

U 72/2012 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt för programperioden 2014–2020

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen om fonden för europeiskt bistånd till dem
översänds till riksdagen Europeiska kommis- som har det sämst ställt (KOM(2012) 617
sionens förslag av den 24 oktober 2012 till slutlig) samt en promemoria om förslaget.
Europaparlamentets och rådets förordning

Helsingfors den 20 december 2012

Näringsminister *Jan Vapaavuori*

Regionutvecklingsdirektör Kaisa-Leena Lintilä

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM FONDEN FÖR EUROPEISKT BISTÅND TILL DEM SOM HAR DET SÄMST STÄLLT**1 Bakgrund till förslaget**

Europeiska kommissionen Europeiska kommissionen lade den 24 oktober 2012 fram ett förslag till inrättande av en fond för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt. Fonden ska stödja sådana program i medlemsstaterna där man delar ut livsmedel till dem som har det sämst ställt samt kläder och annat materiellt bistånd till bostadslösa eller barn som lider materiell brist. Den föreslagna fonden för europeiskt bistånd ska ersätta det tidigare jordbrukspolitiska livsmedelsstödet till de sämst ställda i Europeiska gemenskapen, dvs. EU:s livsmedelsbiståndsprogram.

Utdelningen av livsmedel från interventionslager till de sämst ställda i gemenskapen inleddes 1987 för att på ett förnuftigt sätt använda de dåtida jordbruksöverskotten. Till följd av successiva reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken förväntar man sig dock att interventionslagren kommer att tömmas och vara mycket svåra att förutse under åren 2014–2020. Unionens allmänna domstol har genom sitt beslut också ansett att livsmedel inom ramen för ett jordbrukspolitiskt program inte kan köpas annanstans än från interventionslager. Därför existerar inte längre de ursprungliga grunderna för EU:s livsmedelsbiståndsprogram och programmet kommer att läggas ned vid utgången av 2013.

Kommissionen motiverar behovet av en fond med Europa 2020-strategis mål att minska antalet personer som är drabbade av eller riskerar fattigdom med minst 20 miljoner. Cirka 40 miljoner människor i EU lider allvarlig materiell brist. Ett av de viktigaste dragen är bristen på livsmedel av lämplig mängd och kvalitet. De bostadslösa och de fattiga barnens materiella brister omfattar mer än undernäring.

I kommissionens förslag till budgettram föreslås det att fonden för bistånd till dem som

har det sämst ställt finansieras under underrubriken 1b (*Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning*). Finansieringen ska tas från Europeiska socialfondens (ESF) andel, men fonden för bistånd till dem som har det sämst ställt ska vara en särskild fond, som inte ingår i ESF. ESF är Europeiska unionens främsta instrument för att stödja anställbarhet, bekämpa fattigdom och främja social inkludering. Detta strukturpolitiska instrument stöder social inkludering och förbättrar människornas chanser på arbetsmarknaden. Europeiska kommissionen lade den 6 oktober 2011 fram ett förslag till lagstiftning om sammanhållningspolitiken för åren 2014–2020. I lagstiftningspaketet ingår ett förslag om Europeiska socialfonden. Enligt förslaget till ESF-förordning är det inte möjligt att ge livsmedel och materiellt bistånd och sådan verksamhet kan således inte tas med i det kommande strukturfondsprogrammet för åren 2014–2020.

2 Rättslig grund

Europeiska unionens åtgärder för att lindra grav materiell brist hos dem som har det sämst ställt baserar sig på artikel 174 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), enligt vilken unionen ska utveckla och fullfölja sin verksamhet för att stärka sin ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning samt på artikel 175, som fastslår EU:s strukturfonders roll för uppnåendet av en harmonisk utveckling. Kommissionen föreslår som rättslig grund för den nya fonden artikel 175.3 i FEUF, där det ges möjligt till vidtagande av särskilda åtgärder utanför fonderna, om det behövs. Europaparlamentet och rådet får besluta om sådana särskilda åtgärder i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén.

Den rättsliga grunden är dock inte problemfri, eftersom FEUF-fördraget inte ger befogenheter att inrätta nya fonder för genomförandet av sammanhållningspolitiken. Enligt artikel 175 vidtar EU i syfte att uppnå de mål för ekonomisk, social och territoriell sammanhållning som avses i artikel 174 åtgärder genom strukturfonderna, Europeiska investeringsbanken och andra befintliga finansieringsorgan. Dessutom kan särskilda åtgärder vidtas.

3 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen samt till kommissionen delegerade befogenheter att anta akter

Enligt kommissionens förslag kan målet för förordningen, nämligen att förbättra den sociala sammanhållningen i unionen och bidra till att bekämpa fattigdom och social utestängning inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna utan kan bättre uppnås på unionsnivå. Av denna orsak anser kommissionen att EU får vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i FEUF och att förordningen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

Kommissionen föreslår att befogenhet att anta akter i enlighet med artikel 290 i FEUF delegeras till kommissionen avseende vissa omständigheter, bl.a. medlemsstaternas skyldigheter vad gäller återkrav av otillbörligt utbetalda belopp.

4 Förslagets huvudsakliga innehåll

Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt har som mål att främja den sociala sammanhållningen i Europeiska unionen genom att bidra till att uppnå målet enligt Europa 2020-strategin att med minst 20 miljoner minska antalet personer som lever i fattigdom eller riskerar social utestängning. Fondens specifika mål är att åtgärda de värsta formerna av fattigdom genom att tillhandahålla materiellt bistånd. Detta mål ska mätas med antalet personer som får bistånd ur fonden.

I varje medlemsland ska beredas ett operativt program. Enligt förslaget ska ur programmen med hjälp av partnerorganisationer delas ut livsmedel till dem som har det sämst ställt samt kläder och annat varubistånd (t.ex. skor, kläder, tvål) till bostadslösa samt till barn som lider av materiella brister. Det materiella biståndet ska ges utan vederlag. I förslaget ges de nationella myndigheterna flexibla ramar att välja det bistånd som ska ges enligt de nationella behoven.

Enligt kommissionens förslag ska medlemsländerna fastställa kriterierna för vilka personer som ska få bistånd. Behovet av bistånd kan bedömas av behöriga myndigheter eller partnerorganisationer, som kan vara frivilligorganisationer. Om en partnerorganisation själv delar ut materiellt bistånd måste den dessutom erbjuda verksamhet som stöder social inkludering. De stödåtgärder som utöver materiellt bistånd ska vidtas kan hänföra sig till organisationens basverksamhet eller för dem kan ges stöd ur fonden.

Stödberättigande utgifter är enligt förslaget kostnader för inköp av livsmedel eller basvaror för personligt bruk för hemlösa eller barn samt kostnader för administration, frakt och lagring. Kostnader för inköp av begagnade varor är inte stödberättigande. Om en myndighet köper in livsmedel och delar ut dem till partnerorganisationer, ersätts fraktkostnaderna med en fast sats på 1 procent av kostnaderna för inköpen av de materiella nyttigheterna. Motsvarande ersättning till en partnerorganisation är 5 procent av inköpen av nyttigheterna.

I genomförandet av fonden ska följas principen för delad förvaltning. Förvaltningen ska basera sig på regler som motsvarar de bestämmelser som föreslagits för strukturfonderna med vissa undantag. Förvaltningen förutsätter att en förvaltnings- och attesteringsmyndighet samt en särskild revisionsmyndighet utses. Medlemsstaterna ska i genomförandet kunna använda de utsedda myndigheterna och förfarandena för Europeiska socialfonden. I administrationen av programmet ska ingå årliga rapporter, uppföljningsuppgifter, revisionsuttalanden till kommissionen och granskning av räkenskaper. Dessutom måste efter att en förfinansiering på 11 procent har betalats ut, EU:s bidrag sö-

kas genom betalningsansökningar. Det krävs också att medlemsstaterna utför utvärdering på förhand och informerar.

Medlemslandet ska kunna använda högst 4 procent av finansieringen för kostnader som orsakas av administreringen av fonden. För tekniskt bistånd som används på kommissionens initiativ ska reserveras 0,35 %. Kommissionen ska använda tekniskt bistånd bl.a. för att underhålla en plattform för erfarenhetsutbyte och för olika undersökningar och utvärderingar i efterhand.

Kommissionen föreslår som budget för fonden 2,5 miljarder euro för åren 2014–2020, som en del av det år 2011 framlagda förslaget till flerårig budgetram. Kriterier för tilldelning av finansiering ska vara antalet personer som lider grav materiell brist och antalet arbetslösa hushåll. År 2012 uppgår EU:s budget för livsmedelsbistånd till 500 miljoner euro, där Finlands andel är cirka 2,9 miljoner euro (1,11 %). I EU:s nuvarande livsmedelsbistandsprogram deltar 20 medlemsstater. Nationell medfinansiering har inte förutsatts i programmet.

5 Konsekvenser

5.1 Konsekvenser för förvaltningen och lagstiftningen

Den föreslagna fonden ska från och med den 1 januari 2014 ersätta det nuvarande systemet för utdelning av livsmedel till de sämst ställda, som har genomförts i Finland sedan år 1996 inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde med stöd av rådets förordningar och lagen om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik (1100/1994). Genomförandet fortsätter till utgången av 2013 som en del av gemenskapens jordbrukspolitik. Under de senaste åren har Landsbygdsverket ansvarat för genomförande med stöd av lagen (666/2006). På verksamheten har tillämpats jord- och skogsbruksministeriets förordning om verkställigheten av livsmedelsstöd som beviljas bistandsorganisationer av Europeiska gemenskapens medel (1056/2000). Förordningen reglerar utdelningen av livsmedel.

Syftet med det förslag som kommissionen nu har lagt fram är att bekämpa fattigdom och utestängning och att komplettera Europeiska socialfondens åtgärder. I ordnandet av socialvården i Finland har utgångspunkten varit det ansvar som grundlagen ålägger det allmänna. I 19 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs det om allas rätt till oundgänglig försörjning och omsorg och i 19 § 3 mom. om det allmännas skyldighet att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Dessutom ska det allmänna stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt (19 § 3 mom.) och främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själva ordna sitt boende (19 § 4 mom.). Den allmänna skyldigheten att anordna service förpliktar kommunen att anordna dessa tjänster och reservera ett tillräckligt anslag för detta.

I Finlands grundlag har fastslagits att det allmänna i sista hand ska garantera den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv. Om detta föreskrivs i lagen om utkomststöd, som förutsätter att kommunerna ansvarar för utkomstskyddet i sista hand och för dess minimibelopp, vilket också inbegriper de oundgängliga, dagliga förutsättningarna för utkomst. Det hittills genomförda jordbruksrelaterade livsmedelsbiståndet har social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde inte på något sätt deltagit i. Enligt tidigare ministerutskottsbeslut införs livsmedelsbistandsverksamheten inte i Finlands socialpolitiska system ens när Finland har ansökt om bistånd.

Eftersom det föreslås att grunden för livsmedelsbiståndet ska ändras väsentligen, bör också det nationella systemet för genomförandet reformeras. Att förmedla bistånd via partnerorganisationer enbart med stöd av den allmänna lagen om statsunderstöd, statsunderstödslagen (688/2001) ska i princip inte anses ändamålsenligt, eftersom den lagen inte identifierar särdragen i det nya stödsystemet. Av denna orsak skulle förordningen när den träder i kraft, för att säkerställa att det nationella genomförandet är korrekt, förutsätta att det stiftas en speciallag med angivelse av de behöriga myndigheterna samt att det sätts upp regler för beviljande, utbetal-

ning, förvaltning, övervakning, uppföljning, utvärdering, granskningar och återkrav av stöd.

5.2 Ekonomiska konsekvenser

I kommissionens förslag till flerårig budgetram föreslås för den blivande fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt ett anslag på 2,5 miljarder euro under rubrik 1 b inom ramen för sammanhållningspolitiken för perioden 2014–2020. Enligt artikel 84.3 i den allmänna förordningen för de fonder som omfattas av den gemensamma strategiska ramen ska det stöd som via fonden har beviljats medlemsstaterna betraktas som en del av de medel från strukturfonderna som anslås till Europeiska socialfonden. Kommissionen ska fatta beslut om fördelningen av anslaget mellan medlemsstaterna med beaktande av den befolkning som lever i fattigdom och befolkningens arbetsintensitet i respektive medlemsstat.

Enligt kommissionens förslag till förordning om fonden för bistånd till dem som har det sämst ställt 2014–2020 ska EU:s medfinansiering vara högst 85 procent av den offentliga finansieringen. Resten (15 %) ska täckas med nationell offentlig finansiering. För medlemsstater som har ekonomiska svårigheter ska EU:s andel kunna höjas med högst 10 procent. Härvid bör man beakta att ingen myndighet, kommunsektorn medräknad, har förberett sig på att ordna den nationella finansiering som krävs.

De årliga anslag som Finland har fått inom ramen för programmet för livsmedelsbistånd till de sämst ställda, som tidigare genomfördes om en del av jordbrukspolitiken, har under åren 2007–2013 varierat mellan 2,6 miljoner euro och 4,6 miljoner euro och utgjort sammanlagt 25,6 miljoner euro. Om motsvarande nivå bevarades under åren 2014–2020, skulle det med en stödnivå på 85 procent kräva cirka 4,5 miljoner euro i nationell offentlig finansiering. Finlands genomsnittliga finansiella bidrag till EU är cirka 1,6 procent, vilket skulle motsvara cirka 40 miljoner euro av den totala finansieringen på 2,5 miljarder euro som kommissionen föreslår.

Finansieringsfrågan ingår i förhandlingarna om EU:s fleråriga budgetram. I det senaste

arbetsdokumentet om EU:s fleråriga budgetram, den s.k. förhandlingsboxen, föreslog rådets president att 2,1 miljarder skulle reserveras för ändamålet. De ekonomiska konsekvenserna kan inte närmare bedömas förrän en lösning har nåtts i förhandlingarna om budgetramen. Konsekvenserna beror speciellt på storleken på EU:s budget, finansieringssystemet och de sektorpolitiska lösningarna som helhet.

5.3 Miljökonsekvenser

I genomförandet av den verksamhet som ska bedrivas av fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt orsakas miljökonsekvenser av frakt, lagring och utdelning av materiellt bistånd. På beredningen och genomförandet av programmet för bistånd till dem som har det sämst ställt tillämpas lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program (200/2005), enligt vilken myndigheterna är skyldiga att utreda och bedöma miljökonsekvenserna av de planer och program som de bereder.

6 Konstitutionella konsekvenser och Ålands ställning

I kap 4 i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) föreskrivs det om landskapets behörighet och i 4 kap. 18 § om landskapets lagstiftningsbehörighet. Landskapet har självständig lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller socialvård.

Av landskapet Åland begärs ett utlåtande om förslaget. Landskapet är också representerat i sysselsättningssektionen och i regional- och strukturpolitiksektionen, som är underställda kommittén för EU-ärenden.

7 Den nationella behandlingen och behandlingen i EU:s organ

Sektion 25 (sociala frågor) under kommittén för EU-ärenden 27.11.2012.

Sektion 4 (regional- och strukturpolitik) under kommittén för EU-ärenden, skriftligt förfarande 28.11.2012–30.11.2012.

Arbetsgruppsbehandlingen av förslaget till förordning inleddes i rådets arbetsgrupp för

sociala frågor den 23 november 2012. Alla medlemsstater har tillsvidare granskningsförbehåll. Elva medlemsstater deklarerade i princip en negativ ståndpunkt till kommissionens förslag, nio medlemsstater understödde förslaget och fyra hade inte ännu fattat någon ståndpunkt. Flera länder lyfte fram subsidiaritetsproblemen. Behandlingen fortsätter i arbetsgruppen för sociala frågor i januari 2013.

Förslaget väntar på den första läsningen i Europaparlamentet. Ansvarigt utskott är EMPL (19.11.2012). Till rapportör har utsetts Emer Costello (S&D).

8 Statsrådets ståndpunkt

Finland stöder EU:s mål att minska antalet personer som lever i fattigdom och riskerar utestängning och att lindra de mest extrema formerna av fattigdom. Statsrådet erkänner betydelsen av EU:s livsmedelsbiståndsprogram som upphör 2013 och anser att det arbete som utförts inom ramen för det har varit viktigt. Statsrådet anser att den föreslagna fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt inte är ett tillräckligt instrument för att lösa de sämst ställdas problem. Vid behov är Finland redo att godkänna inrättandet av den nya fonden som en del av den helhetslösning som nås om budgetramarna.

Statsrådet anser att den rättsliga grund som kommissionen föreslår inte är klar. Det finns också skäl att precisera den nya biståndsformens förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Den föreslagna rättsliga grunden artikel 175.3 i FEUF möjliggör inte uttryckligen inrättandet av nya fonder. Den verksamhet som omfattas av den nya fond som kommissionen föreslår kan inte heller bedrivas direkt med de befintliga fonderna, såsom Europeiska socialfonden. Statsrådet anser vidare att nya finansieringsinstrument ska tas i bruk endast i mycket välmotiverade fall och att de inte på lång sikt får leda till att EU:s budget växer.

Statsrådet anser att det inte är ändamålsenligt att verksamheten i den nya fond som kommissionen föreslår integreras i Finlands socialpolitiska system. Om inrättandet av den nya fonden godkänns som en del av EU:s fleråriga budgetram, bör det ändamålsenligaste arrangemanget för genomförandet utredas nationellt.

Närmare ståndpunkter i anslutning till innehållet i förslaget till förordning:

Statsrådet anser att den blivande fondens verksamhet i första hand bör begränsas till livsmedelsbistånd. Med beaktande av fondens begränsade budget bör man överväga i vilken mån vissa andra åtgärder som står utanför den egentliga verksamheten, såsom plattformen för erfarenhetsutbyte, är ändamålsenliga. Från förslaget bör gallras bort sådan verksamhet som ökar de administrativa kostnaderna men inte nödvändigtvis ger något stort mervärde för genomförandet av programmet.

I fråga om stödberättigande fraktkostnader, kan den fasta ersättningen till myndigheterna, som är en procent av inköpspriset på materiella nyttigheter, i finländska förhållanden vara otillräcklig. Reglerna om stödberättigande utgifter bör vara sådana att också de kostnader för frakt och utdelning som orsakas en offentlig aktör i sin helhet kan täckas med medel ur programmet.

Förslaget till förordning innehåller onödigt tunga administrativa förfaranden, som bör gallras bort (artiklarna 26–60 i förslaget). I behandlingen bör även beaktas de framsteg som nåtts angående förenklingen av de förslag till bestämmelser för fonder som omfattas av den gemensamma strategiska ramen i anslutning till sammanhållningspolitiken (det s.k. lagstiftningspaketet om sammanhållningspolitiken, U 72/2011 rd.)

Statsrådet anser att kommissionen inte bör ges befogenhet att anta delegerade akter om bl.a. medlemsstaternas skyldigheter i fråga om återkrav av otillbörligt utbetalda belopp, utan bestämmelser bör utfärdas som en del av den egentliga förordningen.