

Den 27. juni 2018
UM

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+)

KOM(2018) 382 final

1. Resumé

ESF+ består af en sammenlægning af den Europæiske Socialfond (ESF), Ungdoms-beskæftigelsesinitiativet (UBI), Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD), EU-programmet for beskæftigelse og social innovation (EaSI) og EU's sundhedsprogram.

Formålet med forordningsforslaget, og sammenlægningen af de tidligere instrumenter, er ifølge Kommissionen at øge sammenhængen og synergien mellem EU-instrumenter, der supplerer hinanden, at øge fleksibiliteten og gøre det muligt for fondene i højere grad at reagere på de udfordringer, der identificeres i den økonomiske styringscyklus, og at gøre det muligt at forenkle programmeringen og forvaltningen af fonde og således reducere den administrative byrde for myndigheder og støttemodtagere.

ESF+ har tre indsatsområder. Det første indsatsområde, omfatter den nuværende ESF, det nuværende UBI og det nuværende FEAD. Det andet indsatsområde omfatter foranstaltninger til fremme af beskæftigelse og social innovation (det nuværende EaSI). Det tredje indsatsområde vedrører tilskyndelsesforanstaltninger, der er udformet til at beskytte og forbedre menneskers sundhed.

Afhængigt af udformningen af ESF+ ventes det, at forslaget vil have statsfinansielle og administrative konsekvenser. Afhængigt af udmøntningen af det danske nationale program kan forslaget have erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Overordnet set er regeringen positiv stillet over for synergi- og simplificeringsaspekterne i sammenlægningen af de pågældende fonde under den nye ESF+, hvis det sikrer sammenhængende indsætter over for målgruppen og reducere administrative omkostninger. Der lægges samtidig vægt på, at implementeringen under det sammenlagte ESF+ kan tilpasses danske forhold, herunder programmer med begrænsede midler, samt det danske velfærdspolitiske fokus. Hertil lægges der vægt på, at drøftelserne vedrørende sektorretsakten for ESF+ ikke foregriber forhandlingerne om den kommende finansielle ramme, idet regeringens hovedprioritet for MFF-forhandlingerne er at realisere et samlet udgiftsniveau svarende til 1,00 pct. af EU27's BNI.

2. Baggrund

ESF+ består af en sammenlægning af den ESF, UBI, FEAD, EaSI og EU's sundhedsprogram.

ESF+ har tre indsatsområder:

1. Det første indsatsområde, der gennemføres under delt forvaltning, omfatter den nuværende ESF, det nuværende UBI og den nuværende FEAD, der er baseret på artikel 162 og 164 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), såvel som artikel 175, stk. 3, i TEUF. Formålet er bl.a. at lette arbejdskraftens adgang til beskæftigelse og øge den sociale inklusion.
2. Det andet indsatsområde, der gennemføres under direkte og indirekte forvaltning, omfatter foranstaltninger til fremme af beskæftigelse og social innovation (det nuværende EaSI) på grundlag af artikel 175, stk. 3, i TEUF.
3. Det tredje indsatsområde, der gennemføres under direkte forvaltning, vedrører tilskyndelsesforanstaltninger, der er udformet til at beskytte og forbedre menneskers sundhed, i henhold til artikel 168 i TEUF.

Herudover danner afsnit IX (Beskæftigelse), X (Social- og arbejdsmarkedspolitikken) og XIV (Folkesundhed) i TEUF den retlige ramme for de foranstaltninger, der er omfattet af forslaget, navnlig artikel 46, 149, 153, 162-166, 168, 174, 175 og 349 i TEUF.

Indsatsområde 1, under det nye ESF+, er omfattet af forordningen om fælles bestemmelser (CPR¹). Bestemmelserne i forordningen er således komplementære til bestemmelserne under CPR. CPR finder derimod ikke anvendelse på det andet eller tredje indsatsområde, bortset fra bestemmelserne om teknisk bistand på Kommissionens initiativ.

3. Formål og indhold

Formålet med forordningsforslaget, og sammenlægningen af de nuværende instrumenter, er ifølge Kommissionen at:

- at øge sammenhængen og synergien mellem EU-instrumenter, der supplerer hinanden, som yder støtte til mennesker og som har til formål at forbedre deres levestandard. Dette gøres ved at udvikle mere integrerede tilgange til programmering og gennemførelse
- at øge fleksibiliteten og gøre det muligt for fondene i højere grad at reagere på de udfordringer, der identificeres i den økonomiske styringscyklus, og på EU-prioriteter
- at gøre det muligt at forenkle programmeringen og forvaltningen af fonde og således reducere den administrative byrde for myndigheder og støttemodtagere.

ESF+-forordningens overordnede politiske målsætning herudover at bidrage til at skabe et mere effektivt og modstandsdygtigt "socialt Europa" og gennemføre den europæiske søjle for sociale rettigheder, samt de sociale og beskæftigelsesmæssige prioriteter, der identificeres i den europæiske økonomiske styringsproces.

ESF+ skal ifølge Kommissionen bidrage til at gennemføre de integrerede retningslinjer, der vedtages i overensstemmelse med artikel 121 og artikel 148, stk. 4, i TEUF, og de relevante landespecifikke henstillinger, der vedtages inden for rammerne af det europæiske semester. Herigennem skal ESF+ hjælpe til opfyldelsen af den overordnede målsætning om intelligent, inklusiv og bæredygtig vækst efter 2030 (FN's bæredygtige udviklingsmål) og til en opadgående konvergens. Endvidere skal ESF+ bidrage til at

¹ Se grund- og nærhedsnotat herom (dokument KOM(2018) 375 final).

forbedre beskæftigelsesmulighederne, højne leve- og sundhedsstandarden og bidrage til at øge arbejdskraftens bevægelighed og den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed som fastsat i TEUF og EU's charter om grundlæggende rettigheder.

ESF+ vil i samarbejde med AMIF (Asyl- og Migrationsfonden), der vil dække kortsigtede behov, også fortsat støtte integrationen af tredjelandsstatsborgere på mellemlang og lang sigt. Særligt det første indsatsområde under ESF+, der gennemføres under delt forvaltning og som er en del af samhørighedspolitikken, vil primært blive reguleret ved CPR. Der vil derfor gælde samme regler for forvaltning, programmering, overvågning, revision osv. som for de fleste af de øvrige fonde under delt forvaltning. Støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) samt støtte fra ESF+ kan fortsat kombineres i programmer i medlemsstaterne via flerfundsprogrammer. Midlerne fra ESF+ under delt forvaltning udmøntes, som for EFRU, på baggrund af regionskategorier, der baseres på den relative velstand i EU. For så vidt angår materiel bistand (den tidligere FEAD) indeholder forordningen dog særlige regler for blandt andet støtte, rapportering, indikatorer og revision, idet den pågældende type operationer for nuværende er underlagt mindre administration end de mere krævende ESF-regler.

Del 1 – Almindelige bestemmelser (gælder for alle indsatsområder)

Denne del af forordningen omfatter definitioner, generelle målsætninger, budget, gennemførelsesmetoder og de specifikke målsætninger, såvel som regler vedrørende ligestilling og ikkeforskelsbehandling. Denne del gælder for alle indsatsområder under ESF+. Den samlede finansieringsramme for perioden 2021-2027 er ifølge forordningens artikel 5, stk. 101,2 mia. euro i løbende priser, heraf afsættes der 100 mia. euro i løbende priser til det første indsatsområde. Der afsættes jf. forordningens artikel 5, stk. 3, 1,2 mia. euro i løbende priser samlet til indsatsområdet beskæftigelse og social innovation og indsatsområdet vedrørende sundhed, der udgiftsniveauet henholdsvis udgør på 761 mio. euro og 413 mio. euro i løbende priser.

ESF+ har følgende specifikke målsætninger (forordningens artikel 4 stk.1)²:

- i) at forbedre adgangen til beskæftigelse for alle jobsøgende
- ii) at modernisere arbejdsmarkedets institutioner og tjenester
- iii) at fremme kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet, tilpasning af arbejdstagere, virksomheder og iværksættere til forandring samt aktiv og sund aldring
- iv) at forbedre kvaliteten, effektiviteten og arbejdsmarkedsrelevansen af uddannelsessystemerne
- v) at fremme lige adgang til og færdiggørelse af inkluderende uddannelse af høj kvalitet
- vi) at fremme livslang læring
- vii) at skabe aktiv inklusion
- viii) at fremme socioøkonomisk inklusion af tredjelandsstatsborgere og marginaliserede samfundsgrupper såsom romaer.
- ix) at fremme adgang til økonomisk bæredygtige sociale services af høj kvalitet, der er økonomisk overkommelige og tilgængelige til rimelige priser, samt moderne social beskyttelse
- x) at fremme social inklusion af mennesker, der er i risiko for fattigdom eller social eksklusion,
- xi) at afhjælpe materielle afsavn gennem fødevarerbistand og/eller elementær materiel bistand til de mest socialt udsatte.

² Forkortede beskrivelser nedenfor, for de fulde beskrivelser, se forordningens artikel 4, stk. 1.

Del 2 – Gennemførelse af ESF+-indsatsområdet under delt forvaltning

Der er i denne del fastsat bestemmelser, der gælder for det første indsatsområde, der gennemføres under delt forvaltning, og som omfatter den nuværende ESF, det nuværende UBI og den nuværende FEAD. Disse bestemmelser supplerer reglerne i CPR. Det foreslåede udgiftsniveau for indsatsområdet under delt forvaltning er 100 mia. euro i løbende priser.

Kommissionen lægger i forordningen op til, at dele eller minimumsandele af midlerne fra ESF+ allokeres til en række områder, herunder blandt andet, jf. forordningens artikel 7 og 13:

- at medlemsstaterne tildeler et passende beløb³ af deres ESF+-midler under delt forvaltning til at håndtere udfordringer, der identificeres i relevante landespecifikke henstillinger vedtaget i overensstemmelse med artikel 121, stk. 2, i TEUF og artikel 148, stk. 4, i TEUF og i det europæiske semester inden for ESF+'s anvendelsesområde, jf. forordningens artikel 4.
- at medlemsstaterne tildeler mindst 25 % af deres ESF+-midler under delt forvaltning til de specifikke målsætninger for politikområdet social inklusion, jf. forordningens artikel 4, stk. 1, nr. vii)-xi), herunder fremme af den socioøkonomiske integration af tredjelandsstatsborgere.
- at medlemsstaterne tildeler mindst 2 % af deres ESF+-midler under delt forvaltning til den specifikke målsætning om at bekæmpe materielle afsavn, jf. forordningens artikel 4, stk. 1, nr. xi).
- at medlemsstaterne tildeler i hvert program et passende beløb⁴ af deres midler fra det indsatsområde under ESF+, der gennemføres under delt forvaltning, til kapacitetsopbygning hos arbejdsmarkedets parter og civilsamfundsorganisationer.

Herudover lægger Kommissionen også op til, at der er krav om støtte til særlige "innovative tiltag", hvor medlemsstaterne tilskyndes til at støtte social innovation og sociale udviklingsprojekter, der styrker bottom-up-tilgange baseret på partnerskaber. Mindst én prioritet i et program skal tilegnes gennemførelsen af disse og højst 5% af ESF+ midlerne kan anvendes hertil, og støtteprocenten kan øges til 95% for disse initiativer.

Afslutningsvis bliver der i del 2 redegjort for de særlige regler for så vidt angår afhjælpning til materielle afsavn (det tidligere FEAD), der kan anvendes til bl.a. uddeling af fødevarer og andre fornødenheder.

Del 3 – Gennemførelse under direkte og indirekte forvaltning

I del 3 gennemgås de specifikke og de fælles regler for indsatsområderne "beskæftigelse og social innovation" og "sundhed". De to områder gennemgås i særskilte afsnit nedenfor.

For så vidt angår de fælles regler, vedrører disse samarbejde med tredjelande (herunder hvilke tredjelande), hvilke former for tilskud der kan ydes fra EU, Kommissionens arbejdsprogram på området, overvågning, rapportering, evaluering og revision, samt reglerne for synlighed og kommunikation.

Særligt vedrørende indsatsområdet beskæftigelse og social innovation

Kommissionen lægger op til at flytte EU-programmet for beskæftigelse og social innovation (EaSI) ind under ESF+ som et selvstændigt indsatsområde jf. forordningens del 3, kapitel 1, artikel 23 – 25. Det foreslåede udgiftsniveau for indsatsområdet beskæftigelse og innovation er på 761 mio. euro i løbende priser.

³ Ikke nærmere defineret i forslaget

⁴ Ikke nærmere defineret i forslaget

Modsat indsatsområde 1, implementeres indsatsområde 2 ikke direkte i medlemsstaterne, men fokuserer på tværgående erfaringsudvikling, analyser og vidensudvikling. Målsætningerne for indsatsområdet beskæftigelse og innovation i ESF+ er⁵:

1. at udvikle komparativ analytisk viden af høj kvalitet
2. at lette effektiv og inklusiv informationsdeling, gensidig læring, peerevalueringer og dialog om politikker
3. at støtte sociale udviklingsprojekter og opbygge de interesserede parter kapacitet til at gennemføre, overføre eller opskalere de afprøvede socialpolitiske indsatser
4. at stille specifikke støttetjenester til rådighed for arbejdsgivere og jobsøgende med henblik på udvikling af integrerede europæiske arbejdsmarkeder
5. at støtte udviklingen af et markedsøkosystem i forbindelse med ydelsen af mikrofinansiering til mikrovirksomheder i opstarts- og udviklingsfaserne
6. at støtte netværksarbejde på EU-plan og indgå i dialog med og blandt relevante interesserede parter og bidrage til at opbygge disse interesserede parter institutionelle kapacitet
7. at støtte udviklingen af socialøkonomiske virksomheder og fremkomsten af et socialt investeringsmarked
8. at yde vejledning med henblik på udvikling af den sociale infrastruktur, der er nødvendig for gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder
9. at støtte tværnationalt samarbejde
10. at støtte gennemførelsen af relevante internationale sociale og arbejdsmarkedsmæssige standarder

Herudover beskrives de støtteberettigede aktioner og enheder i forslagets artikel 24-25.

Særligt vedrørende indsatsområdet sundhed

Kommissionens forslag lægger det i dag selvstændige sundhedsprogram ind under ESF+ som et selvstændigt indsatsområde jf. forordningens del III, kapitel 2, artikel 26 – 29. Det foreslåede udgiftsniveau for indsatsområdet sundhed er på 413 mio. euro i løbende priser.

Målsætningerne for indsatsområdet sundhed i ESF+ er:

1. at styrke kriseberedskab, -forvaltning og -respons i Unionen for at beskytte borgerne mod grænseoverskridende sundhedstrusler
2. at styrke de nationale sundhedssystemer blandt andet ved at investere i sundhedsfremme og sygdomsforebyggelse, støtte den digitale transformation i sundhed og pleje og støtte nationale reformprocesser.
3. at støtte EU's sundhedslovgivning blandt andet inden for lægemiddelområdet og medicinsk udstyr, medicinsk teknologivurdering (HTA), tobakslovgivning og inden for grænseoverskridende sundhedsydelse.
4. at støtte integreret arbejde herunder arbejdet vedrørende de europæiske reference netværk, udviklingen af samarbejde om medicinsk teknologivurdering og gennemførelse af bedste praksis med henblik på innovation på folkesundhedsområdet.

Overordnet følger Kommissionens forslag de eksisterende målsætninger for handlingsprogrammet på sundhedsområdet. Forslaget nedtoner de overordnede målsætninger i det nuværende sundhedsprogram om f.eks. at lette borgernes adgang til sundhedsydelse, og fokuserer primært på mere operationelle målsætninger om f.eks. at støtte implementeringen af EU-lovgivning på sundhedsområdet. Samtidig er der umiddelbart en større betoning af områder, hvor Kommissionen netop har fremsat eller

⁵ Forkortede beskrivelser nedenfor, for de fulde beskrivelser, se forordningens artikel 23. Se også forordningens artikel 4 for de overordnede mål for ESF+.

planlægger at fremsætte forslag, herunder det digitale område, medicinsk teknologivurdering og antibiotikaresistens (AMR).

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har, på plenarsamlingen i juni, vedtaget en betænkning om samhørighedspolitikken og den cirkulære økonomi. Heri opfordrer Europa-Parlamentet Kommissionen til, i den næste programmeringsperiode, at indarbejde overvejelser om cirkulær økonomi i samhørighedspolitikken. Der lægges desuden vægt på at samhørighedspolitik og cirkulær økonomi ikke kun handler om infrastrukturpolitik, men også om social sammenhæng og solidaritet. Herudover fremgår det af en pressemeddelelse fra samme plenarsamling, at Europa-Parlamentet for samhørighedspolitikken bl.a. ønsker et passende budget, bedre synergi mellem fondene, forenklet administration og harmonisering mellem samhørighedspolitik og konkurrenceret, herunder særligt statsstøtteregele.

5. Nærhedsprincippet

Da forslaget vedrører gennemførelsen af ESF+, kan det kun behandles på EU-niveau. Det er regeringens vurdering at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Administration af tilskud fra Den Europæiske Socialfond reguleres i dag i LBK nr. 347 af 14/04/2016.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vurderes at kunne have lovgivningsmæssige konsekvenser for de love eller bekendtgørelser, der implementerer programmerne i ESF+ i Danmark.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget ventes at få statsfinansielle konsekvenser samt konsekvenser for udmøntningen af EU's budget. Kommissionen lægger op til et samlet udgiftsniveau for ESF+ på 101,2 mia. euro i løbende priser, hvoraf 100 mia. vil udmøntes målsætningen under delt forvaltning. For indsatsområdet vedrørende beskæftigelse og innovation og indsatsområdet vedrørende sundhed lægges der i forslaget op til udgiftsniveauer på henholdsvis 761 mio. euro og 413 mio. euro i løbende priser. Udgiftsniveauerne for ESF+ og de underliggende indsatsområder forhandles som led i Kommissionens forslag til den næste flerårige finansielle ramme for 2021-2027, som blev offentliggjort 2. maj 2018.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Afhængigt af udmøntningen af det danske nationale program kan forslaget have erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at påvirke beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen er sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er generelt enighed blandt medlemsstaterne om behovet for at forenkle det nuværende regelsæt. En række medlemslande har udtrykt bekymring over de begrænsninger på anvendelsen af midlerne som Kommissionen har fastlagt i den nye forordning.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Overordnet set er regeringen positiv stillet over for synergi- og simplificeringsaspekterne i sammenlægningen af de pågældende fonde under den nye ESF+, hvis det sikrer sammenhængende indsats over for målgruppen og reducerer administrative omkostninger. Der lægges samtidig vægt på, at implementeringen under det sammenlagte ESF+ kan tilpasses danske forhold, særligt for programmer med begrænsede midler, samt det danske velfærdspolitiske fokus. Bindinger på anvendelsen af midlerne bør heller ikke hindre fokuserede investeringer og skal stå mål med programmernes omfang og de administrative byrder forbundet hermed.

En sund social- og beskæftigelsespolitik er først og fremmest et nationalt ansvar for den enkelte medlemsstat. Landespecifikke henstillinger, som led i det Europæiske Semester, kan dog bidrage til sikring af sunde og holdbare offentlige finanser samt velfungerende økonomier i landene. Dette kan generelt understøtte konkurrenceevne, vækst, beskæftigelse og bedre social inklusion i EU. Regeringen er derfor overordnet positiv indstillet over for indsatsområdet om beskæftigelse og social innovation, for så vidt angår dets virke, der på europæisk plan understøtter denne udvikling gennem erfaringsudveksling, analyser og videns udvikling.

Regeringen er overordnet set positiv indstillet over for at fastholde fokus på sundhedsområdet. Regeringen finder arbejdet med grænseoverskridende sundhedstrusler og implementeringen af EU-lovgivning på sundhedsområdet vigtigt, ligesom regeringen kan støtte et øget fokus på blandt andet samarbejde inden for digital sundhed og initiativer, som skal bidrage til at styrke de nationale sundhedssystemer og sikre samarbejde og koordination mellem medlemslandene på sundhedsområdet.

Regeringen lægger vægt på, at drøftelser vedrørende forordningsforslaget for ESF+ ikke foregriber forhandlingerne om den kommende finansielle ramme, idet regeringens hovedprioritet for MFF-forhandlingerne er at realisere et samlet udgiftsniveau svarende til 1,00 pct. af EU27's BNI.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.