



Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter (2021-2027)

2017/18:FPM128

Arbetsmarknadsdepartementet

2018-06-28

Dokumentbeteckning

KOM(2018) 380 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter (2021-2027)

Sammanfattning

Den 30 maj 2018 antog Europeiska kommissionen ett förslag till förordning om Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter (EGF) för perioden 2021–2027. EGF ska enligt kommissionens förslag erbjuda stöd till varslade och uppsagda arbetstagare och egenföretagare vars verksamhet har upphört till följd av oväntade större omstruktureringar på arbetsmarknaden, särskilt de som följer av globaliseringsrelaterade utmaningar såsom förändringar i världshandelsmönstren, vid finansiell eller ekonomisk kris. Nytt i förslaget till förordning är att EGF dessutom kan aktiveras vid omstruktureringar på arbetsmarknaden till följd av övergången till en koldioxidsnål ekonomi eller som en konsekvens av digitalisering eller automatisering. Antal personer som berörs ska uppgå till minst 250 personer till skillnad från 500 i dag. Förslaget innebär därmed att fondens uppdrag vidgas i jämförelse med perioden 2014–2020.

Regeringen anser att Sverige ska verka för generella och specifika utgiftsminskningar på sysselsättnings- och det sociala området. Specifikt kan EGF vara en källa till sådana minskningar. Detta är nödvändigt för att bidra till att uppnå målet om en minskad ram för EU-budgeten och en stabiliserad svensk EU-avgift. Regeringen anser därför att budgeten för EGF bör minska substantiellt jämfört med innevarande finansiellt ramverk, att utgifterna för EGF bör budgeteras i EU-budgeten och därmed räknas innanför taken i den fleråriga budgetramen.

1.1 Ärendets bakgrund

EGF inrättades 2007 i syfte att bidra till anpassning till globaliseringens effekter genom att ge kompletterande stöd till arbetstagare som blivit uppsagda och egenföretagare vars verksamhet upphört på grund av strukturella förändringar i världshandelsmönstren. Inför perioden 2014–2020 föreslog kommissionen en utvidgning av fonden för att även kunna ge stöd i händelse av oförutsedd kris som leder till en allvarlig störning i den lokala, regionala eller nationella ekonomin. Förslaget innebar en permanent utvidgning av den tillfälligt utökade målgrupp för fonden som funnits sedan förordningsändringen 2009. Sverige motsatte sig såväl skapandet av fonden som utvidgningen av den. Motiven var i stort att huvudansvaret för att möta globaliseringens effekter genom aktiva arbetsmarknadsåtgärder för att hantera omställning ska ligga på de enskilda medlemsstaterna och EU:s roll bör vara stödande och kompletterande.

Europeiska kommissionen presenterade den 2 maj 2018 ett förslag till flerårig budgetram för perioden 2021–2027 (faktapromemoria 2017/18:FPM99). Kommissionen har därefter presenterat förslag till förordningar inom olika politikområden, varav den 30 maj 2018 en förordning om EGF för perioden 2021–2027.

Kommissionen ser ett behov av att EGF under nästa period i ökad utsträckning kan hantera olika typer av oväntade större omstruktureringar på arbetsmarknaden i syfte att göra fonden mer anpassad till nuvarande och framtida ekonomiska utmaningar. Vidare att EGF bör bidra till en bättre fördelning av de fördelar som följer av globalisering och teknologisk utveckling. Därigenom ska EGF bidra till genomförandet av berörda principer inom den europeiska pelaren för sociala rättigheter som Europaparlamentet, rådet och kommissionen proklamerade den 17 november 2017. Sett till förändringarna på framtidens arbetsmarknad behöver EU stå redo för de nuvarande och framtida utmaningar som följer av globalisering och digitalisering, eftersträva en mer inkluderande tillväxt och förbättra politiken för sysselsättning och sociala frågor.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår att EGF ska erbjuda stöd till varslade och uppsagda arbetstagare och egenföretagare vars verksamhet har upphört till följd av oväntade större omstruktureringar på arbetsmarknaden, särskilt de som följer av globaliseringsrelaterade utmaningar såsom förändringar i världshandelsmönstren, vid finansiell eller ekonomisk kris, men även till följd av övergången till en koldioxidsnål ekonomi eller som en konsekvens av digitalisering eller automatisering. Förslaget innebär därmed att fondens uppdrag vidgas i jämförelse med perioden 2014–2020 där EGF kan aktiveras enbart till följd av globalisering eller finansiell eller ekonomisk kris.

Antal personer som berörs ska uppgå till minst 250 personer till skillnad från 500 som tidigare. Syftet är att beakta att även vid dessa situationer påverkas arbetsmarknaden betydligt, liksom att andelen väldigt omfattande varsel minskar. Det är också ett uttryck för det faktum att i många medlemsstater är de flesta arbetstagare anställda i små och medelstora företag.

De föreslagna alternativa insatskriterier för att aktivera fonden som föreslås är i stort följande:

1. I sammanhang av större omstrukturering som leder till något av följande alternativ:

- Att minst 250 arbetstagare och egenföretagare varslas om uppsägning i ett företag inklusive berörda underleverantörer. Det är en sänkning av tröskelnivå från nuvarande 500 personer, i syfte att beakta att även vid dessa situationer påverkas arbetsmarknaden betydligt, liksom att andelen väldigt omfattande varsel minskar.

- Att minst 250 arbetstagare och egenföretagare varslas om uppsägning, framför allt inom små och medelstora företag som är verksamma inom en och samma ekonomisk sektor (definierad enligt NACE Revision 2 division-nivå) och finns inom en eller två sammanhängande regioner (definierad på NUTS 2-nivå), eller inom mer än två sammanhängande regioner.

- Att minst 250 arbetstagare eller egenföretagare varslas om uppsägning, framför allt inom små och medelstora företag som är verksamma inom olika ekonomiska sektorer men inom en och samma region.

2. En ansökan om ekonomiskt stöd från fonden ska kunna godtas även om ovanstående kriterier inte uppfylls fullt ut om ansökan gäller mindre arbetsmarknader eller vid särskilda omständigheter och bedömningen är att varslen om uppsägningar bedöms få en allvarlig effekt på sysselsättningen och den lokala eller regionala ekonomin.

3. EGF kan inte aktiveras när arbetstagare sägs upp som ett led i minskningar i statens budget, i sektorer som är beroende av statlig finansiering.

Den möjlighet att även ha unga som varken arbetar eller studerar med som deltagare i projekten som funnits under perioden 2014–2020 har tagits bort i förslaget till EGF för perioden 2021–2027. Kommissionen hänvisar till erfarenheten att andra instrument kan vara mer lämpliga att ge stöd till denna målgrupp, i synnerhet Europeiska socialfonden.

Stöd ska kunna utgå för aktiva arbetsmarknadsåtgärder i ett samordnat paket med individanpassade tjänster, utformat för att underlätta övergången till ett nytt arbete eller företagande. Åtgärder som stöds inkluderar framför allt individanpassad utbildning och omskolning, bland annat inom informations- och kommunikationsteknologi och andra färdigheter som krävs i den digitala tidsåldern. Vidare stöds åtgärder såsom validering av arbetslivserfarenhet, jobbcoaching, yrkesvägledning, rådgivning, mentorprogram, omställningstjänster och åtgärder som främjar företagande.

Stöd ska även kunna avse tidsbegränsade åtgärder som exempelvis arbetssökarbidrag, rekryteringsincitament för arbetsgivare, flyttbidrag och utbildningsbidrag. Denna typ av kostnader får inte uppgå till mer än 35 procent av de sammanlagda kostnaderna för paketet med individanpassade åtgärder. Investering i egenföretagande, start av företag eller övertagande av företag får inte överskrida 20 000 euro per uppsagd arbetstagare.

Förslaget innehåller därtill en uppsättning indikatorer för att förbättra möjligheterna till uppföljning och utvärdering av fondens målpuppfyllelse.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget väntas inte ha någon effekt på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

I det förslag till flerårig budgetram för perioden 2021–2027 som kommissionen presenterade den 2 maj 2018 föreslog kommissionen att EGF ska förbli ett av specialinstrumenten som ger unionen möjlighet att agera på oväntade omständigheter och att fonden därför placeras utanför budgettaken i det fleråriga finansiella ramverket och inte ingår i EU-budgeten (faktapromemoria 2017/18:FPM99).

EGF föreslås få uppgå årligen till högst 200 miljoner euro (i 2018 års priser). Enligt beräkningar av den budgetära konsekvensen för Sverige kommer, om EGF helt avvecklas, besparingen att uppgå till ca 1,2 miljarder euro i 2018 års priser, det vill säga ca 0,5 miljarder kronor i minskad svensk kostnad för hela perioden 2021–2027 jämfört med innevarande period. Det årliga högsta beloppet för EGF innevarande period uppgår till 172 miljoner euro (2018 års priser).

Kommissionen hänvisar till att medlemsstaterna historiskt sett enbart begärt stöd från EGF i nödfall. I syfte att minska risken för ett potentiellt större antal ansökningar till följd av att fondens uppdrag föreslås vidgas, föreslår kommissionen att EGF ska fungera under ett högre årligt maxbelopp och att referensperioden kortas från nio till sex månader. Kommissionen gör bedömningen att det inte finns någon risk för överutnyttjande av fonden.

Stödet från EGF ska vara ett tillägg till, och därmed inte ersätta, de åtgärder som vidtas inom medlemsstaten på nationell, regional och lokal nivå. Finansiellt stöd från EGF kan inte heller ersätta stöd som åligger det företag som varslat om uppsägning i enlighet med nationell lagstiftning eller kollektivavtal.

Förslaget innebär också att EGF:s finansieringsgrad ska ligga i linje med den högsta finansieringsgrad som gäller för Europeiska socialfonden plus (ESF+) i respektive medlemsstat. Detta i syfte att undvika konkurrens mellan dessa instrument.

Kommissionen har under kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, sociala frågor och inkludering, gjort en gemensam konsekvensanalys inför nästa fleråriga finansiella ramverk av följande fonder: EGF, Europeiska socialfonden (ESF), sysselsättningsinitiativet för unga (YEI), Europeiska fonden för de mest utsatta (FEAD), EU:s hälsoprogram och programmet för sysselsättning och social innovation (EaSI). Kommissionen såg fem alternativ där det valda alternativet innebär en sammanslagning av samtliga fonder förutom EGF. Detta var det rekommenderade alternativet utifrån utvärderingsresultaten och samråden med berörda parter. Att som alternativ låta EGF ingå i denna sammanslagning av fonder bedömde kommissionen skulle resultera i en artificiell minskning av antalet fonder men EGF:s mycket specifika mål, höga politiska synlighet och budgetflexibilitet skulle gå förlorad om den slogs samman med ESF+. Berörda parter bekräftade detta under samrådsprocessen.

Kommissionen beskriver att det slutliga politiska förslaget inte avviker från resultaten av konsekvensbedömningen. Den allra viktigaste slutsatsen när det gäller EGF är att den, i egenskap av en nödfond, ska vara utanför den fleråriga budgetramens tak.

Fondens funktionssätt regleras genom punkt 9 i utkastet till interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning.

EGF kommer att kvarstå under delad förvaltning och inga väsentliga förändringar görs i bestämmelserna om utnämning av genomförandeorgan, revision och förebyggande av bedrägerier.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att Sverige ska verka för generella och specifika utgiftsminskningar på sysselsättnings- och det sociala området. Specifikt kan EGF vara en källa till sådana minskningar. Detta är nödvändigt för att bidra till att uppnå målet om en minskad ram för EU-budgeten och en stabiliserad svensk EU-avgift. Regeringen anser därför att budgeten för EGF bör minska substantiellt jämfört med innevarande finansiellt ramverk, att utgifterna för EGF bör budgeteras i EU-budgeten och därmed räknas innanför taken i den fleråriga budgetramen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter om förslaget är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2017/18:FPM128

Institutionernas ståndpunkter om förslaget är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter om förslaget är ännu inte kända.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, i synnerhet tredje stycket i artikel 175 som rättslig grund för förslaget.

Beslut sker i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen innebär enligt fördraget 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 och verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt kommissionens bedömning kan inte medlemsstaterna själva i tillräcklig utsträckning uppnå målet med förslaget utan detta mål uppnås bäst på unionsnivå. Förslaget är enligt kommissionens bedömning därför förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen anger följande motiv:

EGF:s uppgift är inte att ersätta insatser på nationell nivå. Övriga situationer av omstrukturering på arbetsmarknaden som får en betydande inverkan kan dock pröva gränserna för vad ordinarie stöd på nationell nivå klarar att hantera, vilket motiverar ett stöd på unionsnivå.

Att mobilisera ett ekonomiskt bidrag från fonden kommer att kräva en överenskommelse mellan budgetmyndighetens båda grenar och kommer därför vara ett uttryck för solidaritet från unionen och medlemsstaterna. Unionens stöd kommer att begränsas till vad som är nödvändigt för att uppfylla målen för solidaritet med uppsagda arbetstagare.

Mobiliseringen av fonden skapar ytterligare värde jämfört med medlemsstaternas åtgärder eftersom EGF-finansierade åtgärder ökar det totala antalet tjänster som kan erbjudas uppsagda arbetstagare, möjliggör olika tjänster och en ökad intensitetsnivå. Mobiliseringen av EGF innebär

även att innovativa idéer kan testas och bästa praxis kan identifieras och införlivas i ordinarie verksamhet i medlemsstaten.

2017/18:FPM128

Kommissionen menar vidare att föreslagen förordning följer proportionalitetsprincipen då den inte går utöver vad som är nödvändigt för att målen ska uppnås. 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.

Regeringen betonar att huvudansvaret för att vidta aktiva arbetsmarknadsåtgärder för att hantera omställning på arbetsmarknaden ska ligga hos de enskilda medlemsstaterna. Regeringen gör samtidigt bedömningen att medlemsstaterna – på nationell, regional eller lokal nivå – inte i tillräcklig utsträckning kan uppnå målet med EGF. Mot denna bakgrund delar regeringen kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandlingen av förslaget inleds i rådsarbetsgruppen för sociala frågor under andra halvåret 2018.

4.2 Fackuttryck/termer

NUTS (nomenclature of territorial units for statistics) är den regionala indelning som används inom EU för statistikredovisning. I Sverige utgörs NUTS 1 av hela riket, NUTS 2 av riksområden och NUTS 3 av länen.

NACE (Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne) är en statistisk indelning av ekonomiska sektorer på EU-nivå. Totalt finns idag 17 olika avdelningar inom NACE. Antalet huvudgrupper på 2-siffernivå uppgår idag till 60. Den lägsta nivån avser en nedbrytning på 5-siffernivå.