



Program för social förändring och social innovation

Arbetsmarknadsdepartementet

2011-11-14

Dokumentbeteckning

KOM (2011) 609

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska unionens program för social förändring och social innovation

Sammanfattning

Den 6 oktober 2011 presenterade EU-kommissionen förslag till ett nytt program för social förändring och social innovation (PSFI). Det nya programmet bygger på och utvidgar omfattningen av tre befintliga instrument på det sysselsättnings- och socialpolitiska området: Progressprogrammet, Eures samt EU:s instrument för mikrokrediter. Effektivitetsvinster, säkerställandet att storleken på programmet blir tillräckligt stort för att uppnå programmets målsättningar samt ökad samstämmighet i kommissionens arbete på området är skälen bakom sammanslagningen av tidigare instrument. Det nya integrerade programmet kommer att direktförvaltas av EU-kommissionen och ska ge stöd för sysselsättnings- och socialpolitiska åtgärder i linje med Europa 2020-strategins målsättningar. Mer konkret föreslås PSFI bl.a. stödja ömsesidigt lärande, social innovation, arbetstagarnas geografiska rörlighet samt företagande. Jämte Europeiska Socialfonden och Europeiska Globaliseringsfonden utgör programmet den tredje pelaren i EU:s initiativ för sysselsättning och social delaktighet. Det nya instrumentet föreslås få en budget på cirka 960 miljoner euro för perioden 2014-2020.

Medlemsstaterna har huvudansvaret för att utforma och genomföra politiken på det sysselsättnings- och socialpolitiska området. Regeringen kan inom ramen för en restriktiv budget välkomna programdelarna Progress och Eures.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 29 juni 2011 presenterade kommissionen meddelandet *En budget för Europa 2020*, som bl.a. rekommenderar att unionens finansieringsinstrument ska rationaliseras och förenklas och att deras fokus på mervärde för unionen, effekter och resultat ska stärkas.

Mot bakgrund av denna rationaliseringssträvan samt identifierade potentiella synergier mellan de av kommissionen befintliga direktförvaltade programmen på det sysselsättnings- och socialpolitiska området föreslog kommissionen den 6 oktober 2011 ett nytt integrerat program för social förändring och social innovation.

1.2 Förslagets innehåll

Det nya programmet, ett program för social förändring och social innovation (PSFI) syftar till att öka samstämmigheten i EU:s åtgärder inom området sysselsättning och socialpolitik genom att samla och bygga vidare på genomförandet av programmen Progress¹, Eures² och instrumentet för mikrokrediter³. Dessa tre tidigare program är tänkta att utgöra var sitt ”ben” inom det integrerade programmet. Det integrerade programmet ger också en möjlighet att förenkla genomförandet genom gemensamma bestämmelser om bland annat allmänna mål, typer av åtgärder och rationalisering av rapporteringen och utvärderingen. Programmet kommer att ha dels ett antal allmänna mål, dels ett antal specifika mål för varje programben.

¹ Europaparlamentets och rådets beslut nr 1672/2006/EG av den 24 oktober 2006 om inrättande av ett gemenskapsprogram för sysselsättning och social solidaritet – Progress

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, kommissionens beslut 2003/8/EG av den 23 december 2002 om tillämpning av rådets förordning (EEG) nr 1612/68 med avseende på förmedling av lediga platser och platsansökningar

³ Europaparlamentets och rådets beslut nr 283/2010/EU av den 25 mars 2010 om inrättande av ett europeiskt instrument Progress för mikrokrediter för sysselsättning och social delaktighet

a) Progress, som dels ska stödja utveckling, genomförande, övervakning och utvärdering av unionens sysselsättnings- och socialpolitik och lagstiftning om arbetsvillkor, dels ska främja evidensbaserat beslutsfattande och innovation, i partnerskap med arbetsmarknadens parter, det civila samhällets organisationer och andra berörda parter. (se avsnitt 1.2.1 nedan)

b) Eures, som ska främja arbetstagares rörlighet genom Eures-nätverket, dvs. den särskilda verksamhet som EES-länderna och Schweiz bedriver, tillsammans med andra aktörer, för att utveckla utbyte och spridning av information om lediga platser och arbetssökande och andra former av samarbete. (se avsnitt 1.2.2 nedan)

c) Mikrofinansiering och socialt entreprenörskap, som ska göra det lättare för entreprenörer, särskilt dem som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden, och företag inom den sociala ekonomin att få finansiering. (se avsnitt 1.2.3. nedan)

I förslagets gemensamma delar anges fem övergripande och allmänna målsättningar. De tre första målsättningarna har främst bäring på Progressbenet, medan det fjärde och femte målet har bäring på Eures respektive Mikrofinansieringsbenet. Dessa mål redogörs för under respektive programdel nedan.

De föreslagna typerna av finansieringsbara åtgärder speglar också de tre kompletterande ”benens” inriktning och målsättningar. Följande typer av åtgärds-kategorier föreslås: analysverksamhet, ömsesidigt lärande, medvetandehöjande och spridning, stöd till centrala aktörer, åtgärder för att främja rörlighet för enskilda inom unionen samt stöd till mikrofinansiering och sociala företag.

I samband med arbetet med att nå de allmänna målen ska det nya programmet främja jämställdhet och icke-diskriminering.

En halvtidsutvärdering av programmet ska göras i slutet av 2017 och senast två år efter programperiodens slut ska kommissionen göra en (efterhands) slutlig utvärdering för att mäta programmets effekter och mervärde för unionen.

Det nya instrumentet föreslås få en budget för perioden 2014-2020 på 958,19 miljoner euro. 60 procent av denna ska gå till Progress, 15 procent till Eures och 20 procent till mikrofinansiering och socialt entreprenörskap. Kommissionen föreslår att resterande 5 procent ska fördelas på de olika delarna utifrån politiska prioriteringar.

EU:s roll på sysselsättningsområdet handlar om två huvudtyper av åtgärder, nämligen lagstiftning samt samordning, dvs. åtgärder som syftar till att uppmuntra samarbete mellan medlemsstaterna. Progress – som inrättades 2007 som ett resultat av en sammanslagning av tidigare program – syftar dels till att säkerställa en effektiv tillämpning av lagstiftning, dels till att underlätta policy-samordning genom att generera fakta och bidra till ömsesidigt lärande mellan medlemsstaterna.

Tre av de fem allmänna målen i PSFI rör Progressbenet: att stärka egenansvaret för EU:s mål inom sysselsättning, sociala villkor och arbetsvillkor hos beslutsfattare och andra berörda parter på EU-nivå och nationell nivå, att underlätta politiska reformer genom att främja goda styrelseformer, ömsesidigt lärande och social innovation samt att modernisera EU-lagstiftningen om arbetsvillkor och säkerställa en effektiv tillämpning av lagstiftningen.

Även om tidigare huvudaktiviteter inom Progress– analys, ömsesidigt lärande och stöd till centrala aktörer – fortsatt ska finnas kvar i det nya programmet, föreslår kommissionen att Progress får en öronmärkt budget för nyskapande sociala projekt. Detta skulle i praktiken innebära att programmet stöder sociala experiment genom t.ex. ömsesidigt lärande, kapacitetsbyggande samt stöd för projekt som syftar till att testa reformer på det arbetsmarknads- och socialpolitiska området.

Kommissionen har avskaffat den tidigare anslagsfördelningen mellan politikområden inom Progress då man menar att detta inte svarar mot behovet av att flexibelt kunna möta ändrade förhållanden. Vidare kommer Progressbenet inom det nya programmet att genom sina aktiviteter stödja de övriga två benen, Eures och Mikrokrediter.

Progressbenet kommer fortsatt vara öppet för ett flertal olika aktörer på EU- och nationell nivå i medlemsstaterna, EFTA/EAA-länderna samt kandidatländerna. Internationell samverkan får också ske. Genomförandet av Progressdelen av PSFI kommer även fortsättningsvis att granskas och i förekommande fall godkännas av en kommitté. Föreslagen budget för Progressdelen av PSFI för perioden 2014-2020 är 574 miljoner euro, av vilket 97 miljoner föreslås öronmärkas för nyskapande sociala projekt.

1.2.2. Programdelen Eures

Syftet med Eures, som funnits sedan 1993, är att göra arbetsmarknaden öppnare genom att göra lediga platser tillgängliga via Eures webbportal för rörlighet i arbetslivet samt att, med hjälp av specialutbildade rådgivare, ge stöd till arbetssökande och arbetsgivare på nationell och gränsöverskridande nivå. I syfte att, genom insatser för ökad rörlighet, stärka Eures roll som

förmedlare av arbetskraft till svårtillsatta platser, anser kommissionen att Eures måste reformeras i en rad hänseenden, bl.a. i fråga om styrning, finansiering samt i frågan om förbättrat samarbete med privata aktörer. Det föreslagna instrumentet för social förändring och innovation föreslås bli ett av verktygen för ett reformerat Eures. Genom programmet avser kommissionen att stärka Eures horisontella aktiviteter. Detta ska göras genom att ta tillvara synergier med programdelen Progress och säkra dess finansiering. Eures föreslås också bli mer proaktivt i fråga om stöd till arbetssökande och arbetsgivare.

Programdelen Eures berörs främst av det övergripande målet om att främja arbetstagarnas geografiska rörlighet och göra det lättare att hitta arbete genom att se till att unionens arbetsmarknader utvecklas så att de blir öppna och tillgängliga för alla. Mer specifikt ska Eures dels se till att information om lediga platser, platsansökningar och all tillhörande information är tillgänglig för potentiella sökande och arbetsgivare (t.ex. utveckling av Eures-portalen och kompetensutbildning till rådgivare), dels utveckla rekryterings- och arbetsförmedlingstjänster genom att utnyttja förmedlingen av lediga platser och platsansökningar på europeisk nivå.

I frågan om just förmedlingstjänster föreslås att Eures blir mer proaktivt genom att komplettera Eures traditionella aktiviteter med finansiellt stöd till riktade rörlighetsprogram på EU-nivå. Således föreslår EU-kommissionen att tjänsterna ska innefatta målinriktade rörlighetsprogram för att tillsätta lediga platser på arbetsmarknaden på områden där brister har identifierats och/eller för att hjälpa vissa grupper av arbetstagare såsom ungdomar. Detta nya tillämpningsområde ska bl.a. möjliggöra vidareutveckling av pilotprojektet ”Ditt första Eures-jobb” som hjälper ungdomar att hitta jobb inom unionen.

Eures-nätverket ska fortsatt vara öppet för offentliga och privata organ, aktörer och institutioner i medlemsstaterna samt EFTA/ESS-länderna och Schweiz.

Budgeten för Eures uppgår till cirka 140 miljoner euro, varav ungefär hälften är tänkt att användas till målinriktade rörlighetsprogram.

1.2.3. Programdelen Mikrofinansiering och socialt entreprenörskap

Den tredje delen av PSFI, Mikrofinansiering och socialt entreprenörskap, ska främja företagandet i unionen genom en förlängning och utvidgning av det nuvarande europeiska instrumentet för mikrokrediter. Det nuvarande mikrofinansieringsinstrumentet inrättades 2010 som svar på den ekonomiska krisen och bristande tillgång på mikrokrediter, inte minst för personer med svag förankring på arbetsmarknaden.

Mikrokreditinstrumentet berörs främst av programmets sista allmänna målsättning: att främja sysselsättning och social inkludering genom att öka tillgången och tillgängligheten till mikrofinansiering för utsatta grupper och

mikroföretag och genom att öka de sociala företagens tillgång till finansiering.

2011/12:FPM28

Mer specifikt är avsikten att via mikrofinansieringsbenet uppnå tre specifika målsättningar. Den första målsättningen – öka tillgången och tillgängligheten av mikrolångivning till personer som vill starta eller vidareutveckla mikroföretag och som har svårt att få lån samt till mikroföretag – är i linje med målsättningen för nuvarande instrument på området.

Genom den andra och tredje målsättningen föreslås instrumentet utvidgas. mikrofinansieringsbenet föreslås tillhandahålla stöd för att bygga upp den institutionella kapaciteten hos instanser som tillhandahåller mikrokrediter i syfte att stärka sektorns kapacitet att hantera mikrokreditgivning samt effektivitetsvinster med en och samma finansieringskälla för mikrokreditgivning och kapacitetsstöd.

Mikrofinansieringsbenet ska också stödja utvecklingen av sociala företag, särskilt genom att underlätta tillgången till finansiering eftersom dagens system med endast mikrokreditstöd inte anses vara tillräckligt för att bemöta hinder för utvecklingen av socialt företagande.

Till skillnad från dagens instrument föreslås deltagande i programdelen mikrofinansiering och socialt entreprenörskap utvidgas till att inte bara gälla relevanta organ i medlemsstaterna utan också inkludera EFTA/EES-länderna samt kandidatländerna och potentiella kandidatländer. Orsaken till denna geografiska utvidgning är att säkerställa att dessa länder även i nästa budgetram får tillgång till mikrofinansiering.

Kommissionen ska vara ansvarig för mikrofinansieringsbenet men i genomförandet av insatserna ska kommissionen ingå avtal med internationella finansiella institutioner, i synnerhet Europeiska Investeringsbanken och Europeiska Investeringsfonden. Avtalen ska innehålla bestämmelser om t.ex. balanserad fördelning av resurser mellan berörda länder. Finansiella instrument som riskdelningsinstrument, egetkapitalinstrument och skuldebrev får tillhandahållas genom investeringar i ett för ändamålet avsett investeringsinstrument.

Det är de internationella institutionerna som i sin tur ska teckna skriftliga avtal med berörda enligt vissa villkor som bl.a. beaktar kravet på årlig rapportering. Återbetalningar från nationella mikrofinansieringsaktörer till de internationella finansiella institutionerna ska kunna återinvesteras i samma insatser under en period på tio år.

Den totala föreslagna budgeten för benet som rör Mikrofinansiering, inklusive kapacitetsstöd och socialt entreprenörskap uppgår till cirka 192 miljoner euro, varav cirka 95 miljoner euro är tänkt att användas till stöd för utveckling av sociala företag. Genom hävstångseffekten räknar kommissionen med att öka volymerna för både mikrokrediter och investeringar till sociala företag.

Förslaget bedöms i nuläget inte ha några direkta effekter på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget om de nya programmet för social förändring och social innovation (PSFI) utgör en av delarna i kommissionens förslag till flerårig budgetram för perioden 2014-2020. Kommissionens förslag till flerårig budgetram innebär en ökning med 7 procent. Med kommissionens förslag riskerar den svenska EU-avgiften att öka med i storleksordningen 10 miljarder kronor per år som en direkt följd av den ökade åtagandenivån och de minskade rabatterna på EU-avgiften samt av lågt genomförande och utestående åtaganden från innevarande budgetram.

Det nya instrumentet föreslås få en budget på 958,19 miljoner euro för perioden 2014-2020. Sveriges andel av utgifterna från EU:s budget är i innevarande finansiella perspektiv 3,1 procent. Kommissionens förslag till nytt program skulle alltså enligt nu gällande förutsättningar därmed belasta den svenska statsbudgeten med cirka 267 miljoner kronor.

Kommissionen har i sin konsekvensanalys tagit ställning mellan tre olika policyalternativ: ingen policyförändring, skapandet av ett nytt integrerat program för social förändring och innovation samt en fullständig sammanslagning av instrumenten på sysselsättnings- och det sociala området (Europeiska Socialfonden, Europeiska Globaliseringsfonden, Progress, Eures, programmet för mikrokrediter). Kommissionen beslutade sig för att behålla ESF och EGF som två separata instrument och endast slå samman de direktförvaltade instrumenten. Denna sammanslagning är enligt kommissionen det bästa alternativet eftersom det skulle leda till flest fördelar i form av effektivitetsvinster, att storleken på programmet blir tillräckligt stort, samstämmighet och större genomslagskraft, samtidigt som politiska och institutionella risker kan undvikas.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens övergripande målsättning med förhandlingen av EU:s budgetram för 2014-2020 är en oförändrad utgiftsnivå.

Medlemsstaterna har huvudansvaret liksom de främsta instrumenten för att utforma och genomföra politiken på det sysselsättnings- och socialpolitiska området. Det är framför allt genom en ambitiös politik på nationell nivå i

medlemsstaterna som Europa 2020-målen kommer att uppnås. Ett effektivt samarbete inom ramen för den öppna samordningsmetoden inom Europa 2020-strategin är det främsta arbetssättet på EU-nivå för att stimulera medlemsstaterna att genomföra nödvändiga reformer för ökat deltagande bland kvinnor och män samt minskat utanförskap.

Regeringens utgångspunkt är att inriktningen på europeiska insatser och instrument ska styras av principen om ett europeiskt mervärde och de europeiska åtgärderna ska ses som ett komplement till medlemsstaternas egna insatser på sysselsättningsområdet. Europeiska instrument ska vara kostnadseffektiva och resultatorienterade i enlighet med målen för Europa 2020.

Mot bakgrund av dessa övergripande ståndpunkter kan regeringen inom ramen för en restriktiv budget välkomna programdelarna Progress och Eures som delar av det nya integrerade programmet för social förändring och innovation. Regeringen ställer sig dock frågande till det europeiska mervärdet av programdelen som rör mikrofinansiering och socialt entreprenörskap.

Att en tydlig koppling ska göras till Europa 2020-strategins målsättningar i det nya programmet är positivt liksom att genomförandet av programmet ska bidra till jämställdhet mellan kvinnor och män samt bekämpandet av diskriminering.

Progress har ett europeiskt mervärde eftersom det bidrar till ett effektivt samarbete inom ramen för den öppna samordningsmetoden liksom ett effektivt genomförande av existerande regelverk på det arbetsrättsliga området.

Ett reformerat Eures kan bidra till att förbättra rörligheten och därmed matchningen på arbetsmarknaderna i EU samt bidra till att den fria rörligheten av arbetstagare som den inre marknaden erbjuder bättre tas till vara. Eures har därmed ett europeiskt mervärde.

Regeringen har en grundläggande positiv inställning till mikrofinansiering som leder till en möjlighet att försörja sig själv genom start och utveckling av eget företagande samt till förbättrade insatser som stimulerar till att fler sociala företag startar och växer, men ställer sig frågande till det europeiska mervärdet av fortsatta och utvidgade insatser på området inom ramen för det nya programmet. Programmet inrättades som ett krisinstrument och det finns i flertalet medlemsstater redan existerande kanaler för att tillhandahålla mikrofinansiering till olika målgrupper.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Inte kända.

Inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger som rättslig grund till förslaget Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), särskilt artikel 46 (d), artikel 149, artikel 153.2 (a) och artikel 175 (tredje stycket). Artikel 46 (d) ger Europaparlamentet och rådet att, inom ramen för åtgärder som är nödvändiga för att genomföra den fria rörligheten för arbetstagare, inrätta system för arbetsförmedling som kan skapa balans mellan tillgång och efterfrågan på arbetsmarknaden på ett sätt som undanröjer allvarliga risker för levnadsstandarden och sysselsättningsnivån inom olika regioner och industrier. Artikel 149 samt 153.2 i FEUF anger att unionen får besluta om stödåtgärder för att främja samarbetet mellan medlemsstaterna på det sysselsättnings- och det socialpolitiska området. Artikel 175 (3) ger rådet möjlighet att vidta åtgärder, i enlighet med förfarandet under artikel 251 och efter att ha konsulterat Ekonomiska och Sociala Kommittén och Regionkommittén, om specifika åtgärder visat sig nödvändiga utanför strukturfonderna och utan nackdel för åtgärder beslutade inom ramverken för andra gemenskapsstöd.

Förslaget till nytt instrument antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen innebär att unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Kommissionens motivering till att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen anges som följande: eftersom målen för det föreslagna programmet för social förändring och social innovation inte kan nås i tillräcklig utsträckning av medlemsstaterna får unionen anta åtgärder i

enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Vidare, i enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

Regeringen konstaterar att unionen inte har exklusiv behörighet på det sysselsättnings- eller socialpolitiska området. De åtgärder som avses med det nu aktuella förslaget kan därför bli föremål för en subsidiaritetsprövning. Som framgått ovan ska åtgärderna enligt subsidiaritetsprincipen vidtas på unionsnivå bara om och i den mån som målen för åtgärderna inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva.

Medlemsstaterna har huvudansvaret liksom de främsta instrumenten för att utforma och genomföra politiken på det sysselsättnings- och socialpolitiska området. Regeringen anser att åtgärder på unionsnivå till stöd för medlemsstaternas samordning av sin sysselsättnings- och socialpolitik liksom åtgärder för att säkerställa ett effektivt genomförande av existerande unionsregelverk på det arbetsrättsliga området inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva.

Vidare bedömer regeringen att åtgärder som är nödvändiga för att genomföra den fria rörligheten för arbetstagare i unionen är av sådan art att inte heller dessa kan uppnås av medlemsstaterna själva.

Däremot är det regeringens uppfattning att främjandet av mikrokreditgivning liksom stöd till socialt företagande i tillräcklig utsträckning kan uppnås på nationell nivå. Åtgärder av det slag som avses i denna del av förslaget bör således vara varje medlemsstats eget ansvar i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för sociala frågor. Ordförandeskapet har ännu inte meddelat datum för första behandling i rådsarbetsgruppen, men troligtvis inleds förhandlingen först under det danska ordförandeskapet.

Angående förhandlingarna kring nästa finansiella perspektiv (2014-2020) kan konstateras att Allmänna rådet har det sammanhållande ansvaret för dessa förhandlingar. Samtliga aspekter av programmet som har finansiella konsekvenser kommer att behandlas inom ramen för förhandlingen kring nästa budgetram.

Direktförvaltning: med direktförvaltning avses att genomförandet av programmets budget hanteras av EU-kommissionen, dvs. inte av medlemsstaterna till skillnad från delad förvaltning där budgetgenomförandet delegeras till medlemsstaterna vilket t.ex. är fallet i fråga om Europeiska Socialfonden.