



Bruxelles, den 16.5.2018
COM(2018) 297 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

**Rapport fra Kommissionen om midtvejsevalueringen af Den Europæiske Fond for
Tilpasning til Globaliseringen (EGF)**

{SWD(2018) 192 final}

DA

DA

Baggrund

Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen (EGF) blev oprettet for 10 år siden med det mål at vise solidaritet med og yde støtte til arbejdstagere, der bliver afskediget som følge af gennemgribende omstruktureringer i verdens handelsmønstre som følge af globaliseringen. Anvendelsesområdet, der blev fastlagt i den første EGF-forordning (EF) nr. 1927/2006, blev udvidet i 2009 ved forordning (EF) nr. 546/2009 til også at omfatte afskedigelser, der er en følge af den globale finansielle og økonomiske krise. EGF medfinansierer foranstaltninger implementeret af medlemsstaterne for at hjælpe afskedigede arbejdstagere med at vende tilbage til arbejdsmarkedet, hvis afskedigelsen har haft store konsekvenser for økonomien, især for beskæftigelsesniveauet i en region eller en sektor. En undtagelsesklausul i artikel 6, stk. 2, i den gældende forordning (EU) nr. 1309/2013¹ (i det følgende "EGF-forordningen") giver medlemsstater med en høj ungdomsarbejdsløshedsprocent mulighed for at inkludere unge mennesker, der "ikke er i beskæftigelse eller i gang med en almen eller faglig uddannelse (NEET)" i EGF-ansøgninger frem til udgangen af 2017².

Midtvejsevalueringens omfang

I overensstemmelse med artikel 20 i EGF-forordningen har Kommissionen foretaget denne midtvejsevaluering for at vurdere, hvordan og i hvilket omfang EGF når sine mål.

Midtvejsevalueringen omfatter alle 29 EGF-sager, der er indleveret i 2014 og 2015³. Sagerne, som vedrører 10 forskellige medlemsstater, omfatter 21 økonomiske sektorer, hvor bilindustrien (fire sager) og detailsektoren (tre sager) tegner sig for hovedparten af EGF-ansøgningerne i denne periode. Antallet af EGF-ansøgninger er faldet som følge af det økonomiske opsving, hvilket har reduceret mængden af data, der er til rådighed for analyse.

Virkningsfuldheden, bæredygtigheden, effektiviteten, sammenhængen, relevansen og EU-merværdien af de opnåede resultater er blevet vurderet. Dette rækker ud over de krav, der er fastsat i EGF-forordningen om vurdering af effektivitet og bæredygtighed, og betyder, at der kan foretages en omfattende vurdering på instrument- og sagsniveau⁴.

Midtvejsevalueringen fremlægges i form af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene. Evalueringens arbejdsdokument er primært baseret på en ekstern leverandørs evalueringundersøgelse, som blev godkendt af GD EMPL i december 2016. Yderligere dokumentation til arbejdsdokumentet blev indsamlet og analyseret på grundlag af tidligere rapporter, evalueringer og den almindelige erfaring med forvaltningen af EGF.

¹ [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EU\) nr. 1309/2013 af 17. december 2013 om Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen \(2014-2020\) og om ophævelse af forordning \(EF\) nr. 1927/2006.](#)

² Forlængelse af undtagelsesklausul under revision.

³ Data om indleverede sager i 2016 kan findes i den flerårige rapport om EGF, [COM\(2017\)636 final](#).

⁴ Evalueringen er baseret på Europa-Kommissionens retningslinjer for bedre regulering [COM\(2015\)215 final](#). Retningslinjerne for bedre regulering blev indført i 2015 som en integreret tilgang, der dækker hele den politiske proces, med det formål at øge kvaliteten i udformningen af EU-politikker og -lovgivning, så målene nås med færrest mulige omkostninger. Hvad evalueringer angår, indebærer BRG – ud over fastsættelse af en udvidet ramme for evalueringskriterier, der skal vurderes – omfattende interessenthøringer. Kommissionen gennemførte bredest muligt funderede høringer for at sikre, at EU's almene interesse – i modsætning til specialinteresser hos en snæver kreds af interessentgrupper – i tilfredsstillende grad kommer til udtryk i den fremtidige udformning af EGF, i tråd med BRG.

I overensstemmelse med artikel 20, stk. 1, litra a), i EGF-forordningen opsummerer denne rapport hovedresultaterne til EU's institutioner og organer og til arbejdsmarkedets parter. Resultatet af evalueringen skal også bidrage til at udvikle den fremtidige udformning af og de fremtidige politiske retningslinjer for EGF.

Vigtigste konklusioner

Det tidlige tidspunkt for EGF-midtvejsevalueringen betød, at der forelå begrænset information og erfaring for indeværende periode. Desuden har den økonomiske fremgang betydet et fald i antallet af EGF-ansøgninger, hvilket yderligere reducerer den tilgængelige dokumentation. Resultaterne af evalueringen skal vurderes med forsigtighed som følge af den begrænsede robusthed i de tilgængelige data, trods Kommissionens bestræbelser på at evaluere så bredt som muligt og gennemføre bredest muligt funderede høringer.

Hvad angår *organisatorisk læring*, kan der drages den vigtige lære af denne øvelse, at tidspunktet for evalueringen som fastsat i EGF-forordningen var for tidligt. Fremtidige initiativer skal have mulighed for at skride så langt frem i implementeringsperioden, at der kan indsamles og analyseres tilstrækkelig dokumentation, og tidspunktet for evalueringer skal derfor fastsættes i overensstemmelse hermed.

Hvad angår EGF's *virkningsfuldhed*, steg procentdelen af afskedigede arbejdstagere, der vendte tilbage til arbejdsmarkedet, sammenlignet med den forrige finansieringsperiode (fra 49 % til 56 %). Det lader dog til, at procentdelen af arbejdstagere, der vender tilbage til arbejdsmarkedet, er meget sagsspecifik og blandt andet afhænger af den særlige økonomiske situation i det pågældende område. Det er derfor ikke bare vanskeligt at sammenligne procentdelen af arbejdstagere, der er vendt tilbage til arbejdsmarkedet, på tværs af sager, men også at finde egnede sammenligningstal for lignende foranstaltninger. For at løse dette problem anbefales det kraftigt, at medlemsstaterne udvikler sagsspecifikke mål.

Mobilisering af støtte til afskedigede arbejdstagere kan berettiges ved at vise, at afskedigelserne fandt sted som følge af "globalisering" eller den "finansielle og økonomiske krise". Ingen af disse to termer er dog defineret i EGF-forordningen. Generelt kan manglen på definitioner opfattes som, at der tilbydes en vis fleksibilitet, men også at der efterlades en gråzone af usikkerhed. At finde frem til den rigtige dokumentation for at berettige en sag er en meget stor udfordring og afholder ofte medlemsstater fra at ansøge. Det skyldes også, at det ofte ikke er muligt at identificere og udpege den afgørende faktor, der udløste en omstrukturering.

Selv om afskedigelsessager under den generelle grænse på 500 afskedigede arbejdstagere kan opfylde kriterierne i henhold til en undtagelsesklausul, er medlemsstaterne ikke sikre på, hvordan de skal vise, at afskedigelser ventes at have betydelige konsekvenser for økonomien, især på beskæftigelsesniveau, da disse konsekvenser heller ikke er yderligere defineret i forordningen. Det ser ud til at være meget vigtigt, at de betydelige konsekvenser defineres mere præcist, f.eks. ved at udarbejde specifikke indikatorer eller et scorecard, som kan bidrage til at analysere konsekvenserne.

De nationale myndigheders administrative og finansielle kapacitetsproblemer i både ansøgnings- og implementeringsfasen er en yderligere hindring for medlemsstaterne, når de

skal træffe beslutning om en eventuel ansøgning. Problemerne omhandler især den manglende tilgængelighed af samfinansiering af den ydede støtte samt den utilstrækkelige bemanding hos de myndigheder, der arbejder med EGF. Det er især tilfældet, hvis der ikke foreligger nogen eller kun lille erfaring med brugen af EGF eller generelt med støtte i forbindelse med omstruktureringer.

En afgørende årsag til, at EGF i mindre grad anvendes af de 13 medlemsstater, der er tiltrådt EU siden 2004 (EU-13), er landenes erhvervsstruktur. Tab af arbejdspladser som følge af omstrukturering, der skyldes handelsrelateret globalisering, forekommer i mindre grad i EU-13.

EGF-foranstaltninger tilbydes som supplement til almindelige nationale foranstaltninger og/eller forstærker disse. Der blev ikke observeret forskydningseffekter på sagsniveau.

Støtten, der tilbydes fra EGF, ville ellers ikke have været tilgængelig. Det viser EGF-foranstaltningers komplementaritet og additionalitet.

EGF-støtte fjerner også barrierer for at deltage i nationale foranstaltninger eller EGF-foranstaltninger ved at tilbyde yderligere tjenesteydelser, såsom rejsehjælp eller børnepasningsmuligheder.

Hvad angår NEET-undtagelsen, viste de berørte medlemsstater, bortset fra Spanien, stor interesse for at anvende denne. Samlet set blev undtagelsen dog kun anvendt i ni sager i tre forskellige medlemsstater. De steder, den er blevet anvendt, er støtten dog i meget høj grad blevet taget imod af de unge mennesker, den er rettet mod - støtte, de ellers ikke ville have modtaget.

I enkelte tilfælde satte evalueringen fokus på bestemte problemer med at sikre, at overvågningsdata blev leveret rettidigt. Fortsætter disse problemer, vil det være nødvendigt, at Kommissionen overvejer at træffe passende foranstaltninger.

Mere generelt er EGF-forordningens begrænsede overvågningskrav et problem og en hindring for at foretage en grundigere analyse.

Hvad angår resultaternes *bæredygtighed*, foreligger der ingen robuste data, da implementeringsperioden ikke var tilstrækkeligt fremskreden, og evalueringen derfor kun kunne dække en periode på to år (ansøgninger indleveret i 2014 og 2015). Den generelle beskæftigelsesegnethed blev forbedret som følge af opgradering og opdatering af kompetencer. På individuelt niveau blev det observeret, at modtagerne udviklede et højere selvværd, hvilket sandsynligvis ville føre til en mere proaktiv tilgang til jobsøgning.

På institutionelt niveau fremmer anvendelsen af EGF-støtte udviklingen af en generel leveringsmekanisme for støtte i forbindelse med omstruktureringer i medlemsstater med ringe erfaring i at håndtere masseafskedigelse. I medlemsstater, der har stor erfaring med dette, og hvor leveringsmekanismer er på plads, fungerer EGF som et værktøj til at teste innovative foranstaltninger, som senere kan inkorporeres i almindelig støtte.

Hvad angår *effektiviteten* af den mobiliserede støtte, er længden af procedurer i beslutningsprocessen fortsat blevet kritiseret trods den væsentlige afkorting af tidsfristerne og de strengere tidsfrister for Kommissionen og medlemsstaterne. Ansøgningsprocedurens

varighed er nu kortere og ligger på gennemsnitligt ca. 200 dage, et fald fra et gennemsnit på ca. 300 dage i forrige programmeringsperiode.

I halvdelen af sagerne udtrykker medlemsstaterne en positiv holdning til den vejledning, de har modtaget fra Europa-Kommissionen i ansøgningsfasen.

Det er nødvendigt med en større indsats for at sikre *sammenhængen* i finansieringen. Selv om der på sagsniveau ikke kunne identificeres overlap med anden EU-finansiering eller national finansiering, er der mulighed for bedre tilpasning mellem EGF og Den Europæiske Socialfond (ESF). EGF er udformet til at tilbyde foranstaltninger, der supplerer andre instrumenter, f.eks. ESF. En integreret tilgang opnås bedst ved et samspil mellem national finansiering og EGF. Imidlertid udformer medlemsstaterne i øjeblikket ikke strategiske pakker til investering i menneskelig kapital, hvori de kunne integrere EGF-støtte i tilfælde af større omstruktureringer. Derudover kunne EGF være bedre koordineret med de anbefalinger, der er fastsat i EU's kvalitetsramme for foregribelse af forandringer og omstruktureringer (QFR).

Hvad angår *relevansen* af EGF-finansiering, er der indikationer på, at EGF er et vigtigt instrument til udvikling af menneskelig kapital. Interessenter, især dem med erfaring i at omsætte EGF-foranstaltninger til praksis, har sat spørgsmålstegn ved, om EGF var den rigtige kanal til at levere støtte til NEET-personer. I langt mindre, men dog stadig betydelig, grad blev krisekriteriet anset for ikke længere at være relevant. I lyset af ændringerne i, hvordan globalisering fungerer, ventes de globale økonomiers stigende forbundethed og den stigende udvikling af globale værdikæder at øge globaliseringskriteriets relevans yderligere, men vil også gøre det vanskeligere at bevise, at afskedigelser reelt er forårsaget af globalisering. I lyset af de vanskeligheder, der er forbundet med at tilvejebringe dokumentation for backup-applikationer, står det klart, at EGF ville kunne mobiliseres langt hurtigere, hvis der ikke blev krævet så meget dokumentation. EGF ville i så fald bedre kunne fungere som instrument til krisehjælp.

Dette ville også skulle ses i lyset af EGF's anvendelsesområde, som dækker globalisering og finanskrisen, men ingen anden større økonomisk udvikling. Arbejdstagere, der afskediges af andre årsager, f.eks. automatisering, står over for meget lignende udfordringer og overstiger i antal de arbejdstagere, der afskediges som følge af globalisering. Hvis anvendelsesområdet blev udvidet til at dække alle former for omstruktureringer, der har betydelige negative konsekvenser, ville fonden være i stand til at reagere på enhver udvikling. Det ville derfor ikke længere være nødvendigt at hævde, at sådanne omstruktureringer skal dækkes af EGF's anvendelsesområde.

Evalueringen viste, at EGF genererede *EU-merværdi*. Det gælder især med hensyn til fondens volumenmæssige effekt, dvs. at EGF-støtte ikke bare øger antallet og udvalget af tilbudte tjenesteydelser, men også deres intensitetsniveau. Desuden har EGF-indsatser stor synlighed og viser indsatsernes europæiske merværdi direkte for offentligheden.

Konsekvenser for den fremtidige politikformulering

Midtvejsevalueringen viser, at EGF er på vej til at nå sine mål om at bidrage til Europa 2020-strategiens prioritet om inklusiv vækst. Det opnås ved at vise solidaritet med og understøtte arbejdstagere, der afskediges som følge af globaliseringen og den finansielle og økonomiske

krise. Der er en fælles forståelse samt dokumentation for, at denne støtte er nyttig, og at der ikke ville være blevet tilbudt en sådan støtte, hvis EGF ikke havde eksisteret.

Der er dog behov for at forbedre udformningen af EGF. Mange udfordringer skal håndteres i fremtiden, især i lyset af debatten efter 2020.

Om anvendelsesområdet

Dokumentation indhentet ved de interessenthøringer, som blev afholdt i forbindelse med evalueringsarbejdet, viser, at der er behov for at ændre eller definere EGF's udformning nærmere, såsom dens præcise anvendelsesområde og de kriterier, der udløser dens anvendelse. I tråd med nærhedsprincippet skal omstruktureringer have betydelige konsekvenser for økonomien og arbejdsmarkedet for at berettige til mobilisering af EGF-støtte. Begrebet "betydelige konsekvenser" er imidlertid ikke klart defineret. For eksempel kan især mindre afskedigelsesrunder, hvor antallet af afskedigede arbejdstagere ligger under den sædvanlige grænse på 500, i landdistrikter meget vel opfylde kriterierne i henhold til undtagelsesklausulen som angivet i artikel 4, stk. 2, i EGF-forordningen, men medlemsstaterne er ikke sikre på, hvordan de skal dokumentere de betydelige konsekvenser. Det synes vigtigt at definere en klar indikator i relation til effekten på beskæftigelsen og den sociale effekt. Dette har især betydning, fordi værdikæder bliver stadig mere integrerede og stadig mindre lokaliserede, og fordi små og mellemstore virksomheder udgør hovedparten af erhvervsvirksomhederne i mange medlemslande.

Termerne globalisering og krise er heller ikke klart definerede, og medlemsstaterne er ofte usikre på, under hvilket kriterium de skal indlevere en ansøgning. At identificere hvad der reelt har udløst en afskedigelsesrunde for at se, om den kan kvalificere sig som potentiel ansøgning og dokumentere det i en ansøgning, anses ofte for at være en af de største hindringer for, at en medlemsstat ansøger. I lyset af disse vanskeligheder og eftersom flere arbejdspladser nedlægges på grund af teknologiske forandringer (i disse tilfælde står afskedigede arbejdstagere med de samme udfordringer som dem, der er blevet afskediget på grund af globaliseringen, idet deres kompetencer bliver forældede eller overflødige), kan en mulig løsning være at lade alle større afskedigelsesrunder, som har betydelige konsekvenser, være omfattet af dens anvendelsesområde. Det ville betyde en mere afbalanceret anvendelse af EGF og udvide dens potentiale til EU-13-medlemsstaterne. Det ville mindske den byrde, det er at tilvejebringe dokumentation for en ansøgning for at dokumentere, at afskedigelserne skyldtes globaliseringen. Da dette også er et af de to mest tidskrævende trin i ansøgningsfasen, ville en sådan forenkling fremskynde mobiliseringen af EGF-støtte med et par uger. Det ville også give mindre medlemsstater flere muligheder for at ansøge om støtte.

Om overvågning og rapportering

For bedre at kunne analysere EGF's *virkningsfuldhed* bør det pålægges medlemsstaterne at indsamle mere detaljerede overvågningsdata, især med hensyn til kategorien af arbejdstagere (faglig og uddannelsesmæssig baggrund), deres beskæftigelsesstatus og typen af beskæftigelse.

Kapacitet til at ansøge om og implementere EGF-sager

Den primære årsag til, at medlemsstater, der ville have haft en potentiel EGF-sag, afholder sig fra at ansøge, er problemer med den *finansielle og institutionelle kapacitet*. På den ene side kan det blot handle om mangel på arbejdskraft – i øjeblikket kan medlemsstater kun anmode om teknisk bistand, hvis de implementerer en EGF-sag. Eftersom afskedigelser kan ske uventet, er det vigtigt, at medlemsstaterne er klar til at reagere hurtigt og kan indlevere en ansøgning straks. I visse medlemsstater forekommer desuden en omfattende institutionel kapacitetsopbygningsindsats at være nødvendig for at sikre effektiv og virkningsfuld implementering af EGF-sager. Derfor kunne et permanent budget for teknisk bistand hjælpe med at sikre løbende kapacitetsopbygning i medlemsstaterne. Det er for eksempel tilfældet i Grækenland, hvor myndighederne står over for en udfordring med at implementere forskellige EGF-sager uden at være i stand til at bygge oven på omfattende erfaring med omstrukturingsstøtte.

Understøttende foranstaltninger

Det forekommer nødvendigt at integrere EGF-støtten bedre i EU's kvalitetsramme for foregribelse af forandringer og omstruktureringer (QFR) og at udforme en bedre koordineret tilgang til både forebyggende foranstaltninger for at forebygge større omstruktureringer og reaktive engangsforanstaltninger, såsom dem, der i øjeblikket medfinansieres af EGF. Det kunne betyde en udvidelse af rækkevidden af EGF's aktivitet eller en mere koordineret tilgang sammen med andre EU-instrumenter, såsom ESF. Selv om instrumentets udformning viser klar komplementaritet for midlerne, ville medlemsstaterne bedre kunne integrere EGF-støtte i en omfattende pakke med omstrukturingsstøtte. Omstillinger på arbejdsmarkedet kræver store investeringer i menneskelig kapital, i form af både proaktive forebyggende foranstaltninger og reaktive foranstaltninger.

NEET-undtagelsesklausul

Ungdomsarbejdsløshed vil fortsat være en stor udfordring. Erfaringen viser, at EGF-støtte, der tilbydes NEET-personer, stort set bliver taget imod. Det bør dog overvejes, om EGF er den rigtige metode til at tilbyde sådan støtte, eller om andre kanaler ville tilbyde bedre muligheder for at nå ud til de berørte unge mennesker. Det kan blive betragtet som uretfærdigt, hvis der kun tilbydes støtte til NEET-personer i regioner, der rammes af masseafskedigelser som følge af globaliseringen eller finanskrisen, og ikke til dem i regioner, der rammes af automatisering.

Politiske konsekvenser

I Kommissionens [Hvidbog om Europas fremtid](#) udtrykker Kommissionen bekymring for isolationistiske bevægelser voksende tvivl om fordelene ved frihandel og EU's sociale markedsøkonomi generelt.

I Kommissionens arbejdsdokument [Oplæg om styring af globaliseringen](#) identificerer Kommissionen kombinationen af handelsrelateret globalisering og teknologiske forandringer som de primære drivkræfter bag en øget efterspørgsel efter højtuddannet arbejdskraft og faldende efterspørgsel efter lavtuddannet arbejdskraft. Trods de overordnede enorme fordele ved mere frihandel og yderligere integration af de globale økonomier er det nødvendigt at håndtere disse negative sideeffekter. Eftersom de nuværende fordele ved globaliseringen allerede er ulige fordelt mellem folk og regioner, hvilket skaber betydelige konsekvenser for

dem, der allerede er negativt påvirket, er der en risiko for, at de stadig hurtigere teknologiske fremskridt vil give yderligere næring til disse effekter. For at forhindre, at gabet bliver endnu større, er det nødvendigt, at Europa hjælper arbejdskraften med at opnå de krævede kompetencer. Med særligt henblik på EGF fremføres det i oplægget, at det bør overvejes at gøre instrumentet mere operationelt for at sikre, at der kan sættes hurtigere ind i tilfælde af en større omstrukturering. For at give EGF mulighed for at understøtte en bredere vifte af økonomiske udviklingstiltag end det nuværende fokus på de ramte arbejdstagere, er det nødvendigt med større fleksibilitet. Der skal bygges bro over gabet mellem kortsigtede foranstaltninger og langsigtede konverteringsstrategier understøttet af samhørighedspolitikken.

Kommissionen har lanceret [den europæiske søjle for sociale rettigheder](#), som tager højde for de forandringer, der sker på arbejdspladserne. Mere konkret indeholder søjlen et princip relateret til aktivering og lettere erhvervsskift: "Alle har ret til rettidig og skræddersyet bistand til at forbedre udsigterne til beskæftigelse eller selvstændig virksomhed. Dette omfatter retten til at modtage støtte til jobsøgning, uddannelse og omskoling. Alle har ret til at overføre social beskyttelse og ret til uddannelse ved erhvervsskift." EGF tilbyder et vigtigt og synligt instrument på EU-niveau, ved hjælp af hvilket dette princip kan virkeliggøres i tilfælde af større omstruktureringer. EGF viser sig at være et nyttigt værktøj til at håndtere de negative effekter af globaliseringen, og dens høje synlighed kan måske medvirke til at mindske bekymringerne med hensyn til EU's sociale markedsøkonomi.

Midtvejsevalueringen har vist, at EGF skaber EU-merværdi ved at tilbyde støtte til arbejdstagere, der er blevet afskediget i forbindelse med større omstruktureringer. Kommissionen ser derfor frem til at drøfte den støtte yderligere, der i øjeblikket leveres af EGF, med Europa-Parlamentet og Rådet og alle vigtige interessenter. EGF betragtes som en væsentlig del af den samlede pakke af tilbudte tiltag til investering i menneskelig kapital. Kommissionen overvejer at udvikle EGF yderligere for at være klar til udfordringerne i perioden efter 2020.