



Meddelande om den sociala dimensionen av EMU

2013/14:FPM19

Arbetsmarknadsdepartementet

2013-11-06

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 690

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet - Att stärka den ekonomiska och monetära unionens sociala dimension

Sammanfattning

Den 2 oktober 2013 presenterade kommissionen ett meddelande om att stärka den sociala dimensionen av EMU. Meddelandet är en del av arbetet med fördjupning av EMU.

Kommissionen presenterar i meddelandet initiativ i syfte att stärka den sociala dimensionen av EMU. Kommissionen anser att övervakningen av problem som rör sysselsättningen och den sociala situationen behöver stärkas, bland annat genom inrättande av en resultattavla. Det föreslås även att samordningen av sysselsättnings- och socialpolitiken inom den europeiska planeringsterminen ska stärkas. Vidare anser kommissionen att de möjligheter som EU:s budget erbjuder måste tas till vara för att utveckla den sociala dimensionen. Kommissionen menar också att det behövs fler insatser för sysselsättning och för att öka arbetskraftens rörlighet liksom en förstärkt dialog med arbetsmarknadens parter.

Regeringen anser att den höga arbetslösheten och de sociala problemen i många EU-länder är utmaningar som måste tas på största allvar. Därför är det välkommet att kommissionen givit ett bidrag till diskussionen om den sociala dimensionen av EMU. Det är dock viktigt att framhålla att huvudansvaret för arbetsmarknads- och socialpolitik ligger på de enskilda medlemsstaterna, men EU kan bidra. Detta bör främst ske genom ett effektivt genomförande av EMUs befintliga ramverk för ekonomisk-politisk samordning inom ramen för den europeiska planeringsterminen, som medger en integration av ekonomiska och sociala utmaningar. I detta sammanhang är arbetsmarknadens parter delaktighet viktig. En viktig utgångspunkt för

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den ekonomiska och finansiella krisen har väckt en debatt om EMU:s grundkonstruktion. Frågan om fördjupning av EMU har behandlats flera gånger av Europeiska rådet under 2012 och 2013. Kommissionen presenterade den 28 november 2012 meddelandet ”En plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union” med kommissionens syn på hur EMU skulle kunna stärkas (se regeringens faktagrupp FPM 2012/13:57). Meddelandet föranledde även ett betänkande från Riksdagen (2012/13:FiU29). Vid Europeiska rådets möte i december 2012 enades man om att arbeta vidare med fyra områden, varav ett var EMU:s sociala dimension, inbegripet social dialog. Europeiska rådet och EU:s arbetsmarknads- och socialministrar har under 2013 behandlat frågan om EMU:s sociala dimension. Vid Europeiska rådets möte den 24 – 25 oktober, anvisades fortsatt arbete med en social resultattavla inom ramen för Europa 2020 och om att stärka den sociala dialogen.

1.2 Förslagets innehåll

Nedan beskrivs innehållet i meddelandet. Efter en inledande redogörelse av meddelandets bakgrund och syfte redovisas kommissionens idéer och initiativ uppdelat på tre delar:

- I. Förstärkt övervakning av problem som rör sysselsättning och den sociala situationen samt samordning av politiken.
- II. Ökad solidaritet och förstärkta åtgärder för sysselsättning och arbetskraftens rörlighet.
- III. En förstärkt dialog med arbetsmarknadens parter.

Kommissionen konstaterar inledningsvis att EU enligt fördraget ska eftersträva sociala framsteg och full sysselsättning. Vidare konstateras att de sociala frågorna genom Europa 2020-strategin fick en central ställning i EU:s

ekonomiska strategi. Kommissionen nämner också att EMU genom den europeiska planeringsterminen redan har ett ramverk för samordning av ekonomiska och sociala utmaningar och att detta ramverk är lämpligt för att vägleda och övervaka medlemsstaternas ekonomiska och sociala reformer.

Samtidigt uppmärksammar kommissionen att den ekonomiska och finansiella krisen har haft stora sociala effekter inom EU, särskilt i de medlemsstater som förde en ohållbar ekonomisk politik. T.ex. nämner kommissionen att nästan en fjärdedel av alla unga mellan 15 och 24 års ålder är arbetslösa; 23,4 % (5,6 miljoner) i EU-28 i juli 2013. Kommissionen betonar att det är nödvändigt att göra strukturella reformer för att förbättra sysselsättningen och den sociala situationen. Det förstärkta ramverket för ekonomisk-politisk samordning har förvisso lagt grunden till återhämnning och jobbskapande men för att möta kommande utmaningar är det viktigt att få bättre kunskap om den sociala utvecklingen och att agera gemensamt för att undvika sociala klyftor i den monetära unionen. Kommissionen säger att ”den sociala dimensionen av EMU” relaterar till hur EU:s ekonomiska styrning förmår att kartlägga, beakta och åtgärda utmaningar som rör sysselsättning och socialpolitik i EMU.

I. Förstärkt övervakning av problem som rör sysselsättning och den sociala situationen samt samordning av politiken

Kommissionen föreslår att övervakningen av utmaningar som rör sysselsättning och den sociala situationen förstärks, dels genom att komplettera den makroekonomiska övervakningen med vissa sociala aspekter, dels genom framtagandet av en ny resultattavla inom Europa 2020-strategin. På så vis skulle enligt kommissionen, sysselsättnings- och sociala frågor integreras bättre i politiken som helhet.

Stärka sociala aspekter i den makroekonomiska övervakningen

Kommissionen föreslår att sociala aspekter bättre beaktas inom ramen för det makroekonomiska obalansförfarandet. Syftet är att göra det lättare att utforma politiska åtgärder för att komma till rätta med sådana obalanser och samtidigt minimera de sociala konsekvenserna. Rent konkret föreslår kommissionen att fyra indikatorer¹ läggs till i den uppsättning indikatorer som används i den årliga förvarningsrapporten, som utgör det första steget i det makroekonomiska obalansförfarandet. De fyra nya indikatorerna skulle

¹ De föreslagna indikatorerna är: Sysselsättningsgrad, långtidsarbetslöshet, ungdomsarbetslöshet (kompletterad med andelen ungdomar som varken arbetar eller studerar) samt andel som riskerar att drabbas av fattigdom eller social utestängning (kompletterad med tre underindikatorer: andel som riskerar att drabbas av fattigdom, andel med allvarlig materiell fattigdom och andelen personer i hushåll med låg arbetsintensitet).

läggas till de hjälpindikatorer som används som ett stöd för att tolka de elva huvudindikatorerna i förfarandet. Utöver detta vill kommissionen att de så kallade fördjupade granskningarna, det andra steget i förfarandet, som regel bör innehålla ett avsnitt om den sociala situationen i det berörda landet.

Inrätta en social resultattavla inom Europa 2020-strategin

Kommissionen föreslår att en resultattavla med centrala indikatorer inrättas för att följa utvecklingen i fråga om sysselsättningen och den sociala situationen. Resultattavlan föreslås ingå i utkastet till den gemensamma sysselsättningsrapporten som årligen presenteras av kommissionen i en bilaga till den årliga tillväxtöversikten. Resultattavlan ska utgöra ett analysverktyg och bidra till bättre och tidigare kartläggning av utmaningar som allvarligt kan undergräva sysselsättningen, den sociala sammanhållningen samt arbetskraftens kompetens och få negativa effekter för en medlemsstats tillväxt och konkurrenskraft. Resultattavlan ska komplettera existerande instrument. Sociala utmaningar som kan få konsekvenser utanför det egna landets gränser lyfts fram i sammanhanget. Kommissionens förslag till indikatorer är följande: arbetslöshet, s.k. NEET (Not in Education, Employment or Training, unga som varken arbetar eller studerar), hushållens reella disponibla bruttoinkomst, fattigdomsrisk för befolkning i arbetsför ålder samt ojämlikhet/inkomstspridning (förhållandet S80/S20, kvoten mellan de 20 procenten med högst respektive lägst inkomst). Kommissionen och rådet ska komma överens om denna resultattavla.

Förstärkt samordning av sysselsättningspolitiken och socialpolitiken

Kommissionen anser att det är viktigt med stärkt samordning av sysselsättnings- och socialpolitiken inom ramen för den befintliga europeiska planeringsterminen. Detta kräver en tydlig gemensam analys av huvudutmaningarna. Befintliga instrument för s.k. benchmarking och resultatbedömning behöver därför vidareutvecklas. Kommissionen menar också att detaljerade riktlinjer eller rekommendationer kan vara värdefulla instrument i syfte att vägleda medlemsstaternas politik i fråga om utmaningar som är relevanta för alla i EU. I sammanhanget lyfter kommissionen också fram sitt tidigare i år presenterade förslag om utökat samarbete mellan de offentliga arbetsförmedlingarna i EU. Kommissionen avser återkomma om hur samordningen kan stärkas inom ramen för den befintliga europeiska planeringsterminen.

Mer solidaritet med stärkta finansieringsinstrument

Kommissionen menar att ökad solidaritet och stärkta finansiella instrument utgör en viktig del av den sociala dimensionen av EMU. Därför anser kommissionen att alla delar av EU-budgeten ska tas till vara för att utveckla EMU:s sociala dimension. Planerade program och instrument för nästa budgetram nämns. Bl.a. understryks att Europeiska socialfonden (ESF) fortsatt kommer att ha stor betydelse. Vidare utgör enligt kommissionen det nya ungdomssysselsättningsinitiativet ett tecken på den starka politiska viljan att kollektivt angripa ett allvarligt socialt problem som drabbat vissa länder särskilt hårt.

I denna del av meddelandet lyfter kommissionen också fram sitt tidigare meddelande om sociala investeringar som ger medlemsstaterna strategisk vägledning i arbetet med att modernisera välfärdssystemen.

Detta avsnitt innehåller inte några nya förslag till program eller instrument.

Ökade insatser för sysselsättning och arbetskraftens rörlighet

Väl fungerande arbetsmarknader är viktigt för den sociala dimensionen. Kommissionen uppmanar därför medlemsstaterna att genomföra sysselsättnings- och socialpolitiska reformer som identifierats i de nationella reformprogrammen med beaktande av de landspecifika rekommendationerna. Att få in unga på arbetsmarknaden bedöms vara en brådskande utmaning som måste bemötas av både ekonomiska och sociala skäl. Kommissionen lyfter i sammanhanget fram EU:s stödjande roll genom att påminna dels om rådsrekommendationen om införandet av en ungdomsgaranti, dels om ungdomssysselsättningsinitiativet.

Vidare understryker kommissionen att rörligheten på arbetsmarknaden inom EMU måste öka och att detta är en förutsättning för en väl fungerande valutaunion. Kommissionen redogör för åtgärder som vidtagits och om kommande förslag som kan underlätta för arbetskraftens fria rörlighet. I fråga om vad som redan gjorts, nämner kommissionen EU-systemet för erkännande av yrkeskvalifikationer och samordning av sociala förmåner. I fråga om nyligen antagna eller kommande förslag nämns bl.a. annat förslag

till direktiv om åtgärder för att underlätta fri rörlighet för arbetstagare (se 2012/13:FPM109). Även matchningen måste förbättras, varför kommissionen aviserar kommande förslag om förbättrad hantering av lediga platser och jobbsökning.

Ett mer djupgående EMU: stora visioner i rätt tågordning

I ett avsnitt i meddelandet refererar kommissionen till sitt ovan nämnda meddelande från november 2012 om en plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union eftersom den även har betydelse för hur den sociala dimensionen ska utvecklas. De delar i planen från november i fjol som kommissionen anser vara särskilt relevanta för den sociala dimensionen av EMU redovisas i korthet. På kort sikt identifieras förhandssamordning av större reformer samt inrättandet av ett konvergens- och konkurrenskraftsinstrument, som relevant. Kommissionen framhåller inrättandet av en separat budget för euroområdet, som efterhand kunde växa i omfattning.

På lång sikt skulle för eurozonen en central autonom budget för euroområdet kunna inrättas av en sådan omfattning att den skulle kunna spela en roll för att hantera ekonomiska chocker som drabbar enskilda euroländer, menar kommissionen. I anslutning till detta redogörs kort hur ett system för att stabilisera asymmetriska chocker skulle kunna utformas. Samtidigt är kommissionen mycket tydlig med att EU idag helt saknar befogenheter för sådana åtgärder. EU:s nuvarande befogenheter innefattar inte att påta sig medlemsstaternas budgetansvar och i fråga om sysselsättning är befogenheterna begränsade till incitament för samarbete mellan medlemsstaterna och stöd till deras insatser, och omfattar inte harmonisering.

III. En förstärkt dialog med arbetsmarknadens parter

I meddelandets tredje och sista del presenterar kommissionen förslag på hur den sociala dialogen på nationell och europeisk nivå kan förbättras. Kommissionen understryker att den sociala dialogen är viktigt, inte minst när den ekonomiska styrningen förstärks.

Kommissionen är av uppfattningen att befintliga forum bör tas till vara fullt ut och att arbetsmarknadens parter medverkan kan förbättras. I sammanhanget nämns den makroekonomiska dialogen och det sociala trepartstoppmötet som funnits sedan länge. Några nya former bör endast komma i fråga efter en gemensam bedömning med arbetsmarknadens parter anser kommissionen.

Kommissionen anser vidare bl.a. att en förbättring kan ske genom att ta till vara på synergier mellan olika forum. Tvåpartsdialogen mellan arbetsgivare

och arbetstagare på EU-nivå bör utforskas och de nationella parternas representation borde enligt kommissionen öka i alla forum.

2013/14:FPM19

Kommissionen anser att samråden under den europeiska planeringsterminen behöver bli bättre genom att kommissionen träffar arbetsmarknadens parter vid strategiska tillfällen inför och under den europeiska planeringsterminen. Dessa samråd ska komplettera de samråd som sker inom ramen för de rådgivande kommittéerna under EPSCO-rådet, som enligt kommissionen kan utvecklas. Kommissionen anser också att det sociala trepartstoppmötet som hålls under våren borde föregås av ett förberedande tekniskt möte. I sammanhanget aviserar kommissionen förslag som ska syfta till att anpassa detta forum till Lissabonfördraget. Kommissionen uppmuntrar medlemsstaterna att i sitt reformarbete och utifrån nationella system involvera arbetsmarknadens parter.

Bilagor

Meddelandet åtföljs av två bilagor. Den första redogör för kommissionens förslag till sysselsättningsindikatorer och socialpolitiska indikatorer för den sociala resultattavlan respektive inom det makroekonomiska obalansförfarandet. Den andra bilagan visar hur den stärkta övervakningen av sysselsättningsutmaningar och de socialpolitiska utmaningarna kan inordnas i den befintliga europeiska planeringsterminen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det är här inte fråga om ett lagstiftningsförslag utan om ett meddelande där kommissionen mer översiktligt presenterar sin syn på vilka åtgärder som bör vidtas. Flera av initiativen i meddelandet handlar om förslag inom ramen för redan befintliga regelverk och processer. Enstaka initiativ som presenteras kräver dock lagstiftning. I den mån kommissionen väljer att presentera efterföljande lagstiftningsförslag behöver därför en mer detaljerad analys göras.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Meddelandet medför i sig inte några budgetära konsekvenser.

Meddelandet innehåller inte någon konsekvensanalys.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Arbetslöshet och social utsatthet är stora problem i flera EU-länder. Dessa problem måste tas på stort allvar. EU kan ge bidrag till att dessa problem löses men det är viktigt att komma ihåg att de framförallt måste hanteras av de enskilda medlemsstaterna, inte av EU-nivån.

En utgångspunkt för regeringen är att medlemsstaternas befogenheter gällande arbetsmarknad, sociala frågor och på skatteområdet inte försvagas.

Det är därför positivt att meddelandet bygger på befintliga förfaranden och strukturer. Regeringen ser vidare positivt på att meddelandet tar sin utgångspunkt i ett samarbete för samtliga 28 medlemsstater. Särskilda strukturer för euroområdet bör inte byggas upp på arbetsmarknads- eller sociala området.

Genom samordningen inom den europeiska planeringsterminen har EU redan ett ramverk för integration av ekonomiska och sociala utmaningar. Det är därför viktigt att nu effektivt genomföra Europa 2020-strategin och det redan beslutade förstärkta ramverket för ekonomisk-politisk samordning.

Regeringen välkomnar i stort förslaget om att införa en resultattavla inom ramen för de existerande processerna inom Europa 2020-strategin. En sådan resultattavla kan bidra till att bättre synliggöra den sociala utvecklingen inom EMU. Samtidigt som det är viktigt att noga följa den sociala utvecklingen, ser regeringen vissa risker med de föreslagna förändringarna av det makroekonomiska obalansförfarandet. Skälen till det är bland annat att förfarandet riskerar att tappa fokus från sitt mål som gäller makroekonomiska obalanser samt att arbetsmarknad och sociala frågor kommer in i ett förfarande med hårdare påtryckningsmedel.

Regeringen delar kommissionens uppfattning om att det är viktigt att arbetsmarknadens parter, såväl på nationell som på EU-nivå, involveras i Europa 2020-strategin och europeiska planeringsterminen. Respekten för arbetsmarknadens parter autonomi och skillnader i nationella system är central i detta sammanhang.

Regeringen ser positivt på att kommissionen lyfter fram frågan om fri rörlighet på arbetsmarknaden mellan och inom EU:s medlemsstater.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Att döma av de deklarerade ståndpunkter som så här långt uttryckts från medlemsstaternas sida välkomnas en diskussion om hur EU kan bli bättre på att beakta sysselsättningsdimensionen och den socialpolitiska dimensionen i den bredare ekonomiska politiken. I fråga om de specifika förslagen i meddelandet visar diskussionen att det finns brett stöd bland medlemsstater för kommissionens förslag om inrättandet av en social resultattavla. Däremot

har ett övervägande antal medlemsstater varit kritiska vad gäller behovet av att inkludera sociala aspekter i det makroekonomiska obalansförfarandet. I fråga om arbetsmarknadens parter delaktighet finns stöd för att förbättra deras delaktighet i den europeiska planeringsterminen. Vidare har en vanlig synpunkt i diskussionen bland medlemsstaterna varit att man bör hålla sig inom ramen för befintliga samordningsformer.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkter i fråga om den sociala dimensionen av EMU framgår bland annat av ett initiativbetänkande av den 20 november 2012 (2012/2151(INI)) om en verklig ekonomisk och monetär union, i vilken den sociala dimensionen av EMU betonas och inrättandet av en social pakt för Europa föreslås. Vidare betonas vikten av social dialog liksom respekten för arbetsmarknadens parter autonomi. I sin resolution från 12 juli 2013 (2013/2607(RSP)) uppmanar parlamentet kommissionen att överväga hur den sociala dimensionen av EMU kan stärkas och betonar på nytt behovet av ett socialt paket för Europa. I en resolution från 23 oktober 2013 (2013/2134(INI)) refereras på nytt till resolutionen från 20 november 2012 och kommissionen uppmanas bl.a. upprätta en social resultattavla. Vidare nämns att sociala aspekter skulle kunna beaktas inom ramen för det makroekonomiska obalansförfarandet.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remissbehandlats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet kräver inte någon rättslig grund. Däremot refereras i enstaka fall till rättslig grund i anslutning till enskilda initiativ.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Meddelandet innehåller ingen analys av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Eventuella efterföljande lagstiftningsförslag måste dock innehålla en sådan analys.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen väntas i november presentera en resultattavla i utkast till gemensam sysselsättningsrapport. Vad gäller sysselsättningsindikatorer och sociala indikatorer väntas ministerrådet och Europeiska rådet återkomma till frågan i december.

4.2 Fackuttryck/termer

Asymmetrisk chock: Ekonomisk störning som drabbar ett eller ett fåtal länder.

EMU: Ekonomiska och monetära unionen

Europa 2020-strategin: Utgör sedan juni 2010 EU:s gemensamma tillväxt- och sysselsättningsstrategi. Syftet med strategin är att förbättra förutsättningarna för full sysselsättning samt hållbar tillväxt för alla till år 2020. Strategin bygger på tre prioriteringar som ska förstärka varandra:

- smart tillväxt; utveckla en ekonomi baserad på kunskap och innovation,
- hållbar tillväxt; främja en resurseffektivare, grönare och konkurrenskraftigare ekonomi, samt,
- tillväxt för alla; stimulera en ekonomi med hög sysselsättning och med social och territoriell sammanhållning.

Europeiska planeringsterminen: Den europeiska planeringsterminen syftar till att öka samstämmigheten i rapporteringen och granskningen av medlemsländernas åtgärder inom ramen för EU:s tillväxt- och sysselsättningsstrategi (EU 2020), Stabilitets- och tillväxtpakten samt förfarandet för övervakning av makroekonomiska obalanser. Den fjärde europeiska planeringsterminen inleds i november 2014 med att kommissionen i den årliga tillväxtöversikten presenterar förslag till övergripande prioriteringar för den ekonomiska politiken i EU för det kommande året.

Gemensam sysselsättningsrapport: Rapporten utarbetas med stöd av artikel 148 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och utkast till rapport utgör en del av den årliga tillväxtöversikten som är startskottet för den europeiska planeringsterminen. Rapportens analyser grundar sig på sysselsättningsläget och den sociala situationen i EU samt på genomförandet av sysselsättningsriktlinjerna. Rapporten blir gemensam i och med rådets antagande av denna. Rapporten läggs sedan fram för Europeiska rådet.

Makroekonomiska dialogen: Ett högnivåforum för åsiktsutbyte mellan rådet, kommissionen, Europeiska centralbanken och arbetsmarknadens parter på EU-nivå. Den inrättades med målet att främja en regelbunden dialog om makroekonomiska frågor i euroområdet.

Makroekonomiska obalansförfarandet: Infördes 2011 för att ge EMU en övervakningsmekanism för att förebygga och korrigera allvarliga makroekonomiska obalanser (t.ex. förlust av konkurrenskraft, bubblor i tillgångspriser och stora bytesbalansunderskott). För euroländerna gäller särskilda regler med möjligheter till starka påtryckningsmedel.

Sociala dialogen: Den sociala dialogen omfattar diskussioner, samråd, förhandlingar och arbetsmarknadsorganisationernas gemensamma åtgärder. Den europeiska sociala dialogen, som kan pågå mellan två eller tre parter, kompletterar de modeller för social dialog som finns i de flesta medlemsstaterna. Den sociala dialogen är fördragsfäst.

Sociala trepartstoppmötet: Det sociala trepartstoppmötet [för tillväxt och sysselsättning]: Toppmötet ska bidra till den sociala dialogen mellan EU och arbetsmarknadens parter [med respekt för deras självständighet]. Mötet är fördragsfäst genom artikel 152 i EUF-fördraget.