet i midten af 1990'erne med det sigte at tilvejebringe retsgrundlaget for de aktiviteter, som Kommissionen havde gennemført over en periode på omkring 20 år til støtte for sine politiske initiativer på beskæftigelsesområdet, som på det tidspunkt var baseret på den strategi, der var knæsat i Hvidbogen *Vækst, Konkurrenceevne, Beskæftigelse*. Med Amsterdam-traktatens ikrafttræden, og især med vedtagelsen af beskæftigelsesfremmeafsnittet i artikel 129, blev denne afgørelse overhalet af udviklingen. I det lys kunne programmet anskues som en foreløbig foranstaltning til gennemførelse af de aktiviteter, der var nødvendige for at støtte beskæftigelsesstrategien, indtil Amsterdam-traktaten kunne ratificeres.

Der blev i overensstemmelse med afgørelsen nedsat et udvalg, der skulle følge op på aktiviteterne i programmet. Dette udvalgs opgaver var at give sin godkendelse af det af Kommissionen foreslåede arbejdsprogram for det følgende år, ligesom det skulle høres om de enkelte projekter, der skulle gennemføres i overensstemmelse med dette arbejdsprogram. Det første møde i udvalget blev afholdt i marts 1998. Repræsentanterne for medlemsstaterne i dette udvalg kommer primært fra de forskningsrelaterede afdelinger i arbejdsministerierne.

På dette møde forelagdes arbejdsplanen for 1998, som efterfølgende blev vedtaget den 30. april 1998. De første høringer blev afholdt i juni 1998. På grund af den tid, der skulle bruges til at nedsætte udvalget og gøre høringsprocedurerne færdige, vedrører de aktiviteter, der blev gennemført i 1998, kun en periode på mindre end et halvt år.

Arbejdsprogrammet for 1999 blev vedtaget i januar 1999, og aktiviteterne blev gennemført løbende samme år.

Dette programs målsætning er blevet løbende revideret over perioden, således at det nu er kommet til at spille en væsentlig understøttende rolle for beskæftigelsesstrategien. Det indeholdt oprindeligt tre elementer:

- At fremme samarbejdet inden for analyse, forskning og opfølgning
- At indkredse god praksis og fremme udveksling og overførsel af oplysninger og erfaringer
- At udvikle en aktiv oplysningspolitik

I løbet af de tre år, programmet har løbet, har strategiens understøttende rolle udviklet sig, og projekterne er blevet mere specifikt rettet mod behovene for at støtte og udvikle strategien.

2. PROCEDURER

De finansprocedurer, som er anvendt i forbindelse med gennemførelsen af dette program, er de samme, der gælder for alle den slags aktiviteter. Det gælder navnlig:

- Offentlige licitationer af alle større projekter (over €100 000), hvor tidshorisonten er over 6 måneder regnet fra offentliggørelse til tildeling af kontrakten; denne tidshorisont retter sig efter de regler, der er fastsat i direktiverne om offentlige indkøb
- Indkaldelser af interessetilkendegivelser med henblik på tildeling af støtte til interessante og nyskabende projekter i medlemsstaterne, navnlig dem der bidrager til udveksling af god praksis og erfaring. Men også denne fremgangsmåde er meget tids- og ressourcekrævende (omkring 8 måneder fra start til slut)
- Begrænsninger i antal og størrelse af ad hoc-støtte, som reelt er begrænset til begivenheder, som er politisk tæt forbundne med det siddende rådsformandskabs prioriterede områder

3. AKTIVITETERNE

Arbejdsprogrammerne for de tre pågældende år var struktureret i overensstemmelse med de tre oprindelige aktivitetsområder som defineret i Rådets afgørelse. Imidlertid er det i denne rapport mere hensigtsmæssigt at analysere de aktiviteter, der rent faktisk gennemføres, under fire rubrikker:

- Statistisk relateret arbejde
- Analyse og undersøgelser
- Observation og overførsel af god praksis
- Mainstreaming af beskæftigelse

4. STATISTISK RELATEREDE AKTIVITETER (ARBEJDSPROGRAM KODE 1.2)

Tilskyndet af udvalget er der lagt betydelig vægt på statistisk relaterede aktiviteter i programmet. Der er to grunde hertil: for det første at forbedre pålideligheden og sammenligneligheden af beskæftigelsesstatistikker, som bruges til resultatanalyse og -måling, samt til videreudvikling af beskæftigelsesstrategien. For det andet at udvikle relevante værktøjer og metoder til forbedring af målingen af politiske indikatorer i forbindelse med beskæftigelsesstrategien. Det har på den ene side betydet, at der er bevilget tilskud til Eurostat til udvikling og forbedring af de sammenlignelige statistikker, der er nødvendige for de øvrige programelementer, og til analyse af og politisk støtte til beskæftigelsesstrategien. Dette tilskud har ikke været brugt til egentlig indsamling af data fra Eurostats side, men derimod til udvikling af nye projekter, som forbedrer statistikkernes pålidelighed og sammenlignelighed. Navnlig er der lagt vægt på udvikling af den fortløbende arbejdsstyrkeundersøgelse, som tilvejebringer de nødvendige data til en opdateret og præcis analyse af beskæftigelsesudviklingen i medlemsstaterne, og hvor der tages udgangspunkt i den vedtagne

liste over resultatindikatorer. Der blev også afsat midler til den serie af ad hoc-moduler i arbejdsstyrkeundersøgelsen, som har til opgave at tilvejebringe oplysninger om specifikke emner, som ikke (eller ikke længere) dækkes af den normale undersøgelse. Heri indgår tillige et modul om arbejdstid og et om overgangen fra skole til arbejdsliv.

Og på den anden side blev der givet kontrakter til eksterne forskere, der skal udvikle metoder, der kan testes i samarbejde med Eurostat. For så vidt angår politiske indikatorer, blev der sat et stort projekt i værk, som blev gennemført over hele programmets løbetid, og som skulle udvikle en database over arbejdsmarkedspolitikker, der er afgørende for evalueringen af de nationale handlingsplaner. Dette arbejde blev udviklet i samarbejde med Eurostat inden for rammerne af ESSPROS-databasen.

I 1999 blev programmet tilpasset, så det kunne komme ad hoc-lønmodtagerundersøgelsen, der blev organiseret af GD ECFIN, til nytte. Denne undersøgelse blev første gang udført i 1985 og gentaget i 1989 og 1994.

Af andre projekter under denne rubrik kan nævnes undersøgelsen til udvikling af diamantdiagram-metoden, som var indeholdt i den fælles beskæftigelsesrapport for 1998, og et projekt, der blev igangsat i 2000 til udvikling af en række indikatorer for fleksibilitet på arbejdsmarkedet, bl.a. følgende elementer: arbejdskraftens tilgængelighed, arbejdsstyrkens helbredsmæssige situation, uddannelsesniveau, evne til at udnytte ny teknologi, fleksible arbejdstider, arbejdsmarkedsforhold på både mikro- og makro-niveau, fleksible lønomkostninger, beskatning af arbejdskraft, aftaleretlig fleksibilitet, og arbejdskraftens bevægelighed. Undersøgelsen skulle indsamle allerede eksisterende data, samt yderligere data for en statistisk solid indikator. Alle disse elementer skulle dække samtlige 15 EU-medlemsstater, samt USA og Japan.

I bilaget findes en tabel, der opsummerer de budgetmæssige tildelinger og udgifter.

5. ANALYSE OG UNDERSØGELSER (ARBEJDSPROGRAM KODE 1.3)

De aktiviteter, der gennemføres under denne rubrik, sigter mod at støtte evaluering og videreudvikling af beskæftigelsesstrategien. Aktiviteterne kan således inddeles i to hovedkategorier:

- Specifik støtte til gennemførelse af beskæftigelsesretningslinjerne
- Forskning i arbejdsmarkedsspørgsmål, som hænger sammen med videreudviklingen af beskæftigelsesstrategien

5.1. Specifik støtte

Erfaringen fra de første år af beskæftigelsesretningslinjernes gennemførelse viste, at alle medlemsstater løbende sætter nyskabende initiativer i værk. Det er nødvendigt at understøtte disse initiativer gennem analyser for derved at give de implicite anbefalinger i retningslinjerne konkret substans. Til de projekter, der blev gennemført på dette område, var tidlig identifikation af de ledige og en undersøgelse af ordningerne for arbejdsløshedsunderstøttelse samt en undersøgelse af aktive arbejdsmarkedspolitikker i relation til den forebyggende indsats, samt en række projekter til undersøgelse af iværksætterkultur.

5.2. Analytisk forskning

Det er nødvendigt med prospektiv analyse og undersøgelser, for at vi bedre kan forstå, hvordan det europæiske arbejdsmarked fungerer, og for at understøtte udviklingen af den europæiske beskæftigelsesstrategi på lang sigt ved på forhånd at få afgrænset nye problemstillinger og udfordringer. Rapporten "Beskæftigelsen i Europa" har gennem hele programmets forløb løbende givet en kvantitativ analyse af beskæftigelsestendenserne og – politikkerne i EU, og har tilvejebragt den nødvendige baggrundsanalyse, som den resterende del af det analytiske arbejde kunne bygge på. Af andre problemstillinger, som der blev foretaget mere omfattende undersøgelser af, kan nævnes:

- omstrukturering af de offentlige udgifter (rapport til Beskæftigelsesudvalget)
- udbuddet af arbejdskraft (publikation)
- beskæftigelsesfremmende vækstmønstre (tilendebragt i februar 2001)
- løn og jobkvalitet
- beskæftigelse i servicesektoren (publikation)
- globalisering, handelsstrømme og direkte udenlandske investeringer (3 undersøgelser)
- en undersøgelsesrække om ældre arbejdstagere

I bilaget findes en tabel, der opsummerer de budgetmæssige tildelinger og udgifter.

Observation og overførsel af god praksis (Arbejdsprogram kode 1.1 og 2)

Denne programrubrik tog afsæt i Kommissionens tidligere arbejde vedrørende udvikling af handlingsorienterede forskningsprogrammer og udveksling af information og god praksis, navnlig med det sigte at kunne gentage politiske strategier og projekter, der har været gennemført med succes. Dette arbejde ledte frem til oprettelsen af MISEP- og SYSDEM-programmerne om henholdsvis arbejdsmarkedspolitikker og dokumentation, samt LEDA- (fremme af lokale beskæftigelsesinitiativer) og ERGO- (langtidsarbejdsløshed) programmerne.

Med vedtagelsen af beskæftigelsesretningslinjerne og gennemførelsen af de nationale handlingsplaner fik denne del af AFS-programmet fornyet betydning ved at understøtte de aktiviteter, der blev gennemført af Kommissionen i fællesskab med medlemsstaterne, for så vidt angår overvågningen af den måde, hvorpå retningslinjerne bliver indarbejdet i nationale politikker og aktioner.

Et nøgleelement i Luxembourg-processen består i at indkredse og evaluere de beskæftigelses- og arbejdsmarkedspolitikker, som har givet gode resultater i de lande, der har gennemført dem. "Peer review"-metoden, som har været støttet gennem hele programmets løbetid, har til formål at evaluere gennemførligheden af beskæftigelses- og arbejdsmarkedspolitikkerne gennem multilaterale og uafhængige ekspertvurderinger. Første serie analyser fandt sted i tidsrummet 1998-99. I 1999 blev der iværksat et program for yderligere to år med det formål at tilvejebringe et mere regelmæssigt og solidt informationsgrundlag til støtte for beskæftigelsesstrategien. Desuden vil resultaterne af "peer reviews" fremover blive medtaget i den fælles beskæftigelsesrapport.

De offentlige arbejdsformidlingskontorer spiller en stor rolle ved gennemførelsen af de politiske tiltag, der udspringer af beskæftigelsesretningslinjerne, og det afspejler sig i de aktiviteter, som har fået bevilget støtte. Ud over de regelmæssige halvårlige møder mellem cheferne for AF'erne, har disse tiltag omfattet:

- modernisering af AF'erne
- analyse af selvbetjeningssystemer
- støtte til arrangementer, der skal skabe en bedre forståelse af arbejdsformidlingssystemerne
- arbejdsmarkedsparternes engagement i AF
- regionalisering af AF
- undersøgelse af de sociale konsekvenser af omfattende justeringer

Selv om den fælles beskæftigelsesrapport er det vigtigste instrument til vurdering af gennemførelsen af beskæftigelsesretningslinjerne i de nationale politikker, vil der skulle foretages mere gennemgribende undersøgelser af de nationale handlingsplaner for beskæftigelse. Formålet er at undersøge visse politiske initiativer, som indtager en central plads i de nationale handlingsplaner, mere indgående med det sigte at vurdere deres virkning på beskæftigessituationen og deres samspil med andre socialpolitikker, og efterfølgende uddrage eventuelle konklusioner med henblik på formidling af bedste praksis.

Ligeledes blev der i slutningen af 2000 iværksat en pilotundersøgelse af arbejdsløse med frivillig deltagelse af ti medlemsstater med det formål at overvåge retningslinjer for aktivering og forebyggelse. De resultater, der forventes heraf, er forbedret sammenlignelighed af data og yderligere indsigt i nationale administrative og statistiske systemer. Resultaterne vil være nyttige for evalueringen af de politiske virkninger af beskæftigelsesstrategien.

6. MAINSTREAMING AF BESKÆFTIGELSESPOLITIKKERNE (ARBEJDSPROGRAM KODE 2.2)

Beskæftigelse inden for andre af Fællesskabets politikker er et væsentligt element i beskæftigelsesafsnittet i traktaten (artikel 127) og er således blevet integreret i AFS-programmet under den generelle aktivitet med at indkredse og overføre bedste praksis.

Til de problemstillinger, for hvilke der er iværksat aktiviteter under programmet, hører:

- bæredygtig udvikling og beskæftigelse
- beskæftigelsespotentialer på det kulturelle område
- arbejdsløshed og offentlig sundhed
- nye områder for beskæftigelsesvækst
- iværksætterkultur og beskæftigelse

Ligeledes blev der i slutningen af 2000 iværksat en større undersøgelse om fællesskabspolitikernes muligheder for at fremme beskæftigelsen. Formålet med denne undersøgelse er at få kortlagt de politiske retningslinjer/aktioner, som med sandsynlighed vil komme til at spille en nøglerolle for beskæftigelsen på EU-niveau, og deres samspil med nationale beskæftigelsesfremmende aktioner. Undersøgelserne har til formål at vurdere, om nødvendigt kvalitativt, i hvilket omfang disse politikker vil påvirke beskæftigelsesudviklingen, og i givet fald på hvilken måde. Resultaterne vil indgå i den kommende store rapport, som Kommissionen skal udarbejde i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 127.

I bilaget findes en tabel, der opsummerer de budgetmæssige tildelinger og udgifter.

7. OFFENTLIGGØRELSE OG FORMIDLING

Kommissionen har i programperioden ført en aktiv offentliggørelses- og formidlingspolitik. Bortset fra rapporten om beskæftigelsen i Europa og den fælles beskæftigelsesrapport, er alle undersøgelser med et bredere anvendelsesområde blevet offentliggjort i trykt form, eller i stigende grad på Internettet.

Derudover finder Kommissionen, at resultaterne af undersøgelser og forskningsprojekter ofte kan udnyttes mest effektivt gennem seminarer og workshops. Organisation af en workshop, hvor undersøgelsesresultaterne skal diskuteres og vurderes, udgør derfor en integrerende del af hver enkelt kontrakt, hvor det vil være den enkelte kontrahents pligt at samle et relevant panel af akademikere og beslutningstagere. Sådanne seminarer er allerede blevet afholdt med emner som ”restrukturering af offentlige udgifter”, ”beskæftigelse i servicesektoren”, ”iværksætterkultur og beskæftigelse”, ”koncepter for og måling af fleksibilitet på det europæiske arbejdsmarked/indekser for tilpasningsevne” og ”sort arbejde”. Der vil blive afholdt yderligere seminarer i takt med, at flere af de undersøgelser, der blev sat i værk i 1999 og 2000, er tilendebragt.

I bilaget findes en tabel, der opsummerer de budgetmæssige tildelinger og udgifter.

Konferencer og tilskud

Der blev i 1999 indkaldt forslag til nyskabende projekter til fremme af beskæftigelsesstrategien. I fortsættelse heraf blev der givet støtte til 7 projekter til et samlet beløb af €784.000. Kravet til projekterne var, at de skulle være nyskabende, tværnationale og have relation til beskæftigelsesstrategien. De fleste projekter lagde hovedvægten på metodologi, bl.a. et projekt til fremme af benchmarking-processen, et om at tage ved lære af naboerne i den sydlige Østersø-region, et om udvikling af regionale uddannelsesnetværk og den årlige konference af europæiske arbejdsmarkedsøkonomer, som så nærmere på mobilitet og indvandring, valg af erhverv og indkomstfordeling. Andre fokuserede på specifikke politikområder, som f.eks. beskæftigelse i byer, humanistiske kandidater og idrætsområdet.

Desuden blev der under programmets løbetid bevilget løbende tilskud til konferencer afholdt i regi af de siddende formandskaber. De omfattede:

- Socialpolitikken og Amsterdam-traktaten (det tyske formandskab)
- En arbejdskultur II (det tyske formandskab)
- Kultur, ny teknologi og beskæftigelse (det østrigske formandskab)
- Jobkonference – EU/OECD beskæftigelsesstrategier (det finske formandskab)

I bilaget findes en tabel, der opsummerer de budgetmæssige tildelinger og udgifter.

8. KONKLUSION

Programmet om Kommissionens aktiviteter i forbindelse med analyse, forskning og samarbejde på beskæftigelsesområdet blev udarbejdet som en udløber af Hvidbogen om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse lige efter vedtagelsen af de første beskæftigelsesretningslinjer. Selv om programmet ikke som sådant specifikt er udformet med dette for øje, er det alligevel blevet et væsentligt redskab til støtte for den europæiske beskæftigelsesstrategi, som benyttes af Kommissionen, medlemsstaterne, arbejdsmarkedets parter og andre aktører. Hver enkelt af de dele, der indgår heri, har bidraget til dets overvågning og udvikling, lige fra den underliggende analyse af gennemgående og eventuelle fremtidige problemstillinger og vurderingen af fællesskabspolitikernes virkning, til den interaktive proces, som ”peer review”-processen og evalueringen af de nationale handlingsplaner er en del af.

Denne foreløbige rapport tegner et situationsbillede af programmet ved afslutningen af den periode, hvor aktiviteterne er iværksat (de sidste forpligtelser blev indgået i december 2000). Nogle af de større undersøgelser, som blev iværksat navnlig i den senere del af programmet, er imidlertid af en sådan karakter, at mange af dem først vil blive tilendebragt i løbet af 2001 og nogle først i begyndelsen af 2002. Det vil derfor være nødvendigt at vente indtil da med en fuld evaluering af programmet.

Ikke desto mindre kan der allerede nu drages nogle konklusioner. Støtten til Eurostat har givet betydelige forbedringer i de statistiske overvågningssystemer på beskæftigelsesområdet, navnlig i relation til dataenes sammenlignelighed og præcision. Der vil ske yderligere forbedringer i den nære fremtid, efterhånden som den løbende arbejdskraftundersøgelse får virkning i alle medlemsstater – en udvikling, som dette program har bidraget med en stor del af det forberedende arbejde til.

På det politiske område har indførelsen af ”peer review”-processen og de tværnationale undersøgelser ydet et væsentligt bidrag til forbedringer i beskæftigelsesretningslinjerne, samtidig med at det fælles projekt mellem GD EMPL, Eurostat og OECD om udvikling af relevante overvågningssystemer er begyndt at give gode resultater.

En negativ virkning, som allerede er blevet tydelig, er imidlertid, at et sådant aktivitetsprogram er stærkt afhængigt af tilstrækkelige interne ressourcer, ikke blot til at udforme og sætte projekter i gang, men mere til at udnytte resultaterne og uddrage relevante konklusioner af dem.

Budgetpost B5-5020 Udgifter 1998-2000 (1)

Forpligtelsesbevillinger

(1) Rådets afgørelse af 23. februar 1998 om fællesskabsaktiviteter i forbindelse med analyse, forskning og samarbejde på beskæftigelses- og arbejdsmarkedsområdet

Arbejdsprogram	Aktivitet	1998	1999	2000
	Samlet budgettildeling - B5-5020	8 000 000	8 550 000	11 693 000
	- B5-5020A			1 800 000
1.	Analyse af arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikker	3 573 127	2 609 303	7 549 963
	<i>I alt, i %</i>	44,66	30,52	55,95
1.1	Observation	0		1 098 906
	<i>Budgettildeling i alt, i %</i>			61,05
1.1.1	Det Europæiske Observationsorgan for Beskæftigelse	0		1 098 906
1.2	Udvikling af sammenlignelige statistikker og indikatorer	2 290 092	673.184	3 796 918
1.2.1	Udvikling af database om beskæftigelsespolitikker	598 150		94 039
1.2.2	Bidrag til Eurostat	1 500 000	673.184	2 681 650
1.2.3	Komparativ analyse af beskæftigelse og arbejdsløshed			
1.2.4	med forskellige målemetoder	0	0	128 280
1.3	Komparativ analyse af resultaterne på arbejdsmarkedet:			
1.3.1	forklarende faktorer, indikatorer	191 942		892 949
1.3.2	Analyse og undersøgelser	1 283 035	1 936 119	2 654 139
	Undersøgelser af beskæftigelsesvirkningen	638 660	1 936 119	2.136.449
	Rapporten <i>Beskæftigelsen i Europa</i>	644 375		517 690
2.	Identifikation og overførsel af god praksis	1 763 995	1 943 783	137 185
	<i>I alt, i %</i>	22,05	22,73	1,17
2.1	"Peer review" af bedste praksis (JER 1997)	688 000	1 500 041	
2.2	Nye områder for beskæftigelsesvækst, iværksætterkultur, bæredygtig udvikling, kultur	393 324		
2.3	Sociale følgevirkninger af omfattende strukturforandringer. Netværk: Styring af forandringer og menneskelige ressourcer			
	Offentlige arbejdsformidlinger	394 865		
2.4	Samarbejde med OECD (LEED-programmet)	39 924	443 742	137 185
2.5		247 882		
3.	Offentliggørelse	1 620 369	1 521 797	679 162
	<i>I alt, i %</i>	20,25	17,80	5,81
3.1	Tilskud til seminarer, workshops osv.:			
	Mainstreaming. Globalisering. Nye beskæftigelsesmuligheder. Bæredygtig udvikling. Aktive arbejdsmarkedspolitikker. Udsatte grupper	1 254 369	1 151 297	425 899
3.2	Omkostninger til fremstilling af publikationsmateriale:			
	Trykning og publicering, oversættelse og referater, desk-top offentliggørelse af undersøgelser	366 000	370 500	253 263
	I ALT	6 957 491	6 333 705	8 366 310