

Särskild rapport

EU:s politiska initiativ och ekonomiska stöd till integrering av romer: stora framsteg har gjorts under det senaste årtiondet men det krävs ytterligare ansträngningar på fältet



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet
via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5336-1	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/505384	QJ-AB-16-018-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-5333-0	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/230480	QJ-AB-16-018-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5289-0	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/287933	QJ-AB-16-018-SV-E

© Europeiska unionen, 2016
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Luxembourg

Särskild rapport**EU:s politiska initiativ och ekonomiska stöd till integrering av romer: stora framsteg har gjorts under det senaste årtiondet men det krävs ytterligare ansträngningar på fältet**

(i enlighet med artikel 287.4 stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning II – under ledning av revisionsrättens ledamot Henri Grethen – som är specialiserad på utgiftsområdena strukturpolitik, transport och energi. Revisionsarbetet leddes av den föredragande ledamoten Henri Grethen, med stöd av Marc Hostert (kanslichef). Kärnteamet bestod av Emmanuel Rauch (förstechef), Naiara Zabala Eguiraun, Aino Nyholm och Zhivka Kalayzhieva (revisorer). Richard Moore gav språkligt stöd.

Punkt

Ordförklaringar

I–VII Sammanfattning

1–14 Inledning

1–3 Romerna

4–8 Rättslig och politisk ram

9–12 Hur tillhandahåller EU ekonomiskt stöd till åtgärder för integrering av romer?

13–14 Den roll som europeiska institutioner och internationella organisationer spelar när det gäller integrering av romer

15–26 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmål

27–120 Iakttagelser

27–56 Framsteg när det gäller strategierna på EU- och medlemsstatsnivå, men de flesta förbättringarna kom för sent för att påverka programperioden 2007–2013

29–40 EU:s politiska initiativ om integrering av romer antogs 2011, efter utvidgningarna av EU 2004 och 2007

41–56 Framsteg på medlemsstatsnivå: nationella strategier för integrering av romer har antagits men några brister kvarstår

57–94 Åtgärder för integrering av romer uppmärksammas mer under programperioden 2014–2020 än under 2007–2013 inom sammanhållningspolitiken

59–65 Trots att integrering av romer inte nämndes i den rättsliga ramen för 2007–2013 hänvisade de utvalda medlemsstaterna till integrering av romer i sina operativa program

66–83 Större fokus på EU-nivå på frågor som gäller romer återspeglades i ramen för ESI-fonderna för 2014–2020

84–94 De tillgängliga verktygen för övervakning av operativa program under programperioden 2007–2013 var olämpliga för att mäta resultatet av åtgärder för integrering av romer

- 95–120 **De flesta projekten genomfördes som planerat, men de kriterier som har fungerat bäst för en lyckad integrering av romer tillämpades inte alltid, och det var svårt att övervaka projektresultaten**
- 96–100 Alla granskade projekt var i linje med målen i de operativa programmen, men urvalsförfarandena var inte specifikt inriktade på projekt som handlade om integrering av romer
- 101–102 Projekten genomfördes i allmänhet som planerat
- 103–115 Att större hänsyn togs till kriterier som specifikt avser romer, som de grundläggande principerna för integrering av romer, tycks ha bidragit positivt till projektens resultat
- 116–120 Bedömningen av resultaten från perioden 2007–2013 försvårades av problem med att samla in information om romer

121–133 **Slutsatser och rekommendationer**

Bilaga I — Granskade operativa program

Bilaga II — De organ som styr strukturfonderna i de medlemsstater som vi besökte

Bilaga III — Gemensamma grundläggande principer för integrering av romer

Kommissionens svar

Gemensam grundläggande princip: De gemensamma grundläggande principerna är en uppsättning med tio kriterier som ska säkerställa att initiativ för integrering av romer blir framgångsrika. Principerna diskuterades när EU-plattformen för integrering av romer möttes för första gången 2009 i Prag. De infördes senare som en bilaga till slutsatserna från ett möte i rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) som hölls den 8 juni 2009.

Landsspecifika rekommendationer: Landsspecifika rekommendationer är rekommendationer om strukturella utmaningar som det är lämpligt att hantera med hjälp av den typ av fleråriga investeringar som ESI-fonderna ska användas till enligt de fonspecifika förordningarna. De antas av kommissionen i enlighet med artiklarna 121.2 och 148.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Diskriminering: I direktiv 2000/43/EG definieras två typer av diskriminering:

- o **Direkt diskriminering** förekommer när en person på grund av ras eller etniskt ursprung behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation.
- o **Indirekt diskriminering** förekommer när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringsätt särskilt missgynnar personer av en viss ras eller ett visst etniskt ursprung jämfört med andra personer, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet objektivt motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga.

Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf): Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) syftar till att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen i Europeiska unionen genom att avhjälpa de viktigaste regionala obalanserna via ekonomiskt stöd till infrastruktursatsningar och produktiva jobbskapande investeringar, främst för företag.

Europeiska socialfonden (ESF): Syftet med Europeiska socialfonden (ESF) är att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom Europeiska unionen genom att förbättra sysselsättningsmöjligheterna (huvudsakligen genom utbildningsåtgärder) och främja en hög sysselsättningsnivå och fler och bättre arbetstillfällen.

Europeiska struktur- och investeringsfonder (ESI-fonder): De europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna) är EU:s medel för att minska skillnaderna i utveckling mellan de olika regionerna och hjälpa mindre utvecklade regioner att komma ifatt. De bygger på artikel 174 i EUF-fördraget och ska bidra till målet att stärka ekonomisk, social och territoriell sammanhållning.

Förhandsvillkor: Förhandsvillkor är kriterier som fastställs i partnerskapsöverenskommelser och som anses utgöra nödvändiga förutsättningar för att det unionsstöd som omfattas av överenskommelserna ska användas ändamålsenligt och effektivt. När medlemsstaterna utarbetar operativa program inom Eruf, Sammanhållningsfonden och ESF under programperioden 2014–2020 ska de bedöma om dessa villkor uppfylls. Om de inte uppfylls måste handlingsplaner utarbetas så att de garanterat uppfylls senast den 31 december 2016.

Institutionell diskriminering: Diskriminering som fått fäste i organisatoriska strukturer och förfaranden.

Förmedlande organ: Förmedlande organ är offentliga eller privata organ eller tjänsteutövare som agerar under överinseende av en förvaltningsmyndighet eller som utför uppgifter för dess räkning gentemot stödmottagare som genomför insatser.

Förvaltningsmyndighet: En förvaltningsmyndighet är en nationell, regional eller lokal myndighet (eller något annat offentligt eller privat organ) som medlemsstaten har utsett att förvalta ett operativt program. I dess uppgifter ingår att välja ut vilka projekt som ska finansieras, övervaka hur projekten genomförs och rapportera till kommissionen om finansiella aspekter och uppnådda resultat.

Nationell kontaktpunkt för romer: Den nationella kontaktpunkten för romer är en nationell myndighet vars roll är att samordna utvecklingen och genomförandet av den nationella strategin för integrering av romer/en uppsättning integrerade policyåtgärder.

Nationell strategi för integrering av romer: Kommissionen bad alla medlemsstater med romsk befolkning att utarbeta en nationell strategi för integrering av romer för perioden 2011–2020 eller, om det redan fanns en strategi, att anpassa den för att uppnå EU:s mål för integrering av romer, med riktade åtgärder och tillräcklig finansiering (nationell finansiering, finansiering från EU och annan finansiering) för att uppnå dem. Strategierna skulle också innehålla förslag på hur man kan överkomma de aktuella hindren för en mer verkningsfull användning av EU-medel och lägga grunden till en tillförlitlig övervakningsmekanism för att garantera romerna konkreta resultat. Några medlemsstater har ingen uttalad nationell strategi för integrering av romer utan "en uppsättning integrerade åtgärder".

Frivilligorganisation: Vi använder frivilligorganisation om olika organisationer som vanligtvis utmärks av följande:

- De är inte vinstdrivande. De kan ha avlönad personal och ägna sig åt inkomstbringande verksamhet, men de delar inte ut vinst till medlemmarna.
- De består av grupper av frivilliga medborgare.
- De måste ha någon form av formell eller institutionell status (till exempel stadgar eller något annat styrdokument där deras uppdrag, mål och omfattning anges) eftersom de är ansvarsskyldiga gentemot sina medlemmar och donatorer.
- De är oberoende, i synnerhet i förhållande till staten, offentliga myndigheter, politiska partier och kommersiella organisationer.

Operativt program: I ett operativt program anges en medlemsstats prioriteringar och särskilda mål och hur EU-medlen (EU-finansiering och nationell offentlig och privat medfinansiering) ska användas under en viss period (vanligtvis sju år) för att finansiera projekt. Projekten måste bidra till att man uppnår ett antal mål som har fastställts för det operativa programmets insatsområde. Operativa program finns för varje fond inom sammanhållningsområdet (det vill säga Eruf, Sammanhållningsfonden och ESF). Operativa program utarbetas av medlemsstaten och måste godkännas av kommissionen innan några medel kan betalas ut från EU:s budget. De operativa programmen kan endast ändras under den period som det omfattar om båda parterna är överens.

Output: Det som produceras eller uppnås med de resurser som tilldelas en insats (till exempel bidrag till jordbrukare, utbildning till arbetslösa och vägar som byggs i ett utvecklingsland).

Resultat: Omedelbara förändringar som uppstår för direkta mottagare sedan de har deltagit i en insats (till exempel bättre tillgänglighet till ett område eftersom en väg har byggts och praktikanter som får anställning).

Segregering/desegregering

- o **Segregering** uppkommer av många anledningar, bland annat diskriminerande handlingar och ekonomiska och demografiska mekanismer. Den kännetecknas av att medlemmar i en marginaliserad grupp separeras fysiskt och socialt från medlemmar i icke-marginaliserade grupper och av ojämlik tillgång till allmänna högkvalitativa tjänster för alla.
- o **Desegregering** är åtgärder som ska undanröja segregering. Desegregeringsåtgärder bör fastställa villkoren för lika tillgång till högkvalitativa tjänster som utbildning, bostäder, arbetsmarknad, hälsovård och andra relevanta områden.

Social integration: Processen för att förbättra förutsättningarna för enskilda och grupper att vara delaktiga i samhället.

Syftet med social integration är att ge fattiga och marginaliserade människor möjlighet att utnyttja spirande globala möjligheter. Den ser till att människor får yttra sig om beslut som påverkar deras liv och att de har lika tillgång till marknader, tjänster och politiska, sociala och fysiska områden.

I Romerna i Europa har varit föremål för diskriminering sedan de för flera hundra år sedan anlände till det som nu är Europeiska unionens territorium. I dag är romerna den största etniska minoriteten i EU och uppskattas till 6,2 miljoner, och de är i stor utsträckning marginaliserade. I de medlemsstater där koncentrationen av romer är högst är mellan 15 och 20 % av skoleleverna och nykomlingarna på arbetsmarknaden romer.

II Den största delen av EU:s ekonomiska stöd till allmänna åtgärder för social integration, bland annat åtgärder för främjande av integrering av romer, kommer från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och Europeiska socialfonden (ESF). Det är inte känt hur stort belopp som specifikt kanaliseras till åtgärder för integrering av romer. Medlemsstaternas planeringsdokument tyder dock på att omkring 1,5 miljarder euro har öronmärkts för den socio-ekonomiska integrationen av marginaliserade grupper som romerna under programperioden 2014–2020. Motsvarande preliminära siffror för 2007–2013 är inte tillgängliga.

III Vid revisionen bedömde vi om EU:s politiska initiativ och ekonomiska stöd via Eruf och ESF på ett ändamålsenligt sätt hade bidragit till integreringen av romer. Vi undersökte i synnerhet om

- EU:s och medlemsstaternas strategier för romer gjorde det enklare att på ett ändamålsenligt sätt använda Eruf och ESF till åtgärder för integrering av romer under båda programperioderna,
- Eruf- och ESF-ramen för varje programperiod var utformad för att tillhandahålla ändamålsenligt stöd till åtgärder för integrering av romer,
- de projekt som genomfördes inom Eruf och ESF under programperioden 2007–2013 på ett ändamålsenligt sätt bidrog till integreringen av romer.

Granskningsarbetet utfördes vid kommissionen och i fyra medlemsstater (Bulgarien, Spanien, Ungern och Rumänien) och omfattade perioden från 2007 till 2015.

IV

Vi konstaterade att kommissionen har gjort stora framsteg och tagit EU-politiska initiativ som främjar romernas integrering och att alla besökta medlemsstaterna hade utarbetat en nationell strategi för integrering av romer till 2012, men att det hade skett för sent för att påverka utformningen av de operativa programmen inom Eruf och ESF och valet av projekt under programperioden 2007–2013. De nationella strategierna för integrering av romer har fortfarande ett antal brister. För det första anger de nationella strategierna inte hur stor finansiering som behövs för att utföra de föreslagna åtgärderna för integrering av romer. De anger inte heller hur mycket pengar som finns tillgängliga för sådana åtgärder i den nationella budgeten och, via Eruf och ESF, i EU-budgeten. För det andra har man inte lagt tillräcklig vikt vid anti-diskriminering och antiziganism. För det tredje tog de utvalda medlemsstaterna inte alltid hänsyn till behovet av att organisationer i det civila samhället, i synnerhet företrädare för romerna själva, aktivt deltar när de nationella strategierna för integrering av romer utformas. Slutligen har rollen för de nationella kontaktpunkterna för romer, som inrättades för att samordna utvecklingen och genomförandet av de nationella strategierna för integrering av romer, ibland försvagats av att det har rått obalans mellan ansvar och resurser.

V

För perioden 2014–2020 noterar vi ett antal förbättringar: till exempel nämns integrering av romer uttryckligen i förordningen om de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna), och en specifik finansieringsprioritering har införts. Vidare är medlemsstater som har fått landsspecifika rekommendationer om integreringen av romer skyldiga att anslå medel för att främja detta arbete. Vi anser dock att både kommissionen och medlemsstaterna måste anstränga sig mer för att säkerställa att ändringarna kommer att leda till projekt som bättre bidrar till romernas integrering på fältet.

VI

De flesta Eruf- och ESF-projekt som vi granskade under revisionen hade uppnått sina allmänna mål men dessa gällde sällan specifikt romer. Vi drog också slutsatsen att projekt som hade valts ut och genomförts i enlighet med de kriterier som har fungerat bäst som rådet har antagit, de så kallade gemensamma grundläggande principerna för integrering av romer, mer sannolikt skulle bidra verkningsfullt till integreringen av den romska befolkningsgruppen. Vi konstaterade också att det har varit svårt att övervaka de framsteg som projekten för integrering av romer gjorde, främst på grund av brister som gällde tillgången och kvaliteten på uppgifter om deltagare från den romska befolkningsgruppen. Bristen på heltäckande och tillförlitliga uppgifter är ett problem som inte bara gäller projekten utan även påverkar det politiska beslutsfattandet på EU-nivå och nationell nivå. Om man inte snabbt vidtar åtgärder kommer denna situation att förbli oförändrad under perioden 2014–2020.

VII

Vi lämnar följande rekommendationer i rapporten:

Rekommendation 1

När medlemsstaterna ser över eller ändrar sina nationella strategier för integrering av romer bör de göra följande:

- a) Ange hur stor finansiering som behövs för att utföra de åtgärder för integrering av romer som föreslås i strategin. De nationella strategierna för integrering av romer bör ange hur mycket pengar som finns tillgängliga för sådana åtgärder i den nationella budgeten och, via Eruf och ESF, i EU-budgeten. Medlemsstaterna bör också formellt åta sig att se till ansträngningarna för att genomföra åtgärder för integrering av romer inte sätts på spel av kortsiktiga ändringar av politiska prioriteringar.
- b) Inkludera indikatorer och målvärden som handlar om anti-diskriminering eller, mer specifikt, antiziganism. Under programperioden 2014–2020 bör man även ta hänsyn till dessa indikatorer vid utformningen av åtgärder för att främja integrering av marginaliserade romska befolkningsgrupper inom ramen för ESI-fonderna i enlighet med kraven i direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung.
- c) Säkerställa att organisationer i det civila samhället och företrädare för romer systematiskt rådfrågas och inkluderas när åtgärder för integrering av romer planeras och genomförs.
- d) Närmare definiera den roll som nationella kontaktpunkter för romer spelar i förhållande till de nationella strategierna för integrering av romer, och se till att kontaktpunkternas befogenheter och ansvar står i proportion till de resurser som ställs till deras förfogande.

Rekommendation 2

- a) När kommissionen ser över de berörda operativa programmen bör den säkerställa att åtgärder som utförs inom ESI-fonderna är inkluderande till sin karaktär och innehåller bestämmelser som syftar till att bekämpa segregation. Segregerande tillvägagångssätt bör beskrivas tydligt och uttryckligen uteslutas från finansiering inom ramen för ESI-fonderna (och inte bara nämnas i skälen), och man bör vara särskilt uppmärksam på detta vid utbildnings- och bostadsprojekt. Detta skulle hjälpa till att stärka kopplingen mellan landsspecifika rekommendationer och användningen av ESI-fonder.
- b) Vid mötena i kommittén för övervakning av operativa program bör kommissionen använda all information i de rapporter som medlemsstaterna är skyldiga att lämna från 2016 i enlighet med rådets rekommendation om verkningfulla åtgärder för integrering av romer, och även de iakttagelser som informationen ger upphov till. På så sätt kan man säkerställa att de områden med brister som identifieras i rapporterna blir åtgärdade med hjälp av medel från ESI-fonderna och/eller medlemsstaterna (till exempel genom att medel omfördelas till de områden där brister har konstaterats).

Rekommendation 3

Medlemsstaterna bör använda de kriterier som har fungerat bäst för integrering av romer (till exempel rådets tio gemensamma grundläggande principer) när de utlyser ansökningsomgångar och väljer ut projekt. När det är lämpligt bör man anordna ansökningsomgångar för att välja ut långsiktiga projekt till förmån för marginaliserade romska befolkningsgrupper. När det går bör slutligen tilldelningen av medel från ESI-fonderna ske på villkor att projekten blir hållbara, utan fortsatt EU-finansiering, när de är avslutade. Dessa aspekter bör även övervägas när de operativa programmen för 2014–2020 ändras.

Rekommendation 4

Till nästa programperiod eller när de operativa programmen ses över bör kommissionen se till att målen för integrering av romer i den nationella strategin för integrering av romer återspeglas i ramen för ESI-fonderna på alla operativa nivåer, när det är tillämpligt. I detta sammanhang bör den se till att uppgifter samlas in på ett tillförlitligt sätt så att framsteg kan övervakas och utvärderas mellan enskilda projekt och på alla administrativa nivåer.

Rekommendation 5

Vid behov bör medlemsstaterna komplettera de gemensamma output- och resultatindikatorer som anges i lagstiftningen om ESI-fonderna med specifika indikatorer för romer. Indikatorerna bör följa dem som anges i de nationella strategierna för integrering av romer och sedan användas vid övervakningen av de operativa programmen 2014–2020. De skulle kunna baseras på dem som byrån för grundläggande rättigheter utarbetade 2016.

Rekommendation 6

När nästa programperiod ska förberedas bör medlemsstaterna överväga att agera tillsammans för att försöka uppnå rättslig säkerhet om att ESF får användas för att finansiera alla åtgärder för social integration oavsett om det finns en koppling till sysselsättning eller ej. Om den rättsliga osäkerheten försvinner skulle det bli enklare för medlemsstaterna att fullt ut utnyttja ESF för social integration, också med hjälp av åtgärder för att bekämpa diskriminering.

Rekommendation 7

Kommissionen bör överväga att föreslå att lagstiftningen för ESI-fonderna ändras så att medlen för den programperiod som börjar 2020 fördelas mellan de olika medlemsstaterna i enlighet med särskilda indikatorer för social integration, i synnerhet andelen marginaliserade grupper som romerna av befolkningen. Den bör se till att eventuella ytterligare ESF-medel som ställs till medlemsstaternas förfogande till följd av ändringen öronmärks för det specifika syftet att stödja marginaliserade befolkningsgrupper.

Rekommendation 8

- a) Kommissionen bör tillsammans med medlemsstaterna utarbeta en gemensam metod som ger relevanta uppgifter om den romska befolkningsgruppen för att övervaka dess sociala integration, i enlighet med nationella rättsliga ramar och EU:s lagstiftning och de möjliga undantag som finns. Detta bör ske senast när nästa programperiod ska förberedas.
- b) Kommissionen bör uppmana medlemsstaterna, i enlighet med nationella rättsliga ramar och EU:s lagstiftning och de möjliga undantag som finns, att på ett heltäckande sätt samla in statistiska uppgifter om etnicitet inom två år. Eurostat skulle kunna ta med relevanta frågor i enkäter som arbetskraftsundersökningen och i EU:s statistik över inkomst- och levnadsvillkor.

Romerna

01

Romerna i Europa är ättlingar till grupper som lämnade den indiska subkontinenten för omkring 1 000 år sedan och började anlända till det som i dag är Europeiska unionens territorium på 1300-talet. År 1450 hade romerna slagit sig ner i nästan hela Europa. I Centraleuropa hade då redan de första deportationerna och utvisningarna av romer börjat. Beteckningen "romer" används för olika grupper (se **ruta 1**) som delar vissa kulturella kännetecken liksom en historia av bestående marginalisering i europeiska samhällen.

Ruta 1

Vad menar vi med "romer"?

Enligt Europarådet¹ används "romer" om romer, sinter, kale-romer och besläktade grupper i Europa, däribland resande och de östra grupperna (dom och lom), och innefattar den breda mångfalden hos de aktuella grupperna, däribland personer som identifierar sig som zigenare.

Även om dessa grupper inte har en homogen kulturell och etnisk identitet använder vi av praktiska skäl ordet "romer" för dem alla.

1 Europarådet, *Descriptive Glossary of terms relating to Roma issues* (beskrivande ordlista om frågor som gäller romer), 2012.

02

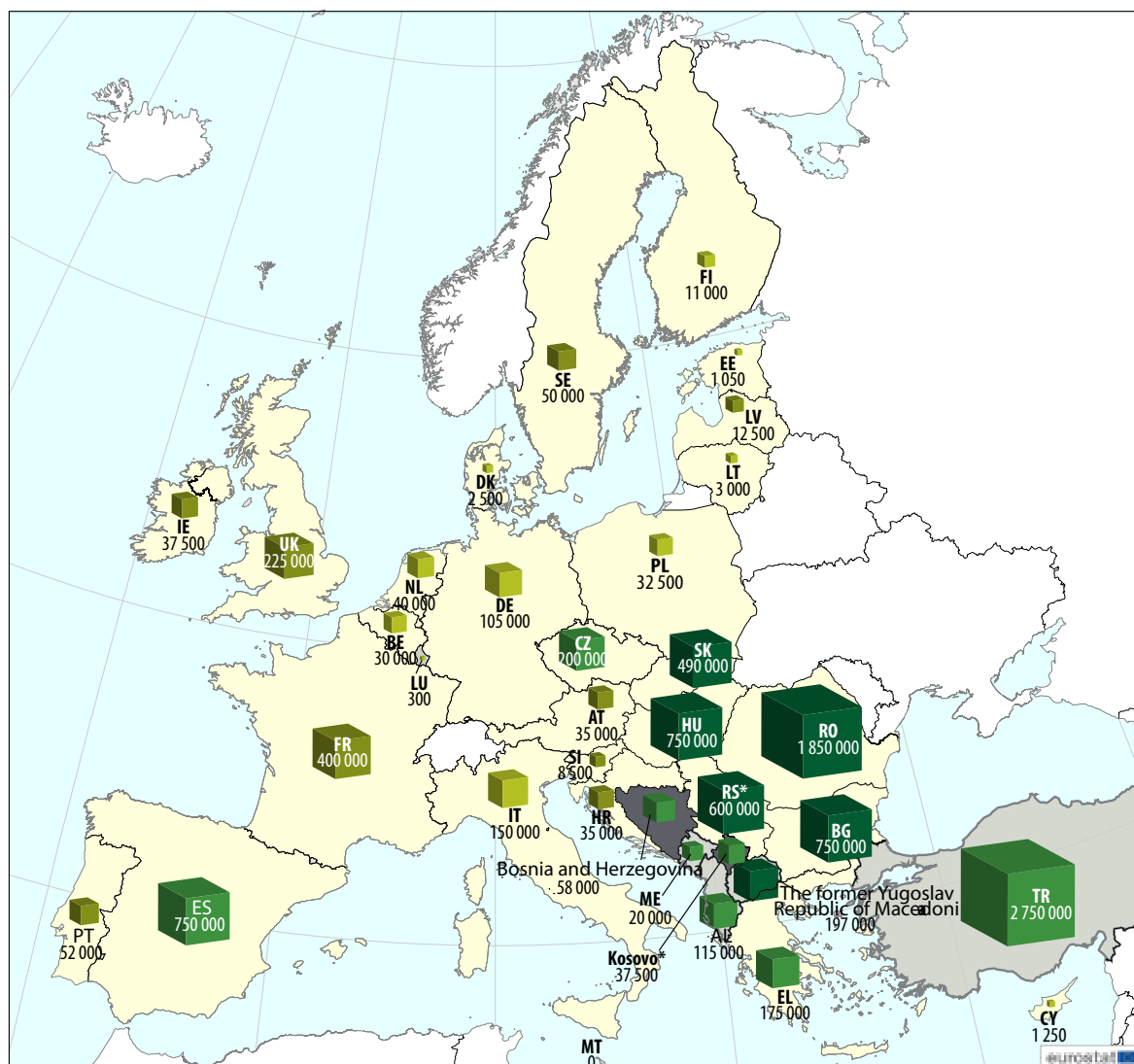
I dag är romerna den största etniska minoriteten i Europa. Folkgruppens storlek uppskattas till allt mellan tio och tolv miljoner. Av dessa bor omkring 6,2 miljoner i EU, varav större delen i Central- och Österopa. Den stora majoriteten av romer i Europa (80–85 %) är numera bofasta². Romer som lever ett kringresande liv ska inte blandas ihop med romer som flyttar från ett EU-land för att bosätta sig i ett annat. **Figur 1** visar koncentrationen av romer i EU, kandidatländer³ och potentiella kandidatländer⁴.

2 KOM(2011) 173, 5.4.2011, *En EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020*.

3 Albanien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Montenegro, Serbien och Turkiet.

4 Bosnien och Hercegovina och Kosovo*.

Figur 1 Uppskattad romsk befolkning i EU, kandidatländer och potentiella kandidatländer (2012)



- EU:s medlemsstater
- Kandidatländer
- Potentiella kandidatländer

Antal = Uppskattning av den romska befolkningens genomsnittliga storlek.
 Uppskattat genomsnitt som andel av den totala befolkningen (%):

- Mellan 5 och 10
- Mellan 1 och 4,9
- Mellan 0,4 och 0,9
- Mindre än 0,4

Administrativa gränser: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
 Karta: Eurostat - Gisco, 01/2015
 0 200 400 600 800 km

** Alla referenser till Kosovo i texten, oavsett om det gäller territorium, institutioner eller befolkning, ska förstås i överensstämmelse med Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1244 och påverkar inte Kosovos status.

Källa: Revisionsrätten, baserat på uppgifter från Europarådet.

03

Omkring fyra femtedelar av EU:s uppskattade romska befolkning lever i de åtta medlemsstater som räknas upp i **tabell 1**. I de medlemsstater där koncentrationen av romer är högst (Bulgarien, Slovakien, Rumänien och Ungern) är mellan 15 och 20 % av skoleleverna och nykomlingarna på arbetsmarknaden romer.

Tabell 1

Medlemsstater med det största uppskattade antalet romer

Medlemsstat	Uppskattning av den romska befolkningens genomsnittliga storlek		Lägsta uppskattning	Högsta uppskattning
	Antal personer	Andel av den totala befolkningen		
Rumänien	1 850 000	8,6 %	1 200 000	2 500 000
Bulgarien	750 000	9,9 %	700 000	800 000
Ungern	750 000	7,5 %	500 000	1 000 000
Spanien	750 000	1,6 %	500 000	1 000 000
Slovakien	490 000	9,0 %	380 000	600 000
Frankrike	400 000	0,6 %	300 000	500 000
Tjeckien	200 000	1,9 %	150 000	250 000
Grekland	175 000	1,5 %	50 000	300 000
Totalt	5 365 000	3,0 %	3 780 000	6 950 000
Totalt för hela EU	6 197 100	1,2 %	4 368 700	8 025 500

Anm.: I siffran "Totalt för hela EU" ingår Kroatien.

Källa: Europarådet, *Estimates and official numbers of Roma in Europe* (uppskattningar och officiella siffror för antalet romer i Europa), juli 2012.

Rättslig och politisk ram

04

EU-fördragen är den främsta rättsliga grunden för alla EU-initiativ som syftar till att främja social integration i allmänhet och integrering av romer i synnerhet. Artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) är särskilt relevant: där skyddas bland annat rättigheterna för personer som tillhör minoriteter (se **ruta 2**).

Ruta 2

Artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen

”Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.”

05

Vidare fastställs i artikel 10 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) EU:s mål att bekämpa all diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung genom åtgärder som vidtas av rådet (artikel 19 i EUF-fördraget). I artikel 21 i EUF-fördraget fastställs också EU-medborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom EU.

06

Följande rättsliga och politiska instrument är också relevanta när det gäller åtgärder för integrering av romer:

- Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna från 2000⁵, särskilt artikel 21 om icke-diskriminering. Den blev rättsligt bindande när Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009.
- De två rådsk direktiven från 2000 om likabehandling⁶: direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung som förbjuder diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung inom olika områden, och direktivet om likabehandling i arbetslivet som innehåller bestämmelser som föreskriver likabehandling på arbetsplatser.

5 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 364, 18.12.2000, s. 1).

6 Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (direktivet om lika-behandling oavsett ras eller etniskt ursprung) (EGT L 180, 19.7.2000, s. 22) och rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för lika-behandling (direktivet om likabehandling i arbetslivet) (EGT L 303, 2.12.2000, s. 16).

- Europaparlamentets och rådets direktiv från 2004 om EU-medborgarnas rätt till fri rörlighet⁷.
- Rådets rambeslut från 2008 om bekämpande av rasism och främlingsfientlighet⁸, som anger en gemensam strafflagstiftningsmetod för att bekämpa rasistiska och främlingsfientliga uttalanden och brott.
- Rådets rekommendation från 2013 om verkningfulla åtgärder för integrering av romer i medlemsstaterna⁹.
- Kommissionens meddelande från 2011 om EU:s ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020¹⁰ där den roll som byrån för grundläggande rättigheter ska spela i det här sammanhanget också fastställs¹¹.

07

De nuvarande politiska prioriteringarna på EU-nivå för att främja integrering av romer härstammar från Europa 2020-strategin som antogs 2010 och syftar till att åstadkomma smart och hållbar tillväxt för alla i Europeiska unionen. För att man skulle kunna mäta hur det går att uppnå Europa 2020-målen antogs fem överordnade mål för hela EU. En lyckad politik för integrering av romer skulle kunna påverka tre av de fem målen (målen om utbildning¹², sysselsättning¹³, och bekämpning av fattigdom och social utestängning¹⁴) i de medlemsstater som har en hög andel invånare som är romer.

08

I den här rapporten används båda uttrycken "integrering" och "integration" om åtgärder för att förbättra levnadsvillkoren och situationen när det gäller mänskliga rättigheter för de romer som bor i EU:s medlemsstater¹⁵ (se **ruta 3**).

- 7 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77). Särskilt artiklarna 6 och 7 om uppehållsrätt i högst tre månader respektive uppehållsrätt för längre tid än tre månader.
- 8 Rådets rambeslut av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen.
- 9 Rådets rekommendation av den 9 december 2013 om verkningfulla åtgärder för integrering av romer i medlemsstaterna (EUT C 378, 24.12.2013, s. 1).
- 10 KOM(2011) 173 slutlig.
- 11 Den roll som byrån för grundläggande rättigheter ska spela i samband med nationella strategier för integrering av romer är att a) bistå EU-institutionerna med expertis, b) samla in uppgifter och c) tillsammans med medlemsstaterna försöka få fram verktyg för att tillhandahålla bevis på gjorda framsteg.
- 12 Utbildningsmålen är att andelen ungdomar som slutar skolan i förtid ska minska till under 10 %, och att minst 40 % av befolkningen i åldrarna 30–34 år ska ha avslutat högre utbildning.
- 13 Målet är att 75 % av dem som är 20–64 år ska ha sysselsättning.
- 14 Målet är att minska antalet personer som lever i eller hotas av fattigdom och social utestängning med minst 20 miljoner.
- 15 Detta överensstämmer med den definition som presenterades av Europeiska unionens råd i slutsatserna om EU-ramen för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020:

Uttrycken "integrering" och "integration" används synonymt

Uttrycken "integrering" och "integration" används ofta synonymt för att beskriva de övergripande målen för politiska initiativ som har som mål att förbättra romernas situation.

"Integrering" används oftare i samband med initiativ för att skydda grundläggande rättigheter och värden (vilka beskrivs i artikel 2 i EU-fördraget). Det finns i de nationella strategierna för integrering av romer.

"Integration" används mer i samband med socioekonomiska initiativ av den typ som anges i Europa 2020-strategin som syftar till att åstadkomma smart och hållbar tillväxt för alla.

Hur tillhandahåller EU ekonomiskt stöd till åtgärder för integrering av romer?

09

Större delen av EU:s ekonomiska stöd till social integration (där åtgärder för integrering av romer medfinansierades) kommer främst från Europeiska socialfonden (ESF) och också från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik. Ytterligare medel finns tillgängliga inom särskilda program som förvaltas direkt av kommissionen¹⁶.

10

ESF genomförs via nationella och regionala fleråriga operativa program som utarbetas av medlemsstaterna och godkänns av kommissionen. Inom varje operativt program fördelas de totala tillgängliga medlen mellan det operativa programmets olika insatsområden.

11

Erufs och ESF:s budgetar för 2007–2013 var cirka 201 respektive 76 miljarder euro. Under programperioden 2014–2020 ingår Eruf och ESF i de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna)¹⁷ och deras samlade budget uppgår till cirka 197 miljarder euro (Eruf) och 86 miljarder euro (ESF) för hela perioden.

Europeiska unionens råd (2011), rådets slutsatser om en EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020, 3089:e mötet i rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor), Bryssel den 19 maj 2011.

- 16 Europeiska unionens program för sysselsättning och social innovation (EaSI) 2014–2020 som föregicks av "gemenskapsprogram för sysselsättning och social solidaritet – Progress 2007–2013", programmet "Rättigheter, jämlikhet och medborgarskap 2014–2020" som föregicks av programmet Grundläggande rättigheter och medborgarskap, Daphne III-programmet och Progress-programmets åtgärder för antidiskriminering och jämställdhet mellan könen.
- 17 För programperioden 2014–2020 bildar Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden, tillsammans med Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF), de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna).

12

Det är inte känt hur stor andel av beloppen som specifikt kanaliseras till initiativ för integrering av romer. Men av medlemsstaternas planeringsdokument kan vi sluta oss till att omkring 1,5 miljarder euro har öronmärkts för den socioekonomiska integrationen av marginaliserade grupper som romerna under programperioden 2014–2020 (se även punkt 69 och **tabell 6**). Motsvarande preliminära siffror för programperioden 2007–2013 är inte tillgängliga.

Den roll som europeiska institutioner och internationella organisationer spelar när det gäller integrering av romer

13

Europarådet var den första institutionen som tog upp frågan om integrering av romer på europeisk nivå. Det har i över 40 år arbetat för att bekämpa diskriminering av romer och förbättra integreringen av marginaliserade romska folkgrupper.

14

Andra internationella organisationer har också varit aktiva när det gäller integrering av romer och haft särskilda roller, till exempel Världsbanken, organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter) och Förenta nationernas utvecklingsprogram.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmål

15

Vid revisionen bedömde vi om EU:s politiska initiativ och ekonomiska stöd från Eruf och ESF på ett ändamålsenligt sätt hade bidragit till integration av romer. Vår revision omfattade båda programperioderna 2007–2013 och 2014–2020. Vi undersökte i synnerhet om

- EU:s ram och medlemsstaternas strategier för romer gjorde det enklare att på ett ändamålsenligt sätt använda Eruf och ESF till åtgärder för integrering av romer under båda programperioderna,
- Eruf- och ESF-ramen för varje programperiod var utformad så att det gick att tillhandahålla stöd till verkningfulla åtgärder för integrering av romer,
- de projekt som genomfördes inom Eruf och ESF under programperioden 2007–2013 på ett ändamålsenligt sätt bidrog till integreringen av romer.

16

Vi samlade in revisionsbevis genom intervjuer med tjänstemän vid kommissionen och i medlemsstaterna samt med projektansvariga och projektdeltagare. Vi granskade även dokument som vi fått från EU och myndigheter i medlemsstaterna och från projektansvariga.

17

Vi började med att utvärdera kommissionens stöd till integrering av romer. Stödet utgjordes bland annat av EU-lagstiftning, policyramar och särskild vägledning som beskriver EU:s prioriteringar och mål som vi undersökte i förhållande till initiativ från både programperioden 2007–2013 och programperioden 2014–2020. Vi tittade även på hur kommissionen säkerställde att grundläggande rättigheter respekterades. Den delen av revisionsarbetet utfördes vid de av kommissionens generaldirektorat som i huvudsak arbetar med politik för integrering av romer: GD Rättsliga frågor och konsumentfrågor, GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering och GD Regional- och stadspolitik¹⁸.

18 Andra generaldirektorat som ansvarar för områden inom EU-ramen för nationella strategier för integrering av romer är GD Utbildning och kultur, GD Hälsa och livsmedelssäkerhet och GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar.

18

Vi granskade också medlemsstaternas strategiska ramar för främjande av romers integrering och då särskilt de nationella strategierna för integrering av romer. Vi ansåg att de åtgärder för integrering av romer som fick stöd från Eruf och ESF borde vara nära kopplade till dessa ramar för att bli så verkningsfulla som möjligt. Vi undersökte också om de besökta medlemsstaterna hade infört lämpliga administrativa arrangemang för att kunna genomföra sina strategiska ramar för integrering av romer på ett framgångsrikt sätt. Ansvar för att samordna utvecklingen och genomförandet av de nationella strategierna för integrering av romer ligger hos de nationella kontaktpunkterna för romer. Vi träffade därför de nationella kontaktpunkterna för romer i de fyra besökta medlemsstaterna, det vill säga Bulgarien, Spanien, Ungern och Rumänien, och de nationella kontaktpunkterna i Tyskland, Grekland, Frankrike, Slovakien och Storbritannien, för att få veta mer om de nationella strategierna och om eventuella ändringar mellan de två programperioderna avseende strategier, planer och utformning av program.

19

För programperioden 2007–2013 utvärderade vi också hur de operativa programmen inom Eruf och ESF hade utformats, genomförts och övervakats och bedömde om de gav ändamålsenligt stöd till åtgärderna för integrering av romer. Vi undersökte ett urval av projekt från den perioden för att utvärdera hur de hade bidragit till integreringen av de marginaliserade romska befolkningsgrupperna. Vi begränsade vår bedömning av ESI-fonderna 2014–2020 till utformningen av de aspekter av Eruf och ESF som gällde integrering av romer eftersom revisionen gjordes i ett mycket tidigt skede av programmet.

20

Vi valde ut fyra medlemsstater (Bulgarien, Spanien, Ungern och Rumänien) på grund av det stora antalet romer som bor där och eftersom de hade anslagit stora bidragsbelopp till politikområden som kunde ha gett stöd till initiativ för romers integration¹⁹.

21

I de fyra besökta medlemsstaterna valde vi ut sju operativa program inom Eruf och ESF från programperioden 2007–2013 som vi bedömde var relevanta för initiativ som gällde romers integration, och vi granskade totalt 19 projekt som hade genomförts inom dessa operativa program²⁰ (se **bilaga I**). Projekten valdes ut på grundval av information från de nationella myndigheterna. Vi inriktade oss på utbildning, sysselsättning, hälsovård och bostadsprojekt, men besökte också projekt som handlade om andra frågor, såsom social integration eller antidiskriminering (se **tabell 5**). Alla de utvalda projekten hade avslutats 2013. I **bilaga II** finns en förteckning över de organ som ansvarade för att välja ut och genomföra de projekt som vi granskade vid revisionen.

19 Under programperioden 2007–2013 fick dessa fyra medlemsstater tillsammans 14,1 miljarder euro i stöd till åtgärder för social integration från Eruf och ESF. Det är 20 % av det totala beloppet från strukturfonderna till åtgärder för social integration i alla medlemsstater under samma period.

20 Ett av projekten som ursprungligen ingick i urvalet togs bort eftersom det inte var relevant.

22

Våra revisionskriterier bygger på erfarenheterna från nätverket Euroma²¹, som har utfärdat rekommendationer²² om hur man ser till att initiativ för romers integration blir framgångsrika. Vi besökte också byrån för grundläggande rättigheter för att få information om insamling av uppgifter²³.

23

Det viktigaste kriteriet är de tio gemensamma grundläggande principerna, som visas i **figur 2** och beskrivs närmare i **bilaga III**. Principerna diskuterades vid det första mötet i EU:s plattform för integrering av romer 2009 i Prag. De infördes senare som en bilaga till slutsatserna från ett möte i rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) som hölls den 8 juni 2009.

24

Åtgärderna för integrering av den marginaliserade romska befolkningen i de operativa program som vi hade valt ut från programperioden 2007–2013 införlivades i nio nya operativa program för perioden 2014–2020. Vi bedömde den nya ramen för ESI-fonderna på grundval av dessa nio nya operativa program.

25

Under revisionen fick vi stöd av externa experter på integrering av romer. Vi upprättade också en panel med fyra rådgivare som gav synpunkter på vår revisionsmetod och såg till att viktiga aspekter av frågan om integrering av romer beaktades.

26

Eftersom åtgärder för att främja integrationen av marginaliserade romer och åtgärdernas resultat kan uppfattas mycket olika av olika berörda parter inrättade vi fokusgrupper i varje utvald medlemsstat. Syftet var att samla experter och företrädare för parterna för att de skulle få framföra sina åsikter om åtgärder för integrering av romer i anslutning till våra preliminära granskningsresultat för varje besökt medlemsstat. Senare anordnade vi ett slutligt fokusgruppmöte med 13 olika berörda parter (inklusive vår panel med rådgivare). Syftet med mötet var att gå igenom våra preliminära granskningsresultat och diskutera potentiella slutsatser och rekommendationer.

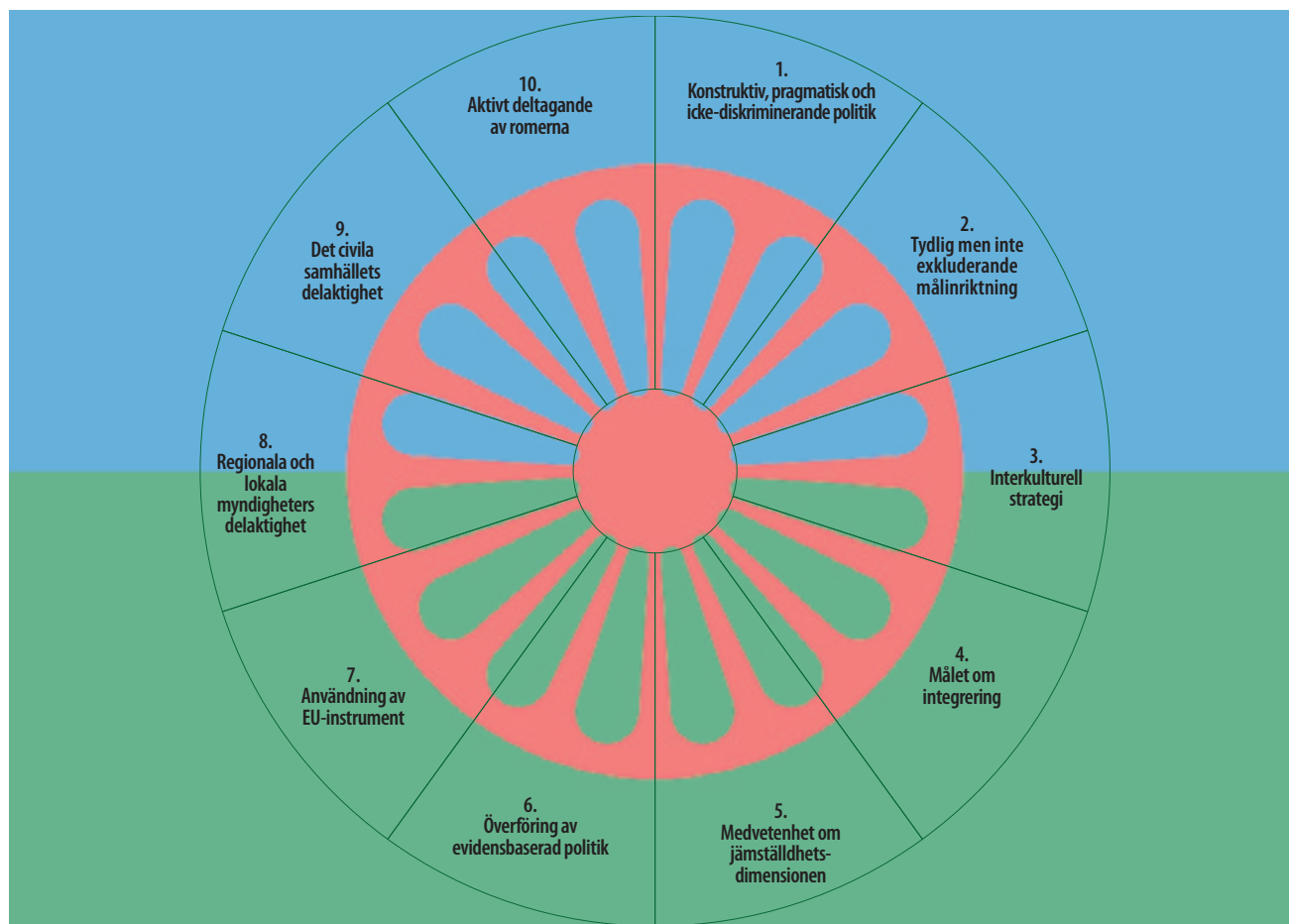
21 Euroma är ett europeiskt nätverk med företrädare för EU:s medlemsstater som har som mål att främja användandet av strukturfonderna för att göra politik inriktad på romer mer verkingsfull.

22 Fundación Secretariado Gitano, tekniskt sekretariat för nätverket Euroma, *Tackling Roma Needs in the 2014–2020 Structural Funds Programming Period - Guide to improve the planning process* (tillgodose romernas behov under programperioden 2014–2020 för strukturfonderna – vägledning om hur planeringsprocessen kan förbättras), maj 2013.

23 Byrån för grundläggande rättigheter inrättades 2007 som en EU-byrå med den särskilda uppgiften att tillhandahålla oberoende, evidensbaserade råd om grundläggande rättigheter. Byrån och Förenta nationernas utvecklingsprogram har var för sig och tillsammans gjort kartläggningar av romska hushåll 2004, 2009, 2012 och 2015.

Figur 2

Tio gemensamma grundläggande principer för integrering av romer



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Framsteg när det gäller strategierna på EU- och medlemsstatsnivå, men de flesta förbättringarna kom för sent för att påverka programperioden 2007–2013

27

Vi granskade hur EU:s och medlemsstaternas politik har utvecklats när det gäller att målinrikta och främja åtgärder för integrering av romer bättre. Först bedömde vi policyutvecklingen på EU-nivå. Därefter granskade vi de nationella strategierna för integrering av romer och utvärderade om de var ett lämpligt verktyg som behandlade frågor som rör integrering av romer bättre.

28

Vi bedömde om det fanns en EU-strategisk ram för initiativ för integrering av romer under programperioden 2007–2013, och om det hade skett några ändringar eller förbättringar över tiden. För att EU-finansierad politik för integrering av romer ska bli verkningsfull måste kommissionen stödja medlemsstaternas arbete genom att tillhandahålla EU-lagstiftning, policyramar eller särskild vägledning.

EU:s politiska initiativ om integrering av romer antogs 2011, efter utvidgningarna av EU 2004 och 2007

De EU-politiska initiativen antogs för sent för att påverka utformningen av programperioden 2007–2013

29

Frågan om integration av romer blev särskilt viktig på EU-nivå när ett antal länder i Central- och Östeuropa, några med en stor romsk befolkning, skulle bli EU-medlemmar 2004 och 2007. I överenskommelserna om anslutningspartnerskap med Bulgarien, Tjeckien, Ungern, Rumänien och Slovakien²⁴ gjordes den vidare integreringen av romer till en politisk prioritering på medellång sikt.

24 Rådets beslut av den 30 mars 1998 och den 6 december 1999 om principerna, prioriteringarna, de mellanliggande målen och villkoren i anslutningspartnerskapet med Republiken Bulgarien, Republiken Tjeckien, Republiken Ungern, Rumänien och Republiken Slovakien.

30

EU gjorde dock inte integrering av romer till en särskild politisk prioritering efter anslutningarna 2004 och 2007. Integrering av romer nämndes inte heller i de första versionerna av förordningarna för 2007–2013. Det fanns inte heller något särskilt krav på att den skulle finnas med som en särskild prioritering i de operativa programmen inom Eruf och ESF. Den första specifika hänvisningen till integrering av romer kom 2010 när stödvillkoren i Eruf-förordningen om bostadsinsatser ändrades²⁵.

31

Kommissionen började 2008 vidta åtgärder för att förbättra situationen för marginaliserade romer. Efter det första EU-toppmötet om romer i september 2008 inrättade kommissionen en EU-plattform för integrering av romer, en arbetsgrupp för frågor som rör romer med deltagare från flera generaldirektorat, ett nätverk av nationella kontaktpunkter för romer och en arbetsgrupp för indikatorer för integrering av romer som samordnas av byrån för grundläggande rättigheter (se punkt 94). Bland andra stödstrukturer kan nämnas två tematiska arbetsgrupper inom nätverket av nationella kontaktpunkter för romer och regelbundna samrådsmöten med organisationer i det civila samhället, internationella organisationer och akademiska nätverk. GD Rättsliga frågor och konsumentfrågor anordnar, tillsammans med de generaldirektorat som förvaltar ESI-fonder, regelbundna faktainsamlingsbesök till medlemsstater och bilaterala högnivådialoger med dem. Besöken ger nationella och lokala myndigheter, organisationer i det civila samhället och berörda kommissionsavdelningar möjlighet att träffas och diskutera policyutvecklingen.

32

Det första viktiga dokumentet på EU-nivå om integrering av romer gavs ut i april 2011: ett meddelande från kommissionen om en EU-ram för nationella strategier för integrering av romer²⁶. Därefter antog rådet²⁷ slutsatser i maj där medlemsstaterna åtog sig att utarbeta, uppdatera eller utveckla sina nationella strategier för integrering av romer. Det skedde efter att EU-kommissionen, genom sin kommissionär med ansvar för rättsliga frågor, grundläggande rättigheter och medborgarskap, hade gjort ett uttalande om den senaste utvecklingen när det gällde romernas situation och sagt att diskriminering på grund av etniskt ursprung eller ras inte hörde hemma i Europa. Kommissionären angav också att kommissionen var redo att inleda ett överträdelseförfarande mot en medlemsstat (Frankrike) för att landet hade tillämpat direktivet om fri rörlighet på ett diskriminerande sätt som var oförenligt med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. I Europeiska rådets slutsatser från juni 2011 betonades hur viktig integreringen av romer är och medlemsstaterna uppmanades att snabbt genomföra rådets (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) slutsatser om att utarbeta, uppdatera eller utveckla sina nationella strategier.

25 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 437/2010 av den 19 maj 2010 om ändring av förordning (EG) nr 1080/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden vad gäller stödberättigande för bostadsinsatser till förmån för marginaliserade befolkningsgrupper (EUT L 132, 29.5.2010, s. 1)

26 KOM(2011) 173 slutlig.

27 Rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor).

33

Detta var det första EU-initiativet som specifikt gällde den romska befolkningsgruppen och innefattade en uppföljningsmekanism. Det innehöll förslag på att varje medlemsstat skulle upprätta en egen nationell strategi för integrering av romer (se punkt 41). Initiativet bildade en stabil ram för att främja romernas integrering och angav områden där åtgärder skulle vidtas och mål sättas upp. Fyra centrala prioriterade insatsområden pekades ut: utbildning, sysselsättning, hälsovård och bostäder. Medlemsstaterna ombads sätta upp realistiska mål på dessa områden.

34

Medlemsstaterna ombads inte att hantera anti-diskrimineringsåtgärder separat eller sätta upp målvärden för dem. Dessa åtgärder behandlades som ett övergripande tema inom alla de fyra områden²⁸ som nämns ovan. Det var dock ovanligt att det sattes upp specifika mätbara indikatorer och målvärden för anti-diskriminering. Detta är en väsentlig brist i den befintliga policyramen som gör det svårt för kommissionen att mäta de framsteg som görs.

Integrering av romer sedan 2011: från ett policybaserat synsätt till ett politiskt åtagande

Rådets rekommendation om integrering av romer antogs 2013

35

En rekommendation från rådet 2013²⁹ var EU:s första rättsliga instrument som uteslutande handlade om integrering av romer och innebar ett stort steg framåt i EU:s syn på integrering av romer. I stället för att hålla fast vid en policybaserad strategi fastställde rådet med sin rekommendation att integreringen av romer är ett politiskt åtagande från medlemsstaterna som återspeglar vedertagna regler om skydd av mänskliga rättigheter. Rekommendationen innehåller specifik vägledning som ska hjälpa medlemsstaterna att förbättra och påskynda arbetet för att lyfta fram integreringen av romer inom områdena utbildning, sysselsättning, hälsovård och bostäder. Den ger också vägledning om övergripande policyåtgärder, bland annat anvisningar om hur antidiskriminering kan hanteras. I rekommendationen nämns också uttryckligen antiziganism, vilket är en särskild form av rasism som underblåses av en historisk diskriminering.

28 Likabehandling är en övergripande princip i EU:s ram där den ses som en förutsättning för en ändamålsenlig integrering av romer. I EU:s ram anges uttryckligen att "medlemsländerna måste först och främst se till att romerna inte utsätts för diskriminering utan behandlas som alla andra EU-medborgare, med lika tillgång till alla grundläggande rättigheter enligt vad som fastställs i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna." *En EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020, s. 2.*

29 Rådets rekommendation av den 9 december 2013 om verkningfulla åtgärder för integrering av romer i medlemsstaterna.

Kommissionen har utfärdat landsspecifika rekommendationer om integrering av romer sedan 2012

36

Sedan 2012 har kommissionen utfärdat landsspecifika rekommendationer om integrering av romer. Sedan dess har denna typ av landsspecifik rekommendation utfärdats till fem medlemsstater med stora romska minoriteter: Bulgarien, Ungern, Slovakien, Tjeckien och Rumänien. I **tabell 2** finns närmare uppgifter om innehållet i de landsspecifika rekommendationerna till var och en av de fem medlemsstaterna.

Tabell 2 Innehållet i de landsspecifika rekommendationerna om integrering av romer i de fem berörda medlemsstaterna

	2012	2013	2014	2015
Bulgarien	Integrering av romer generellt	Utbildning	Sysselsättning/Utbildning	Utbildning
Tjeckien	ej tillämpligt	Utbildning	Utbildning	Utbildning
Ungern	Integrering av romer generellt	Fattigdom/Utbildning	Fattigdom/Utbildning	Utbildning
Rumänien	ej tillämpligt	Integrering av romer generellt/Utbildning	Sysselsättning/Utbildning	Utbildning
Slovakien	Utbildning	Utbildning	Utbildning	Utbildning

Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen.

37

Kommissionen har också noga övervakat genomförandet av de två aktuella direktiven³⁰ om likabehandling (**tabell 3** innehåller närmare uppgifter om genomförandet av direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung). Den inledde överträdelseförfaranden mot Tjeckien 2014 och Slovakien 2015 – i båda fallen på grund av segregering av romska elever i utbildningssystemet. De övriga fallen handlar inte specifikt om romer. Kommissionen övervakar också genomförandet av rambeslutet från 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen. Rambeslutet är verkställbart sedan 2014.

30 Rådets direktiv 2000/43/EG (direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung) och rådets direktiv 2000/78/EG (direktivet om likabehandling i arbetslivet).

Tabell 3

Övervakning av genomförandet av direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung 2000/43/EG

Medlemsstat	Införlivande		Överträdelse ¹	
	Tidsfrist	Genomfört inom tidsfristen	Medlemsstatens lagstiftning följer inte EU:s lagstiftning	Medlemsstaten tillämpar EU:s lagstiftning felaktigt
Belgien	19 juli 2003	√		
Bulgarien	1 januari 2007	√		Avslutad
Tjeckien	1 maj 2004	√	Avslutad	Pågår
Danmark	19 juli 2003	√	Avslutad	Avslutad
Tyskland	19 juli 2003	√		
Estland	1 maj 2004	√	Avslutad	
Irland	19 juli 2003	√		
Grekland	19 juli 2003	√		
Spanien	19 juli 2003	√	Avslutad	
Frankrike	19 juli 2003	√		
Kroatien	1 juli 2013	√		
Italien	19 juli 2003	√		
Cypern	1 maj 2004	√		
Lettland	1 maj 2004	√	Avslutad	
Litauen	1 maj 2004	√	Avslutad	
Luxemburg	19 juli 2003	√		
Ungern	1 maj 2004	√	Avslutad	
Malta	1 maj 2004	√	Avslutad	
Nederländerna	19 juli 2003	√	Avslutad	
Österrike	19 juli 2003	√	Avslutad	
Polen	1 maj 2004	√	Avslutad	Avslutad
Portugal	19 juli 2003	√	Avslutad	
Rumänien	1 januari 2007	√	Avslutad	
Slovenien	1 maj 2004	√		Pågår
Slovakien	1 maj 2004	√	Avslutad	Pågår
Finland	19 juli 2003	√		Avslutad
Sverige	19 juli 2003	√	Avslutad	
Storbritannien	19 juli 2003	√	Avslutad	Avslutad

¹ Information från december 2015.

Anm.: Endast i Tjeckien och Slovakien handlar överträdelseförfarandena specifikt om romer.

Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen.

Vägledning från kommissionen och fördjupat samarbete med Europarådet

38

Parallellt med dessa stora initiativ har kommissionen utfärdat många policyvägledningar om hur medel för integrering av romer ska användas. Här ingår bland annat tematiska vägledningar om romer och marginaliserade befolkningsgrupper, dokument om det tematiska förhandsvillkoret om integrering av marginaliserade romska befolkningsgrupper och ett vägledningsdokument till medlemsstaterna om hur EU:s struktur- och investeringsfonder ska användas för att bekämpa utbildningsmässig och geografisk segregation.

39

Dessutom utfärdade kommissionen 2014 en europeisk uppförandekod för partnerskap där det föreskrivs att medlemsstaterna ska se till att organisationer i det civila samhället medverkar i partnerskapsöverenskommelser och att de deltar aktivt vid utformningen och genomförandet av program som får stöd från ESI-fonderna³¹.

40

För att arbetet med integreringen av romer ska bli mer verkningsfullt samarbetar kommissionen sedan 2011 också närmare med Europarådet som är en organisation med stor erfarenhet på området (se punkt 13). Framför allt har kommissionen deltagit i möten som anordnats av Europarådets sekretariat och i några gemensamma program med Europarådet (Romact³² och Romed³³).

Framsteg på medlemsstatsnivå: nationella strategier för integrering av romer har antagits men några brister kvarstår

41

Medlemsstaterna ombads 2011 att utarbeta nationella strategier för integrering av romer för perioden 2011–2020 eller, om det redan fanns en strategi, att anpassa den för att uppnå EU:s mål för integrering av romer. Strategierna skulle ange målinriktade insatser och information om finansieringen (från nationella källor, EU-källor eller andra källor) för att de skulle kunna omsättas i praktiken. De skulle också föreslå lösningar för hur man skulle undanröja de nuvarande hindren för ett mer verkningsfullt utnyttjande av EU-medlen och lägga grunden för en effektiv övervakningsmekanism för att se till att ramen leder till konkreta resultat som gagnar romerna.

31 Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 240/2014 av den 7 januari 2014 om den europeiska uppförandekoden för partnerskap inom ramen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (EUT L 74, 14.3.2014, s. 1).

32 Syftet med Romact är att förbättra de lokala myndigheternas lyhörddhet och ansvarighet, särskilt hos valda tjänstemän och högre tjänstemän, inför marginaliserade romska befolkningsgrupper. Programmet är inriktat på att skapa långsiktiga politiska åtaganden som ska leda till hållbara planer och åtgärder för integrering av romer (se även <http://coe-romact.org/>).

33 Romed består av två faser. Den första fasen har handlat om att leda ett initiativ för att utbilda rådgivare som ska tillhandahålla kvalitativ rådgivning mellan romska befolkningsgrupper och lokala myndigheter. Sedan programmet inleddes 2011 har över 1 300 rådgivare utbildats i 22 länder. Den andra fasen, som inleddes 2013, är inriktad på det lokala sammanhanget och då särskilt på hur rådgivning kan stimulera romska befolkningsgrupper att delta för att få ökad demokratisk styrning för alla i utvalda kommuner i elva länder som är medlemmar av Europarådet (se även <http://romed.coe-romact.org/>).

42

När det gäller de nationella strategierna för integrering av romer har vi gjort följande:

- Undersökt det specifika innehållet i de nationella strategierna för integrering av romer i de besökta medlemsstaterna.
- Kontrollerat om man hade identifierat de berörda parterna för genomförandet av de nationella strategierna för romer och vilken roll som de nationella kontaktpunkterna för romer hade i sammanhanget.
- Bedömt arrangemangen för övervakning av genomförandet av dem.
- Granskat hur kommissionen bedömde medlemsstaternas rapporter om genomförandet av sina nationella strategier för integrering av romer.

Nationella strategier för integrering av romer

Alla besökta medlemsstater hade antagit nationella strategier för integrering av romer

43

Efter det att kommissionen hade utfärdat sitt meddelande där medlemsstaterna ombads anta en nationell strategi för integrering av romer gjorde alla medlemsstater³⁴ det. Några medlemsstater valde att utforma en integrerad uppsättning policyåtgärder för integrering av romer, vilket vi ansåg motsvarade en nationell strategi för integrering av romer. De nationella strategierna för integrering av romer åtföljdes av handlingsplaner i alla fyra besökta medlemsstaterna. Alla inrättade också en nationell kontaktpunkt för romer.

44

Kommissionen krävde inte att antidiskriminering skulle ingå i de centrala prioriterade områdena i den nationella strategin för integrering av romer. De nationella strategierna för integrering av romer i Bulgarien, Ungern³⁵ och Spanien omfattade emellertid mer än de fyra obligatoriska huvudområdena utbildning, sysselsättning, hälsovård och bostäder och hade ett kapitel som särskilt handlade om antidiskriminering. Rumäniens nationella strategi för integrering av romer nämnde också antidiskriminering, men bara indirekt i resonemanget kring de fyra obligatoriska huvudområdena. Av de fyra utvalda medlemsstaterna hade endast Bulgarien och Ungern fastställt målvärden som gällde antidiskriminering.

34 Utom Malta som uppger att landet inte har någon romsk befolkning.

35 Nationell strategi för social integration – extrem fattigdom, barnfattigdom och romer – eftersom Ungerns strategi inte bara gällde romer. För tydlighetens skull kommer den fortsättningsvis att hänvisas till som nationell strategi för integrering av romer.

45

Tre av de fyra nationella strategierna för integrering av romer hade mål som gällde utbildning, sysselsättning, hälsovård och bostäder. Den fjärde strategin, Ungerns, innehöll allmänna mål men utan tillhörande kvantifierade målvärden, och alla mål var inte särskilt inriktade på romer, till exempel när det gällde bostäder. Strategin innehöll relevant information om situationen för den romska befolkningen i Ungern, men informationen användes inte för att formulera specifika indikatorer eller utgångsvärden som gällde romerna i den nationella strategin för romer. Den nationella strategin för integrering av romer i Rumänien hade endast utgångsvärden för vissa indikatorer. Det var därför svårt att utvärdera de resultat som uppnåddes genom de nationella strategierna eftersom utgångsläget inte var känt.

Alla nationella strategier för integrering av romer hänvisar till de tio gemensamma grundläggande principerna för integrering av romer

46

Alla strategier hänvisade antingen direkt (Bulgarien, Ungern och Spanien) eller indirekt (Rumänien) till de tio gemensamma grundläggande principerna för integrering av romer (se punkt 23 och **figur 2**). Vi konstaterade dock att medlemsstaterna inte alltid hade tillämpat dessa tio principer när de själva utformade sina strategier:

- Spanien och Bulgarien lämnade oss skriftliga bevis på att organisationer i det civila samhället hade rådfrågats och att de nationella myndigheterna hade gett feedback på de icke-statliga organisationernas bidrag.
- Rumänien och Ungern hade endast delvis respekterat princip nio, om civilsamhällets medverkan, och princip tio, om romernas aktiva medverkan i det politiska beslutsfattandet.
 - I Rumänien genomfördes en samrådsprocess innan den nationella strategin för integrering av romer antogs och det anordnades flera möten, men organisationerna i det civila samhället ifrågasatte insynen och antalet möten. De uppgav också att de inte hade informerats om hur deras bidrag hade beaktats. Vi fann inga bevis på om och hur de rumänska myndigheterna tog hänsyn till de icke-statliga organisationernas bidrag.
 - I Ungern fanns det få bevis på hur samrådsprocessen om den nationella strategin för integrering av romer hade genomförts, och den uppdaterade versionen av strategin innehöll ingen information om huruvida eller hur kommentarerna från de olika berörda parterna hade beaktats. Det hade inte varit något samråd om handlingsplanen. Dessutom hade två organisationer i det civila samhället utsetts för att genomföra de viktigaste åtgärderna i den nationella strategin parallellt med offentliga myndigheter. Detta ledde till att andra organisationer i det civila samhället trängdes undan.

De nationella strategierna för integrering av romer anger inte specifikt hur mycket ekonomiskt stöd som finns tillgängligt i medlemsstaterna för åtgärder för integrering av romer

47

Vår analys visade att de nationella strategierna för integrering av romer i Bulgarien, Ungern och Spanien saknade information om de ekonomiska anslagen till åtgärder för romer, oavsett om de kom från den nationella budgeten eller från de operativa program som medfinansierades från EU-budgeten inom Eruf eller ESF. I Bulgarien angav man i den nationella strategin att EU-medlen var den största finansieringskällan för projekt som genomförde den nationella strategin. Endast Rumänien hade en budget, men den var inkonsekvent på några punkter: i den nationella strategin angavs inte Eruf som en finansieringskälla trots att den hade varit det sedan Eruf ändrades 2010, innan den nationella strategin för integrering av romer ens hade antagits³⁶. När det saknas information om vilka ekonomiska resurser som finns tillgängliga för integreringen av romer är det svårt att bedöma om medlemsstaternas strategier var realistiska när de började genomföras.

Fördelning av ansvaret för genomförandet av de nationella strategierna för integrering av romer: de nationella kontaktpunkternas roll

48

Alla medlemsstater som ingick i vår analys hade inrättat nationella kontaktpunkter för romer och fastställt deras ansvar i enlighet med kraven i kommissionens meddelande från 2011. De nationella kontaktpunkterna ansvarar för att samordna utvecklingen och genomförandet av de nationella strategierna för integrering av romer. De övervakar de framsteg som görs inom ramen för de nationella strategierna för integrering av romer och delar denna information med kommissionen³⁷. Kontaktpunkterna har dock begränsade befogenheter. När nationella ministerier fick det operativa ansvaret innebar det att kontaktpunkterna i de utvalda medlemsstaterna inte hade några befogenheter på områdena sysselsättning, utbildning, bostäder och hälsovård. Kontaktpunkterna hade inte heller befogenhet att besluta hur de ekonomiska resurserna skulle fördelas till integrationsprogram.

49

Storleken, strukturen och ansvaret varierade kraftigt när det gäller de nio utvalda nationella kontaktpunkterna för romer. Flera kontaktpunkter fanns redan under ett annat namn innan kommissionen införde principen om nationella kontaktpunkter för romer. Några fick då ytterligare ansvar utan att få ytterligare resurser³⁸. Den nationella kontaktpunkten för romer i Bulgarien hade inte tillräcklig kapacitet, vilket beskrivs i punkt 50.

36 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999 (EGT L 210, 31.7.2006, s. 1).

37 KOM(2011) 173 slutlig, s. 9.

38 Till exempel medgav kontaktpunkten i Spanien i årsrapporten 2014 till kommissionen att man måste anslå mer resurser till den nationella kontaktpunkten för att säkerställa att den nationella strategin för integrering av romer genomfördes på ett lämpligt sätt.

50

Vi identifierade två brister som gällde fördelning av ansvaret för genomförandet av den nationella strategin för integrering av romer. För det första konstaterade vi att samarbetet var dåligt i Rumänien och Spanien. För det andra konstaterade vi att det rådde obalans mellan ansvar och resurser i Bulgarien och Spanien:

- I Rumänien såg vi att det dåliga samarbetet mellan den nationella byrån för romer och olika ministerier när det gällde att tillhandahålla uppgifter innebar att den nationella strategin inte kunde övervakas ordentligt. Också i Spanien såg vi att de befintliga samordningsorganen (såsom gruppen för tekniskt samarbete) inte var ändamålsenliga när det gällde att tillhandahålla tillförlitliga uppgifter och samordna politiken, vilket visar att det krävs bättre samordning för att säkerställa att den nationella strategin genomförs ordentligt. Båda dessa exempel på dålig samordning hindrade insamlingen av tillförlitliga uppgifter och gjorde det svårare att övervaka genomförandet av den nationella strategin för integrering av romer.
- I Bulgarien fick den nationella kontaktpunkten för romer få befogenheter och små resurser trots att den var ett av de huvudorgan som ansvarade för att genomföra och övervaka den nationella strategin. Flera ideella organisationer i Bulgarien påpekade att det saknades politisk vilja³⁹. Den nationella kontaktpunkten för romer i Spanien rapporterade ett liknande problem i sin lägesrapport 2014.

Brister i övervakningen av hur de nationella strategierna för integrering av romer utvecklades

51

Vi konstaterade att övervakningen och bedömningen av hur de nationella strategierna utvecklades var en stor utmaning för alla besökta medlemsstaterna (se även punkt 74):

- Bulgarien hade inga särskilda förfaranden för övervakning och ansvarsutkrävande i sin nationella strategi för integrering av romer. Alla åtgärder hade inte heller kvantifierbara mål.
- Ungern hade visserligen utarbetat ett system med indikatorer för övervakningen av program, men uppgifterna i systemet hade inte uppdaterats sedan 2012.
- I Rumänien försämrades övervakningsprocessen väsentligt av att det saknades information om indikatorerna i den nationella strategin för integrering av romer och av bristen på strukturerade finansiella uppgifter om genomförandet. I övervakningsrapporterna nämndes inte de uppsatta målen eller i vilken utsträckning de hade uppnåtts, vilket gjorde det svårt att bedöma hur verkningsfullt de hade genomförts.
- I Spaniens handlingsplan för 2014–2016 beskrevs endast åtgärderna för 2014. Åtgärder för 2015 utformades inte förrän i mitten av 2015, vilket hindrade planeringsprocessen för det året.

39 Övervakningsrapport från organisationer i det civila samhället om genomförandet av den nationella strategin för romer och en tioårig handlingsplan för Bulgarien, s. 9.

Kommissionens bedömning av genomförandet av de nationella strategierna för integrering av romer

52

Europeiska kommissionen bedömde de nationella strategierna och identifierade bristerna i dem, och i maj 2012 offentliggjorde den sina slutsatser i ett meddelande (Nationella strategier för integreringen av romer: ett första steg i genomförandet av EU-ramen). Kommissionen började 2013 göra en årlig bedömning av hur väl de nationella strategierna för integrering av romer genomfördes. Den årliga bedömningen innehåller närmare uppgifter om övergripande brister som behöver åtgärdas. De viktigaste slutsatserna i de senaste årens bedömningar har handlat om att de nödvändiga förutsättningarna för att kunna genomföra strategierna på ett framgångsrikt sätt ännu inte var på plats, vilket gjorde att genomförandet av strategierna gick långsamt. Framför allt saknades följande: konkreta mål och tillhörande åtgärder för att motverka segregation av romska barn i utbildningssystemet, en tydligare tidsram för genomförande och tydligare ekonomiska anslag samt åtgärder för att bekämpa diskriminering och rasism riktad mot romer.

53

Medlemsstaterna har sedan dess gjort vissa framsteg i genomförandet av sina nationella strategier. Men kommissionens rapport 2015 visade att vissa brister som hade funnits sedan åtminstone 2012 fortfarande inte hade åtgärdats 2014: vissa nödvändiga förutsättningar för att strategierna ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt var ännu inte på plats. Detta bekräftade våra iakttagelser i de fyra utvalda medlemsstaterna.

54

Till exempel anges målet att motverka segregation av romska barn i utbildningssystemet i strategierna, men det var svårt att uppnå eftersom man inte hade tillräckligt många åtgärder och mål. När sådana åtgärder fanns var tidsramen för genomförandet oklar, liksom budgetarrangemangen. Dessa brister har sinkat genomförandet av de nationella strategierna för integrering av romer. I lägesrapporten om Bulgarien nämndes också bristen på politisk vilja och behovet av att förbättra åtgärderna mot diskriminering.

55

Sådana här brister, särskilt problemet med segregation i skolorna, har nämnts i de landsspecifika rekommendationer som har utfärdats till flera medlemsstater. Kommissionen har till och med inlett överträdelseförfaranden mot Tjeckien och Slovakien på grund av detta (se punkt 37).

56

När programperioden 2014–2020 inleddes kontrollerade kommissionen om dessa frågor hade behandlats i partnerskapsöverenskommelserna. Kommissionen har utnyttjat sin roll som rådgivare vid mötena i kommittén för övervakning av de operativa program för programperioden 2014–2020 som vi bedömde för att påminna om hur viktiga de landsspecifika rekommendationerna om romer är för de berörda operativa programmen.

Åtgärder för integrering av romer uppmärksammas mer under programperioden 2014–2020 än under 2007–2013 inom sammanhållningspolitiken

57

Vi analyserade om integrering av romer nämndes tydligt i den sammanhållningspolitiska ramen för 2007–2013. Vi kontrollerade också hur de medlemsstater som fick medfinansiering från Eruf och ESF till initiativ för integrering av romer säkerställde att de insatser som utformades på EU-nivå infördes i de relevanta nationella strategierna och operativa programmen.

58

När det gäller programperioden 2014–2020 bedömde vi om integrering av romer nämndes tydligt i den rättsliga ramen för ESI-fonderna och om kommissionen åtgärdade de brister som hade konstaterats under programperioden 2007–2013. För båda perioderna bedömde vi om kommissionen och medlemsstaterna hade infört ett ändamålsenligt övervakningssystem när det gällde integrering av romer.

Trots att integrering av romer inte nämndes i den rättsliga ramen för 2007–2013 hänvisade de utvalda medlemsstaterna till integrering av romer i sina operativa program

De operativa program för 2007–2013 som vi granskade nämnde integrering av romer i allmänna ordalag

59

När den sammanhållningspolitiska ramen för programperioden 2007–2013 utformades hade integrering av romer ännu inte identifierats som en specifik prioritering på EU-nivå. Ordet romer förekom över huvud taget inte i förordningarna för 2007–2013. Trots det hade alla fyra besökta medlemsstaterna minst en regional eller nationell strategi för integrering av romer eller ett motsvarande program. Alla tog upp romernas integrering i åtminstone några av sina operativa program på det sätt som beskrivs i **tabell 4**.

Tabell 4

Hänvisning till integrering av romer i operativa program inom Eruf för programperioden 2007–2013

	Särskild målgrupp	Specifika indikatorer	Hänvisning till den romska befolkningsgruppen	
			i åtgärder riktade till sårbara grupper	i åtgärder för att hjälpa de minst utvecklade områdena
Bulgarien	X	X	X	
Spanien	X		X	
Ungern		X	X	X
Rumänien		X	X	

Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen.

60

Trots att Eruf-förordningen ändrades 2010 medfinansierades merparten av de åtgärder i vårt urval som gällde marginaliserade romer inom ESF (se punkt 30). En stor andel (sju av 17) var sysselsättningsrelaterade åtgärder (se **tabell 5**). Detta kan förklaras av att artikel 162 i EUF-fördraget innebär att ESF-projekt och ESF-åtgärder ska ha en koppling till sysselsättning. Å andra sidan är finansiering av åtgärder för social integration tillåten och uppmuntras till och med enligt ESF-förordningen. Det ger inte myndigheterna rättslig säkerhet om att ESF-medel får användas till åtgärder för social integration oavsett om det finns en koppling till sysselsättning eller ej.

Tabell 5

De granskade projektens insatsområden

Bulgarien	ESF				Eruf
	Projekt 1	Projekt 2	Projekt 3	Projekt 4	Projekt 5
Utbildning		√			
Sysselsättning			√		
Hälsa				√	
Social integration	√				
Social infrastruktur					√

Ungern	ESF				
	Projekt 6	Projekt 7	Projekt 8	Projekt 9	Projekt 10
Utbildning					√
Sysselsättning	√	√			
Hälsa					
Social integration			√	√	
Social infrastruktur					

Rumänien	ESF				Eruf
	Projekt 11	Projekt 12	Projekt 13	Projekt 14	Projekt 15
Utbildning			√		
Sysselsättning	√				
Hälsa		√			
Social integration				√	
Social infrastruktur					√

Spanien	ESF (operativt program för kampen mot diskriminering)		ESF (operativt program för Andalusien)	
	Projekt 16	Projekt 17	Projekt 18	Projekt 19
Utbildning		√		
Sysselsättning	√		√	√
Hälsa				
Social integration				
Social infrastruktur				

Anm.: Det genomfördes relevanta Eruf-finansierade projekt som gällde social infrastruktur i Ungern, men de valdes inte ut för revision eftersom de inte hade avslutats 2013.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Otydliga hänvisningar till strategier för integrering av romer och begränsat antal indikatorer som specifikt avsåg romer i de operativa programmen inom Eruf och ESF 2007–2013

61

Endast ett av de sju operativa program inom Eruf och ESF 2007–2013 som vi granskade hänvisade uttryckligen till de nationella strategierna för integrering av romer, och tre operativa program hade indikatorer specifikt för romer:

- Det operativa programmet för utveckling av mänskliga resurser (Posdru) i Rumänien hänvisade uttryckligen till den strategi för integrering av romer som fanns när det operativa programmet trädde i kraft. Att genomföra integreringsstrategin var ett av det operativa programmets uttalade mål. Även om det operativa programmet inte var specifikt inriktat på den romska befolkningsgruppen fanns det en outputindikator och en resultatindikator som specifikt gällde romer.
- Det operativa program inom ESF i Bulgarien som vi valde ut hade också indikatorer för output och resultat som gällde romer för några åtgärder.
- Det operativa program i Ungern som vi valde ut hade en indikator specifikt för romer som inte var direkt kopplad till en särskild åtgärd.

De återstående fyra utvalda operativa programmen hade inga indikatorer som specifikt avsåg romer.

Ingen information om det ekonomiska stödet till integrering av romer i de operativa program under 2007–2013 som vi granskade

62

ESF-finansieringen tillhandahölls i enlighet med prioriterade teman, det vill säga de mål som ESF skulle bidra till. Initiativ för integrering av romer bidrog sannolikt mest till målen för ESF:s prioriterade teman om social integration⁴⁰. Under programperioden på sju år anslogs inledningsvis 11,5 miljarder euro (i EU-medel och nationella medel) till åtgärder för social integration i operativa program inom ESF med särskilda insatsområden som gällde social integration. Det fanns dock ingen ekonomisk information om hur stor andel av finansieringen som gick till integrering av marginaliserade romska befolkningsgrupper. Initiativ för integrering av romer kunde också få finansiering under andra, mer allmänna, prioriterade teman, till exempel de som handlade om utbildning och sysselsättning.

40 Ökad anpassningsförmåga hos arbetstagare, företag och entreprenörer, förbättrat tillträde till arbetsmarknaden och ökad varaktighet, förbättrad social integration för mindre gynnade personer och ökat humankapital.

63

Eruf-finansiering tillhandahölls också i enlighet med andra prioriterade teman där det mest relevanta för integrering av romer var "social infrastruktur"⁴¹. Totalt anslogs 18,6 miljarder euro inom detta prioriterade tema. Anslagen gavs oftast i form av allmänt stöd som inte riktades till någon särskild grupp, vilket förklaras i **ruta 4**.

41 Här ingår följande investeringskategorier: utbildning, hälsa, barnomsorg, bostäder och annan social infrastruktur.

Ruta 4

Allmänt och riktat stöd: kompletterande tillvägagångssätt för integrering av romer

Allmänt stöd avser politik som riktas till allmänheten, och det görs ingen skillnad på mottagarna utifrån ras, etniskt ursprung eller andra irrelevanta faktorer.

Riktat stöd avser politik som riktas uttryckligen men inte nödvändigtvis uteslutande till en eller flera specifika målgrupper, som en specifik minoritetsgrupp.

Erfarenheten har visat att sannolikheten för att integrationen av romer i samhället ska lyckas är högre om de också kan få stöd från andra allmänna initiativ som inte uteslutande riktas till dem. Det finns ingen unik modell för hur det ska hanteras; man måste skraddarsy ett tillvägagångssätt som tar hänsyn till lokala omständigheter⁴².

42 *How to mainstream Roma inclusion in general programmes, projects and interventions* (hur integrering av romer kan införas i alla allmänna program, projekt och insatser), *Reinforcing Policy Learning for Roma Inclusion* (öka policylärandet om integrering av romer), Europeiska socialfondens (ESF) utbildningsnätverk.

64

Innan Eruf-förordningen ändrades 2010 kunde Eruf inte tillhandahålla stöd riktat till specifika grupper utom i de medlemsstater som anslöt sig till EU den 1 maj 2004 eller senare, och under vissa omständigheter. Efter ändringen har totalt 80 miljoner euro anslagits till integrerade bostadsprojekt riktade till marginaliserade befolkningsgrupper, däribland romer, i åtta medlemsstater⁴³.

43 Bulgarien, Tjeckien, Grekland, Frankrike, Italien, Ungern, Rumänien och Slovakien.

65

Vår analys visade också att många medlemsstater inte samlade in uppgifter om etnicitet och därför kunde de inte fastställa storleken på den romska befolkningsgruppen i ett givet geografiskt område och bedöma de särskilda svårigheter som denna grupp ställs inför. Det kan ha bidragit till svårigheterna att fastställa hur stor finansiering som krävs för integreringen av romer.

Större fokus på EU-nivå på frågor som gäller romer återspeglades i ramen för ESI-fonderna för 2014–2020

Bättre överensstämmelse mellan det ekonomiska stödet från ESI-fonderna och Europa 2020-strategin och kommissionens landsspecifika rekommendationer

66

I förordningarna om ESI-fonderna⁴⁴ (det vill säga förordningen om gemensamma bestämmelser, Eruf-förordningen och ESF-förordningen) föreskrivs att ESI-fonderna ska tillhandahålla stöd som är förenligt med Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla och med relevanta landsspecifika rekommendationer.

67

I partnerskapsöverenskommelserna för tre av de fyra besökta medlemsstaterna (Bulgarien, Ungern och Rumänien) nämndes de landsspecifika rekommendationer om romer som hade utfärdats sedan 2012. Samma sak gällde för Slovakien. Ingen sådan landsspecifik rekommendation hade utfärdats för Spanien.

68

De landsspecifika rekommendationerna om integrering av romer har främst handlat om utbildning (se även punkt 36 och **tabell 2**). När de operativa programmen höll på att utarbetas uppmanade kommissionen de medlemsstater som hade fått en landsspecifik rekommendation om detta att använda EU-medel för att reformera sin allmänna utbildningspolitik och se till att romer fick lika tillgång till utbildningssystemet. I Ungern var dock de åtgärder i det operativa programmet för desegregering av utbildningssystemet under programperioden 2014–2020 som vi granskade inte tillräckligt detaljerade. Vi tvivlar därför på att Ungern kommer att lyckas motverka den segregation som fortfarande råder inom landets utbildningssystem med hjälp av ESI-fonderna (se **ruta 5**).

44 Artikel 4.1 i alla tre förordningarna.

Inga åtgärder för desegregering på utbildningsområdet inom ramen för ESI-fonderna i Ungern

Ungerns operativa program 2007–2013 för social förnyelse, där den tredje prioriteringen gällde utbildning, hade antalet aktiva lokala program för desegregering av utbildning som en indikator. Uttrycket desegregering var en indirekt hänvisning till målgruppen romer. Indikatorn var inriktad på missgynnade regioner och områden och hade ett målvärde på 100 genomförda program till 2013 (utgångsvärdet för 2007 var två).

Denna indikator fanns dock inte med i den senast ändrade versionen av det operativa programmet. Den mättes följaktligen inte och kommer inte heller att mätas när programperioden är slut. Det finns inte heller någon närmare beskrivning av vilka åtgärder för desegregation inom utbildningssystemet som Ungern tänker genomföra under programperioden 2014–2020. Detta visar på bristande engagemang när det gäller att åtgärda problemet med segregation inom utbildningssystemet med hjälp av strukturfonderna.

Särskild investeringsprioritet för marginaliserade befolkningsgrupper (som romer) i tolv medlemsstater

69

Ramen för ESI-fonderna för 2014–2020 lägger också större vikt vid att säkerställa att målen för de operativa program som medfinansieras av ESI-fonderna överensstämmer med EU:s prioriteringar. Den har en särskild investeringsprioritering för operativa program inom ESF där romerna uttryckligen nämns. Denna investeringsprioritering (IP 9 ii, "integrering av marginaliserade grupper, exempelvis romer") knyter samman de politiska prioriteringar som återspeglas i de landsspecifika rekommendationerna och EU:s finansieringsprioriteringar, och den är även ett sätt att öronmärka medel för detta syfte.

70

Ett av förhandsvillkoren⁴⁵, det vill säga de kriterier som fastställs för medfinansiering, hänvisar dessutom specifikt till den investeringsprioriteringen, vilket säkerställer att den uppmärksammas tillräckligt i de operativa programmen. Förhandsvillkoret vid integrering av romer för IP 9 ii är "[...] att det finns en nationell strategisk ram för inkludering av romer".

45 Artikel 2.33 i förordning (EU) nr 1303/2013: "relevant förhandsvillkor: en konkret och på förhand exakt definierad avgörande faktor som är en nödvändig förutsättning för och har ett direkt och verkligt samband med och en direkt inverkan på det faktiska och effektiva uppnåendet av ett specifikt mål för en investeringsprioritering eller en unionsprioritering" (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

71

Alla fem medlemsstater (Bulgarien, Tjeckien, Ungern, Rumänien och Slovakien) som hade fått landsspecifika rekommendationer om integrering av romer hade med IP 9 ii i minst ett av sina operativa program för 2014–2020 (se **tabell 6**). De fem medlemsstaterna hade tidigare haft med förslag i sina partnerskapsöverenskommelser på hur EU-medel skulle kunna användas för att främja integrering av romer.

72

Sju andra medlemsstater (Belgien, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Österrike och Polen) hade också med IP 9 ii i minst ett operativt program. Tolv medlemsstater som tillsammans hyser över 90 % av EU:s uppskattade romska befolkning hade alltså med IP 9 ii i minst ett operativt program. Som framgår av **tabell 6** har 1,5 miljarder euro anslagits till IP 9 ii för programperioden 2014–2020.

Tabell 6 Belopp som ställts till medlemsstaternas förfogande enligt investeringsprioritering 9 ii "integrering av marginaliserade grupper, exempelvis romer" under programperioden 2014–2020

Medlemsstat	Belopp (miljoner euro)	Andel av medlemsstatens totala ESF-finansiering	Andel av den totala finansieringen inom IP 9 ii
Ungern ¹	470	10,0 %	85 %
Rumänien ¹	372	7,8 %	
Tjeckien ¹	200	5,8 %	
Bulgarien ¹	143	9,4 %	
Slovakien ¹	99	4,6 %	
Grekland	73	2,0 %	15 %
Italien	71	0,7 %	
Spanien	48	0,6 %	
Polen	19	0,1 %	
Belgien	10	1,0 %	
Frankrike	8	0,1 %	
Österrike	4	0,9 %	
Totalt	1 518	ej tillämpligt	100 %

1 Medlemsstater som har fått landsspecifika rekommendationer som gäller romer.

Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen.

73

Men i dessa medlemsstater ingick inte IP 9 ii i alla operativa program som omfattade geografiska områden med en stor romsk befolkning, och det fanns inte heller några indikatorer som gällde IP 9 ii. Samma sak gällde för några operativa program som hade anslagit stora belopp till de områden som är viktigast när det gäller integrering av romer. Två exempel på det är det regionala operativa programmet för Andalusien, där närmare 50 % av Spaniens romer bor, och det operativa programmet för ekonomisk utveckling och innovation inom ESF i Ungern inom vilket många åtgärder som ökar anställbarheten kommer att genomföras.

74

När granskningen gjordes hade fyra medlemsstater (Bulgarien, Tjeckien, Grekland och Slovakien) endast delvis uppfyllt de förhandsvillkor för IP 9 ii som angavs i förordningen om gemensamma bestämmelser, främst för att de saknade lämpliga övervakningsverktyg eller metoder för att genomföra sina nationella strategier för integrering av romer (se punkt 51). Kroatien, Italien, Ungern och Slovakien hade inte uppfyllt det allmänna förhandsvillkoret om antidiskriminering. Alla medlemsstaterna lämnade senare in handlingsplaner till kommissionen där de förklarade hur de avsåg att uppfylla förhandsvillkoren. Kommissionen bedömde därefter innehållet i handlingsplanerna. Av den lämnade informationen drog kommissionen slutsatsen att Ungern hade uppfyllt kriteriet om antidiskriminering och att Slovakien hade uppfyllt det allmänna förhandsvillkoret om IP 9 ii baserat på den handlingsplan som de lämnade in.

75

Även om IP 9 ii är en användbar innovation förvaltas ESI-fonderna för närvarande på ett sätt som bortser från medlemsstaternas olikheter när det gäller romernas aktuella situation. ESI-fonderna fördelas mellan medlemsstaterna enligt indikatorer som inte är specifikt relaterade till den romska befolkningsgruppen, som total befolkning, arbetslöshet eller BNP. Vi anser att dessa indikatorer inte är det lämpligaste sättet att fastställa hur stor EU-finansiering som varje medlemsstat ska få till integrering av romer.

Alla fyra besökta medlemsstaterna använder en integrerad metod för att tillhandahålla ekonomiskt stöd för integration av romer

76

Med en integrerad metod uppmuntras användningen av ESI-fonder till integration av romer. Alla fyra utvalda medlemsstater hade använt en integrerad metod – som innebär att flera olika områden behandlas samtidigt⁴⁶ – i minst ett av sina operativa program som fick bidrag från en eller flera fonder⁴⁷. Rumänien var i detta avseende ett gott exempel (se **ruta 6**). I Spanien däremot hade det regionala operativa programmet för Andalusien inga arrangemang för att definiera en integrerad metod och den möjligheten gick därmed förlorad.

46 För integrering av romer är de aktuella områdena bostäder, utbildning, hälsa, sociala frågor, sysselsättning och säkerhet samt desegregerande åtgärder.

47 Ungern.

Ruta 6

Ett bra exempel på en integrerad metod – en gemensam urvalskommitté i Rumänien

För att utnyttja strukturfonderna bättre tillämpade Rumänien en integrerad metod i två operativa program (EFS:s operativa program om humankapital och det regionala operativa programmet inom Eruf). Det ena operativa programmet medfinansierades av Eruf och det andra av ESF. Båda programmen gällde samma insatsområde. Rumänien inrättade också en gemensam urvalskommitté där förvaltningsmyndigheterna för de två operativa programmen var representerade, liksom tre andra gemensamma organ, däribland den nationella kontaktpunkten för romer och det nationella antidiskrimineringsrådet. Man utlyste gemensamma ansökningsomgångar, med samma stödvillkor och inom samma åtgärdsområde, för båda operativa programmen. De operativa programmen tillhandahöll också kompletterande medfinansiering (det vill säga när Eruf och ESF används till olika projektverksamheter som utförs parallellt eller efter varandra).

Finansiering till åtgärder mot diskriminering

77

I artikel 8 i ESF-förordningen anges att medlemsstaterna ska använda ESF för att stödja initiativ som har som specifikt mål att bekämpa diskriminering. ESF:s investeringsprioritering 9 iii "åtgärder mot all slags diskriminering och främjande av lika möjligheter" (IP 9 iii) används för att ge stöd till sådana initiativ.

78

Elva medlemsstater tog med IP 9 iii i minst ett av sina operativa program för programperioden 2014–2020. Totalt anslogs 414 miljoner euro under IP 9 iii (se **tabell 7**).

Tabell 7

Anslag under IP 9 iii "åtgärder mot all slags diskriminering och främjande av lika möjligheter" per medlemsstat

Medlemsstat	Belopp (miljoner euro)	Andel av medlemsstatens totala ESF-finansiering	Andel av den totala finansieringen inom IP 9 iii
Spanien	145	1,9 %	91 %
Grekland	99	2,7 %	
Portugal	51	0,7 %	
Slovakien ¹	40	1,8 %	
Tjeckien ¹	22	0,6 %	
Polen	19	0,1 %	
Cypern	14	10,8 %	9 %
Irland	11	2,0 %	
Frankrike	8	0,1 %	
Belgien	4	0,4 %	
Tyskland	1	0,0 %	
Totalt	414	ej tillämpligt	100 %

1 Medlemsstater som har fått landsspecifika rekommendationer som gäller romer.

Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen.

79

Av de fyra medlemsstater som vi granskade hade Spanien med IP 9 iii i sju av sina operativa program. Tjeckien och Slovakien, som båda var föremål för överträdelseförfaranden på grund av segregeringen av romska elever i utbildningssystemet (se punkt 37), hade båda med IP 9 iii i ett operativt program. Bulgarien, Ungern och Rumänien hade inte tagit med IP 9 iii i något operativt program. Här har man inte tagit tillvara på möjligheten att stödja anti-diskrimineringsåtgärder som skulle kunna integreras med åtgärder inom IP 9 ii och på så sätt öka utsikterna för att initiativen för integrering av romer blir ändamålsenligare eftersom avsaknaden av anti-diskrimineringsåtgärder anses vara en av de främsta orsakerna till att åtgärder för integrering av romer kan misslyckas.

Stora finansieringsbelopp har gått till åtgärder för utbildning, sysselsättning och social integration

80

Med ramen för ESI-fonderna öronmärks också stora belopp till allmänna åtgärder för social integration; erfarenheten visar att de är ett avgörande verktyg för en lyckad integrering av romer, vilket den omtalade spanska modellen för integrering av romer bevisar⁴⁸. Enligt information som kommissionen offentliggjorde i februari 2016 har 100 miljarder euro av Eruf- och ESF-medel anslagits till åtgärder för utbildning, sysselsättning och social integration under programperioden 2014–2020⁴⁹.

81

De fem medlemsstater som har fått särskilda landsspecifika rekommendationer om integreringen av romer (Bulgarien, Tjeckien, Ungern, Rumänien och Slovakien) står för omkring en femtedel av det totala beloppet, det vill säga cirka 20 miljarder euro. Den uppskattade andelen marginaliserade romer i de olika målpopulationerna (det vill säga människor som riskerar att bli fattiga och socialt utestängda) innebär, om alla får samma tillgång, att omkring 500 miljoner euro per år kunde gå till romer i målpopulationerna inom de allmänna program som får stöd från ESI-fonderna i dessa länder⁵⁰. Under samma period och i samma fem medlemsstater kommer 183 miljoner euro per år att ställas till förfogande inom IP 9 ii (det vill säga riktade åtgärder). Det visar hur viktigt det är att den allmänna politiken används på ett ändamålsenligt sätt till initiativ för integrering av romer.

Nya verktyg för att förbättra samrådet och samarbetet mellan offentliga myndigheter och organisationer i det civila samhället

82

Det viktigaste verktyget för att uppmuntra organisationer i det civila samhället att delta vid planeringen och genomförandet av ESI-fonderna är den europeiska uppförandekoden för partnerskap⁵¹. Dokumentet innehåller riktlinjer som ska hjälpa medlemsstaterna att inrätta partnerskapsöverenskommelser och operativa program inom ESI-fonderna. I riktlinjerna rekommenderas att man använder öppna förfaranden för att hitta potentiella parter och arbeta med dem. Där föreskrivs också att ansökningsomgångar, lägesrapporter och förfaranden för övervakning och utvärdering av program bör vara öppna. Riktlinjerna innehåller god praxis för regler för medlemskap i partnerskap och en arbetsordning för övervakningskommittéer.

- 48 Rodríguez Cabrero G, *Promoting Social Inclusion of Roma. A Study of National Policies* (främja romernas sociala integration, en studie av nationell politik), Spanien, Universidad de Alcalá för Europeiska kommissionen, GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering, juli 2011.
- 49 Av detta belopp uppskattas 33 miljarder euro ha anslagits till utbildningsåtgärder, 34 miljarder euro till sysselsättningsåtgärder och 33 miljarder euro till åtgärder för social integration.
- 50 Adam Kullmann: *Litmus Test of Effective Use of Structural Funds, Supporting Structural Reforms of Basic Public Services to Promote Roma Inclusion* (Litmus-test av ändamålsenlig användning av strukturfonder för stöd till strukturreformer av grundläggande offentliga tjänster för att främja romernas integration), EStIF, 2015, s. 231.
- 51 Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 240/2014.

83

När det gäller de operativa program som valdes ut för perioden 2014–2020, där IP 9 ii ingick, hade övervakningskommittén anordnat möten om sju av de nio operativa programmen. Totalt hade man haft 14 möten och vid tio av dem var företrädare för romerna närvarande. En företrädare för en romsk organisation och, i Bulgarien också en företrädare för den nationella kontaktpunkten för romer, deltog i alla möten i övervakningskommittén för de operativa programmen inom ESF (utom i ett fall i Ungern⁵²).

De tillgängliga verktygen för övervakning av operativa program under programperioden 2007–2013 var olämpliga för att mäta resultatet av åtgärder för integrering av romer**Övervakningssystemen tillhandahöll inte ett tillräckligt underlag för rapporteringen om integrering av romer under programperioden 2007–2013****I några medlemsstater hade de offentliga myndigheterna begränsade möjligheter att samla in uppgifter om etnicitet****84**

I några medlemsstater begränsar författningen de offentliga myndigheternas insamling av uppgifter (se två exempel i **ruta 7**). Det gör det svårare att övervaka indikatorer som specifikt gäller romerna.

52 På mötet i Ungern diskuterade man frånvaron av en romsk företrädare och behovet av att ha en sådan företrädare.

Insamling av uppgifter om etnicitet: juridiskt svårt

Tyskland har inte samlat in socioekonomisk statistik och befolkningsstatistik baserad på etniskt ursprung sedan andra världskrigets slut. Den nationella kontaktpunkten för romer har bekräftat att det inte finns några specifika siffror för någon nationell minoritet.

Frankrikes lag förbjuder uttryckligen staten att samla in personuppgifter om etnicitet.

85

Direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och förordning (EG) nr 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter föreskrivs dock ett antal undantag till förbudet mot behandling av uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, särskilt "om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till en sådan behandling". Dessa bestämmelser finns kvar i förslaget till allmän uppgiftsskyddsförordning⁵³.

86

Byrån för grundläggande rättigheter anser att Europeiska datatillsynsmannen och de EU-rättsliga bestämmelserna om uppgiftsskydd på ett lämpligt sätt reglerar behandlingen av personuppgifter och känsliga uppgifter. Under vår revision bekräftade också flera organ (bland annat kommissionen, byrån för grundläggande rättigheter och nätverket Euroma) att det inte är olagligt att behandla uppgifter uppdelade efter etnicitet i någon EU-medlemsstat⁵⁴. Vi fick också veta att det finns praktiska lösningar när det är riktigt svårt att samla in uppgifter om deltagares etnicitet; man kan till exempel använda anonyma enkäter där slumpvis utvalda respondenter ombeds ange sin etniska bakgrund och ge samtycke till att uppgifterna behandlas.

87

Men även om uppgifter om etnicitet kan samlas in på ett lagligt sätt finns det inga garantier för att de är tillförlitliga eller användbara. I Rumänien till exempel samlades uppgifter om etnicitet in i samband med folkräkningen. Men uppgifterna användes inte till Rumäniens nationella strategi för integrering av romer utan landets myndigheter förlitade sig i stället på uppskattningar som gjorts av Europarådet. Det tyder på att medlemsstatens kunskap om den egna romska befolkningen var otillförlitlig.

53 I januari 2012 lade kommissionen fram ett förslag till en omfattande reform av EU:s regler om uppgiftsskydd där den centrala delen är en allmän uppgiftsskyddsförordning. Den 18 december 2015 godkändes förordningen av ständiga representanternas kommitté och den 12 februari 2016 bekräftade rådet överenskommelsen. Uppgiftsskyddsförordningen ska tillämpas från den 25 maj 2018. En skillnad mellan direktivet och förordningen när det gäller känsliga uppgifter är att i förordningen utvidgas definitionen av känsliga uppgifter till att innefatta genetiska uppgifter, biometrisk uppgifter och uppgifter om sexuell läggning. En annan skillnad är att uttrycket "viktigt allmänt intresse" försvinner. I förordningen görs undantag för sådan behandling av uppgifter som är nödvändig för att "utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse" och kopplar behandlingen till bestämmelsen om "lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades berättigade intressen".

54 Fundación Secretariado Gitano, tekniskt sekretariat för nätverket Euroma, *Tackling Roma Needs in the 2014–2020 Structural Funds Programming Period - Guide to improve the planning process* (tillgodose romernas behov under programperioden 2014–2020 inom strukturfonderna - anvisningar om hur planeringsprocessen kan förbättras), maj 2013, s. 65.

Uppgifter om deltagares etnicitet samlas in på projektnivå men skickas inte vidare till det operativa programmet övervakningssystem

88

Vi konstaterade dock att på projektnivå samlade ett antal projektansvariga i alla fyra besökta medlemsstaterna in uppgifter om deltagarnas etnicitet, men uppgifterna skickades inte vidare till förvaltningsmyndigheter eller förmedlande organ (se även punkt 118). Det innebär att de uppgifter om romer som fanns på projektnivå inte nådde det operativa programmet övervakningssystem.

89

Så var det till exempel i Spanien. Det förmedlande organet för det regionala operativa programmet för Andalusien kände inte ens till vilka projekt som riktade sig till romer trots att informationen var tillgänglig på projektnivå. Det förmedlande organet kunde bara ge oss en förteckning över projekt som hade riktats till missgynnade grupper i allmänhet, oavsett om de hade haft några romska deltagare eller inte. Det var likadant i Ungern.

Övervakningen av operativa program i tre av fyra medlemsstater hindrades av inkonsekvenser i definitionen och registreringen av indikatorer på projektnivå

90

Vidare hindrades övervakningen av operativa program i tre av fyra besökta medlemsstater (Bulgarien, Ungern och Rumänien) av inkonsekvenser i definitionen och registreringen av indikatorer på projektnivå. I Rumänien fanns det tre typer av indikatorer (programindikatorer, kompletterande och ytterligare indikatorer) när projekten genomfördes men det var inte obligatoriskt att rapportera om någon dem, vilket gjorde övervakningsprocessen onödigt komplicerad och gav resultat som var svåra att jämföra.

91

I Ungern rapporterade inte fyra av de fem granskade projekt som nämns i **bilaga II** formellt om resultatmålen hade uppnåtts eftersom projektet saknade resultatmål (de hade fastställts men felaktigt klassificerats som outputmål och rapporterades därför inte som resultat).

Man har försökt att förbättra övervakningen för programperioden 2014–2020 men vissa begränsningar kvarstår

92

Övervakningen av romernas integrering under perioden 2014–2020 är fortfarande en utmaning. En faktor som skulle kunna vara till hjälp för att mäta framsteg när det gäller åtgärderna för integrering av romer är gemensamma indikatorer: varje fond har specifika regler om gemensamma indikatorer som måste användas för alla program som den finansierar. I bilaga 1 till ESF-förordningen anges till exempel ett antal standardiserade indikatorer som är relevanta för program för integrering av romer:

- En gemensam outputindikator (15): "Invandrare, personer med utländsk bakgrund, minoriteter (inklusive marginaliserade grupper som romer)".
- En gemensam indikator för omedelbart resultat (28): "Missgynnade deltagare som söker arbete, studerar, erhåller en kvalifikation, deltar i sysselsättning, inklusive egenföretagande, efter avslutad åtgärd".
- En gemensam långsiktigare resultatindikator (32): "Missgynnade deltagare i sysselsättning, inklusive egenföretagare, sex månader efter avslutad åtgärd".

Dessa indikatorer kan kompletteras med relevanta programspecifika indikatorer.

93

Men om man inte fastställer specifika indikatorer för romer kommer de gemensamma indikatorerna inte att utgöra en ändamålsenlig grund för övervakningen av initiativ för integrering av romer. Dessutom har övervakningsverktygen fortfarande brister som till och med ledde till att det tillhörande förhandsvillkoret endast delvis uppfylldes (se punkt 74). Det visar hur svårt det är att ha en ordentlig övervakning när det handlar om integrering av romer.

94

För att minska problemen bad kommissionen byrån för grundläggande rättigheter⁵⁵ inrätta en arbetsgrupp om indikatorer som ska användas i samband med integrering av romer. Indikatorerna infördes som planerat den 1 januari 2016. Det kan leda till att man kommer överens med de nationella kontaktpunkterna för romer (som alla deltog i arbetsgruppen) om att använda en jämförbar rapporteringsstruktur i alla deltagande medlemsstater. Det kan också innebära att ESI-fondernas inverkan på genomförandet av nationella strategier för integrering av romer i viss mån kan mätas, särskilt i de medlemsstater som har anpassat ESI-fondernas åtgärder och indikatorer till de nationella strategierna för romer, som Grekland och Slovakien (se **ruta 8**). I mars 2016, enligt kommissionen, accepterade 21 medlemsstater att testa indikatorerna, men det är ännu inte klart om kommissionen kommer att lyckas förhandla fram en överenskommelse om detta med alla medlemsstater eftersom medlemsstaterna inte är skyldiga att ändra det system som de använder.

55 Uppdraget fastställdes i kommissionens meddelande om en EU-ram för nationella strategier för integrering av romer (KOM(2011) 173 slutlig).

Ruta 8

Förbättra övervakningen av initiativ för integrering av romer – ett bra exempel på hur övervakningen av operativa program kan anpassas till nationella strategier för integrering av romer

Kommissionen rekommenderade Slovakien att använda medel från sitt operativa program för mänskliga resurser till att genomföra åtgärder som finns med i den nationella strategin för integrering av romer fram till 2020. Slovakiens nationella kontaktpunkt för romer, som deltog i alla tekniska och formella möten med kommissionen, bidrog till utformningen av alla åtgärder inom det operativa programmet för mänskliga resurser som var specifikt inriktade på marginaliserade romska befolkningsgrupper. Åtgärderna överensstämmer med målen för den nationella strategin för integrering av romer, vilket kommer att göra det enklare att mäta i vilken utsträckning målen i den nationella strategin för romer uppnås eftersom de återspeglas i det operativa programmet. Därefter kommer man att använda det projekt för övervakning och bedömning som Slovakien har infört för att övervaka genomförandet av den nationella strategin för integrering av romer och även för att övervaka genomförandet av åtgärder inom det operativa programmet för utveckling av mänskliga resurser.

De flesta projekten genomfördes som planerat, men de kriterier som har fungerat bäst för en lyckad integrering av romer tillämpades inte alltid, och det var svårt att övervaka projektresultaten

95

Under revisionen besökte vi också 19 projekt för integrering av romer för att se hur de hade förberetts, valts ut och genomförts, och hur resultaten av dem hade övervakats (om alls). Alla granskade projekt genomfördes under programperioden 2007–2013. För varje projekt granskade vi om

- urvalsförfarandena överensstämde med de specifika mål och prioriteringar för integrering av romer som angavs i det operativa programmet,
- projekten hade genomförts som planerat,
- projekten levererade de förväntade resultaten,
- det fanns övervakningsarrangemang för att övervaka projektens resultat när det gällde integrering av romer.

Alla granskade projekt var i linje med målen i de operativa programmen, men urvalsförfarandena var inte specifikt inriktade på projekt som handlade om integrering av romer

Några operativa program hade urvalsförfaranden som inte var specifikt inriktade på projekt som handlade om integrering av romer

96

Urvalsförfarandena för alla granskade operativa program i de fyra medlemsstaterna säkerställde att varje projekt var i linje med de relevanta målen i det operativa programmet. Av de 16 ansökningsomgångar⁵⁶ som vi bedömde nämnde nio uttryckligen romer som en målgrupp: tre av fem i Bulgarien, de två i Spanien, tre av fem i Ungern och en av fyra i Rumänien. De övriga sju var inriktade på missgynnade grupper i allmänhet. En del av ett annat operativt program i Spanien hade en koppling till romer. Det förklarar varför ansökningshandlingarna för några av de granskade projekten inte alltid hänvisade till romer; ofta handlade de om en bredare grupp, såsom sårbara grupper i allmänhet, i enlighet med målen för det operativa programmet.

56 De 19 projekten valdes ut vid dessa 16 ansökningsomgångar.

97

Utvärderarna hade i allmänhet ingen specifik erfarenhet av frågor om integrering av romer. De brukade däremot ha kunskap om social integration i allmänhet. Det operativa programmet för kampen mot diskriminering i Spanien var ett undantag; här hade utvärderarna specifik kunskap om integration av romer.

Det ställdes inte systematiskt krav på indikatorer som specifikt gällde romer för övervakningen av projektresultat

98

Vår analys visade att det också rådde viss förvirring om hur man skulle fastställa indikatorer för övervakning av projektresultat. I Ungern krävdes det inte alltid resultatmål (till exempel "få anställning inom sex månader efter att ha deltagit i ett projekt") i ansökningsomgångarna. I Spanien var det inte heller obligatoriskt med resultatbaserade mål. I tre fall i Bulgarien hade outputmål ibland felaktigt klassificerats som resultatmål i projektansökan, och detta hade inte korrigerats under urvalsprocessen (se även punkt 118).

99

När det krävdes resultatmål hänvisade de inte alltid uttryckligen till befolkningsgruppen romer. I stället hänvisade de till en bredare grupp, såsom "sårbara grupper". Så var det i ett operativt program inom Eruf i Bulgarien och i operativa program inom ESF i Ungern och Andalusien.

Relevanta berörda grupper involverades inte alltid på ett lämpligt sätt

100

När alla berörda aktörer deltar, antingen i utarbetandet av projektet eller som projektpartner, bidrar det väsentligt till att projekt blir framgångsrika och hållbara. Förfarandena för projekturval uppmuntrade dock inte i allmänhet till ett så brett deltagande. I vårt urval gällde detta problem i synnerhet projekt för subventionerade bostäder i Bulgarien. Lokalbefolkningen var inte involverad i projektet och det gjordes inga kampanjer för att öka medvetenheten, vilket gjorde att lokalsamhället tog avstånd från projektförslagen av sociala skäl.

lakttagelser

Projekten genomfördes i allmänhet som planerat

14 av de 19 projekt som granskades hade uppnått sina mål i fråga om output, budget, tidsplan och omfattning

101

När det gällde output, budget, tidsplan och omfattning hade 14 av de 19 granskade projekten uppnått de mål som hade fastställts i bidragsöverenskommelsen. Fyra projekt hade inte genomförts som planerat på grund av förseningar (två projekt i Bulgarien) eller ändringar av projektens omfattning (ett projekt i Bulgarien och ett annat projekt i Rumänien). Inom ett annat projekt i Ungern var både indikatorerna och den tillgängliga informationen så komplexa att det inte gick att stämma av dem mot varandra och bedöma om outputmålen hade uppnåtts. Antalet romska deltagare hade redovisats som en output för alla granskade projekt utom två.

Bild 1

Ett it-rum för besökarna vid ett centrum för sociala tjänster i Baia Mare (Rumänien)



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Tio av de 13 projekt där det fanns övervakningsuppgifter hade också uppnått sina resultatmål

102

För 17 av de 19 granskade projekten hade det fastställts resultatmål, även om de inte nödvändigtvis handlade specifikt om romer. Dessa mål övervakades bara i 13 fall. Tio av dessa 13 projekt hade generellt uppnått sina mål. Specifika mål för den romska befolkningen hade fastställts för fyra av de 17 projekt som hade resultatmål. Tre av dessa fyra projekt hade uppnått sina mål (ett i Bulgarien, två i Rumänien och ett i Spanien).

Att större hänsyn togs till kriterier som specifikt avser romer, som de grundläggande principerna för integrering av romer, tycks ha bidragit positivt till projektens resultat

103

Utifrån vår granskning av de utvalda projekten bedömer vi att en del av projekten skulle ha haft bättre möjligheter att bidra positivt till en hållbar integrering av romer om större hänsyn hade tagits till kriterier som specifikt avser romer. Av de 19 granskade projekten genomfördes 17 efter det att de gemensamma grundläggande principerna för integrering av romer hade antagits av rådet i juni 2009 (se punkt 23). Följande exempel visar hur en tillämpning av de gemensamma grundläggande principerna för integrering av romer vid urvalet kunde haft betydelse för projektets framgång.

Gemensam grundläggande princip 2: Politik och projekt för integrering av romer ska ha en tydlig men inte exkluderande inriktning på romer

104

Principen anger att politik och projekt för integrering av romer ska ha en tydlig men inte exkluderande inriktning på romer. De ska vara brett inriktade på mål som "missgynnade grupper", tydligt ange att romer ingår i dessa grupper, och beskriva specifika åtgärder för att säkerställa att projekten lyckas nå den romska befolkningen. Ett sysselsättningsprogram i Spanien var ett bra exempel på tillämpning av denna princip (se *ruta 9*).

Ruta 9

En tydlig men inte exkluderande inriktning gjorde att ett sysselsättningsprogram lyckades nå den romska befolkningen (Spanien, projekt 16)

Målet för ett sysselsättningsprogram inom det operativa programmet *Lucha contra la discriminación* i Spanien var att integrera romer på arbetsmarknaden. Deltagarna intervjuades och ett av tre alternativ rekommenderades: 1) få anställning, 2) genomgå en yrkesutbildning eller 3) delta i workshoppar för att få den kompetens som krävs för att få arbete. Därefter kontaktade man företag för att få information om det fanns lediga jobb eller möjlighet till praktik.

Man hade vänt sig till missgynnade romer och till andra i en liknande socioekonomisk situation. För hela Spanien hade man satt upp som mål att 70 % av deltagarna skulle ha romskt ursprung. Tack vare andra initiativ för att uppmuntra romer att delta (som åtgärder för ökad medvetenhet) nåddes målet och resultaten upprätthölls under den tid programmet pågick.

Gemensam grundläggande princip 3: Behov av en interkulturell strategi med rådgivare och kampanjer för ökad medvetenhet**105**

Princip 3 handlar om behovet av en interkulturell strategi där man använder rådgivare och kampanjer för ökad medvetenhet. Denna princip måste tillämpas för att projekt ska lyckas, särskilt projekt som handlar om bostäder. Bristande medvetenhet kan helt sabotera projekt som annars skulle kunna ha lyckats (se exempel i *ruta 10*).

Ruta 10

Otydlig identifiering av målgruppen och bristande hänsyn till kulturella faktorer inverkar negativt på genomförandet av ett hälsoprojekt (Bulgarien, projekt 4)

Ett projekt avseende hälsoundersökningar genomfördes i Bulgarien inom insatsområdet "social integration". Projektet fanns med i handlingsplanen för genomförandet av den nationella strategin för integrering av romer. Det fanns dock inga indikatorer för målgruppen "sårbar befolkning". Projektet hade tre målgrupper. Dessa var "sårbar befolkning" (bestående av grupper med specifika hälsorisker, personer med en funktionsnedsättning, socialt utestängda grupper och samhällen samt sårbara etniska grupper), "personer i arbetsför ålder" och "invånare i perifera regioner".

Omkring 620 000 personer erbjöds att göra en hälsoundersökning – omkring 56 000 gjorde den. Det finns ingen information om hur många av dem som kom från målgrupperna. Det faktum att romer inte uttalat nämndes, och inte ens målgruppen "sårbar befolkning", tyder på att fokus inte låg på att få med deltagare från dessa grupper till projektet.

Två faktorer hindrade att romer deltog i större omfattning. En var att inbjudningarna skickades ut per brev: analfabetismen är relativt hög bland romer. En annan var de romska kvinnornas utbredda rädsla för sjukvården, av historiska skäl. Man kunde ha använt rådgivare för att komma till rätta med detta problem.

Gemensam grundläggande princip 4: Vikten av att främja romernas integrering i samhället i övrigt

106

Princip 4 anger vikten av främja romernas integrering i samhället i övrigt. Tio av de granskade projekten som hade haft inträde på den allmänna arbetsmarknaden som ett resultatmål hade uppnått goda resultat genom att involvera både offentliga och privata enheter när projekten genomfördes. Fyra projekt hade inte uppnått sina mål i detta avseende:

- I Ungern hade tre granskade projekt inte involverat privata arbetsgivare under genomförandet, vilket visade sig vara en brist eftersom deltagarna senare inte kunde hitta ett arbete på den primära arbetsmarknaden. De som över huvud taget fick arbete anställdes av offentliga myndigheter.
- I Bulgarien uppnådde ett projekt inte heller sitt mål om att få in minst 8 % av deltagarna på den primära arbetsmarknaden.

107

Å andra sidan var de projekt som genomfördes inom Spaniens operativa program *Lucha contra la discriminación*, som när det gällde integrering av romer främst var inriktat på sysselsättning, inte utformade för att fungera tillsammans med den allmänna politiken. Den offentliga arbetsförmedlingen i Spanien, SEPE, deltog inte i utformningen eller genomförandet av åtgärderna förrän i december 2014. Den kunde därför inte bidra med sin erfarenhet när åtgärderna planerades. Den kunde inte heller föra in erfarenheterna från projektet i sina egna åtgärder.

108

Tre av de fem projekt som granskades i Rumänien hade däremot genomförts i ett partnerskap mellan en frivilligorganisation och en offentlig enhet. Det garanterade att projektparterna fick ta del av varandras kunskaper och innebar att offentliga organ kunde utnyttja projektresultaten när de utformade och genomförde sin allmänna politik. Till exempel spred det förmedlande organet Eruf-projektets resultat när projektet var avslutat.

Gemensam grundläggande princip 5: Medvetenhet om jämställdhetsdimensionen

109

Princip 5 handlar om medvetenhet om jämställdhetsdimensionen. Det är mer sannolikt att romska kvinnor blir socialt utestängda från samhället i övrigt än kvinnor i allmänhet och romska män. De är ofta offer för dubbel diskriminering: diskriminering på grund av kön och på grund av etniskt ursprung. De romska kvinnorna spelar dock en avgörande roll när det gäller att främja integrering, till exempel för att uppmuntra barnens integrering i utbildningssystemet. Det kommer att vara mycket svårt att uppnå de övergripande målen för integrering av romer om man inte tar hänsyn till genusfrågor och om programmen inte når ut till kvinnorna.

110

I Spanien handlade alla fyra granskade projekt uttryckligen om jämställdhetsdimensionen. Projekten lyckades nå ut till kvinnorna och andelen kvinnliga deltagare varierade mellan 50 och 70 %. I två fall uppnåddes goda resultat när det gällde deltagarnas möjlighet till anställning. I det ena fallet uppnåddes samma resultat när det gällde anställning för kvinnor och för män (cirka 24 %) och i det andra fallet kom 90 % av kvinnorna in på arbetsmarknaden. Ett annat framgångsrikt exempel beskrivs i **ruta 11**.

Ruta 11

Kvinnors deltagande i ett hälsoprojekt: effekterna av integreringen mångfaldigades (Rumänien, projekt 12)

Ett nyckelmål för ett hälsoprojekt i Rumänien var att upprätta ett nätverk av hälsorådgivare för romska befolkningsgrupper. Projektet genomfördes i partnerskap med Rumäniens folkhälsoinstitut.

Projektets allmänna mål var att öka sysselsättningen bland romska kvinnor och erbjuda dem bättre tillgång till arbetsmarknaden för att undvika social utestängning och främja lika möjligheter.

Genom projektet utbildades bland annat 100 romska kvinnor för att de skulle arbeta i 100 romska befolkningsgrupper som aldrig hade haft en hälsorådgivare.

Projektet blev en framgång tack vare att man främjade integrering av romska kvinnor genom utbildning och anställning. Det var också positivt eftersom man genom att använda romska kvinnor som rådgivare sannolikt mångfaldigade integreringens effekter.

Gemensam grundläggande princip 6: Vikten av att dra lärdom av tidigare erfarenheter

111

Med princip 6 betonas vikten av att dra lärdom av tidigare erfarenheter. I 14 av 19 fall hade denna princip respekterats: tidigare erfarenhet av att genomföra projekt hade bevisligen ökat de projektansvarigas kapacitet, vilket några av dem utnyttjade i senare projekt.

112

I Spanien byggde utbildningsprojektet *Promociona* på ett sysselsättningsprogram (*Acceder*) som hade pågått med goda resultat sedan 2000. Den frivilligorganisation som förvaltade dessa program som förmedlande organ delade med sig av sina kunskaper till andra frivilligorganisationer som fungerade som förmedlande organ för det operativa programmet *Lucha contra la discriminación*. Varje frivilligorganisation var inriktad på olika sårbara grupper och de delade regelbundet med sig av sina erfarenheter. De projekt i Andalusiens operativa program som granskades bidrog till kunskapen och informationen hos de offentliga organ som genomförde projekten eftersom alla uppgifter som samlades in av de projektansvariga lagrades hos den offentliga arbetsförmedlingen. Det gav de offentliga myndigheterna ett värdefullt verktyg för att utvärdera politiken och planera vidare. Det har använts sedan programmet startade 2004.

Gemensam grundläggande princip 7: Användning av EU-instrument

113

Princip 7 handlar om användningen av EU-instrument. Alla granskade projekt hade per definition använt EU-instrument i någon utsträckning eftersom de hade fått medel från Eruf eller ESF. Fyra projekt hade gått längre och använt en kombination av finansiering från de två fonderna, vilket vi anser är en bra metod för att tillhandahålla integrerat stöd. Det projekt som beskrivs i **ruta 12**, och som genomfördes i Bulgarien, är ett exempel på detta.

Ruta 12

Användning av en integrerad metod med Eruf och ESF (Bulgarien, projekt 5)

Syftet med Eruf-projektet (se **bild 2**) var att förbättra missgynnade och sårbara personers integration genom att höja deras levnadsstandard och generellt förbättra kvaliteten på bostäderna i kommunen. De subventionerade bostäderna skulle ge omkring 165 socialt utsatta personer som bodde i förfallna och överbefolkade bostäder, som inte uppfyllde lagstadgade krav på byggande och planering av bostäder, tillgång till grundläggande levnadsförhållanden.

I Bulgarien måste bostadsprojekt integreras med sociala tjänster. I urvalskriterierna föreskrevs därför att de projektansvariga skulle ge de som bodde i de nya lägenheterna tillgång till arbete, utbildning och hälsovård. De sociala tjänsterna ingick i ett program kallat Integra som finansierades inom ESF parallellt med bostadsåtgärderna.

Bild 2

Den bakre fasaden av det renoverade hyreshuset med subventionerade bostäder i Devnya (Bulgarien)

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Gemensam grundläggande princip 8: Regionala och lokala myndigheters delaktighet

114

Princip 8 handlar om regionala och lokala myndigheters delaktighet eftersom de spelar en central roll när politiken ska genomföras i praktiken. Om projekten ska få långsiktiga effekter behöver de ofta ha en hållbar finansieringskälla och, ibland, stöd från en privat aktör eller en offentlig myndighet. Ett bra exempel såg vi i Rumänien där en stor del av ett projekt lämnades över till det nationella folkhälsoinstitutet som också var en av projektets genomförandepartner (se **ruta 11**).

115

Tio av de 19 granskade projekten var mycket beroende av fortsatt tillgång till långsiktig offentlig finansiering eftersom de projektansvariga var ideella organisationer. Fyra andra projekt hade tagits över och finansierades av offentliga myndigheter, vilket i samtliga fall var planerat från början. Den långsiktiga hållbarheten för ytterligare tre projekt skulle ha garanterats av en offentlig myndighet enligt uppgifterna i projektbeskrivningen men så hade inte skett – antingen på grund av brister i projektförvaltningen (ett fall i Bulgarien) eller avsaknad av kontinuerligt ekonomiskt stöd på lokal nivå (se **ruta 13**).

Ruta 13

Avsaknad av kontinuerligt ekonomiskt stöd gjorde det svårt för väl genomförda projekt att få bestående effekter (Rumänien, projekt 12 och 14)

Ett projekt handlade om att utbilda och anställa 210 romer som lokala romska experter. Under projektet hade experterna arbetat gratis för lokala myndigheter. Det var planerat att de lokala myndigheterna skulle fastanställa och betala experterna när projektet var över. Strax därefter uppgav de lokala myndigheterna att det inte var möjligt på grund av de ekonomiska förutsättningarna. Det innebar att endast 67 lokala romska experter anställdes av kommunerna under 2015.

I det andra projektet utbildades 100 romska kvinnor till hälsorådgivare. Som en del av projektet hade man utfört lobbyarbete på lokal nivå för att lyfta fram fördelarna med hälsorådgivare för befolkningsgruppen och uppmuntra att motsvarande tjänster inrättades inom den lokala förvaltningen. Trots att lobbyarbetet i allmänhet blev väl mottaget var det stöd som de lokala myndigheterna så småningom beviljade till hälsorådgivarprogrammet lägre än förväntat. Det fick stor effekt på projektets inverkan liksom på tillhandahållandet av hälsorådgivare generellt; endast omkring 350 hälsorådgivare anställdes i Rumänien 2015 jämfört med 860 år 2009.

Trots att båda projekten genomfördes väl var bristen på kontinuerligt ekonomiskt och institutionellt stöd från de lokala myndigheterna ett hinder för projektets potentiella effekt på romernas integrering.

Bedömningen av resultaten från perioden 2007–2013 försvårades av problem med att samla in information om romer

116

Vi bedömde även hur de projektansvariga hade övervakat projektresultat, särskilt när det gällde integreringen av romer, och om kommissionen eller medlemsstaterna hade gjort utvärderingar, särskilt tematiska utvärderingar om integrering av romer eller sårbara grupper.

Övervakning på projektnivå: inkonsekventa tillvägagångssätt vid uppgiftsinsamling och definition av indikatorer

117

Det är inte enkelt att övervaka om projekt för integrering av romer lyckas eftersom övervakningen påverkas av metodiska och praktiska svårigheter vid insamlingen av information om romer. Dessa svårigheter diskuteras närmare nedan. I de flesta fall (17) hade dock de projektansvariga lyckats samla in information om hur många romer som deltog i deras projekt och ibland även om dessa deltagares resultat, till exempel i form av anställning. Denna typ av övervakning gjordes i allmänhet när projekten var klara, men i några långsiktiga projekt även medan projektet genomfördes.

118

I 14 av dessa 17 projekt samlades uppgifter om etnicitet in med hjälp av deltagarna själva. I ett annat projekt framgick det inte hur deltagarnas uppgifter hade samlats in. Två andra projekt samlade inte in sådana uppgifter över huvud taget (ett projekt i Bulgarien och ett annat i Rumänien). Övervakningens kvalitet hinderades framför allt av följande brister:

- För det första gällde inte de resultat som redovisades för 13 av de 19 granskade projekten specifikt integration av romer utan snarare förbättringar för en större målgrupp – till exempel "sårbara grupper" i allmänhet, om det över huvud taget hade angetts en målgrupp. Det fanns uppgifter om romernas deltagande men de hade inte alltid skickats vidare till förvaltningsmyndigheten eller det förmedlande organet (se punkt 88). Det tyder på att den information som skickades till förvaltningsmyndigheterna inte gav tillförlitlig inblick i projektens specifika bidrag till integreringen av marginaliserade romer.

- För det andra, när projekten hade uppgifter om etnicitet använde man inte en konsekvent metod i medlemsstaterna eller inte ens i projekt i en enskild medlemsstat. I sex fall hade deltagarna ombetts att svara ja eller nej på frågan om de var romer. I sex andra fall fick deltagarna välja vilken grupp de tillhörde från en förteckning över sårbara grupper. I två andra fall kunde deltagarna bara välja en viss identitet, antingen etnisk eller nationell. Deltagarna kunde därför inte ange att de till exempel var ungrare *och* romer trots att de kanske skulle ha sagt att de tillhörde båda grupperna om det hade varit möjligt. Det innebär att de insamlade uppgifterna inte nödvändigtvis var heltäckande.
- För det tredje klassificerades indikatorer olika i olika medlemsstater och ibland till och med inom enskilda länder. Exempelvis hade fyra av de granskade projekten i Ungern inte några formella resultatindikatorer. Men av projektens outputindikatorer skulle några egentligen ha klassificerats som resultatindikatorer, till exempel utbildningskurser som genomförts med godkänt resultat. I Bulgarien var tre av projektens resultatindikatorer kopior på outputindikatorerna, till exempel antalet hälsokampanjer eller hälsoundersökningar som genomförts inom projektet. I Rumänien hade en sysselsättningsindikator klassificerats som outputindikator i ett fall och som resultatindikator i ett annat.

Utvärderingar kompenserade delvis för bristen på övervakning specifikt inriktad på romer inom operativa program

119

Trots att utvärderingar inte alltid ger en komplett bild kan de ligga till grund för vissa slutsatser. I alla de fyra besökta hade medlemsstaterna och kommissionen gjort utvärderingar av stödet inom Eruf och ESF inriktat på integrering av marginaliserade romer (även om de ibland ingick i en större utvärdering av missgynnade grupper).

120

Utvärderingarna innehöll uppgifter som inte fanns med i övervakningsrapporterna, vilket gjorde det möjligt att få användbar information om gjorda framsteg:

- I en utvärdering som gjordes 2011 av GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering konstaterades att romernas deltagande i ESF-finansierade åtgärder hade ökat från 100 000 personer med romsk bakgrund under hela perioden 2000–2006 till 110 000 romer under de två första åren av programperioden 2007–2013⁵⁷. Detta ledde dock inte till en varaktig minskning av arbetslösheten bland romer, trots det ökade ESF-bidraget till främjande av deltagande på arbetsmarknaden. Utvärderingen visade att åtgärder som har sysselsättning som enda mål sannolikt inte i sig själva kan hantera de mångfasetterade hindren för romernas integration. Man betonade hur viktigt det är med en holistisk metod för att främja integration av romer. Metoden ska vara inriktad på mer generella hinder för deras integration, särskilt inom områdena utbildning, hälsa och bostäder.
- År 2013 gjorde man en utvärdering i Spanien för att avgöra viken effekt det operativa programmet *Lucha contra la discriminación* hade haft mellan 2006 och 2011⁵⁸. Slutsatsen var att investeringar i integrering av sårbara grupper på arbetsmarknaden hade gett många positiva resultat, bland annat ekonomiska. Utvärderingen visade att varje euro som hade investerats i dessa åtgärder hade gett en övergripande utdelning på 1,38 euro.

57 En tematisk rapport om romer som beställdes av GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering och gjordes 2011. Rapporten ingår i en bredare studie *Evaluation of ESF support for Enhancing Access to the Labour Market and the Social Inclusion of Migrants and Ethnic Minorities* (utvärdering av ESF-stödet för ökat tillträde till arbetsmarknaden och social integration av migranter och etniska minoriteter).

58 *El Empleo de las personas vulnerables: una inversión social rentable. Evaluación de Impacto del Programa Operativo Plurirregional Lucha Contra la Discriminación, dirigido por Gregorio Rodríguez Cabrero*, 2013.

121

Det var svårt att bedöma i vilken omfattning strukturfonderna bidrog till integrationen av marginaliserade romer under programperioden 2007–2013 eftersom målen ofta inte specifikt gällde romer och de utvalda medlemsstaterna därför inte hade redovisat tillförlitlig och jämförbar information specifikt om romska stödmottagare, om den finansiering som ställdes till förfogande och om gjorda framsteg. När det fanns uppgifter avgjordes strukturfondsprojektens bidrag till romernas integrering delvis på om man hade beaktat vissa specifika framgångsfaktorer för integrering av romer när politiken utformades och när projekten utformades, valdes ut och genomfördes.

122

Till programperioden 2014–2020 har utformningen av och kriterierna för finansieringsprioriteringen förbättrats. Integrering av romer nämns uttryckligen i lagstiftningen om ESI-fonder. Den nämns också i en investeringsprioritering, och medlemsstater som har landsspecifika rekommendationer om integreringen av romer är skyldiga att avsätta medel för att främja den. Slutligen införs med den nya resultatnriktade strategin för lagstiftningen om ESI-fonder en övervakningsram som på sikt bör förbättra kvaliteten på de uppgifter som kan samlas in. Det är dock för tidigt att göra en meningsfull bedömning av hur ramen har tillämpats.

123

Trots de framsteg som har gjorts kvarstår vissa hinder och svårigheter. De gör det svårare för ESI-fonderna att optimera sin inverkan på integreringen av romer. Bristerna presenteras nedan, tillsammans med rekommendationer om hur de kan åtgärdas.

Framsteg när det gäller strategierna på EU- och medlemsstatsnivå, men de flesta förbättringarna kom för sent för att påverka programperioden 2007–2013

124

Kommissionen har gjort stora framsteg när det gäller att ta politiska initiativ som främjar romernas integrering under de senaste tio åren. Sedan 2011 har kommissionen ägnat större uppmärksamhet åt integreringen av romer och kräver att varje medlemsstat upprättar en nationell strategi för integrering av romer och inrättar en nationell kontaktpunkt för romer. Det skedde dock för sent för att påverka utformningen av de operativa programmen inom Eruf och ESF och valet av projekt under programperioden 2007–2013 (se punkterna 29–34 och 38–40).

Slutsatser och rekommendationer

125

De nationella strategierna för integrering av romer, och senare rådets rekommendation från 2013, omvandlade integreringen av romer från att vara en rent politisk fråga till att bli ett politiskt åtagande från en medlemsstat som återspeglar vedertagna regler om skydd av mänskliga rättigheter. Ändringen innebar att anti-diskriminering angavs som ett nyckelområde där medlemsstaterna var skyldiga att vidta åtgärder (se punkterna 35–37 och 43–45).

126

Vid revisionen identifierade vi ett antal brister när det gäller de nationella strategierna för integrering av romer:

- För det första anger inte de nationella strategierna hur stor finansiering som behövs för att utföra de föreslagna åtgärderna för integration av romer. De anger inte heller hur mycket pengar som finns tillgängliga för sådana åtgärder, i den nationella budgeten och, genom Eruf och ESF, i EU-budgeten (se punkt 47).
- För det andra har inte anti-diskriminering och antiziganism ägnats tillräcklig uppmärksamhet. Inte i någon av de nationella strategier för integration av romer som vi bedömde nämndes antiziganism som en särskild form av diskriminering. Inte i något av de operativa program som vi granskade nämndes den uttryckligen, och vi såg nästan inga projekt som specifikt handlade om denna aspekt. Kommissionen har hittills inte krävt att medlemsstaterna ska sätta upp mätbara mål i samband med anti-diskriminering. Bristen på sådana mål gör att institutionell diskriminering kan uppstå eller fortgå okontrollerad, vilket på ett allvarligt sätt kan göra projekt för integrering av romer mindre ändamålsenliga, även dem som medfinansieras från EU-budgeten (se punkterna 34–44 och punkt 54).
- För det tredje tog de utvalda medlemsstaterna inte alltid hänsyn till behovet av att organisationer i det civila samhället, i synnerhet företrädare för romerna själva, aktivt deltar när de nationella strategierna för integrering av romer utformas. Om organisationer i det civila samhället och romerna inte inkluderas i varje steg av processen riskerar man att göra politiken och projekten mindre ändamålsenliga (se punkt 46).
- Slutligen har rollen för de nationella kontaktpunkterna för romer ibland försvagats av att det har rått obalans mellan resurser och ansvar (se punkterna 48–50).

127

Sedan 2012 har landspecifika rekommendationer använts för att rikta uppmärksamheten mot olika problem, till exempel segregeringen i utbildningssystemet. Under programperioden 2014–2020 måste medlemsstaterna följa dessa rekommendationer när de använder medel från ESI-fonderna. Enligt rådets rekommendation om verkningfulla åtgärder för integrering av romer kommer vidare medlemsstaterna från 2016 att bli skyldiga att lämna information om kampen mot diskriminering och antiziganism. Den information som kommer ut av detta kommer att ge kommissionen mer information om vilka framsteg som har gjorts i varje medlemsstat (se punkt 36).

Rekommendation 1

När medlemsstaterna ser över eller ändrar sina nationella strategier för integrering av romer bör de göra följande:

- a) Ange hur stor finansiering som behövs för att utföra de åtgärder för integration av romer som föreslås i strategin. De nationella strategierna för integrering av romer bör ange hur mycket pengar som finns tillgängliga för sådana åtgärder, i den nationella budgeten och, genom Eruf och ESF, i EU-budgeten. Medlemsstaterna bör också formellt åta sig att se till ansträngningarna för att genomföra åtgärder för integrering av romer inte sätts på spel av kortsiktiga ändringar av politiska prioriteringar.
- b) inkludera indikatorer och målvärden som handlar om anti-diskriminering eller, mer specifikt, antiziganism. Under programperioden 2014–2020 bör man även ta hänsyn till dessa indikatorer vid utformningen av åtgärder för att främja integration av marginaliserade romska befolkningsgrupper inom ramen för ESI-fonderna i enlighet med kraven i direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung.
- c) Säkerställa att organisationer i det civila samhället och företrädare för romer systematiskt rådfrågas och inkluderas när åtgärder för integrering av romer planeras och genomförs.
- d) Närmare definiera den roll som nationella kontaktpunkter för romer spelar i förhållande till de nationella strategierna för integrering av romer, och se till att kontaktpunkternas befogenheter och ansvar står i proportion till de resurser som ställs till deras förfogande.

Rekommendation 2

- a) När kommissionen ser över de berörda operativa programmen bör den säkerställa att åtgärder som utförs inom ESI-fonderna är inkluderande till sin karaktär och innehåller bestämmelser som syftar till att bekämpa segregering. Segregerande tillvägagångssätt bör beskrivas tydligt och uttryckligen uteslutas från finansiering inom ramen för ESI-fonderna (och inte bara nämnas i skälen), och man bör vara särskilt uppmärksam på detta vid utbildnings- och bostadsprojekt. Detta skulle hjälpa till att stärka kopplingen mellan landsspecifika rekommendationer och användningen av ESI-fonder.
- b) Vid mötena i kommittén för övervakning av operativa program bör kommissionen använda all information i de rapporter som medlemsstaterna är skyldiga att lämna från 2016 i enlighet med rådets rekommendation om verkningfulla åtgärder för integrering av romer, och även de iakttagelser som informationen ger upphov till. På så sätt kan man säkerställa att de områden med brister som identifieras i rapporterna blir åtgärdade med hjälp av medel från ESI-fonderna och/eller medlemsstaterna (till exempel genom att medel omfördelas till de områden där brister har konstaterats).

Åtgärder för integrering av romer uppmärksammas mer under programperioden 2014–2020 än under 2007–2013

128

Trots den bristande inriktningen på integrering av romer under programperioden 2007–2013 nämndes behovet av att främja integreringen av romer i de utvalda operativa programmen. På samma sätt nämndes romer som en målgrupp i merparten av de bedömda ansökningsomgångarna eller så nämndes behovet av att främja romernas sociala integration. Men generellt var utformningen av Eruf och ESF under programperioden 2007–2013 inte särskilt lämplig när det gällde åtgärder för integrering av romer: de operativa programmen hade få indikatorer som specifikt avsåg romer, och trots att målgruppen ofta var marginaliserade romer hade de bedömda ansökningsomgångarna inte urvalsförfaranden som tog hänsyn till de särskilda kraven på projekt för romer, såsom att man skulle använda de kriterier som fungerat bäst för integrering av romer (till exempel rådets tio gemensamma grundläggande principer) eller att finansiera långsiktiga projekt. Det fanns ingen finansiell information om vilket stöd som gått till integrering av romer för något av de operativa program inom Eruf och ESF som vi granskade (se punkt 59, punkterna 61–65 och punkt 96).

129

Ett antal av bristerna åtgärdades inför programperioden 2014–2020. Framför allt nämns integrering av romer uttryckligen i lagstiftningen om ESI-fonderna, och specifika finansieringsprioriteringar har blivit bättre. Utifrån den senaste informationen från kommissionen kommer uppskattningsvis omkring 1,5 miljarder euro att finnas tillgängliga för åtgärder riktade till marginaliserade befolkningsgrupper (som romer). Ytterligare förbättringar är utfärdandet av landsspecifika rekommendationer som specifikt avser romer och en bättre anpassning av ramen för ESI-fonderna till EU:s politiska prioriteringar (bland annat de som handlar om integrering av romer), tillgång till gemensamma indikatorer som är relevanta vid program för integrering av romer eller vägledning från kommissionen om till exempel användningen av medel från ESI-fonder när man ska motverka geografisk och utbildningsmässig segregation. Medlemsstater som har fått landsspecifika rekommendationer om integreringen av romer är dessutom skyldiga att anslå Eruf- och ESF-medel för att främja detta arbete (se punkterna 66–83 och 92–94).

130

Vi anser dock att det krävs ansträngningar både vid kommissionen och i medlemsstaterna för att säkerställa att ändringarna kommer att leda till projekt som bättre bidrar till romernas integrering på fältet: detta gäller framför allt de kriterier som används för att välja ut de bästa projekten för integrering av romer och systemen för övervakning av operativa program för perioden 2014–2020 (se punkterna 88–89 och 92–94).

131

Vidare hindrar strukturen på Eruf, och i synnerhet på ESF, dem från att optimera sin inverkan på romernas sociala integration. De indikatorer som används för att fördela ESI-fonder mellan medlemsstaterna tar inte hänsyn till romernas aktuella situation (se punkterna 60 och 75).

Rekommendation 3

Medlemsstaterna bör använda de kriterier som har fungerat bäst för integrering av romer (till exempel rådets tio gemensamma grundläggande principer) när de utlyser ansökningsomgångar och väljer ut projekt. När det är lämpligt bör man anordna ansökningsomgångar för att välja ut långsiktiga projekt till förmån för marginaliserade romska befolkningsgrupper. När det går bör slutligen tilldelningen av medel från ESI-fonderna ske på villkor att projekten blir hållbara, utan fortsatt EU-finansiering, när de är avslutade. Dessa aspekter bör även övervägas när de operativa programmen för 2014–2020 ändras.

Slutsatser och rekommendationer

Rekommendation 4

Till nästa programperiod eller när de operativa programmen ses över bör kommissionen se till att målen för integrering av romer i den nationella strategin för integrering av romer återspeglas i ramen för ESI-fonderna på alla operativa nivåer, när det är tillämpligt. I detta sammanhang bör den se till att uppgifter samlas in på ett tillförligt sätt så att framsteg kan övervakas och utvärderas mellan enskilda projekt och på alla administrativa nivåer.

Rekommendation 5

Vid behov bör medlemsstaterna komplettera de gemensamma output- och resultatindikatorer som anges i lagstiftningen om ESI-fonderna med specifika indikatorer för romer. Indikatorerna bör följa dem som anges i de nationella strategierna för integrering av romer och sedan användas vid övervakningen av de operativa programmen 2014–2020. De skulle kunna baseras på dem som byrån för grundläggande rättigheter utarbetade 2016.

Rekommendation 6

När nästa programperiod ska förberedas bör medlemsstaterna överväga att agera tillsammans för att försöka uppnå rättslig säkerhet om att ESF får användas för att finansiera alla åtgärder för social integration oavsett om det finns en koppling till sysselsättning eller ej. Om den rättsliga osäkerheten försvinner skulle det bli enklare för medlemsstaterna att fullt ut utnyttja ESF för social integration, också med hjälp av åtgärder för att bekämpa diskriminering.

Rekommendation 7

Kommissionen bör överväga att föreslå att lagstiftningen för ESI-fonderna ändras så att medlen för den programperiod som börjar 2020 fördelas mellan de olika medlemsstaterna i enlighet med särskilda indikatorer för social integration, i synnerhet andelen marginaliserade grupper som romerna av befolkningen. Den bör se till att eventuella ytterligare ESF-medel som ställs till medlemsstaternas förfogande till följd av ändringen öronmärks för det specifika syftet att stödja marginaliserade befolkningsgrupper.

De flesta projekten genomfördes som planerat, men de kriterier som har fungerat bäst för en lyckad integrering av romer tillämpades inte alltid, och det var svårt att övervaka projektresultaten

132

De flesta Eruf- och ESF-projekt som vi granskade under revisionen hade uppnått sina allmänna mål men dessa gällde sällan specifikt romer. Vi drog också slutsatsen att projekt som hade valts ut i enlighet med de kriterier som har fungerat bäst som rådet har antagit, de så kallade gemensamma principerna för integrering av romer, mer sannolikt bidrog verkningsfullt till romernas integrering (se punkterna 104–115).

133

Vi konstaterade också att det har varit svårt att övervaka de framsteg som projekten för integrering av romer hade gjort, främst på grund av brister som gällde tillgången och kvaliteten på uppgifter om deltagare från den romska befolkningsgruppen. Denna brist på heltäckande och tillförlitliga uppgifter är ett problem som inte bara gäller projekten utan även det politiska beslutsfattandet på EU-nivå och nationell nivå. Om inte snabba åtgärder vidtas kommer denna situation att förbli oförändrad under perioden 2014–2020 (se punkt 51, punkterna 84–94 och 117–120).

Rekommendation 8

- a) Kommissionen bör tillsammans med medlemsstaterna utarbeta en gemensam metod som ger relevanta uppgifter om den romska befolkningsgruppen för att övervaka dess sociala integration, i enlighet med nationella rättsliga ramar och EU:s lagstiftning och de möjliga undantag som finns. Detta bör ske senast när nästa programperiod ska förberedas.
- b) Kommissionen bör uppmana medlemsstaterna, i enlighet med nationella rättsliga ramar och EU:s lagstiftning och de möjliga undantag som finns, att på ett heltäckande sätt samla in statistiska uppgifter om etnicitet inom två år. Eurostat skulle kunna ta med relevanta frågor i enkäter som arbetskraftsundersökningen och i EU:s statistik över inkomst- och levnadsvillkor.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Henri Grethen som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 4 maj 2016.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
ordförande

Granskade operativa program

Medlemsstat	Operativt program (OP) 2007–2013	Operativt program (OP) 2014–2020
Bulgarien	2007BG161P0001 OP "Regional utveckling" (Eruf) 2007BG051P0001 OP "Utveckling av mänskliga resurser" (ESF)	2014BG16RFOP001 OP "Regioner som växer" (Eruf) 2014BG05M9OP001 OP "Utveckling av mänskliga resurser" (ESF) 2014BG05M2OP001 OP "Smart utbildning för hållbar tillväxt" (ESF)
Ungern	2007HU05UP0001 OP "Social förnyelse" (ESF)	2014HU16M0OP001 OP "Ekonomisk utveckling och innovation" (operativt flerfondsprogram ESF och Eruf) 2014HU05M2OP001 OP "Utveckling av mänskliga resurser" (operativt flerfondsprogram ESF och Eruf)
Rumänien	2007RO051P0001 Sektoriellt OP för utveckling av mänskliga resurser (ESF) 2007RO161P0001 Regionalt OP (Eruf)	2014RO05M9OP001 OP Humankapital (ESF) 2014RO16RFOP002 Regionalt OP (Eruf)
Spanien	2007ES05UP0002 OP "Kampen mot diskriminering" (ESF) 2007ES051P0005 Regionalt OP "ESF 2007–2013 Andalusien"	2014ES05SFOP012 OP "Social integration och social ekonomi" (ESF) 2014ES05SFOP022 Regionalt OP "ESF 2014–2020 Andalusien" (ESF)

Källa: Revisionsrätten.

De organ som styr strukturfonderna i de medlemsstater som vi besökte

Bulgarien	ESF				Eruf
	Projekt 1	Projekt 2	Projekt 3	Projekt 4	Projekt 5
Förvaltningsmyndighet	Förvaltningsmyndighet för ESF (ministeriet för arbete och socialpolitik)				Förvaltningsmyndighet för Eruf (ministeriet för regional utveckling och offentliga bygg- och anläggningsarbeten)
Förmedlande organ	Ej tillämpligt eftersom förvaltningsmyndigheten är mottagare	Ministeriet för utbildning och vetenskap	Offentligt organ (byrå för socialt stöd)	Offentligt organ (byrå för socialt stöd)	Inget förmedlande organ planerat för detta operativa program inom Eruf
Projektets stödmottagare	Ministeriet för arbete och socialpolitik	Frivilligorganisation	Offentligt organ (Dupnitsa kommun)	Hälsoministeriet	Offentligt organ (Devnya kommun)

Ungern	ESF				
	Projekt 6	Projekt 7	Projekt 8	Projekt 9	Projekt 10
Förvaltningsmyndighet	Förvaltningsmyndighet för ESF (ministeriet för mänskliga resurser)				
Förmedlande organ	finns inte				
Projektets stödmottagare	Ministeriet för nationell ekonomi	Offentligt organ (fängelset Balassagyarmati)	Offentligt organ (Ózd kommun)	Frivilligorganisation	

Rumänien	ESF				Eruf
	Projekt 11	Projekt 12	Projekt 13	Projekt 14	Projekt 15
Förvaltningsmyndighet	Förvaltningsmyndighet för ESF (ministeriet för EU-medel)				Förvaltningsmyndighet för Eruf (ministeriet för regional utveckling och offentlig förvaltning)
Förmedlande organ	Regionalt (nordväst) förmedlande organ (avdelning vid arbetsmarknadsministeriet)	Regionalt (Bukarest) förmedlande organ (avdelning vid arbetsmarknadsministeriet)	Utbildningsministeriet (fungerar som förmedlande organ)	Regionalt (Bukarest) förmedlande organ (avdelning vid arbetsmarknadsministeriet)	Regionalt (nordväst) förmedlande organ (ministeriet för regional utveckling och offentlig förvaltning)
Projektets stödmottagare	Frivilligorganisation			Offentligt organ (nationell byrå för romer)	Offentligt organ (sociala tjänster i kommunen Baia Mare)

Spanien	ESF (operativt program för kampen mot diskriminering)		ESF (operativt program för Andalusien)	
	Projekt 16	Projekt 17	Projekt 18	Projekt 19
Förvaltningsmyndighet	Förvaltningsmyndighet för ESF (ministeriet för sysselsättning och socialförsäkring)			
Förmedlande organ	Stiftelse		Regionalt förmedlande organ (Junta de Andalusia)	
Projektets stödmottagare	Frivilligorganisation			

Källa: Revisionsrätten.

Gemensamma grundläggande principer för integrering av romer

De tio gemensamma grundläggande principerna diskuterades vid det första mötet i EU:s plattform för integrering av romer 2009 i Prag. De infördes senare som en bilaga till slutsatserna från ett möte i rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) som hölls den 8 juni 2009.

1. Konstruktiv, pragmatisk och icke-diskriminerande politik

Politik som syftar till romers integrering respekterar och förverkligar Europeiska unionens centrala värderingar, vilka inbegriper mänskliga rättigheter och mänsklig värdighet, icke-diskriminering och lika möjligheter samt ekonomisk utveckling. Politik för romers integrering införlivas i allmän politik, särskilt på områdena utbildning, sysselsättning, sociala frågor, bostäder, hälso- och sjukvård samt säkerhet. Syftet med denna politik är att ge romerna faktisk tillgång till lika möjligheter i medlemsstaternas samhällen.

2. Tydlig men inte exkluderande målinriktning

Tydlig men inte exkluderande inriktning på romerna är avgörande för initiativ till integrationspolitik. Detta innebär att man inriktar sig på romerna som målgrupp, men inte utesluter andra människor som lever under liknande socioekonomiska förhållanden. Detta tillvägagångssätt skiljer inte på åtgärder som är inriktade på romer och på allmänpolitiska initiativ. Dessutom måste i förekommande fall hänsyn också tas till de förmodade konsekvenserna av mer allmän politik och beslut om social integrering av romer.

3. Interkulturell strategi

Det behövs en interkulturell strategi som omfattar såväl romer som människor från annan etnisk bakgrund. Eftersom interkulturell inläring och interkulturella färdigheter är avgörande för effektiv kommunikation och politik bör de främjas samtidigt som man bekämpar fördomar och stereotyper.

4. Målet om integrering

All integrationspolitik syftar till att integrera romerna i samhället i övrigt (allmänna utbildningsinstitutioner, vanliga arbetstillfällen och vanliga bostäder). När det fortfarande finns delvis eller helt segregerade utbildningar eller bostadsområden, måste politiken för romers integrering syfta till att få bort dem. Utveckling av artificiella och separata arbetsmarknader för romer ska undvikas.

5. Medvetenhet om jämställdhetsdimensionen

Politiska initiativ för romers integrering måste ta hänsyn till romska kvinnors behov och förhållanden. De bör handla om frågor som diskriminering på flera grunder och problem med tillgång till hälso- och sjukvård samt barnomsorg, men även misshandel i hemmet och utnyttjande.

6. Överföring av evidensbaserad politik

Det är synnerligen viktigt att medlemsstaterna drar lärdom av sina egna erfarenheter av att utforma initiativ för romers integrering och delar sina erfarenheter med andra medlemsstater. Det är allmänt känt att utformningen, genomförandet och uppföljningen av politik för romers integrering kräver välgrundade och regelbundet insamlade socioekonomiska uppgifter. I tillämpliga fall beaktas också såväl inomeuropeiska som utomeuropeiska exempel på och erfarenheter av social integrationspolitik avseende andra sårbara grupper.

7. Användning av EU-instrument

Vid utformningen och genomförandet av sin politik för romers integrering är det av avgörande betydelse att medlemsstaterna fullt ut använder sig av EU-instrument, inbegripet rättsliga instrument (direktivet om likabehandling oavsett ras, rambeslutet om rasism och främlingsfientlighet), finansiella instrument (Europeiska socialfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, föranslutningsinstrument) och samordningsinstrument (de öppna samordningsmetoderna). Medlemsstaterna måste se till att användningen av finansiella instrument överensstämmer med dessa gemensamma grundläggande principer och använda sig av expertis inom Europeiska kommissionen när det gäller utvärderingen av politik och projekt. Inbördes utvärdering och överföring av bästa metoder underlättas också på expertnivå genom Euroma (europeiskt nätverk för social integration och romer inom ramen för strukturfonderna).

8. Regionala och lokala myndigheters delaktighet

Medlemsstaterna måste i nära samarbete med regionala och lokala myndigheter utforma, utveckla, genomföra och utvärdera politiska initiativ för romers integrering. Dessa myndigheter spelar en nyckelroll för politikens praktiska genomförande.

9. Det civila samhällets delaktighet

Medlemsstaterna måste också utforma, utveckla, genomföra och utvärdera politiska initiativ för romers integrering i nära samarbete med det civila samhällets aktörer, till exempel icke-statliga organisationer, arbetsmarknadens parter och universitets-/forskarvärlden. Det är ett faktum att det civila samhällets delaktighet är avgörande för såväl uppbyggandet av expertis som spridningen av de kunskaper som krävs för att stimulera till offentlig debatt och ansvarighet under hela den politiska processen.

10. Aktivt deltagande av romerna

Politikens effektivitet stärks genom att romer inbegrips i varje skede av processen. Romernas deltagande måste ske på både nationell och europeisk nivå genom bidrag från romska experter och tjänstemän och genom samråd med en rad romska aktörer vid utformningen, genomförandet och utvärderingen av politiska initiativ. Det är av avgörande betydelse att integrationspolitiken grundar sig på öppenhet och insyn och på lämpligt och effektivt sätt tar itu med svåra eller tabubelagda frågor. Stöd för romernas fulla deltagande i det offentliga livet, uppmuntran till deras aktiva medborgarskap och utveckling av deras mänskliga resurser är också av avgörande betydelse.

Sammanfattning

II

Kommissionen konstaterar att förutom beloppet 1,5 miljarder euro, som motsvarar anslaget för investeringsprioritering 9.2 i ESF, ges ytterligare finansiering för integrering av romer via ett antal andra investeringsprioriteringar i både ESF och Eruf.

IV

Kommissionen påminner om att antidiskriminering är en övergripande princip som ska beaktas under utarbetandet och genomförandet av partnerskapsavtal och operativa program inom alla ESI-fonder (enligt artikel 7 i förordningen om gemensamma bestämmelser).

Enligt partnerskapsprincipen, såsom föreskrivs i förordningen om gemensamma bestämmelser (artikel 5) och i den europeiska uppförandekoden, ska berörda partner delta i utformningen och genomförandet av partnerskapsöverenskommelser och operativa program (även i övervakningskommittéerna enligt artikel 48 i förordningen om gemensamma bestämmelser) i de operativa programmen inom ramen för ESF och Eruf.

V

Kommissionen konstaterar att den inom ramen för sina ansvarsuppgifter enligt delad förvaltning hjälper medlemsstaterna att se till att de ändringar som införts för perioden 2014–2020 leder till projekt som bättre bidrar till romernas integrering, t.ex. genom bedömningar av uppfyllandet av relevanta förhandsvillkor, vägledning eller via kommissionens rådgivande roll i övervakningskommittéerna.

VI

Kommissionen är medveten om att det är svårt att övervaka att EU-finansierade projekt på ett verkningsfullt sätt bidrar till romernas integrering på grund av objektiva rättsliga hinder för insamling av uppgifter som grundar sig på etnicitet och att den explicita, men inte exklusiva, målinriktningen ofta leder till att romer inte är den enda grupp som mottar stöd avsett för marginaliserade befolkningsgrupper.

Kommissionen anser dock att övervakningen av romernas integrering kommer att förbättras betydligt under perioden 2014–2020 på grundval av ESF:s investeringsprioritering 9.2, de relevanta specifika målen i ESF:s och Erufs operativa program och användningen av ESF:s gemensamma outputindikator för deltagare samt programspecifika indikatorer och mål.

Rekommendation 1

Kommissionen konstaterar att denna rekommendation riktas till medlemsstaterna.

Rekommendation 1 a)

Kommissionen påminner om att nivån på stödet från de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonder) till marginaliserade befolkningsgrupper som romer endast kan vara vägledande eftersom medlemsstaterna bara är skyldiga att lämna ekonomiska uppgifter när den särskilda investeringsprioriteringen 9.2 i ESF väljs och/eller när specifika mål/indikatorer har fastställts inom ramen för andra relevanta tematiska mål i ESF och Eruf.

Rekommendation 1 b)

Kommissionen betonar att om förordningen om gemensamma bestämmelser innehåller ett allmänt förhandsvillkor rörande antidiskriminering för alla ESI-fonder ska bedömningen av uppfyllandet begränsas till de kriterier som fastställs i förordningarna om ESI-fonderna. Dessutom bör subsidiaritetsprincipen respekteras i beslut om specifika och lämpliga politiska åtgärder – inklusive innehållet i strategier – inom ramen för nationella och regionala befogenheter.

Medlemsstaterna förväntades inbegripa specifika mål i sina operativa program om de hade valt den särskilda investeringsprioriteringen 9.3 i ESF: "åtgärder mot all slags diskriminering och främjande av lika möjligheter". Så är särskilt fallet för medlemsstater med landsspecifika rekommendationer på detta område.

Rekommendation 1 c)

I artikel 5 i förordningen om gemensamma bestämmelser anges att relevanta företrädare för civilsamhället inbegrips i principerna om partnerskap och flernivåstyre. Enligt artikel 5.2 i förordningen ska partnererna bland annat delta i utarbetandet av partnerskapsöverenskommelser och under utformningen och genomförandet av programmen.

Rekommendation 2 a)

Kommissionen godtar rekommendationen, anser att den bör genomföras genom operativa program och betonar att den redan vidtar åtgärder i den riktningen.

Såsom påpekas i punkt 38 utfärdade kommissionen 2015 ett tematiskt vägledningsdokument till medlemsstaterna om hur EU:s struktur- och investeringsfonder ska användas för att bekämpa utbildningsmässig och geografisk segregation. Medlemsstaterna uppmanas att följa vägledningsdokumentets bestämmelser i programplaneringen och genomförandet för att förebygga och hantera både utbildnings- och bostadsmässig segregation av marginaliserade befolkningsgrupper.

Kommissionen är fullständigt medveten om att ett ändamålsenligt genomförande ute på fältet är avgörande. Kommissionen anlitar därför sakkunniga för att hjälpa medlemsstaterna att genomföra vägledningsdokumentet, främst med inriktning på Tjeckien, Slovakien, Ungern, Rumänien och Bulgarien.

Det är i regel medlemsstaterna som bör ta initiativ till omfördelningar och ändringar av de operativa programmen.

Rekommendation 2 b)

Kommissionen godtar rekommendationen och anser att den redan vidtar åtgärder i den riktningen.

Kommissionen kommer till fullo att utnyttja de nationella lägesrapporterna, även vid övervakningskommitténs möten, för att uppmana och uppmuntra medlemsstaterna att när så krävs förstärka åtgärder som stöds av ESI-fonderna för att bättre hantera identifierade problem som rör romer. Efter denna diskussion kan medlemsstaterna lämna in ansökningar om ändringar av de operativa programmen enligt artikel 30.1 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

Kommissionen konstaterar dessutom att den i enlighet med artikel 23.1 a i samma förordning endast får använda sina befogenheter för att begära att medlemsstaterna omprogrammerar sina operativa program för att hantera de problem som rör romer som identifierats i de landsspecifika rekommendationerna och om det krävs en omfördelning för att lösa problemen.

Rekommendation 3

Kommissionen konstaterar att denna rekommendation riktas till medlemsstaterna.

Möjligheten att finansiera hållbara åtgärder för att på ett ändamålsenligt sätt stödja integreringen av romer behandlas på olika sätt i förordningarna om ESI-fonderna.

För det första är långsiktiga (sjuåriga) åtgärder möjliga under programperioden 2014–2020 och projektens löptid bör motsvara de planerade målen.

För det andra innehåller ESF-förordningen en ram för att bättre spåra positiva resultat när det gäller inkludering av marginaliserade befolkningsgrupper (däribland romer) via den gemensamma outputindikatorn och de mer långsiktiga resultatindikatorerna, vars syfte är att stödja hållbarheten hos ESF-finansierade åtgärder för marginaliserade grupper av romer.

För det tredje, och när det gäller infrastrukturprojekt som finansieras via Eruf, bör medlemsstaterna, precis som för alla sektorer, överväga hur projektets hållbarhet kan garanteras i de fall där detta är relevant efter det att projektet avslutats (t.ex. underhåll).

Rekommendation 4

Kommissionen godtar denna rekommendation och kommer att ta hänsyn till den i så stor utsträckning som möjligt under nästa programperiod.

När det gäller finansieringsperioden 2014–2020 bör det noteras att målen för integrering av romer redan ingår i ramen för ESI-fonderna, eftersom de operativa programmen för de medlemsstater för vilka förhandsvillkoret för romer är tillämpligt har utformats på det sättet.

Det är i första hand medlemsstaterna som ska ta initiativ till att se över de operativa programmen. Enligt förordningen om gemensamma bestämmelser ska ansökningar om ändring av program som lämnats in av en medlemsstat vederbörligen motiveras och ska särskilt ange hur ändringarna förväntas påverka unionens strategi för smart och hållbar tillväxt för alla och de specifika målen i programmet.

Inom den rättsliga ramen för 2014–2020 ska den förvaltande myndigheten för det berörda operativa programmet upprätta ett system för att i elektronisk form registrera och lagra uppgifter om varje verksamhet som är nödvändig för bland annat övervakning och utvärdering, vilka är föremål för revisioner. Detta avser finansiella uppgifter samt output och resultat.

Rekommendation 5

Kommissionen konstaterar att rekommendationen riktas till medlemsstaterna och påpekar att förutom de rättsliga begränsningarna för insamling av uppgifter på grund av etnicitet i vissa medlemsstater, omfattas eventuella särskilda indikatorer för romer av uppgiftsskyddssystemet (artikel 8 i direktiv 95/46/EG), för s.k. känsliga uppgifter. Enskilda personer behåller rätten att vägra att ge sitt samtycke till att uppgifter samlas in. Uppgifter om antalet romer som deltar i verksamhet som finansieras av ESI-fonderna bygger därför främst på självdeklarationer.

Rekommendation 6

Kommissionen konstaterar att denna rekommendation riktas till medlemsstaterna.

Kommissionen betonar dock att ett fullständigt genomförande när det gäller möjligheten att låta ESF finansiera eventuella åtgärder för social integration, oavsett om det finns en koppling till sysselsättning, skulle kräva en fördragsändring för att ändra ESF:s uppdrag enligt artikel 162.

Kommissionen anser dessutom att ESF-förordningen, i dess nuvarande lydelse och tolkad i enlighet med artikel 162 i EUF-fördraget, redan bidrar till att hantera frågan om romers integrering på ett rättsligt korrekt sätt genom det tematiska målet för social integration.

I detta sammanhang kan ESF finansiera åtgärder för integrering av romer, under förutsättning att åtgärderna ingår i en integrerad uppsättning åtgärder som syftar till att, även indirekt, föra romerna närmare arbetsmarknaden.

Denna rättsliga tolkning av stödberättigande för åtgärder för integrering av romer inom ramen för ESF meddelades till medlemsstaterna i november 2015.

Kommissionen anser därför inte att det föreligger någon rättsosäkerhet.

Rekommendation 7

Kommissionen godtar rekommendationen och kommer att beakta den vid utarbetandet av nästa fleråriga budgetram när den undersöker kriterierna för fördelning av medel, den roll som problem med social integration bör spela samt behovet av att avsätta ytterligare medel för att stödja marginaliserade befolkningsgrupper.

Rekommendation 8 a)

Kommissionen godtar inte denna rekommendation.

Kommissionen är alltid villig att samarbeta med medlemsstaterna, men med tanke på de olika nationella situationerna och strategierna och behovet av att respektera subsidiaritetsprincipen, anser den inte att det är genomförbart eller lämpligt att ta fram en gemensam metod på detta område.

Rekommendation 8 b)

Kommissionen godtar inte rekommendationen eftersom den anser att denna fråga bör vara medlemsstaternas sak att avgöra, i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen planerar inte heller att samla in statistiska uppgifter om etnicitet i arbetskraftsundersökningen eller i EU:s statistik över inkomst och levnadsvillkor. Att samla in uppgifter om den romska befolkningsgruppen är mycket svårt tekniskt och rättsligt sett, och dessutom dyrt.

Inledning

12

Kommissionen konstaterar att förutom beloppet 1,5 miljarder euro, som motsvarar anslaget för investeringsprioritering 9.2 i ESF, ges ytterligare finansiering för integrering av romer via ett antal andra investeringsprioriteringar i både ESF och Eruf.

Iakttagelser

30

Under programperioden 2007–2013 följde ESF-förordningen en allmän strategi som inte inriktades just på romer, utan på missgynnade grupper rent generellt. I det sammanhanget täcktes integrering av romer av prioriteringen "stärka missgynnade gruppers sociala integration".

En del medlemsstater har till och med valt att uttryckligen täcka frågan om romers integrering i sina nationella strategiska referensramar för programplaneringen av strukturfonderna under perioden 2007–2013.

34

Kommissionen konstaterar att det i EU-ramen uttryckligen anges att "medlemsländerna måste först och främst se till att romerna inte utsätts för diskriminering utan behandlas som alla andra EU-medborgare, med lika tillgång till alla grundläggande rättigheter enligt vad som fastställs i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna". Likabehandling är därför en övergripande princip och anses vara en nödvändig förutsättning för en effektiv integrering av romer. EU-institutionerna och medlemsstaterna har ett gemensamt ansvar för att förbättra den sociala integrationen av romer med hjälp av alla instrument och politiska åtgärder enligt sina respektive befogenheter, men enligt subsidiaritetsprincipen har medlemsstaterna det främsta ansvaret och den främsta behörigheten att förändra situationen för marginaliserade befolkningsgrupper.

39

Partnerskap kombinerat med flernivåstyre är sedan länge en central princip för delad förvaltning av medel (en princip som tillämpades även under de föregående programperioderna), och den anges därför också i artikel 5 i förordningen om gemensamma bestämmelser, som styr ESF-fonderna för 2014–2020. Den uppförandekod som kommissionen antog genom en delegerad förordning hjälper medlemsstaterna att organisera partnerskapen och täcker ett antal praktiska frågor, t.ex. parternas representativitet, urvalsförfaranden, förfarandekrav för att se till att det i god tid anordnas ett meningsfullt och öppet samråd samt principen om att parterna ska vara företrädare genom hela programcykeln, även i övervakningskommittéerna.

40

Kommissionen påpekar att den har bidragit med betydande finansiering till de två gemensamma program som nämns (Romact och Romed).

44

Spanien sätter inte upp mål för antidiskriminering i sin nationella strategi för integrering av romer, men betonar behovet av komplementaritet och synergier med den andra planen för medborgarskap och integration 2011–2014 och med den nationella strategin mot rasism, diskriminering, främlingsfientlighet och intolerans, som innehåller konkreta åtgärder för att bekämpa diskriminering.

45

Såsom anges i Ungerns strategi för integrering av romer omfattar målet för politiken för social integration inte bara romer, utan det riktas mot en bredare grupp. Målen är att minska antalet människor som lever i fattigdom eller socialt utanförskap, reducera den sociala eftersläpningen för missgynnade barn och minska de sociala skillnaderna mellan romer och icke-romer. Målen behandlas på ett övergripande sätt via fem områden: förbättra arbetsmarknadsmöjligheterna för långtidsarbetslösa i aktiv ålder, minska barnfattigdomen, lösa socialiseringsrelaterade och sociokulturella nackdelar, hantera nackdelar i samband med utbildning och arbetsmarknad för romska kvinnor samt hantera utvecklingskillnaderna i missgynnade områden.

49

I 2015 års bedömning av framstegen med genomförandet av Bulgariens nationella plan för integrering av romer konstaterade kommissionen mycket riktigt att den nationella kontaktpunkten för romer "saknar personalresurser och politiska resurser för att effektivt fullgöra sitt uppdrag och styra framstegen på ett övertygande sätt". Genomförandet av de nationella planerna för integrering av romer är emellertid starkt beroende av ESI-fonderna. Detta innebär att de nationella kontaktpunkternas arbete i praktiken stöds av kompletterande strukturer. En departementsöverskridande arbetsgrupp för planering och samordning av insatser som stöds av ESI-fonderna 2014–2020 inrättades 2015 under ledning av den centrala samordningsenheten för ESI-fonderna, med deltagande av den nationella kontaktpunkten samt berörda ministerier på vice ministernivå (arbetsmarknad, utbildning, hälsa, regional utveckling, jordbruk), sakkunniga (samordnare inom den nationella handlingsplanens sex prioriterade områden) samt kommunala representanter.

50 Andra strecksatsen

Kommissionen konstaterar att den rådande politiska situationen ger upphov till en utveckling som kan leda till ökad uppmärksamhet på romers problem i Bulgarien.

51 Första strecksatsen

I Bulgarien sker den årliga övervakningen av genomförandet av den nationella strategin för integrering av romer på grundval av administrativ rapportering från alla berörda institutioner och kommuner, och den kommer att stärkas ytterligare genom ett nytt övervakningssystem som ska vara klart till slutet av december 2016.

54

Se kommissionens svar på punkt 50 beträffande Bulgarien.

60

Kommissionen instämmer inte i revisionsrättens iakttagelse om att det råder rättsosäkerhet. ESF:s uppdrag enligt artikel 162 i EUF-fördraget är att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för arbetstagare på den inre marknaden. Att tillämpa tematiskt mål 9 om social integration i enlighet med artikel 162 i EUF-fördraget innebär därför att ESF kan finansiera alla åtgärder för integrering av romer som ingår i en integrerad uppsättning åtgärder som bidrar, även indirekt, till att föra romerna närmare arbetsmarknaden. Denna rättsliga tolkning av stödberättigande för åtgärder för integrering av romer inom ramen för ESF har förtydligats och meddelades till medlemsstaterna i november 2015. ESF-stödet kan kompletteras ytterligare med andra instrument som medlemsstaterna kan använda för att tillgodose de grundläggande behoven och ge materiellt stöd till romer, såsom fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead).

Kommissionen konstaterar även att revisionsrätten endast har tagit med slutförda bostadsprojekt som finansierats av Eruf i sitt urval. Med tanke på ändringsdatumet för förordningen och den ledtid som krävs för utarbetandet av sådana projekt pågick ett antal projekt fortfarande vid tidpunkten för granskningen.

61

Kommissionen påpekar att det inte fanns några lagstadgade krav för sådana indikatorer i programmet. När det gäller ESF krävs dock enligt bilaga XXIII rapportering om både minoriteters och missgynnade gruppers faktiska deltagande i ESF-insatser.

Kommissionen konstaterar att ESF liksom under programperioden 2007–2013 följde en allmän strategi för att stödja missgynnade grupper. Medlemsstaterna fick själva fastställa målgrupper samt de särskilda mål och indikatorer som skulle användas utifrån de problem som de hade angett i sina nationella reformprogram och nationella handlingsplaner för social integration.

62

Frånvaron av ekonomisk information beror på att ESF-stödet inte enbart inriktades på den romska befolkningsgruppen.

64

Ungern och Tjeckien inledde t.ex. Eruf-stödda åtgärder som riktades mot mindre gynnade bostadsområden befolkade av romer före ändringen.

65

Kommissionen konstaterar att enskilda personer enligt EU:s rättsliga ram om uppgiftsskydd har rätt att vägra att ge sitt samtycke till insamling av uppgifter om etnicitet. Insamlade uppgifter om etnicitet kan därför vara otillförlitliga som underlag för beslut om nödvändig finansiering av romers integrering.

Ett fåtal medlemsstater (t.ex. Ungern och Slovakien) har infört antingen etniska eller socioekonomiska standardindikatorer (t.ex. fattigdomskartor, segregerade bostadsområden i stads- och landsbygdsområden, människor som lever i extrem fattigdom) för att fastställa behov och nödvändig finansiering. Genom dessa metoder säkerställs romska befolkningsgruppers deltagande.

Se även punkt 87 i revisionsrättens rapport.

Insamling av uppgifter om etnicitet är dessutom förbjuden i flera medlemsstater.

68

Kommissionen påpekar att det i det berörda operativa programmet tydligt och upprepade gånger anges att utbildningsåtgärder bör leda till inkluderande utbildning och desegregering, och det finns även en särskild indikator för antalet utbildningsanstalter som deltar i desegregeringsprogram.

Ansökningsomgångarna för de operativa programmen innehåller mer uppgifter om de särskilda kraven för utbildningsåtgärder. Programövervakningskommittéerna, där kommissionen även deltar som rådgivande medlem, rådfrågas om ansökningsomgångarna.

Vägledningsdokumentet om användning av ESI-fonder för desegregering innehåller en metodisk vägledning som ska följas vid utformningen av ansökningsomgångar och genomförandet av projekt.

Under förhandlingarna beaktade Ungern dessutom de gällande landsspecifika rekommendationerna och valde det relevanta integrerade projekt som kan ge stöd till romska befolkningsgrupper.

Kommissionen begärde 2015 kompletterande upplysningar från de ungerska myndigheterna om stödet till utveckling av offentlig utbildning och vill gärna se en mer detaljerad beskrivning av tillgänglig finansiering på detta område.

Ruta 5 – Inga åtgärder för desegregering på utbildningsområdet inom ramen för ESI-fonderna i Ungern

Kommissionen konstaterar att en lokal plan för jämlik utbildning är en förutsättning för lokala myndigheter som ansöker om medel för åtgärder som stöds av ESI-fonderna.

I det operativa programmet Utveckling av mänskliga resurser inom Eruf/ESF 2014–2020 görs ett tydligt och upprepat åtagande för desegregering, och det finns ett antal åtgärder som inriktas på desegregering (t.ex. utbildning och bostäder).

När det gäller detaljnivån för dessa åtgärder i de operativa programmen, se kommissionens svar på punkt 68.

69

Kommissionen konstaterar att ett antal andra investeringsprioriteringar från både ESF och Eruf som omfattas av de tematiska målen 8, 9 och 10 i förordningen om gemensamma bestämmelser och rör sysselsättning, social integration och utbildning också stöder integrering av romer med avsevärda belopp inom områden som inkluderande utbildning, subventionerat boende samt tillgång till sociala tjänster och hälsovårdstjänster. I förekommande fall bidrar de även till att genomföra de landsspecifika rekommendationerna (t.ex. för förskole- och utbildningsinfrastruktur).

Detta överensstämmer med tillämpningen av gemensam grundläggande princip 2 om en "tydlig men inte exkluderande målinriktning" och 4 om "målet om integrering". Enligt dessa principer bör integrering av romer ingå i allmänna åtgärder för social integration och fattigdomsminskning, för att förhindra att romska befolkningsgrupper blir ännu mer isolerade.

Ett bra exempel på detta återfinns i Slovakien operativa program om mänskliga resurser, vilket revisionsrätten bekräftar i ruta 8. Slovakien samtyckte till kommissionens rekommendation om att inrätta ett operativt program med finansiering ur flera fonder och två särskilda prioriterade områden för ESF respektive Eruf, vart och ett med en rad särskilda mål som ska genomföras på ett integrerat sätt.

73

Kommissionen konstaterar att investeringsprioritering 9.2 systematiskt har valts i de operativa programmen för de medlemsstater som har den största andelen romsk befolkning (dvs. Bulgarien, Tjeckien, Ungern, Rumänien och Slovakien) och de medlemsstater som fick en landsspecifik rekommendation om integrering av romer.

I Spanien innehåller det nationella operativa programmet för social integration, som gäller hela landet, bestämmelser om integrering av romer enligt investeringsprioritering 9.2.

I syfte att tillämpa ett integrerande tillvägagångssätt kom Spanien överens med kommissionen om att genomföra omfattande åtgärder för social integration inom investeringsprioritering 9.1, som riktas mot flera sårbara undergrupper, bland annat romer. När det gäller Andalusien riktas en åtgärd som ingår i det regionala operativa programmet inom ESF i investeringsprioritering 9.1, som benämns "Diseño Y Ejecución De Estrategias Locales de Empleabilidad e Inserción Social de las Personas en Situación o Riesgo de Exclusión Social" mot särskilda lokala områden som lider av fattigdom och socialt utanförskap. Åtgärden ger stöd till sysselsättning, bostäder, social integration, utbildning osv. Kommissionen anser att den romska befolkningsgruppen i Andalusien kan täckas effektivt av den ovannämnda åtgärden, och även av det nationella operativa programmet.

När det gäller Ungern har det operativa programmet Mänskliga resurser – som under programperioden 2014–2020 har en kompletterande utformning och täcker Ungerns sex konvergensregioner – ett anslag för investeringsprioritering 9.2 som en del av prioritering 1, och har ett transnationellt samarbets- och finansieringsinstrument i prioritering 5.

75

När det gäller det ekonomiska stöd som görs tillgängligt för medlemsstaterna inom ramen för sammanhållningspolitiken konstaterar kommissionen att fördelningen av medel sker enligt en fördelningsnyckel som grundas på kriterier kopplade till det övergripande sammanhållningsmålet, vilket innebär att de främst avspeglar deras utvecklingsnivå. I detta avseende avspeglar nivån på det ekonomiska stödet även medlemsstaternas och regionernas finansieringskapacitet och hjälper dem att lösa sina viktigaste problem, även i samband med social integration. Medlemsstaternas skyldighet att fördela en viss minimiandel av medlen till ESF (artikel 92.4 i förordningen om gemensamma bestämmelser), skyldigheten att öronmärka minst 20 % av dessa ESF-medel till tematiskt mål 9, "Främja social delaktighet, bekämpa fattigdom och diskriminering" (artikel 4.2 i ESF-förordningen), och behovet av att koncentrera stödet med beaktande av relevanta landsspecifika rekommendationer (artikel 18 i förordningen om gemensamma bestämmelser), garanterar att tillräckligt stöd från ESI-fonderna finns tillgängligt för alla medlemsstater där integrationen av romer är en särskild utmaning för att hjälpa dem att hantera detta.

79

Kommissionen konstaterar att det är vanligt att antidiskrimineringsåtgärder tas med i särskilda mål och exempel på åtgärder från andra investeringsprioriteringar, bland annat 9.2 och 9.1.

I Ungern behandlas antidiskriminering som ett övergripande inslag i förhandlingarna om partnerskapsöverenskommelser och i struktureringen av anslagen till de operativa programmen. Medlemsstaterna väljer själva hur de vill gå till väga.

Även om investeringsprioritering 9.3 inte har valts som en investeringsprioritering i Bulgarien integreras upplysningsåtgärder om antidiskriminering som syftar till att komma till rätta med stereotyper och främja etniska befolkningsgruppers kulturella identitet i de båda operativa programmen "Mänskliga resurser" och "Vetenskap och utbildning för smart tillväxt", som ett verktyg för att förebygga diskriminering och främja lika möjligheter.

I Rumänien har man i det ESF-finansierade operativa programmet Humankapital (HCOP) inställningen att socialt utanförskap inte är relaterat till etnicitet, utan till fattigdom i allmänhet. Programmet inriktas därför uttryckligen på romer, men utan att andra marginaliserade befolkningsgrupper och missgynnade grupper utesluts.

83

Se kommissionens svar på punkt 39:

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 84–85

Kommissionen betonar att förutom de rättsliga begränsningarna för insamling av uppgifter på grund av etnicitet i vissa medlemsstater, har enskilda personer rätt att vägra att ge sitt samtycke till att uppgifter samlas in. Uppgifter om antalet romer som deltar i ESF-finansierad verksamhet bygger mycket riktigt främst på självdeklarationer. Alla deltagare i investeringsprioritering 9.2 kan dock anses ingå i marginaliserade befolkningsgrupper såsom romer, vilket kommer att underlätta rapporteringen om denna målgrupp under programperioden 2014–2020.

Kommissionens gemensamma svar avseende punkterna 86 och 87

Kommissionen påpekar att byrån för grundläggande rättigheter inte är ett behörigt organ för att tolka EU-rättsliga bestämmelser.

Kommissionen betonar att insamling av uppgifter om etnicitet är olaglig i vissa medlemsstater och att det är en nationell behörighet. Om uppgifterna inte kan samlas in på lagligt sätt blir frågan om deras behandling irrelevant.

De praktiska alternativ för att samla in uppgifter om etnicitet som revisionsrätten nämner omfattas mycket riktigt av starka begränsningar för övervakningsändamål, även om de kan ge kvalitativa belägg för ESF-stöd till romska deltagare i ESF.

Eftersom uppgifterna baseras på självdeklarationer och kräver samtycke kan de vara mindre tillförlitliga (svarsgraden kan vara låg på grund av motstånd mot självdeklarationer och/eller mot att svara, och svaren kan vara partiska). Stickprovsurval och extrapolering kan också hindras av osäkerhet kring den faktiska population som observeras.

I den nationella strategi för integrering av romer som den rumänska regeringen antog 2015 används uppgifter från 2011 års folkräkning som referens, baserat på heteroidentifiering: självdeklarerade romer utgör 3,3 % av befolkningen, eller 621 573 personer.

I strategin bekräftar de rumänska myndigheterna att uppskattningen av den romska befolkningsgruppen varierar och strategin hänvisar till Europarådets och Världsbankens uppskattningar, men baslinjen fastställs fortfarande enligt folkräkningen.

I det operativa programmet Mänskligt kapital (medfinansierat av ESF) beaktas i stället Europarådets uppskattning att det finns 1,85 miljoner rumänska romer. Baslinjen och uppgifterna om etnicitet för övervakningsändamål är följaktligen fortfarande problematiska.

88

Under 2007–2013 fanns det inget krav att rapportera romer som en separat kategori och följaktligen inte heller att samla in sådana uppgifter från stödmottagarna.

Medlemsstaterna var endast skyldiga att rapportera (och samla in uppgifter) om egenskaperna hos deltagarna i ESF-insatser. Uppgifter om romska deltagare rapporterades i kategorin "Minoriteter" eller "Andra missgynnade personer" i uppdelningen av deltagare per sårbar grupp, enligt nationella regler.

I de operativa programmen 2007–2013 användes inte heller gemensamma outputindikatorer relaterade till romer som visades i de relevanta operativa programmen som "programindikatorer" och sammanställdes på EU-nivå.

Romer skulle endast ha rapporterats som en separat kategori i de årliga genomföranderapporterna om en sådan specifik indikator hade valts för det operativa programmets mål.

89

För Spanien var den romska befolkningsgruppen inte en särskild målgrupp för många av insatserna 2007–2013, och därför fanns det ingen skyldighet att ange deltagarnas etnicitet. Såsom rådet bekräftar i sin rekommendation om effektiv integrering av romer kan insamling av uppgifter på etniska grunder vara en känslig fråga, och medlemsstaterna bör i enlighet med subsidiaritetsprincipen kunna välja sina egna övervakningsprinciper.

90

För programperioden 2014–2020 innehåller de operativa programmen bestämmelser för att säkerställa enhetliga uppgifter. Där betonas även behovet av att alla definitioner måste finnas tillgängliga för alla stödmottagare. Kommissionen tillhandahåller även praktisk vägledning om hur indikatordefinitionernas enhetlighet kan säkerställas.

Det finns även ett nytt krav om att uppgifterna ska registreras och lagras elektroniskt för varje insats, så att de kan aggregeras när de behövs för övervakning, utvärdering, ekonomisk förvaltning, kontroll och revision (artikel 24.2 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 480/2014).

Rumänien har tre typer av indikatorer. De ingår i det operativa programmet Humankapital 2014–2020, som innehåller output- och resultatindikatorer på programnivå. Dessa indikatorer fastställdes senare i de särskilda riktlinjer som åtföljer varje infordran av intresseanmälningar.

91

När det gäller särskilt sårbara grupper är det ibland bäst att inte fastställa kvantifierade resultatmål (i motsats till outputmål) för att förebygga "russinplockningseffekter" (dvs. att mindre missgynnade grupper väljs för insatser för att uppnå en högre framgångsfrekvens).

För programperioden 2014–2020 ska målen fastställas på insatsnivå för varje relevant resultatindikator (se bilaga III till kommissionens delegerade förordning (EU) nr 480/2014).

92

Bilaga I till ESF-förordningen för 2014–2020 innehåller ingen exakt indikator för romska deltagare, men övervakningen av romernas integration kommer att förbättras avsevärt i fall där specifika indikatorer överenskomms i de operativa programmen eller om ett särskilt mål endast riktas mot den romska befolkningsgruppen.

Insamlingen av uppgifter om enskilda deltagare kommer dessutom att öka de insatsansvariga organens och de förvaltande myndigheternas möjligheter att sammanställa och övervaka uppgifter om romska deltagare, inklusive resultat.

När det gäller insatser som endast inriktas på romer kommer detaljerad information om de socioekonomiska egenskaperna, arbetsmarknadssituationen och resultaten för ESF-deltagarna att samlas in via gemensamma output- och resultatindikatorer samt via eventuella kompletterande indikatorer som överenskommit för det operativa programmet. Detta gäller även investeringsprioriteringar som inte enbart inriktas på romer, men för vilka det operativa programmet har en särskild indikator för romer. Dessa ska registreras och lagras på insatsnivå enligt bilaga III till kommissionens delegerade förordning (EU) nr 480/2014 av den 3 mars 2014.

93

De brister som har påvisats av revisionsrätten korrigeras genom det gällande regelverket.

Medlemsstater som har stora utmaningar när det gäller social integrering av romer löser dessa med hjälp av den separata investeringsprioriteringen 9.2 för marginaliserade befolkningsgrupper som romer. I sådana fall kommer detaljerad information om de socioekonomiska egenskaperna, arbetsmarknadssituationen och resultaten för de ESF-deltagare som omfattas av investeringsprioriteringen att samlas in via de gemensamma output- och resultatindikatorerna.

Programspecifika indikatorer som är relaterade till romer kan dessutom ge specifik information om romer. I de antagna operativa programmen avser 69 programspecifika indikatorer romer, särskilt i Kroatien, Rumänien, Slovenien och Spanien.

Det förhandsvillkor som har införts på detta område kommer att bidra till att förbättra övervakningen av medlemsstaterna i det avseendet. Medlemsstaterna ska ha uppfyllt samtliga förhandsvillkor senast vid årsslutet 2016.

96

Kommissionen betonar att urvalskriterierna bör överensstämma med de specifika mål som fastställs i de operativa programmen. Om de specifika målen för de operativa programmen inte inriktas på romer, kommer urvalskriterierna därför att omfatta de missgynnade grupper som anges i de operativa programmens specifika mål.

När det gäller den berörda förvaltande myndigheten för Eruf i Bulgarien var målgruppen bredare än romer eftersom ansökningsomgångarna strukturerades på ett sådant sätt att alla marginaliserade befolkningsgrupper kunde omfattas, inte bara romer.

98

För programperioden 2014–2020 innehåller de operativa programmen bestämmelser för att säkerställa enhetliga uppgifter. Där betonas även behovet av att alla definitioner måste finnas tillgängliga för alla stödmottagare. Dessutom ger de operativa programmen praktisk vägledning om hur indikatordefinitionernas enhetlighet kan säkerställas.

Rapportering om indikatorer på programnivå var inte obligatorisk för Eruf 2007–2013. Indikatorer på projektnivå ingår i de relevanta ansökningarna och övervakas av medlemsstaterna.

Kommissionen mottar endast ansökningar om större projekt.

99

Under programperioden 2007–2013 krävdes inte gemensamma resultatindikatorer per målgrupp enligt EU:s regelverk.

”Sårbara grupper” kan därför användas för att rikta insatserna mot en bredare befolkning med liknande levnadsförhållanden som vissa romska grupper, utan differentiering av etniska skäl.

I det särskilda fall som nämns var den romska befolkningsgruppen inte en separat målgrupp i Andalusiens operativa program inom ESF under programperioden 2007–2013, utan behandlades som en del av den sårbara befolkning som riskerade social utestängning. Resultatmålen fastställdes för det totala antalet personer som riskerade social utestängning.

100

Två kommuner i Bulgarien kunde inte genomföra sina projekt på grund av den negativa allmänna opinionen i lokalområdet, men alla andra kommuner håller på att slutföra (eller har i vissa fall redan gjort det, t.ex. Devnja) sina framgångsrika projekt för subventionerade bostäder.

101

Kommissionen konstaterar att projektgenomförandet i vissa fall avvek från den ursprungliga planeringen, men att detta inte hade en direkt inverkan på målgrupperna.

102

Se kommissionens svar på punkt 91 beträffande ”russinplockningseffekter”.

103

Kommissionen betonar att det är lämpligt att använda kriterier som specifikt avser romer om de urvalskriterier som anges i ansökningsomgången specifikt riktas mot romer, vilket inte systematiskt var fallet för de 19 projekt som granskades av revisionsrätten.

Ruta 10 – Otydlig identifiering av målgruppen och bristande hänsyn till kulturella faktorer invercade negativt på genomförandet av ett hälsoprojekt (Bulgarien, projekt 4)

Omständigheten att den sårbara befolkningen inte kunde fastställas i förväg och att romerna därför inte uttryckligen nämndes som målgrupp berodde på att det fanns begränsningar i uppgifterna i det nationella kontrollregistret och att uppgifter på grundval av etnicitet inte samlades in.

När det gäller projektet för hälsokontroller i Bulgarien förklarade stödmottagaren att projektet inte riktades mot en särskild del av befolkningen av icke-diskrimineringskäl.

107

Den offentliga arbetsförmedlingen SEPE utsågs till förmedlande organ för detta operativa program först 2014, men SEPE:s deltagande vid övervakningskommitténs sista möte gav möjlighet till utbyte av bästa praxis, som blir särskilt användbar under den nuvarande programperioden.

118 Första strecksatsen

Se kommissionens svar på punkterna 81 och 88 om rapporteringskrav och svaret på punkt 91 beträffande "russinplockningseffekter".

118 Andra strecksatsen

För programperioden 2014–2020 innehåller de operativa programmen bestämmelser för att säkerställa enhetliga uppgifter. Där betonas även behovet av att alla definitioner måste finnas tillgängliga för alla stödmottagare. Dessutom ger de operativa programmen praktisk vägledning om hur indikatordefinitionernas enhetlighet kan säkerställas.

Slutsatser och rekommendationer

121

I ett flertal fall inriktades de valda projekten inte uttryckligen på romer, utan snarare på missgynnade/sårbara befolkningsgrupper, vilket beror på den allmänna strategi som kommissionen redogör för i sitt svar på punkt 30. Det är skälet till att de insamlade uppgifterna, inklusive ekonomiska uppgifter och uppgifter om använda indikatorer, inte specifikt rörde romer.

Kommissionen påminner också om att de regionala operativa programmen för 2007–2013 omfattade pilotprojekt för stöd till bostäder till förmån för sårbara grupper, bland annat romer. Dessa projekt utformades med särskild inriktning på ett integrerat tillvägagångssätt, och behandlade flera aspekter av mål för social integration. Tyvärr hade dessa projekt inte slutförts vid slutdatumet för revisionsrättens granskning, som inriktades på avslutade projekt.

Kommissionens svar

124

Kommissionen påminner om att vissa länder (t.ex. Ungern och Slovakien) identifierade integrering av romer som en viktig fråga i sina nationella strategiska referensramar för programperioden 2007–2013 och tog fram breda strategier för att hantera denna fråga, innan de nationella planerna för integrering av romer utformades mot bakgrund av EU:s politiska ram.

125

Kommissionen påpekar att rekommendationen från 2013 snarare är en förlängning av EU-ramen, som går längre än denna och innehåller nya områden som inte nämndes i meddelandet från 2011.

126

Kommissionen identifierade redan i sin bedömning 2012 de brister som revisionsrätten nämner.

Rekommendation 1

Kommissionen konstaterar att denna rekommendation riktas till medlemsstaterna.

Rekommendation 1 a)

Kommissionen påminner om att nivån på stödet från ESI-fonderna till marginaliserade befolkningsgrupper som romer endast kan vara vägledande eftersom medlemsstaterna bara är skyldiga att lämna ekonomiska uppgifter när den särskilda investeringsprioriteringen 9.2 i ESF väljs och/eller när specifika mål/indikatorer har fastställts inom ramen för andra relevanta tematiska mål i ESF och Eruf.

Rekommendation 1 b)

Kommissionen betonar att om förordningen om gemensamma bestämmelser innehåller ett allmänt förhandsvillkor rörande antidiskriminering för alla ESI-fonder ska bedömningen av uppfyllandet begränsas till de kriterier som fastställs i förordningarna om ESI-fonderna. Dessutom bör subsidiaritetsprincipen respekteras i beslut om specifika och lämpliga politiska åtgärder – inklusive innehållet i strategier – inom ramen för nationella och regionala befogenheter.

Medlemsstaterna förväntades inbegripa specifika mål i sina operativa program om de hade valt den särskilda investeringsprioriteringen 9.3 i ESF: "åtgärder mot all slags diskriminering och främjande av lika möjligheter". Så är särskilt fallet för medlemsstater med landsspecifika rekommendationer på detta område.

Rekommendation 1 c)

I artikel 5 i förordningen om gemensamma bestämmelser anges att relevanta företrädare för civilsamhället inbegrips i principerna om partnerskap och flernivåstyre. Enligt artikel 5.2 ska parterna bland annat delta i utarbetandet av partnerskapsöverenskommelser och under utformningen och genomförandet av programmen.

Rekommendation 2 a)

Kommissionen godtar rekommendationen, anser att den bör genomföras genom operativa program och betonar att den redan vidtar åtgärder i den riktningen.

Såsom påpekas i punkt 38 har kommissionen utfärdat ett tematiskt vägledningsdokument till medlemsstaterna om hur EU:s struktur- och investeringsfonder ska användas för att bekämpa utbildningsmässig och geografisk segregation. Medlemsstaterna uppmanas att följa vägledningsdokumentets bestämmelser i programplaneringen och genomförandet för att förebygga och hantera både utbildnings- och bostadsmässig segregation av marginaliserade befolkningsgrupper.

Kommissionen är fullständigt medveten om att ett ändamålsenligt genomförande ute på fältet är avgörande. Kommissionen anlitar därför sakkunniga för att hjälpa medlemsstaterna att genomföra vägledningsdokumentet, främst med inriktning på Tjeckien, Slovakien, Ungern, Rumänien och Bulgarien.

Det är i regel medlemsstaterna som bör ta initiativ till omfördelningar och ändringar av de operativa programmen.

Rekommendation 2 b)

Kommissionen godtar rekommendationen och anser att den redan vidtar åtgärder i den riktningen.

Kommissionen kommer till fullo att utnyttja de nationella lägesrapporterna, även vid övervakningskommitténs möten, för att uppmana och uppmuntra medlemsstaterna att när så krävs förstärka åtgärder som stöds av ESI-fonderna för att bättre hantera identifierade problem som rör romer. Efter denna diskussion kan medlemsstaterna lämna in ansökningar om ändringar av de operativa programmen enligt artikel 30.1 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

Kommissionen konstaterar dessutom att den i enlighet med artikel 23.1 a i samma förordning endast får använda sina befogenheter för att begära att medlemsstaterna omprogrammerar sina operativa program för att hantera de problem som rör romer som identifierats i de landsspecifika rekommendationerna och om det krävs en omfördelning för att lösa problemen.

128

När det gäller ESF betonar kommissionen att den bristande inriktningen på integrering av romer under programperioden 2007–2013 beror på den allmänna strategi för missgynnade grupper som tillämpats (se prioriteringen "stärka missgynnade gruppers sociala integration"). Det var därför upp till medlemsstaterna att fastställa vilka missgynnade grupper som de ville inrikta sig på, baserat på dessa personers behov och problem.

När det gäller indikatorer som särskilt avser romer fanns inga lagstadgade krav om detta.

Det bör dessutom noteras att urvalskriterierna bör överensstämma med de specifika mål som fastställs i de operativa programmen. Om de specifika målen för de operativa programmen inte inriktades på romer, omfattade urvalskriterierna därför de missgynnade befolkningsgrupper som angavs i de operativa programmens specifika mål.

129

Kommissionen konstaterar att förutom beloppet 1,5 miljarder euro, som motsvarar anslaget för investeringsprioritering 9.2 i ESF, ges ytterligare finansiering för integrering av romer via ett antal andra investeringsprioriteringar i både ESF och Eruf (se även kommissionens svar på punkt 69).

130

Kommissionen konstaterar att den inom ramen för sina ansvarsuppgifter enligt delad förvaltning hjälper medlemsstaterna att se till att de ändringar som införts för perioden 2014–2020 leder till projekt som bättre bidrar till romernas integrering, t.ex. genom bedömningar av uppfyllandet av relevanta förhandsvillkor, vägledning eller via kommissionens rådgivande roll i övervakningskommittéerna.

131

Kommissionen hänvisar till sitt svar på punkt 75 och anser att medlemsstaternas skyldighet att fördela en viss miniandel av medlen till ESF (artikel 92.4 i förordningen om gemensamma bestämmelser), skyldigheten att öronmärka minst 20 % av dessa ESF-medel till tematiskt mål 9, "Främja social delaktighet, bekämpa fattigdom och diskriminering" (artikel 4.2 i ESF-förordningen), och behovet av att koncentrera stödet med beaktande av relevanta landsspecifika rekommendationer (artikel 18 i förordningen om gemensamma bestämmelser), garanterar att tillräckligt stöd från ESI-fonderna finns tillgängligt för alla medlemsstater där integreringen av romer är en särskild utmaning för att hjälpa dem att hantera detta.

Rekommendation 3

Kommissionen konstaterar att denna rekommendation riktas till medlemsstaterna.

Möjligheten att finansiera hållbara åtgärder för att på ett ändamålsenligt sätt stödja integreringen av romer behandlas på olika sätt i förordningarna om ESI-fonderna.

För det första är långsiktiga (sjuåriga) åtgärder möjliga under programperioden 2014–2020, och projektens löptid bör motsvara de planerade målen.

För det andra innehåller ESF-förordningen en ram för att bättre spåra positiva resultat när det gäller inkludering av marginaliserade befolkningsgrupper (däribland romer) via den gemensamma outputindikatorn och de mer långsiktiga resultatindikatorerna, vars syfte är att främja hållbarheten hos ESF-finansierade åtgärder för marginaliserade grupper av romer.

För det tredje, och när det gäller infrastrukturprojekt som finansieras via Eruf, bör medlemsstaterna, precis som för alla sektorer, överväga hur projektets hållbarhet kan garanteras i de fall där detta är relevant efter det att projektet avslutats (t.ex. underhåll).

Rekommendation 4

Kommissionen godtar denna rekommendation och kommer att ta hänsyn till den i så stor utsträckning som möjligt under nästa programperiod.

När det gäller finansieringsperioden 2014–2020 bör det noteras att målen för integrering av romer redan ingår i ramen för ESI-fonderna, eftersom de operativa programmen för de medlemsstater för vilka förhandsvillkoret för romer är tillämpligt har utformats på det sättet.

Det är i första hand medlemsstaterna som ska ta initiativ till att se över de operativa programmen. Enligt förordningen om gemensamma bestämmelser ska ansökningar om ändring av program som lämnats in av en medlemsstat vederbörligen motiveras och ska särskilt ange hur ändringarna förväntas påverka unionens strategi för smart och hållbar tillväxt för alla och de specifika målen i programmet.

Inom den rättsliga ramen för 2014–2020 ska den förvaltande myndigheten för det berörda operativa programmet upprätta ett system för att i elektronisk form registrera och lagra uppgifter om varje verksamhet som är nödvändig för bland annat övervakning och utvärdering, vilka är föremål för revisioner. Detta avser finansiella uppgifter samt output och resultat.

Rekommendation 5

Kommissionen konstaterar att rekommendationen riktas till medlemsstaterna och påpekar att förutom de rättsliga begränsningarna för insamling av uppgifter på grund av etnicitet i vissa medlemsstater, omfattas eventuella särskilda indikatorer för romer av uppgiftsskyddssystemet (artikel 8 i direktiv 95/46/EG), för s.k. känsliga uppgifter. Enskilda personer behåller rätten att vägra att ge sitt samtycke till att uppgifter samlas in. Uppgifter om antalet romer som deltar i verksamheter som finansieras av ESI-fonderna bygger mycket riktigt främst på självdeklarationer.

Rekommendation 6

Kommissionen konstaterar att denna rekommendation riktas till medlemsstaterna.

Kommissionen betonar dock att ett fullständigt genomförande när det gäller möjligheten att låta ESF finansiera eventuella åtgärder för social integration, oavsett om det finns en koppling till sysselsättning, skulle kräva en fördragsändring för att ändra ESF:s uppdrag enligt artikel 162.

Kommissionen anser dessutom att ESF-förordningen, i dess nuvarande lydelse och tolkad i enlighet med artikel 162 i EUF-fördraget, redan bidrar till att hantera frågan om romers integrering på ett rättsligt korrekt sätt genom det tematiska målet för social integration.

I detta sammanhang kan ESF finansiera åtgärder för integrering av romer, under förutsättning att åtgärderna ingår i en integrerad uppsättning åtgärder som syftar till att, även indirekt, föra romerna närmare arbetsmarknaden.

Den rättsliga tolkningen av stödberättigande för åtgärder för integrering av romer inom ramen för ESF meddelades till medlemsstaterna i november 2015.

Kommissionen anser därför inte att det föreligger någon rättsosäkerhet.

Rekommendation 7

Kommissionen godtar rekommendationen och kommer att beakta den vid utarbetandet av nästa fleråriga budgetram när den undersöker kriterierna för fördelning av medel, den roll som problem med social integration bör spela samt behovet av att avsätta ytterligare medel för att stödja marginaliserade befolkningsgrupper.

133

Kommissionen betonar att insamling av uppgifter om etnicitet är olaglig i vissa medlemsstater och att det är en nationell behörighet.

Förutom de rättsliga begränsningarna för insamling av uppgifter på grund av etnicitet i vissa medlemsstater, har enskilda personer rätt att vägra att ge sitt samtycke till att uppgifter samlas in. Uppgifter om antalet romer som deltar i verksamhet som finansieras av ESI-fonderna byggs mycket riktigt främst på självdeklarationer.

Alla deltagare i investeringsprioritering 9.2 kan dock anses ingå i marginaliserade befolkningsgrupper såsom romer, vilket kommer att underlätta rapporteringen om denna målgrupp under programperioden 2014–2020.

För programperioden 2014–2020 innehåller de operativa programmen även bestämmelser för att säkerställa enhetliga uppgifter. Där betonas behovet av att alla definitioner måste finnas tillgängliga för alla stödmottagare. Dessutom ger de operativa programmen praktisk vägledning om hur indikatordefinitionernas enhetlighet kan säkerställas.

Det finns även ett nytt krav om att uppgifterna ska registreras och lagras elektroniskt för varje insats, så att de kan aggregeras när de behövs för övervakning, utvärdering, ekonomisk förvaltning, kontroll och revision (artikel 24.2 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 480/2014).

I artikel 142 i förordningen om gemensamma bestämmelser anges att mellanliggande betalningar kan hållas inne om "det finns allvarliga brister i kvaliteten och tillförlitligheten hos övervakningssystemet eller uppgifterna om allmänna och särskilda indikatorer".

Rekommendation 8 a)

Kommissionen godtar inte denna rekommendation.

Kommissionen är alltid villig att samarbeta med medlemsstaterna, men med tanke på de olika nationella situationerna och strategierna och behovet av att respektera subsidiaritetsprincipen, anser den inte att det är genomförbart eller lämpligt att ta fram en gemensam metod på detta område.

Rekommendation 8 b)

Kommissionen godtar inte rekommendationen eftersom den anser att denna fråga bör vara medlemsstaternas sak att avgöra, i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen planerar inte heller att samla in statistiska uppgifter om etnicitet i arbetskraftsundersökningen eller i EU:s statistik över inkomst och levnadsvillkor. Att samla in uppgifter om den romska befolkningsgruppen är mycket svårt tekniskt och rättsligt sett, och dessutom dyrt.

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas/Revisionen inleds	22.10.2014
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	21.3.2016
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	4.5.2016
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	14.6.2016

Den romska befolkningsgruppen uppskattas till 6,2 miljoner och är därmed EU:s största etniska minoritet. Men den är i stor utsträckning marginaliserad. I rapporten bedömer vi om EU:s politiska initiativ och ekonomiska stöd i Bulgarien, Spanien, Ungern och Rumänien på ett ändamålsenligt sätt har bidragit till integreringen av romer. Omkring 1,5 miljarder euro har öronmärkts för integrering av marginaliserade grupper som romer mellan 2014 och 2020. Vi konstaterade att kommissionen har gjort stora framsteg och tagit politiska initiativ som främjar romernas integrering, men hinder och svårigheter kvarstår och både kommissionen och medlemsstaterna måste anstränga sig mer.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån