



Förordning om Europeiska socialfonden 2017/18:FPM137 plus (ESF+)

Arbetsmarknadsdepartementet

2018-07-05

Dokumentbeteckning

KOM (2018) 382 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning
om Europeiska socialfonden plus

Sammanfattning

Den 30 maj 2018 presenterade kommissionen sitt förslag till förordning om Europeiska socialfonden plus (ESF+). Kommissionen föreslår att ESF+ inrättas genom en sammanslagning av följande fonder och program: Europeiska socialfonden (ESF), Sysselsättningsinitiativet för unga, Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (FEAD), EU-programmet för sysselsättning och social innovation (EaSI) samt det tredje programmet för unionens åtgärder på hälsoområdet (hälsoprogrammet). Syftet med sammanslagningen är att förstärka synergierna mellan dessa instrument, öka flexibiliteten och förenkla genomförandet så att den administrativa bördan minskas för myndigheter och stödmottagare.

Regeringen anser att sammanhållningspolitiken, där socialfonden utgör en betydande del, bör minska väsentligt. Inom en minskad budgetram, ser regeringen positivt på att ESF+ föreslås stödja genomförandet av principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter och möta de utmaningar som identifieras inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Regeringens position är dock att genomförandet av pelaren för sociala rättigheter inte ska bidra till en ökning av EU-budgeten. Regeringen välkomnar ambitionen att öka effektivitet och synergier genom att minska antalet program inom budgeten. Regeringen anser dock att ytterligare analys behövs för att avgöra i vilken utsträckning som sammanslagningen av flera instrument till ESF+ kan bidra till att uppnå dessa målsättningar.

1.1 Ärendets bakgrund

Europeiska kommissionen presenterade den 2 maj 2018 sitt förslag till flerårig budgetram för perioden 2021–2027. Meddelandet som publicerades i samband med detta beskriver inriktningen på kommissionens förslag och de ändringar i utgifternas omfattning, sammansättning, inriktning och utformning som kommissionen anser nödvändiga för att möta EU:s utmaningar (se Faktapromemoria 2017/18:FPM99). Kommissionens övergripande förslag har sedan följts av förslag för programmen inom de olika utgiftsrubrikerna.

Europeiska unionen står, enligt kommissionen, inför utmaningar för att säkerställa en hög nivå av sysselsättning, utbildning, hälsa, social delaktighet och aktivt deltagande i samhället. Europaparlamentet, rådet och kommissionen undertecknade den 17 november 2017 den europeiska pelaren för sociala rättigheter (se Faktapromemoria 2016/17:FPM89). Kommissionen anser att det är viktigt att de europeiska institutionerna och medlemsstaterna arbetar tillsammans för att förverkliga de principer och rättigheter som ingår i pelaren.

Den 30 maj 2018 presenterade kommissionen sina förslag under utgiftsrubriken Investera i människor, varav en förordning om Europeiska socialfonden plus (ESF+).

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår att skapa ESF+ genom en sammanslagning av följande fonder och program: Europeiska socialfonden (ESF), Sysselsättningsinitiativet för unga, Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (FEAD), EU-programmet för sysselsättning och social innovation (EaSI) samt det tredje programmet för unionens åtgärder på hälsoområdet (hälsoprogrammet). Syftet med sammanslagningen är att förstärka synergierna mellan dessa instrument, öka flexibiliteten och förenkla genomförandet så att den administrativa bördan minskas för myndigheter och stödmottagare.

ESF+ föreslås bestå av tre delar. Den första delen, som genomförs genom delad förvaltning, omfattar insatser som motsvarar nuvarande ESF, Sysselsättningsinitiativet för unga och FEAD. Den andra delen, som genomförs genom direkt och indirekt förvaltning, omfattar sysselsättning och social innovation. Den tredje delen, som genomförs genom direkt förvaltning, omfattar insatser för att förebygga ohälsa och förbättra folkhälsan.

Enligt kommissionens förslag ska den del av ESF+ som omfattas av delad förvaltning fortsatt vara en del av sammanhållningspolitiken och till största delen regleras av förordningen om gemensamma bestämmelser för

Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden plus, Sammanhållningsfonden, Europeiska havs- och fiskerifonden och finansiella bestämmelser för dessa, Asyl- och migrationsfonden, Fonden för intern säkerhet och Instrumentet för gränsförvaltning och visering (KOM(2018) 375 slutlig). ESF+ ska vidare förbättra synergierna med andra fonder som investerar i människor, bl.a. Europeiska fonden för justering av globaliseringseffekter (EGF), Erasmus+, Europeiska solidaritetskåren samt Asyl- och migrationsfonden (AMIF).

1.2.1 Syfte och allmänna bestämmelser

Det övergripande målet för ESF+ är att uppnå hög sysselsättning, rättvist socialt skydd samt kvalificerad och motståndskraftig arbetskraft som är förberedd för framtidens arbetsliv i linje med principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter. ESF+ ska stödja och komplettera medlemsstaternas nationella politik för att säkerställa lika möjligheter, tillträde till arbetsmarknaden, rättvisa arbetsvillkor, socialt skydd och inkludering samt säkerställa en hög hälsoskyddsnivå genom insatser som inriktas på att förbättra folkhälsan, förebygga ohälsa och sjukdomar och undanröja faror för den fysiska och mentala hälsan.

ESF+ ska stödja särskilda mål inom politikområdena sysselsättning, utbildning, social inkludering och hälsa. Inom sysselsättningsområdet ska bl.a. tillgången till sysselsättning förbättras för alla arbetssökande, arbetsmarknadens institutioner moderniseras och kvinnors deltagande på arbetsmarknaden främjas. Inom utbildningsområdet ska bl.a. kvaliteten i utbildningssystemen förbättras och lika tillgång till utbildning främjas. Inom området social inkludering ska bl.a. aktiv inkludering främjas liksom socio-ekonomisk integration av marginaliserade grupper och tredjelandsmedborgare och social inkludering av personer som riskerar fattigdom. Även bistånd i form av livsmedel och för andra materiella behov ska kunna lämnas. På hälsoområdet ska ESF+ bl.a. stödja hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande insatser, bidra till effektiva, tillgängliga och hållbara hälsosystem, minska ojämlikhet i hälsa och skydda medborgare mot gränsöverskridande hälsohot.

Budgeten för ESF+ föreslås uppgå till 101,2 miljarder euro (löpande priser), varav 100 miljarder euro för ESF, 761 miljoner euro för sysselsättning och social innovation och 413 miljoner euro för hälsodelen.

Alla delar inom ESF+ ska säkerställa jämställdhet mellan kvinnor och män samt främja lika möjligheter för alla utan diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionsnedsättning, ålder eller sexuell läggning i såväl förberedelser och genomförande som uppföljning och utvärdering av programmen.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna koncentrera stödet från ESF+ på insatser som möter de utmaningar som har identifierats i de nationella reformprogrammen, i den europeiska planeringsterminen och i de relevanta landsspecifika rekommendationerna, och beakta principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Medlemsstaterna föreslås avsätta ett lämpligt belopp av socialfondsmedlen för de utmaningar som identifierats i de landsspecifika rekommendationerna. Dessutom föreslås minst 25 procent av medlen avsättas för att främja social inkludering. Vidare ska minst 2 procent av medlen avse bistånd för att materiell fattigdom. I vederbörligen motiverade fall kan de medel som riktas till det särskilda målet att främja social inkludering av människor som riskerar fattigdom och social exkludering beaktas för att kontrollera överensstämmelse med denna minimitilldelning.

I medlemsstater där andelen unga 15–29 år som varken arbetar eller studerar överstiger genomsnittet i EU under 2019 föreslås minst 10 procent av medlen avsättas för riktade insatser och strukturreformer för unga under 2021–2025. En motsvarande regel föreslås tillämpas för 2026–2027 i samband med en halvtidsöversyn av programmen.

Vidare föreslås social innovation och sociala experiment stödjas, inklusive utveckling av innovativa åtgärder som har testats i liten skala (sociala experiment).

När det gäller stöd från ESF+ för att motverka materiell fattigdom föreslås stödet avse livsmedelsbistånd eller grundläggande materiellt bistånd som riktas till personer som har det sämst ställt. I förslaget finns även ett antal punkter som redovisar hur livsmedelsbiståndet ska införskaffas, klimat- och miljöaspekter påtalas och att värdigheten för mottagarna respekteras för att förhindra stigmatisering. Livsmedelsbiståndet och det materiella biståndet kan kompletteras med andra åtgärder som syftar till social inkludering.

I vederbörligt motiverade fall får de medel som avsätts även användas för att främja social integrering av människor som befinner sig i riskzon för fattigdom eller social utestängning, inbegripet de som har det sämst ställt och barn.

1.2.3 Genomförande genom direkt och indirekt förvaltning

Delen som rör sysselsättning och social innovation ska enligt förslaget bl.a. verka för högkvalitativ komparativ analys, effektivt och inkluderande informationsutbyte, ömsesidigt lärande, granskning och dialog. Under EaSI-delen ingår att bygga upp intressenters kapacitet för att främja social innovation, mikrofinansiering och socialt företagande.

EaSI ska ge vägledning för utveckling av social infrastruktur inklusive bostäder, barnomsorg, sjukvård och omvårdnad som behövs för genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter. På områdena

sysselsättning, färdigheter och social inkludering ska EaSI-delen främja gränsöverskridande samarbeten och ge stöd i form av service till arbetsgivare och arbetssökande.

2017/18:FPM13713

7

Hälsodelen i förslaget har fyra operationella mål; att stärka krisberedskap och -hantering för att skydda medborgarna mot gränsöverskridande hälsohot, att stärka hälsosystem, stödja genomförandet av lagstiftning som beslutats på EU-nivå och stödja integrerat arbete – såsom de Europeiska Referensnätverken och utveckla samarbetet kring utvärdering av medicinska metoder (HTA). Finansiering från hälsodelen får stödja analytiska aktiviteter, genomförandet av policys t.ex. vad gäller gränsöverskridande samarbete och partnerskap, kapacitetsutveckling, t.ex. överföring av och anpassning till goda exempel och erfarenheter, utveckling och underhåll av IT-system för utbyte av data samt kommunikationsaktiviteter, däribland guider, rapporter och informativt material samt informationssystem för att sprida evidens.

Kommissionen ska samråda med medlemsstaternas hälsomyndigheter i Styrgruppen för hälsofrämjande åtgärder, förebyggande av sjukdomar och hantering av icke-smittsamma sjukdomar, eller kommissionens andra berörda expertgrupper eller liknande organ, beträffande hälsodelens arbetsprogram såväl som frågor gällande hälsoperspektivet i annan politik och andra stödsystem för att främja övergripande koordinering och mervärde.

Delen för sysselsättning och social innovation och hälsodelen ska vara öppen bl.a. för tredje land, länder inom den europeiska frihandelsorganisationen (EFTA), europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och övriga anslutna länder, länder som kandiderar till EU och potentiella kandidater.

1.2.4 Slutbestämmelser

Vid tillämpningen av förordningen ska kommissionen biträddas av kommittén för ESF+ inrättad i enlighet med artikel 163 i fördraget. Varje medlemsstat ska utse en företrädare för vardera regeringen, arbetstagarorganisationerna och arbetsgivarorganisationerna. Kommittén får avge yttranden i bl.a. frågor om fondens bidrag till genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Kommitténs yttranden ska antas med absolut majoritet. Kommittén får utse arbetsgrupper för de olika delarna av ESF+.

I denna del av förordningen anges även vissa övergångsbestämmelser i fråga om berörda program under programperioden 2014–2020.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förordningen är bindande i sin helhet och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Regeringens bedömning är att svensk lagstiftning som reglerar sammanhållningspolitiken och aktuella fondmedel kommer att behöva anpassas till förslaget.

Totalt för 2021–2027 föreslås en budgetram om 1 160,6 miljarder euro i 2018 års priser. Den svenska årliga avgiften beräknas preliminärt i genomsnitt öka med 15 miljarder kronor, vilket motsvarar en årlig ökning i snitt över perioden med ca 35 procent jämfört med avgiften i den nuvarande budgetramen. De två huvudorsakerna till den kraftigt ökade svenska avgiften är dels att Sveriges, och alla andra medlemsstaters, finansieringsandel ökar när Storbritannien lämnar unionen, dels att kommissionen föreslår att rabatterna fasas ut under en femårsperiod.

Budgeten för ESF+ föreslås uppgå till 101,2 miljarder euro (löpande priser), varav 100 miljarder euro för den del av ESF+ som genomförs genom delad förvaltning, 761 miljoner euro för delen för sysselsättning och social innovation och 413 miljoner euro för hälsodelen.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sveriges position om en kraftigt minskad EU-budget när Storbritannien lämnar och en stabiliserad EU-avgift ska vara vägledande för övriga budgetpåverkande förhandlingar inom ramen för den fleråriga budgetramen. Det gäller samtliga utgiftsprogram. Mot bakgrund av denna position vill regeringen se en modern budget med omprioriteringar till fördel för gemensamma åtgärder som säkerhet, migration, konkurrenskraft, forskning och klimatomställning. Regeringen anser, mot den bakgrunden, att sammanhållningspolitiken, där socialfonden utgör en betydande del, bör minska väsentligt.

Vad gäller innehållet i kommissionens förslag ser regeringen positivt på att ESF+ föreslås stödja genomförandet av principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter och möta de utmaningar som identifieras inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Regeringens position är dock att genomförandet av pelaren för sociala rättigheter inte ska bidra till en ökning av EU-budgeten. Regeringen välkomnar ambitionen att öka effektivitet och synergier genom att minska antalet program inom budgeten. Regeringen anser dock att ytterligare analys behövs för att avgöra i vilken utsträckning som sammanslagningen av flera instrument till ESF+ kan bidra till att uppnå dessa målsättningar.

Regeringens bedömning är att de särskilda målen för ESF+ är relevanta för att möta de utmaningar som EU står inför på det aktuella området. Samtidigt är det viktigt att insatserna på ett flexibelt sätt kan anpassas utifrån nationella förutsättningar.

Regeringen anser att unionens insatser för att bekämpa social exkludering och fattigdom ska komplettera nationell lagstiftning och respektera medlems-

staternas ansvar att besluta, finansiera och organisera insatserna. Detta med hänsyn till regeringens övergripande ståndpunkt om en minskad budget.

2017/18:FPM13713

7

När det gäller den del av förslaget som rör sysselsättning och social innovation ser regeringen positivt på stöd till exempelvis att utveckla analytiskt underlag, kapacitetsuppbyggnad, ömsesidigt lärande och insatser som främjar arbetskraftens rörlighet vilket kan bidra till ett effektivt samarbete och därmed ett europeiskt mervärde.

Vad gäller hälsodelen anser regeringen att, inom ramen för den vägledande prioriteringen om en minskad budget, samarbete på EU-nivå, utbyte av erfarenheter och goda exempel mellan medlemsstaterna på hälso- och sjukvårdsområdet kan bidra till ökad effektivitet, hållbara hälsosystem, kunskap och förståelse på hälsoområdet. Hälsodelen av ESF+ kan bidra till att förbättra folkhälsan och hälsoutvecklingen inom unionen och vissa delar har därmed ett EU-mervärde. Det är viktigt att ett framtida arbete med hälsofrågor på EU-nivå fortsatt bidrar till dessa målsättningar, inom ramen för den av fördraget givna kompetensen, där unionens insatser på hälsoområdet ska respektera medlemsstaternas ansvar att besluta om hälso- och sjukvårdspolitik samt att organisera och ge hälso- och sjukvård och huvudsakligen komplettera den nationella politiken.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter om förslaget är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter om förslaget är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen avser att remittera förslaget till berörda myndigheter och organisationer.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund är artiklarna 46, 116, 149, 153, 162–166, 168 och 174–175 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut sker i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

2017/18:FPM13713

7

Enligt kommissionen är den del av ESF+ som omfattas av delad förvaltning förenlig med subsidiaritetsprincipen. Genom delad förvaltning delegerar kommissionen uppgiften att ta fram program och genomföra dessa till medlemsstaterna. Det begränsar EU:s åtgärder till det som är nödvändigt för att målen ska uppnås. Delad förvaltning syftar till att beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt och att åtgärder på EU-nivå är motiverade mot bakgrund av möjligheter och specifika förhållanden på nationell, regional och lokal nivå.

De två delarna som omfattas av direkt eller indirekt förvaltning, EaSI-delen och hälsodelen, är enligt kommissionen också förenliga med subsidiaritetsprincipen. EaSI kommer att fokusera på projekt inom sysselsättning och social innovation som har ett tydligt EU-mervärde eftersom åtgärder på EU-nivå bedöms vara mer effektiva än åtgärder på nationell, regional eller lokal nivå för att nå den maximala effekten och begränsa den administrativa bördan. Enligt kommissionen tillgodoser hälsodelen EU-dimensionen i hälsofrågor och kompletterar och stödjer medlemsstaternas hälsopolitik samtidigt som den nationella kompetensen respekteras.

Regeringen har inga invändningar mot vad kommissionen anger i sitt förslag när det gäller förenligheten med subsidiaritetsprincipen. Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen bedömer vidare att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå förslagets mål. Enligt kommissionen har proportionalitetsprincipen varit vägledande för förslaget genom att ytterligare förenklingar föreslås i linje med rekommendationerna från högnivågruppen för övervakning av förenkling för stödmottagare inom Europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna). Kommissionen anser att förslaget är proportionerligt genom att enhetliga regler och sammanslagning av fonder föreslås, vilket minskar den administrativa bördan för intressenterna. Enligt kommissionen har den administrativa bördan för unionen och de nationella myndigheterna begränsats till vad som är nödvändigt för att kommissionen ska kunna utöva sitt ansvar för att genomföra unionens budget.

Enligt regeringens bedömning går förslaget inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen och anser i likhet med kommissionen att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandlingen av förslaget inleds i rådsstrukturen under andra halvåret 2018.

