



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.03.1996  
KOM(96) 109 endelig udg.

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**EU's STRUKTURINTERVENTIONER OG BESKÆFTIGELSE**



## EU's STRUKTURINTERVENTIONER OG BESKÆFTIGELSE

### Indholdsfortegnelse

	<u>Side</u>
I. Analyse af og status over strukturinterventionernes anvendelse	3
A. Den strukturskabende indsats under strukturfondene er en nødvendig forudsætning for, at der kan skabes varige arbejdspladser	3
B. En beskæftigelseseffekt, der varierer alt efter målene	8
C. Kvantificering af virkninger	15
II. Mulige tilpasninger: Ydelse af en mere effektiv indsats til gavn for beskæftigelsen inden for rammerne af den nuværende programmering	17
A. Tilvejebringelse af langsigtede strukturer, der kan danne grundlag for en varig økonomisk vækst	18
B. Intensivering af vækstens beskæftigelsesindhold	20
C. En mere målrettet indsats med henblik på tilvejebringelse af økonomisk og social solidaritet, herunder lige muligheder	28
D. Udvidelse og fornyelse af partnerskabet i forbindelse med strukturinterventionerne	31
Konklusioner	35
Bilag	

## **EU's STRUKTURINTERVENTIONER OG BESKÆFTIGELSE**

### **KONTEKST**

Den alvorlige beskæftigelsessituation er genstand for stor opmærksomhed i Den Europæiske Union, hvor der i øjeblikket findes omkring 18 mio. ledige, og bekæmpelsen af arbejdsløsheden og skabelsen af nye arbejdspladser er derfor meget højt prioriteret i Fællesskabet og dets medlemsstater. På Det Europæiske Råd i Essen besluttedes det i forlængelse af hvidbogen om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse at iværksætte foranstaltninger på mellemlang sigt på dette område via flerårige programmer, der fastlægges af medlemsstaterne.

I Kommissionens meddelelse til Rådet om opfølgningen af Det Europæiske Råd i Essen<sup>1</sup> understregede Kommissionen behovet for at sikre sammenhængen mellem den politik, der blev fastlagt i Essen og anvendelsen af strukturfondene. I sin nylige meddelelse om tendenserne og udviklingen inden for beskæftigelsessystemerne i Den Europæiske Union og om den europæiske beskæftigelsesstrategi<sup>2</sup>, fremlagde Kommissionen sine prioriteter med hensyn til strukturfondenes hensyntagen til den seneste udvikling og perspektiverne på det beskæftigelsespolitiske område. Denne rapport blev positivt modtaget på Det Europæiske Råd i Madrid, hvor man bl.a. understregede de gensidigt gavnlige virkninger af en styrket koordinering af de økonomiske politikker og strukturpolitikkerne i Unionen.

Med et budget på 170 mia. ECU i 1995-priser (inklusive Samhørighedsfonden) for perioden 1994-1999 spiller strukturfondene - hvad angår den økonomiske og sociale samhørighed - en vigtig rolle med hensyn til fremme af beskæftigelsen, navnlig i de medlemsstater og regioner, hvor de er koncentreret ved hjælp af en programmering, som hovedsagelig henhører under medlemsstaternes ansvar. De bidrager til skabelsen af arbejdspladser på kort og lang sigt - dels ved en forbedring af tilpasningen af de fysiske og menneskelige ressourcer, dels ved en forbedring af den måde, arbejdsmarkedet fungerer på. De har også en virkning på kort sigt, idet de øger efterspørgslen efter varer og tjenesteydelser.

Med henblik på at udjævne de vedvarende regionale forskelle i Den Europæiske Union, herunder også med hensyn til beskæftigelse, fremmer man i strukturpolitikkerne en afbalanceret udvikling af de prioriterede regioner. De fortsatte regionale uligheder er også med til at skabe betydelige spændinger i Unionen; arbejdsløshedsprocenterne varierer mellem regionerne fra 3,4% og op til 34,7% dvs. et forhold på 1 til 10 (jf. bilag 1).

---

<sup>1</sup> KOM (95) 74 endelig udg. af 8. marts 1995.

<sup>2</sup> KOM (95) 465 endelig udg. af 11.10.1995.

Arbejdsløhedsstatistikkerne bør i øvrigt suppleres med oplysninger om arbejdsløhedsprocenten, som tager hensyn til erhvervsfrekvensen (forholdet mellem den del af befolkningen, der er i arbejde, og den del af befolkningen, der befinder sig i den erhvervsaktive alder (15-64 år)), således at man kan danne sig et billede af underbeskæftigelsen. Også her er der meget store forskelle med erhvervsfrekvenser fra 51 til 86,5% (jf. bilag 2), og de laveste frekvenser ses i den sydlige del af Unionen (den nordlige del af Grækenland, Spanien og Syditalien).

I de øvrige regioner bidrager strukturpolitikkerne til gennemførelse af arbejdsmarkedspolitikker, der dels vedrører integreringen på arbejdsmarkedet af unge, langtidsledige og personer, der risikerer at blive udstødt, dels tilpasningen af arbejdskraften til den industrielle udvikling.

Strukturpolitikkerne kan via deres medvirken til fremme af beskæftigelsen desuden bidrage til at fremme ligestillingen, hvilket Det Europæiske Råd på sine møder har fremhævet som en af EU's og medlemsstaternes prioriterede opgaver.

#### I. ANALYSE AF OG STATUS OVER STRUKTURINTERVENTIONERES ANVENDELSE

##### A. Den strukturskabende indsats under strukturfondene er en nødvendig forudsætning for, at der kan skabes varige arbejdspladser

###### 1) Strukturinterventionerne indvirker på to områder:

- a) De har for det første en virkning på udbuddet, idet de investeringer, der medfinansieres af strukturfondene, medvirker til at forbedre produktionsapparatets økonomiske resultater gennem øget tilpasning af fysiske og menneskelige ressourcer, hvorved det på sigt er muligt at øge beskæftigelsen.
- b) De har desuden en afledt virkning på efterspørgslen, idet de ikke blot har en direkte virkning på indtægterne og beskæftigelsen, men også en indirekte og afledt virkning på grund af væksten i den endelige efterspørgsel; de har endvidere en afsmittende virkning uden for de regioner, der modtager støtte, en virkning, som især er til gavn for de højest udviklede områder.

Mere generelt kan strukturpolitikkerne betragtes som et element i de nationale, økonomiske politikker, som de bidrager til at medfinansiere. Et typisk eksempel herpå er den såkaldte Gemeinschaftsaufgabe i Tyskland, der er en national ordning for regional støtte.

### Makroøkonomisk virkning

#### *Andel i de investeringer, der er foretaget i de berørte regioner*

Hvad angår faste bruttoinvesteringer, udgør EU's andel i investeringerne (navnlig under EFRU) næsten 12% af alle offentlige og private investeringer i Grækenland, mellem 8 og 9% i henholdsvis Irland og Portugal og 7% i de berørte spanske regioner. Disse andele, som på indeværende tidspunkt ikke tager hensyn til samhörighedsfonden, gør det muligt at få et indtryk af fondenes økonomiske betydning. Der er her tale om andele, der er beregnet på baggrund af de samlede investeringer - både private og offentlige. Tager man kun de offentlige investeringer i betragtning, er der tale om betragtelige andele, der når helt op på 50% af disse investeringer.

#### *Indvirkning på væksten i de stater, der modtager støtte*

De første beregninger med hensyn til EFSR'erne (EF-støtterammerne) giver grund til at formode, at de vil få en betydelig indvirkning på væksten og dermed også på beskæftigelsen. For Portugals og Grækenlands vedkommende anslås den ekstra vækst i BNP'et, som skyldes EU-støtten, at være på 0,5% om året (mere end 1%, hvis man tager hensyn til det nationale bidrag). Det portugisiske og græske BNP forventes således i 1999 at nå et niveau, der ligger 3% højere, end hvis der ikke havde været ydet støtte fra EU.

De første resultater af beregningerne for Spanien og Irland viser en ekstra vækst i BNP'et i de berørte regioner på 0,4% pr. år (0,7%, hvis der tages hensyn til det nationale bidrag), dvs. et BNP, der i 1999 ligger 2% over det, der normalt nås uden støtte.

Naturligvis afhænger den reelle effekt af væksten i vid udstrækning af den generelle økonomiske kontekst, af de resultater, der opnås med de makroøkonomiske politikker, og af den internationale økonomiske udvikling.

- 2) Der anvendes i forbindelse med strukturinterventionerne en række instrumenter, der er centreret omkring tre typer aktioner: støtte til infrastrukturer, støtte til produktionssektoren og udvikling af menneskelige ressourcer.
- a) Infrastrukturerne fremmer væksten og dermed også beskæftigelsen:
- (i) bedre infrastrukturer giver positive eksterne effekter (external economies) for den private kapital (forøgelse af produktiviteten og begrænsning af produktionsomkostningerne). Dette fænomen er især mærkbart i regionerne med de dårligste infrastrukturer under mål 1;
  - (ii) virkningerne på beskæftigelsen er generelt positiv og giver sig udtryk i:
    - en direkte virkning, der især vedrører bygge- og anlægsarbejder; ifølge sagens natur er der tale om midlertidige job, der for en dels vedkommende besættes af udefra kommende arbejdskraft;
    - en indirekte virkning, der er knyttet til omkostningerne i forbindelse med etableringen af infrastrukturer og til, i hvor stor grad disse benyttes; jobskabelseffekten er varierende.

### Infrastrukturer

De store jernbaneinfrastrukturprogrammer, der støttes af EFRU i Italien og Grækenland bidrager direkte til, at der skabes og opretholdes henholdsvis 37 000 og 11 600 arbejdspladser. Den indirekte virkning er blevet vurderet til 57 000 arbejdspladser for Italiens og 7 100 for Grækenlands vedkommende. Programmet for opførelse og udstyring af 15 hospitalsenheder i den spanske region Castilla León vil direkte bidrage til skabelse af 445 arbejdspladser. I henhold til et første skøn, som formentlig er for lavt, blev der i forbindelse med de infrastrukturer, der blev finansieret af Samhørighedsfonden i 1993, opnået en beskæftigelseseffekt på i alt 40 000 mandår, hvortil skal føjes 7 500 mandår i forbindelse med infrastrukturernes drift og anvendelse.

### b) Støtten til produktionssektoren

Der skal her skelnes mellem ordningerne for støtte til virksomhederne og de foranstaltninger, der indirekte indvirker på udbuddet af tjenesteydelser:

- (i) direkte støtte: beskæftigelseseffekten varierer alt efter investeringens art (produktivitet, kapacitet, forureningsbekæmpelse, diversificering m.m.), sektoren (koefficienten for kapital-arbejde) og mere eller mindre strenge krav til beskæftigelsen i forbindelse med tildeling af støtten. Man kan ligeledes understrege den væsentligste begrænsning ved denne form for støtte: den tildeles ofte automatisk, hvilket bevirker, at der ikke altid tages hensyn til beskæftigelsesvariablen i finansieringsbeslutningerne. I henhold til strukturfondsforordningerne skal man med disse støtteordninger under alle omstændigheder fremme skabelse af arbejdspladser eller opretholdelse af varige arbejdspladser, hvilket Kommissionen og medlemsstaterne systematisk bør føre tilsyn med. Tilsyneladende er mange former for direkte støtte ikke i tilstrækkelig grad koncentreret omkring sektorer med vækst, og støtten kommer generelt mere de store virksomheder til gode end SMV'er (små og mellemstore virksomheder), der ofte er teknologisk nyskabende og jobskabende. Den direkte støtte ydes samtidig oftere til investeringer i faste aktiver end til immaterielle investeringer.

### Støtte til investering

I Spanien er dette punkt omfattet af lovgivning, og i Tyskland og Det Forenede Kongerige er det en forudsætning for tildeling af støtte til investering, at investeringen er beskæftigelsesfremmende. Investeringsstøtteordningerne i Portugal og i mindre grad i Italien er derimod rettet mod virksomhedernes konkurrenceevne, og de jobskabende virkninger vil derfor først gøre sig gældende på mellemlang sigt.

- (ii) Tjenesteydelser til virksomhederne: Disse immaterielle foranstaltninger er et afgørende element i forbindelse med støtten til produktionssektoren.

- Beskæftigelseseffekten er bred, idet tjenesteydelserne styrker virksomhedernes immaterielle kapital og gør det muligt at øge de lokale virksomheders effektivitet og deres eksterne konkurrenceevne. Tjenesteydelserne kan opdeles i:
  - rådgivning og vejledning, herunder om finansieringsteknik;
  - støtte til fremme af nyskabelse, kvalitet og FTU, som er af særlig stor betydning i de fjernest beliggende og tyndest befolkede områder.
 Det er en forudsætning, at der i de pågældende områder er en vilje til at blive informeret og til at videreformidle.
- Selv om tjenesteydelsernes direkte virkning på beskæftigelsen er relativt begrænset med hensyn til de individuelle økonomiske aktiviteter, er der imidlertid ofte tale om højt kvalificerede job med stor værditilvækst og et stort generelt potentiale, navnlig for så vidt angår etablering af virksomheder, fremme af ny teknologi og tættere samarbejde mellem forskningscentre og virksomheder.

#### Tjenesteydelser til virksomhederne

I underprogrammet for industrien i den portugisiske EFSR har man i særlig grad prioriteret tilvejebringelsen af en fuldstændig række af nye tjenesteydelser til virksomhederne.

SPD'erne (de samlede programmeringsdokumenter) under mål 2 for Det Forenede Kongerige indeholder særlige foranstaltninger til støtte for etableringen af strategiske grupper af SMV'er i nøglesektorer på regionalt niveau med særlig vægt på udviklingen af virksomheder på lokalt plan.

Under mål 6 er der lagt særlig vægt på spørgsmålet om støtte til nyskabelse og FTU. Finland vil i disse områder anvende omkring 35% af ressourcerne til programmering på dette område. Introduktion af telekommunikation i landdistrikter har ligeledes gjort det muligt at etablere visse aktiviteter i isolerede områder og at få adgang til visse tjenesteydelser og kvalifikationsgivende uddannelse (f.eks. telehuse i Det Forenede Kongerige).

Det skal endelig nævnes, at BIC-fællesskabsprogrammet, som tilbyder integreret bistand til etablering af SMV'er, siden lanceringen i 1984 har bidraget til konsolidering af ca. 5 600 virksomheder og skabelse af 27 000 arbejdspladser i Unionen.

#### c) Udvikling af menneskelige ressourcer

Der har på dette område kunnet opnås en lang række virkninger på konkurrenceevne, vækst og beskæftigelse.



Disse virkninger er nemmere at få klarhed over, hvis de opstilles i to forskellige grupper:

- (i) Investering i menneskelige ressourcer gennem uddannelse, i den udstrækning produktionssystemet kan absorbere den således uddannede arbejdskraft. Herigennem øges produktionspotentialt hos den menneskelige faktor, som spiller en stadig større rolle i bestræbelserne på at rette op på økonomien og på at stimulere væksten. En velkvalificeret arbejdsstyrke gør det muligt at foretage investeringer i anlægsaktiver, der giver større produktivitet, og at fremme videreformidlingen af ny viden og nye teknikker, som kan forbedre virksomhedernes effektivitet og generelt gøre de økonomiske systemer mere konkurrencedygtige.

Man har med strukturfondene i denne forbindelse valgt at udvikle kvalifikationer, der er tilpasset beskæftigelsen, gennem en modernisering af den almene uddannelse og af den grundlæggende faglige uddannelse og styrkelse af uddannelsesmulighederne gennem hele den erhvervsaktive periode. Det forsøges endvidere med strukturfondene at udvikle de menneskelige ressourcer på området forskning, videnskab og teknologi gennem videregående uddannelse og gennem uddannelse af ledere og teknikere fra forskningsorganer. På mellemlang og lang sigt bidrager dette potentiale til skabelsen af nye arbejdspladser og til konsolidering af arbejdspladser, der trues af den internationale konkurrence.

- (ii) Aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger, som både indvirker på udbuddet af arbejde (uddannelsesforanstaltninger) og på efterspørgslen efter arbejde (beskæftigelsesfremmende foranstaltninger).

Foranstaltningerne på dette område bidrager til at gøre arbejdsmarkedet mere fleksibelt gennem en betydelig støtte til makroøkonomiske foranstaltninger til fremme af væksten. De har således direkte indflydelse på arbejdsløsheden ved at forbedre beskæftigelsesmulighederne for de dårligst kvalificerede grupper i befolkningen. Kombineringen af foranstaltninger til støtte for lave lønninger med foranstaltninger til forbedring af kvalifikationerne bidrager til, at den tilgængelige arbejdsstyrke kan anvendes optimalt og til, at der kan opnås større social samhørighed.

### Menneskelige ressourcer

Der ydes med EFSR'en for Grækenland betydelig finansiel støtte til modernisering af den almene uddannelse og af den grundlæggende faglige uddannelse. Den valgte strategi omfatter følgende væsentlige elementer:

- på det sekundære uddannelsesniveau koncentrerer indsatsen omkring tilpasninger af læseplaner, fremme af tekniske og videnskabelige fag samt introduktion til edb;
- inden for den grundlæggende faglige uddannelse er det en prioritet, at erhvervsuddannelsen og lærlingeuddannelsen får tildelt en ny rolle
- inden for den videregående uddannelse koncentrerer indsatsen omkring modernisering af styringen af universiteter og styrkelse af samarbejdet med virksomhederne.

I forbindelse med udvikling af menneskelige ressourcer gennem uddannelse gør programmerne "Videnbaser" og "Erhvervsuddannelse og beskæftigelse" det muligt for Portugal at uddanne 31 200 arbejdstagere, hvoraf 4 700 i forskningssektoren. Sådanne foranstaltninger har ligeledes en afgørende betydning i områder under mål 2, der berøres af industrielle omstruktureringer.

I flere medlemsstaters bypolitikker lægges der i særlig grad vægt på støtte til integrering. I de franske områder under mål 2 støtter man således med strukturinterventionerne uddannelses- og beskæftigelsescentre med henblik på en omgruppering af serviceorganer, der informerer om beskæftigelse, og af uddannelses- og vejledningscentre for ledige.

Erhvervsuddannelsen tegner sig for ca. 11% af den samlede finansiering under mål 5b for perioden 1989-1993 og forventes at tegne sig for ca. 15% i den kommende periode, således at det kan lade sig gøre at forbedre kvalifikationerne hos erhvervsaktive i landdistrikterne og at give dem forudsætninger for beskæftigelse på nye områder som f.eks. turisme eller miljø i visse regioner.

### **B. En beskæftigelseseffekt, der varierer alt efter målene**

Virkingen på beskæftigelsen afhænger af omfanget og kombinationen af interventioner, som varierer alt efter udgangssituationen, målene for fondene og medlemsstaterne.

- 1) For områderne under mål 1, der på længere sigt vil tegne sig for 70% af strukturfondenes interventioner, prioriteres jobskabelse gennem fremme af vækst, der har til formål at begrænse forskellene med hensyn til BNP pr. indbygger. Dette forklarer den store indsats, der dels er gjort for generelt at modernisere og styrke produktionssektoren, dels for at tilvejebringe forskellige

grundlæggende infrastrukturer. Med hensyn til beskæftigelsen er det væsentligste mål at etablere et økonomisk grundlag for en varig udvikling, der kan skabe beskæftigelse på lang sigt, herunder gennem en styrkelse af uddannelse, forskning og teknologisk nyskabelse.

På kort sigt er denne fremgangsmådes indvirkning på beskæftigelsen mindre entydig, idet den både medfører skabelse af midlertidige arbejdspladser inden for byggeriet og nedlæggelse af arbejdspladser som følge af modernisering og omstrukturering af økonomien (landbrug og traditionelle sektorer). Det er i den sammenhæng også vigtigt at gøre opmærksom på det bidrag, der kan ydes med aktive arbejdsmarkedspolitikker med henblik på at forbedre beskæftigelsesmulighederne for arbejdsstyrken.

#### **Mål 1**

Udviklingsstrategien i EFSR'en for Irland er baseret på en styrkelse af de sektorer i økonomien, der er truet. På lang sigt vil styrkelsen af disse sektorer øge deres konkurrenceevne og produktionskapacitet og dermed også beskæftigelsen. Interventionerne til fordel for landbrugsfødevarerindustrien, som er landets største arbejdsgiver, har til formål at opretholde beskæftigelsen, at forbedre produktiviteten i produktionsfasen og at øge antallet af arbejdspladser i de tilhørende forarbejdnings- og afsætningssektorer.

I Portugals tilfælde vil udviklingen i økonomien medføre, at der sker en nedgang i den erhvervsaktive landbrugsbefolkning, så denne falder fra 16,7 % af den totale erhvervsaktive befolkning i 1991 til sandsynligvis mindre end 10 % i 1999. De programmer, som strukturfondene medfinansierer, har bl.a. til formål at reducere de negative virkninger, som denne strukturtilpasning vil medføre. Det skal i den forbindelse nævnes, at mens der, i henhold til Planlægningsministeriet, mellem 1989 og 1993 blev skabt 80 000 arbejdspladser takket være EFSR'en, så var den samlede beskæftigelse ved udgangen af denne periode stabil, hvilket vil sige, at der er blevet nedlagt et tilsvarende antal arbejdspladser i de sektorer, hvor der har været foretaget omlægninger.

- 2) For områder under mål 2, hvis definition hviler på kriterier, der i første række er knyttet til beskæftigelsen, er prioriteten diversificering og stimulering af industrielle sektorer, der er præget af nedgang; sigtet er, at man hurtigst muligt opnår en beskæftigelsesfremmende effekt. Til disse områder skal føjes industrialiserede og mindre områder under mål 1 i Det Forenede Kongerige (Merseyside), i Belgien (Hainaut) og i Frankrig (Nord-Pas-de-Calais), som har næsten de samme karakteristika.

De anvendte instrumenter er således koncentreret omkring støtte til produktionssektoren og udvikling af menneskelige ressourcer med henblik på at opnå den hurtigst mulige virkning på beskæftigelsen.

Med hensyn til støtte til produktionssektoren prioriterer de fleste af SPD'erne den lokalt baserede udvikling gennem jobskabelse og støtte til jobskabende investeringer i eksisterende virksomheder. Denne fremgangsmåde øger ligeledes andelen af den indirekte støtte til forbedring af erhvervslivet i forhold til den direkte støtte til investering.

#### Mål 2

Tendensen til, at der sker en reorientering af den støtte, der ydes til produktionssektoren, er særlig tydelig i Det Forenede Kongeriges programmer, hvor den del af støtten, der er bevilget til SMV'er - fra den foregående til den nuværende programmering - er steget fra 10 til 30% af den samlede interventionsstøtte. Denne indsats er ligeledes blevet ledsaget af en øget medfinansiering fra den private sektor. En lignende tendens - omend mindre tydelig - har man kunnet konstatere i Tyskland (bl.a. i SPD'erne for Saarland og Nordrhein-Westfalen) og i Frankrig (SPD'et for Lorraine, hvor man har prioriteret nyskabelse og foranstaltninger til fordel for virksomhedsetableringscentre i de fleste SPD'er).

Foranstaltningerne til udvikling af menneskelige ressourcer tager især sigte på at forbedre produktionsgrundlaget og ledelsen i virksomhederne - herunder især i SMV. Denne fremgangsmåde bør medvirke til at fremme diversificeringen af den regionale økonomi og gøre det muligt for arbejdsstyrken at tilpasse sig de produktionsbehov, der opstår som følge af anvendelsen af ny teknologi.

Da dette punkt hænger sammen med det foregående, bør det mere generelt understreges, at der er sket en meget betydelig nedgang i finansieringen af infrastrukturer (herunder dem, der er knyttet til produktionssektoren) i forhold til den foregående programmering. Med hensyn til beskæftigelsen er der ingen tvivl om, at omkostningseffektiviteten forbedres med disse programmer.

- 3) Mål 5 og 6, er der især tale om opretholdelse af aktiviteter, beskæftigelse og befolkninger dels i landdistrikter, som ofte er tyndt befolkede områder med behov for økonomisk diversificering, dels inden for fiskeriet.
  - Det skal bemærkes, at forordningerne vedrørende mål 5a (modernisering af landbrugsstrukturer) anvendes på samme måde overalt i EU. Tilpasningen af strukturerne, som har fundet sted for nylig på grundlag af de nye regler for strukturfondene, har gjort det muligt at sikre en bedre samordning mellem dette mål og de regionale mål (især hvad angår integrering under mål 1) og at tage hensyn til nye faktorer som miljøet og diversificering af aktiviteterne i landbrugssektoren.

Takket være de interventioner, der er gennemført inden for disse rammer, kan 15 000 unge landmænd hvert år etablere sig og modtage støtte til investering i deres bedrifter. I 33 000 bedrifter sker der endvidere hvert år forbedring og modernisering af produktions- og arbejdsbetingelserne, hvilket gør det muligt at sikre en bedre beskæftigelse for landbofamilierne, at skabe arbejdspladser og at forhindre, at de unge forlader landdistrikterne.

Kompensationsstøtten er ligeledes vigtig, idet den for ca. 1 mio. bedrifter på 56% af områderne inden for EU gør det muligt at opnå tilfredsstillende indtægter, således at en del af befolkningerne i landdistrikterne kan blive boende.

Landbrugsfødevarerindustrien beskæftiger endnu flere personer end landbruget, og i visse sektorer - især dem, der er beskæftiget med nye markeder og nye forbrugsgoder - kan beskæftigelsen øges yderligere ved investering i forbedring og forarbejdning af land- og skovbrugsprodukter.

- Med hensyn til mål 5a (fiskeri) er opgaverne for FIUF dels at begrænse fiskeriindsatsen på baggrund af overfiskningen, dels at styrke en sektor, som er ramt af en alvorlig strukturkrise.

Den første type af interventioner vil uvægerligt medføre en nedgang i antallet af arbejdspladser, hvilket kan søges kompenseret med ledsageforanstaltninger, der er vedtaget af Den Europæiske Union. Disse foranstaltninger omfatter støtte til nationale førtidspensioneringsordninger og udbetaling af individuelle ophørspræmier til yngre fiskere. Hvad angår den anden række af foranstaltninger, kan man forvente en positiv beskæftigelseseffekt, selv om det skal understreges, at det væsentligste mål med disse er at øge den europæiske fiskeindustri konkurrenceevne.

#### Mål 5a - fiskeri

Inden for forarbejdning af fiskeriprodukter kan FIUF f.eks. frem til 1999 medvirke til at skabe 750 nye arbejdspladser i Italien og 1 100 i Tyskland, men dette instrument vil frem for alt bidrage til at opretholde de nuværende arbejdspladser, som er stærkt truet af krisen i sektoren. Den samme type overvejelser gør sig gældende for akvakulturen (skabelse af 1 300 nye arbejdspladser i Irland) samt for investeringer, der har til formål at modernisere flåden og havnefaciliteterne.

Opretholdelse og skabelse af arbejdspladser er under alle omstændigheder betinget af støtte til produktionssektoren. Fællesskabsinitiativet PESCA prioriterer derimod beskæftigelse og menneskelige ressourcer i kystområderne, og det kan således bidrage til opretholdelse af aktivitetsniveauet i disse områder - i fiskerisektoren eller uden for denne sektor. PESCA-initiativet kan dels anvendes til finansiering af diversificering af virksomhedernes aktiviteter og til omskoling af fiskerne til andre erhverv som f.eks. turisme og akvakultur, dels anvendes til finansiering af uddannelse, der har til formål at forbedre fiskernes faglige kvalifikationer eller generelle uddannelse.

- Under mål 5b er beskæftigelsesinterventionerne især koncentreret omkring diversificering af aktiviteter. Denne diversificering tager for den egentlige landbrugsproduktions vedkommende sigte på opretholdelse af beskæftigelsen, navnlig ved større lokal udnyttelse af produkterne, men det er inden for andre aktiviteter og sektorer, herunder især turisme, SMV'er, servicevirksomhed og senest også miljøaktiviteter, at der er blevet skabt flest arbejdspladser. Turismen i landdistrikterne, hvis hurtige vækst ligeledes har medført udvikling af forskellige hertil knyttede aktiviteter, spiller i denne forbindelse en væsentlig rolle.

### **Mål 5b**

Miljøinterventionerne har især taget sigte på begrænsning af forurening fra landbruget og landbrugsfødevarerindustrien (bygning af rensningsanlæg i Trento, Italien), på rensning af vand i ca. 100 kommuner i Limousin (Frankrig), på udvikling af økologisk landbrug i Bretagne (Frankrig) og miljøforbedring i skovområder i Kantabrien (Spanien). Sammen med beskyttelsen af miljøet spiller økonomisk udnyttelse af det beskyttede miljø nu en voksende rolle. I en snes områder, som har været omfattet af evalueringen, er der blevet registreret 1 270 initiativer på miljøområdet; de har gjort det muligt at opnå en betydelig jobskabelse.

Renovering og udvikling af landsbyer er ligeledes genstand for mange investeringer, som indtil nu har haft en betydelig multiplikatoreffekt, bl.a. i byggesektoren og herunder navnlig i Tysklands nye delstater. Som det illustreres af det franske eksempel, så er støtten til udvikling af turismen en væsentlig faktor til diversificering af områderne under mål 5b. Med hensyn til støtten til turisme under strukturfondene skal der ligeledes gøres opmærksom på den hurtige udvikling af den "grønne" turisme (f.eks. udflugter til strandområderne ved Mont-St.-Michel) og vandre- og opdagelsesturisme (f.eks. Stevenson-ruten).

- Man kan fremsætte lignende kommentarer til mål 6, selv om programmerne herunder er meget nye. Da der under dette mål er tale om områder, der er endnu mere tyndt befolkede end områderne under mål 5b, er investering i FTU og i ny informations- og kommunikationsteknologi et vigtigt element til erhvervsmæssig diversificering.
- 4) Eftersom foranstaltningerne under mål 3 og 4 i første række tager sigte på at tilpasse efterspørgslen til udbuddet og dermed på at få ledige job besat, er det disse foranstaltninger, der i mest udpræget grad er orienteret mod arbejdsmarkedet, og de er derfor også tæt knyttet til beskæftigelsen. Der er tale om interventioner, der gennemføres i hele EU.
- På indeværende tidspunkt falder omkring 8% af fondenes foranstaltninger ind under mål 3. De tager sigte på integrering af unge (36%), af langtidsledige (40%), og af dem, der er truet af udstødelse (16%), samt på specifikke aktioner til fremme af lige muligheder for mænd og kvinder (5%).

### Mål 3

Aktionerne under mål 3 tager sigte på udvikling/konsolidering af nationale beskæftigelsespolitikker under hensyntagen til regionale og lokale behov. I de tyske delstater supplerer strukturinterventionerne således de initiativer, der er taget inden for rammerne af loven om beskæftigelsesstøtte. Det anslås, at omkring 400 000 personer nyder godt af disse samfinansierede foranstaltninger.

I Spanien er strukturinterventionerne under hensyntagen til den meget høje arbejdsløshed blandt unge koncentreret omkring social og erhvervsmæssig integrering af denne del af befolkningen. Fællesskabsstøtten styrker i overensstemmelse med målsætningen for EU-initiativet Youthstart den nationale indsats, som har til formål at øge den andel af de unge i aldersgruppen 16-18 år, der går i skole.

Omkring 2% af aktionerne under strukturfondene falder ind under mål 4 (tilpasning af arbejdstagernes kvalifikationer til den industrielle udvikling).

### Mål 4

I Frankrig tager interventionerne under mål 4 især sigte på de dårligst kvalificerede, som er særlig udsatte i forbindelse med industrielle omstruktureringer. Aktionerne til foregribelse af udviklingen gør det ligeledes muligt at støtte gennemførelsen af prospektive brancheundersøgelser, at yde støtte til rådgivning og virksomhedsanalyser samt til visse aktiviteter under de regionale observationsorganer for beskæftigelse og uddannelse. Det er ligeledes hensigten, at mindst 70% af de arbejdstagere, der er omfattet af aktioner under mål 4, skal komme fra virksomheder med mindre end 500 ansatte, og der skal være særlig opmærksomhed omkring virksomheder med mindre end 250 ansatte.

I Danmark er det vigtigste mål at forbedre adgangen til efter- og videreuddannelse for ansatte i SMV'er med henblik på at styrke jobrotationsforanstaltninger.

Beskæftigelseseffekten af aktioner, der er iværksat under mål 3 og 4, kan kun vurderes tilfælde for tilfælde og ved hjælp af passende metoder. Det kan imidlertid anslås, at omkring 11 mio. personer vil nyde godt af aktioner, der samfinansieres i perioden 1994-1999.



Strukturfondsinterventionerne under mål 3 og 4 gennemføres sædvanligvis under vanskelige betingelser på grund af væksten i langtidsledigheden og den økonomiske omstrukturering, som i særlig grad rammer de mindst kvalificerede personer på arbejdsmarkedet. På denne vanskelige baggrund har strukturinterventionerne vist sig at være særligt anvendelige. De samfinansierede programmer, der er tilrettelagt på en sådan måde, at de har effekt på både kort og mellemlang sigt, bidrager således til at styrke sammenhængen mellem vækst og jobskabelse og til at forbedre situationen for de vanskeligst stillede grupper. På trods af de begrænsede ressourcer kan disse interventioner ligeledes have en multiplikatoreffekt på de nationale politikker. De aktive politikker styrkes således i forhold til de passive politikker til sikring af indkomster, og god praksis videreformidles via de partnerskaber og netværk, der etableres med disse interventioner.

Oversigterne i bilag 3 illustrerer denne udvikling, idet det for de enkelte medlemsstater og for alle målene anføres, hvor store midler der er anvendt til hver af de store kategorier af strukturinterventioner.

### **C. Kvantificering af virkninger**

For perioden 1994-1999 afspejler programmeringen af den strukturelle bistand, der er etableret i partnerskab, den store betydning, man tillægger fremme af beskæftigelsen i hele EU. På grund af dens generelle og indirekte virkninger viser den også de vanskeligheder, der er forbundet med at forpligte sig til at opnå kvantificerede mål for beskæftigelsen.

- 1) Programmerne omfatter ofte mange oplysninger om beskæftigelsen, som - især for de støttede regioner - viser, hvor stor betydning de nationalt og regionalt ansvarlige tillægger dette område.

De tilgængelige oplysninger viser imidlertid mere om vanskelighederne ved at fastsætte mål for opretholdelse af beskæftigelsen og at evaluere beskæftigelseseffekter end om den forventede samlede effekt. Denne situation skyldes manglen på konsensus om, hvorledes man skal beregne interventionernes beskæftigelseseffekt. F.eks. kan den forventede effekt i region A af en foranstaltning til retablering af et tidligere industriområde være, at der skabes 30 arbejdspladser pr. investeret million ECU, mens den samme foranstaltning i region B anslås at kunne skabe 300 arbejdspladser pr. investeret million ECU.

Denne forskel afhænger ikke nødvendigvis af denne relative effekt af de enkelte programmer, men snarere af den type beskæftigelse, der er taget i betragtning. I et tilfælde er det f.eks. kun beskæftigelse, der vedrører arbejde på industriområdet, der tages i betragtning. I et andet tilfælde medregnes denne midlertidige beskæftigelse ikke, hvorimod der tages hensyn til beskæftigelse, der skabes af virksomheder, der etablerer sig i det retablerede område.

Det bliver således nødvendigt at vurdere de forskellige mekanismer, hvormed der kan skabes beskæftigelse ved hjælp af strukturfondene, og at tage hensyn til, at den samlede beskæftigelseseffekt kan under- eller overvurderes (det bliver i den henseende nødvendigt at fastlægge en metode til beregning af beskæftigelseseffekten). Hvis man tager det foregående eksempel, kan der skabes beskæftigelse:

- direkte i forbindelse med bygge- og anlægsarbejder: istandsættelse, tilhørende vejarbejder, programmer for supplerende uddannelse m.m.;
- direkte i forbindelse med resultatet af disse arbejder: nyt personale, der skal medvirke til driften af det udstyr, der er blevet medfinansieret med strukturinterventionen, beskæftigelse, der skabes på stedet i forbindelse med en turistattraktion m.m.;
- direkte eller afledt: beskæftigelse, der skabes med forøget købekraft gennem strukturinterventioner, etablering af virksomheder takket være en forbedring af erhvervsklimaet og kvalifikationerne hos de menneskelige ressourcer m.m.

Beregningen af disse indirekte virkninger er særlig vanskelig, idet den forudsætter en præcis identificering af virkninger på beskæftigelsen, som skyldes faktorer, der ikke direkte er knyttet til strukturfondene.

Af alle disse årsager og især fordi der ikke anvendes en fælles metode, er de oplysninger, der fremlægges, temmelig forskelligartede og lader sig kun dårligt analysere under ét.

I SPD'erne under mål 2 og 5b angives der overslag på henholdsvis 650 000 og 518 000 job for den pågældende periode, men disse tal skal behandles med stor forsigtighed på grund af de relative virkninger af til- og fraflytninger eller inertien i de berørte områder.

- 2) Til løsning af disse problemer har Kommissionen lanceret en række undersøgelser, der har til formål at opnå en hurtig forbedring af forståelsen og opgørelsen af interventionernes beskæftigelseseffekt.

Den betydelige makroøkonomiske dimension ved strukturoverførslerne i Unionen, især i de medlemsstater, der i vid udstrækning falder ind under mål 1 (E, EL, I, IRL og P), har en direkte indvirkning på beskæftigelsen. I de tilfælde, hvor mål 1 omfatter hele området i en medlemsstat eller i det mindste en række store regioner, har man på grundlag af de makroøkonomiske forhold kunnet anvende de såkaldte top-down analyser. Selv om der er visse mangler herved, bl.a. på grund af den statiske karakter af de forhold, der anvendes som antagelser, kan disse teknikker anvendes til i store træk at beskrive strukturinterventionernes virkning på indkomsterne og beskæftigelsen.

For perioden 1994-1999 anslås det af uafhængige kilder, at iværksættelsen af SPD'erne vil skabe 1,2 mio. job i samtlige regioner under mål 1, dvs. 4,1% af den aktive befolkning. I Portugals tilfælde er tallet f.eks. 190 000 arbejdspladser, for Spanien 220 000, for Grækenland 260 000 og for de nye tyske delstater 160 000 arbejdspladser. Disse job er imidlertid kun delvist nye arbejdspladser, hvilket forklarer den manglende overensstemmelse med medlemstaternes beregninger. Oplysningerne fra medlemsstaterne har imidlertid den fordel, at de udgør en homogen og sammenlignelig vurdering af fællesskabsinterventionernes beskæftigelseseffekt i medlemsstaterne.

\* \* \*

Af denne gennemgang af den igangværende programmering fremgår det, at der kan foreslås forbedringer, bl.a. over for overvågningsudvalgene og i overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om den europæiske beskæftigelsesstrategi. Disse forbedringer kan vedrøre en tilpasning af både indholdet af interventionerne og den måde, de gennemføres på. Med henblik herpå vil der blive anvendt alle tilgængelige metoder (deflator-effekt, tilpasninger inden for programmer i henhold til overvågningsudvalgenes beføjelser m.m.), og det vil ligeledes blive forsøgt at forbedre sammenhængen mellem de makroøkonomiske effekter og de områder, de i praksis berører.

## **II. Mulige tilpasninger: Ydelse af en mere effektiv indsats til gavn for beskæftigelsen inden for rammerne af den nuværende programmering**

Formålet med strukturfondene er at styrke den økonomiske og sociale samhørighed i Unionen. Der må først og fremmest skabes betingelser for en kraftig og varig vækst, som tager hensyn til den skærpede internationale konkurrence samt de teknologiske ændringer, som følger i stadig hastigere tempo. Men selv om væksten er en væsentlig faktor, er den ikke i sig selv tilstrækkelig til at løse beskæftigelsesproblemet. Også vækstens beskæftigelsesindhold må øges. Den nuværende tendens til arbejdsdeling, som afspejler sig i lav erhvervsfrekvens og høj arbejdsløshed, er uacceptabel og bør afløses af en praksis, som sikrer fuld mobilisering af arbejdsstyrken og maksimal udnyttelse af vort økonomiske potentiale. Med henblik herpå må der udvikles en større økonomisk og social solidaritet og føres en mere aktiv beskæftigelsespolitik.

Det drejer sig således om at foretage tilpasninger inden for rammerne af den nugældende programmering med det formål at øge interventionernes virkning på væksten og dennes beskæftigelsesintensitet. Det gælder om at udnytte den manøvremargin, der er tilbage i den nuværende programmering, med henblik på:

## A. Tilvejebringelse af langsigtede strukturer, der kan danne grundlag for en varig økonomisk vækst

1) Det bør først og fremmest sikres, at de immatrielle investeringer, som efterhånden er blevet en vigtig faktor i den økonomiske vækst, får den plads, der tilkommer dem. Ved forvaltningen af strukturfondene lægges der vægt på at fremme forskningen og udviklingen i innovationsorienterede virksomheder, herunder især SMV. Desuden tilstræbes en konstant forbedring af de menneskelige ressourcer ved uddannelse og undervisning, idet sådanne foranstaltninger kan bidrage til udviklingen og udbredelsen af nye teknologier og produktionsmetoder.

a) Investeringerne i menneskelige ressourcer er et væsentlig element i de immaterielle investeringer, og de bør derfor prioriteres meget højt<sup>3</sup>. Under de nuværende omstændigheder bør opmærksomheden især rettes mod følgende prioriterede mål:

- forøgelse af udbuddet, således at alle unge sikres adgang til undervisning og en grunduddannelse. Strukturfondene kan yde et væsentligt bidrag hertil, navnlig i de dårligst stillede regioner i Unionen
- udvikling af et integreret system, der tager sigte på livslang undervisning og uddannelse
- tilpasning af undervisningens og uddannelsernes strukturer og indhold til de behov, der følger i kølvandet på de økonomiske og tekniske ændringer.  
Dette forudsætter en tilpasning af læseplanerne, etablering af forbindelser mellem skole og erhvervsliv (lærlingeuddannelse, fremme af det private initiativ...) samt tilskyndelse til deltagelse i uddannelser organiseret af virksomhederne
- fremme af offentlige og private investeringer i undervisning og uddannelse og oprettelse af strukturer, der kan sikre rentabiliteten af disse investeringer.

b) På denne baggrund forekommer det også hensigtsmæssigt at forbedre tjenesteydelserne til støtte for virksomhederne, navnlig til SMV. Således kunne de nationale og regionale støtteordninger, der er samfinansieret via strukturinterventionerne, i højere grad fokusere på foranstaltninger, der kan fremme efterspørgslen efter kvalitetstjenesteydelser til gavn for SMV, som er en virksomhedskategori, der er karakteriseret ved en meget smidig produktionsstruktur. Endnu mere afgørende er det, at der ydes en indsats for at styrke udbuddet af sådanne tjenesteydelser til SMV.

---

<sup>3</sup> Dette er til stadighed blevet bekræftet i Kommissionens hvidbøger om "Vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse", "Socialpolitik" og "Uddannelsessamfundet".

Selv om udbuddet af sådanne tjenesteydelser er blevet øget kraftigt i regionerne i de sidste ti år, således at der nu er en mangfoldighed af relativt specialiserede og ofte konkurrerende servicevirksomheder på markedet, har lederne af SMV ofte store problemer med at finde et firma, der tilbyder generel rådgivning, og som efter en analyse af virksomhedens behov kan henvise dem til specifikke servicevirksomheder. Derfor har Kommissionen netop iværksat en række pilotprojekter, som skal bistå de regionale aktører med at udarbejde en strategi til fremme af innovationen og teknologien i SMV (Regional Innovation Strategies: RIS). Denne består i, at man analyserer udbuddet af tjenesteydelser, sammenligner dem og tilpasser dem til SMV's forskelligartede behov og samtidig fremmer oprettelsen af en struktur (udviklingsagenturer, handelskamre, europæiske erhvervsfremme-og innovationscentre (BIC), teknologicentre osv.), eller informationsfaciliteter (EU-rådningskontorer) som er fælles for disse servicevirksomheder, og som har form af et regionalt netværk.

Desuden er der ofte et misforhold mellem den rådgivning, der tilbydes, og de finansielle muligheder, hvilket i høj grad svækker tjenesteydelsernes effektivitet. Kapitalunderskuddet i SMV er et svagt punkt, og de fleste af SMV's problemer med hensyn til hastighed, udvikling og internationalisering kan henføres hertil. Kommissionen anbefaler derfor, at de finansielle tjenesteydelser - navnlig igangsætningskapital og risikovillig kapital og andre finansieringstekniske redskaber - integreres systematisk i rådgivnings- og ledsagestrukturerne. International marketing er ligeledes en vigtig faktor for udviklingen af SMV.

- 2) Det er ligeledes vigtigt at iværksætte foranstaltninger til opfølgning af den teknologiske innovation. I denne forbindelse er en række EF-programmer blevet iværksat, og en debat er indledt som led i den grønne bog om innovation, som Kommissionen vedtog den 20.12.1995.

Informationssamfundet er en kendsgerning, som vi må forholde os til. Det gælder derfor om at komme den tekniske udvikling i forkøbet, også ude i regionerne, således at det er os, der styrer den, og ikke omvendt.

Takket været udviklingen af teletjenester og -applikationer er det nu teknisk muligt at reagere hurtigt på efterspørgslen efter billigere og bedre individualiserede tjenesteydelser. Dette gælder såvel for enkeltpersoner (telemedicin, undervisning/uddannelse, handel, reservationer osv.) som for erhvervsaktive (distancearbejde), virksomheder og lokale myndigheder.

Disse nye teknologiers indvirkning på beskæftigelsen svækkes ganske vist i det omfang, hvori de modsvarer en rationalisering og automatisering af menneskelige hverv. Men da denne udvikling ikke lader sig standse, bør der under alle omstændigheder iværksættes ledsageforanstaltninger på et så tidligt stadium som muligt. Hvis dette lykkes, vil de nye teknologier også indebære fordele såsom:

- åbning og udvidelse af de mindst udviklede (mål 1 og 5b) og mest afsidesliggende (mål 6) områders afsætningsmarkeder og forøgelse af deres kompetence; f.eks. ligger der et betydeligt potentiale gemt i distancearbejdet, og den medicinske fjerndiagnose åbner mulighed for en kvalitativ forbedring
- lettere adgang til uddannelse, navnlig i mål 2-, 3- og 4-områderne: Muligheden for vedvarende ajourføring af kundskaberne og tilpasning "à la carte" af programmerne frembyder betydelige fordele i en verden i hastig forandring
- yderligere afkortning af arbejdstiden: de produktivetsgevinster, der er knyttet til disse nye teknologier, fører på længere sigt til en nedsættelse af arbejdstiden, hvilket kun kan få en positiv virkning på beskæftigelsesmulighederne i servicesektoren.

Dette er formålet med de pilotprojekter på EF-plan, der skal ledsage informationssamfundet, og som for nylig er blevet iværksat som led i IRIS-initiativet, og med pilotprojekterne i henhold til artikel 10 i EFRU-forordningen og artikel 6 i ESF-forordningen.

#### **Informationsteknologier**

Blandt de projekter, der er omfattet af programmeringen, skal nævnes: udvikling af telesekretariatsarbejde i Limousin og Aquitaine (Frankrig) og, i større målestok, indførelse af nye arbejds-, uddannelses- og undervisningsmetoder i Sverige og Finland.

De britiske programmer, der er baseret på "knowledgebased industries" og integrering af turisme, kultur og medieindustri, kan tjene som modeller ligesom støtten i form af FTU til de franske SMV, som skal fremme udviklingen af et "regionalt videncentrum".

#### **B. Intensivering af vækstens beskæftigelsesindhold**

Det drejer sig her om at genskabe spillerummet mellem vækst og beskæftigelse, som i øjeblikket er stærkt indsnævret på grund af kravene om konkurrencedygtighed på mellemlang sigt. Der skal således sættes ind på følgende områder:

1) Det beskæftigelsesmæssige aspekt skal tilgodeses i forbindelse med finansieringen af erhvervsinfrastrukturer og -investeringer. Dette kriterium skal naturligvis tildeles en større vægt, når det drejer sig om de mest udviklede regioner.

a) Generelt bør man være opmærksom på, at:

- metoden og kriterierne for udvælgelse af projekterne ikke altid er tilfredsstillende, hvilket giver anledning til udifferentierede interventioner, som tager sigte på at reducere de samlede investeringsomkostninger. Skønt metoderne generelt er blevet forbedret i forhold til den foregående periode, kan de godt blive

mere selektive og i højere grad tage sigte på de aktioner, som rummer de største jobskabelsesmuligheder.

Procedurerne for tildeling af denne støtte bør i øvrigt forenkles og gøres hurtigere - navnlig for SMV.

#### Kriterier for udvælgelse af projekterne

Det i Det Forenede Kongerige anvendte "scoring system" er et eksempel på en metode til analyse af det kvalitative aspekt. Metoden beror på to væsentlige elementer: dels er der en række generelle kriterier, som projekterne skal opfylde, dels er der forskellige specifikke kriterier, som danner grundlag for en vurdering af projektets kvalitet, set i relation til den pågældende foranstaltning. Beskæftigelsen er et af de generelle kriterier, hvilket betyder, at et projekt, som ikke resulterer i oprettelsen af arbejdspladser (netto), har meget få chancer for at blive udvalgt. Kriterierne vedrørende foranstaltningen er baseret på enhedsomkostningsindikatorer, som afhænger af den pågældende type intervention. Hertil hører omkostningerne pr. arbejdsplads, der oprettes. Kun de mest effektive projekter, dvs. de projekter, der har de laveste omkostninger pr. nyansat, vil kunne finansieres via støtteordningen.

Ud fra samme tankegang har visse overvågningsudvalg i mål 5b-regionerne, f.eks. overvågningsudvalget for den franske region Provence-Alpes-Côte d'Azur, føjet jobskabeskriteriet til rækken af kriterier for udvælgelse af projekter.

- det er nødvendigt at anvende mere hensigtsmæssige evalueringsmetoder, som er afpasset efter de enkelte regioner, således at det bliver lettere at vurdere de kvantificerede beskæftigelsesmål (oprettelse og bibeholdelse af arbejdspladser). Med henblik på overvågningen af arbejdets gennemførelse kan der udarbejdes oversigtstabeller, som gør det muligt at foretage en løbende vurdering af de foreløbige virkninger, navnlig af de foranstaltninger, der er mest effektive med hensyn til jobskabelse.
  
- b) En bedre opfølgning af infrastrukturarbejderne og investeringsstøtten er nødvendig med henblik på at maksimere virkningerne på beskæftigelsen i lokalsamfundet. De store infrastrukturens virkninger på beskæftigelsen er nemlig begrænset i to henseender: de er forbigående, og der er risiko for, at de i vid udstrækning er af eksogen art. Dette burde animere til en mere målrettet indsats. F.eks. kunne der etableres et snævert samarbejde mellem bygherrerne og de projekterende (byggelederne) for de større projekter med henblik på at sikre, at afkastet i form af arbejdspladser i videst muligt omfang kommer lokalsamfundet til gode. Sådanne tiltag bør selvfølgelig først finde sted efter tildeling af kontrakter, således at de ikke får indflydelse på indgåelsen af disse (jf. den indrammede tekst).

Desuden kan man give dele af byggeaftalen i underentreprise til lokale virksomheder, hvilket stemmer helt overens med Kommissionens retningslinjer, ifølge hvilke SMV skal have lettere adgang til offentlige aftaler.

I øvrigt skal der lægges vægt på mulighederne for at bevare de lokale arbejdspladser og markeder, der er tilvejebragt på denne måde (jf. den indrammede tekst).

Denne teknik (målrettet uddannelse af arbejdstagerne og modernisering af de lokale SMV) kan også anvendes i forbindelse med de store erhvervsinvesteringer.

#### **Opfølgning af infrastrukturene**

De arbejdspladser, der opstår i kølvandet på infrastrukturene, er af midlertidig karakter, dels fordi de er knyttet til byggearbejder, dels fordi der generelt ikke tages skridt til at gøre en del af disse arbejdspladser til varige arbejdspladser, når byggeriet er afsluttet (som skoleeksempel kan nævnes regionen Andalusien og det område, der blev anvendt til Expo 92 i Sevilla); et skøn foretaget på grundlag af de store byggeprojekter under mål 1 viser, at mellem 50 og 80% af arbejdet udføres af virksomheder (og personale), som ikke er hjemmehørende i regionen og undertiden heller ikke i medlemsstaten. Dette skøn varierer naturligvis efter de krævede kvalifikationer og befolkningstætheden i det område, hvor byggeriet finder sted.

For at øge de beskæftigelsesmæssige virkninger af sådanne byggeprojekter kunne der sættes ind med følgende foranstaltninger efter tildeling af kontrakter og i overensstemmelse med fællesskabsdirektiverne herom:

- forhåndsberegning af den enkelte bygherres behov for arbejdskraft (inden for de forskellige håndværk)



- sammenligning af disse behov med ressourcerne på det lokale eller regionale arbejdsmarked

- tilpasning af det lokale udbud til de behov, der ikke dækkes af de intensive uddannelsesprogrammer (hvortil der ydes støtte gennem ESF).

For at gøre arbejdspladserne varige kunne der sættes ind med følgende foranstaltninger, som kan være:

- af endogen art: vedligeholdelse, reparation og administration af infrastrukturen og de dertil hørende generelle tjenesteydelser (levering af konsumvarer, restaurationsvirksomhed osv.), hvilket svarer til et anslået potentiale på 100 000 arbejdspladser pr. år i lokalområdet; dette tal kan forhøjes yderligere gennem en systematisk indsats til gavn for serviceerhvervene i lokalsamfundet, navnlig i miljøsektoren,

eller

- af eksogen art: oprettelse af viden- og kompetencecentre inden for et eller flere af de fag, der er involveret i gennemførelsen af byggeriet, med henblik på lignende byggerier uden for området.

Med hensyn til opfølgningen af erhvervsinvesteringer åbner det tyske EFSR for de nye delstater visse perspektiver, idet det koncentrerer sig om problemet med genbrug af industriaffald og fremmer samarbejdet mellem virksomheder til gavn for de nye SMV.

2) Overalt, hvor det er nødvendigt, skal der kompenseres for moderniseringen i den produktive sektor, hvad enten det drejer sig om at afbøde virkningerne heraf i bestemte sektorer (f.eks. inden for fiskeriet) eller i byområder eller at bremse afvandringen fra landdistrikterne, som forværrer problemerne i byerne. Med henblik herpå bør der ydes en mere effektiv og mere omfattende støtte til integrerede foranstaltninger til udvikling af lokalsamfundet, som tager sigte på en bedre udnyttelse af produkter eller sektorer, som ikke eller kun i ringe omfang er udsat for international konkurrence:

a) Det drejer sig i første række om at bane vejen for en systematisk udnyttelse af regionernes økonomiske potentiale. En sådan strategi bør være baseret på specifikke traditions- og kvalitetsorienterede produktionskæder eller markedsnicher, som åbner mulighed for en diversificering af regionernes afsætningsmarkeder. De lokale produkter og tjenesteydelser har en væsentlig rolle at spille i denne forbindelse. Strategien kunne også være baseret på et udbud af tjenesteydelser med udgangspunkt i mellemstore byer, som er blevet tilført nyt liv. Disse byer kan være med til at påvirke den strukturelle udvikling.

Strategien forudsætter under alle omstændigheder:

- et tættere samarbejde mellem SMV indbyrdes og mellem SMV og store virksomheder med henblik på oprettelsen af "innovationsbækkener", dvs. nye former for industriområder

- en passende mængde kvalitetstjenesteydelser i form af rådgivning og opfølgning, hvilket er af væsentlig betydning for oprettelsen og udviklingen af SMV (jf. II/A/1) under hensyntagen til deres vigtige jobskabelsesrolle<sup>4</sup>.
  
- b) Dernæst skal opmærksomheden, således som det i øvrigt fremgår af Kommissionens meddelelse til Rådet<sup>5</sup>, rettes mod udnyttelsen af de "nye beskæftigelsesmuligheder" inden for en række områder, som er afhængige af lokale initiativer, og som kan opfylde nye behov, som ikke er dækket i tilstrækkeligt omfang, og som hovedsagelig har tilknytning til livskvaliteten (tjenesteydelser over for personer, navnlig ældre mennesker, samt kultur, turisme og tjenesteydelser i lokalområdet) og forvaltning af ressourcerne (kulturarv, miljøbeskyttelse osv., jf. II/B/4), alternativ energi, navnlig biomasse). Det drejer sig her om at udvikle nye selvstændige aktiviteter med høj arbejdsintensitet, som er baseret på nye behov som følge af den demografiske og sociale udvikling i det europæiske samfund: aldring af befolkningen (én ud af tre voksne i Den Europæiske Union er over 60 år), reduktion af arbejdstiden og en bedre forvaltning af de knappe ressourcer.

Den filosofi, der ligger bag, er, at der på disse områder er en betalingsdygtig potentiel efterspørgsel, som ganske vist skal stimuleres ved hjælp af offentlige interventioner - navnlig ved aktivering af de ressourcer, der anvendes til passiv arbejdsløshedsunderstøttelse - men som naturligvis på længere sigt skal dækkes af den markedsmæssige sektor.

---

<sup>4</sup> Jf. Kommissionens rapport til Det Europæiske Råd i Madrid (CSE(95)2087) om SMV'ernes rolle med hensyn til beskæftigelse, vækst og konkurrenceevne i Den Europæiske Union.

<sup>5</sup> KOM(95)273 af 13. juni 1995 om en europæisk strategi til fremme af lokale udviklings- og beskæftigelsesinitiativer.

### Beskæftigelsesmuligheder

Strategien for udnyttelse af det regionale potentiale skal tage sigte på afdækning af traditionsbestemte beskæftigelsesmuligheder, hvad enten det drejer sig om:

- "enestående" lokale produkter, som er ved at forsvinde eller allerede er forsvundet, men som befolkningen stadigvæk kan huske: knowhow og bestemte erhverv, navnlig inden for håndværk, eller om
- typiske håndværksprodukter eller traditionelle produkter, som ganske vist ikke er knyttet til et bestemt område, men som er tilstrækkeligt differentierede ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt og kræver passende afsætningsmetoder.

Eksempler på noget sådant findes i det irske EFSR. Lokaludviklingsprogrammet gennemføres ved hjælp af et globaltilskud og bygger på de metoder, der anvendes i forbindelse med "community development".

Endvidere er programmet til fremme af det regionale udviklingspotentiale i Portugal for nylig (juli 1995) blevet tilpasset, således at hovedvægten nu lægges på udviklingen af små og meget små virksomheder.

Endelig findes der masser af gode eksempler i EF-initiativet LEADER, hvor de fleste lokale aktionsgrupper støtter projekter, der går ud på at forbedre fremstillingen og salget af typiske regionale produkter.

Inden for mål 2 er finansieringen af SMV, særlig tilvejebringelsen af startkapital til de virksomheder, der er ved at blive oprettet, et centralt problem. Dette problem kan ikke betragtes isoleret, men må ses i sammenhæng med et andet vigtigt problem, nemlig virksomhedsstifternes behov for integrerede tjenesteydelser af høj kvalitet, baseret på et partnerskab mellem de forskellige udbydere af tjenesteydelser i et område. I de samlede programmeringsdokumenter (SPD) for de nye medlemsstater lægges der særlig vægt på disse aspekter.

Støtten til udvikling af nye beskæftigelsesmuligheder skal i øvrigt udvides. Man kunne f.eks. omlægge programmerne i Grækenland eller anvende de midler, der er frigjort ved anvendelse af "deflator", til at støtte en ordning med "beskæftigelseskuponer", som udstedes af de nationale myndigheder og svarer til de franske "servicechecks".

Mere konkret lægges der i SPD for regionen Merseyside (UK) vægt på de muligheder, som disse tjenesteydelser frembyder i lokalsamfundet. Man har således fundet frem til 38 "pathways" som er baseret på lokale initiativer.

3) Tilskyndelse til en dynamisk omlægning af arbejdet og af arbejdstiden, såfremt dette resulterer i en forøgelse af beskæftigelsen.

Den hastige udbredelse af nye teknikker og de deraf følgende nye produktionstyper gør det nødvendigt at tilrettelægge arbejdet på en nye måde. Forsinkelserne på dette område kan bremse produktivitetsstigningen og mindske de beskæftigelsesmæssige fordele, der er forbundet med fleksible arbejdstidsordninger.

Strukturfondsbianden kunne spille en rolle som katalysator, idet den via beskæftigelsesstøtten kunne finansiere en del af de overgangsomkostninger, der er forbundet med indførelsen af nye fremgangsmåder, såsom:

- ordninger, som giver arbejdstagerne mulighed for midlertidigt at afbryde deres karriere for at følge en uddannelse; arbejdstageren kunne f.eks. i denne periode erstattes med en arbejdsløs
- omlægning af arbejdstiden i hele den erhvervsaktive periode, således at det disponible arbejde fordeles bedre.

Etableringen af egnede uddannelsessystemer for de ansatte i SMV og indførelse af ordninger, der åbner mulighed for livslang uddannelse, er vigtige elementer i en sådan plan. Også arbejdsmarkedets parter og de økonomiske interesseorganisationer har en vigtig rolle at spille.

Forvaltning af arbejdet og arbejdstiden

I Danmark kan der i henhold til en lov, der trådte i kraft i 1994, bevilges orlov i en periode fra 13 til 52 uger, som finansieres inden for rammerne af de satser, der gælder for arbejdsløshedsunderstøttelserne. En sådan orlov kan anvendes til videreuddannelse, eller der kan være tale om forældreorlov eller et sabbatår. De deraf følgende ledige job åbner mulighed for at ansætte arbejdsløse, herunder unge arbejdssøgende. Denne rotation øger arbejdsmarkedets fleksibilitet og bidrager til at ajourføre arbejdtageres kvalifikationer gennem hele det erhvervsaktive liv.

4) Fremme af en miljøvenlig vækst

Miljøbeskyttelse er en vigtig kilde jobskabelse. Foruden de arbejdspladser, der opstår i forbindelse med bygning og vedligeholdelse af infrastrukturer, kan der skabes arbejdspladser i den miljørelaterede sektor (den såkaldte "økosektor"), som er genstand for stigende interesse.

Med de varer og tjenester, der tilvejebringes i denne sektor, skal vand-, luft- og jordforureningen måles, forebygges, begrænses eller korrigeres; denne sektor omfatter også behandling af affald og bekæmpelse af støjforurening samt energistyring på lokalt niveau. De berørte tjenesteydelser indbefatter endvidere miljøkontrol og rådgivning af alle de øvrige industrigrene. Udviklingen af disse miljørelaterede industrier, som oftest er baseret på højteknologi og innovation (produktion af udstyr til forureningsbekæmpelse, udvikling af telematik, der kan bidrage til anvendelse af mere rationelle metoder til forvaltning af miljøet på lokalt og regionalt plan, forebyggelse af

naturkatastrofer og/eller skader forårsaget af mennesker, eller forvaltning af naturlige ressourcer, energibesparelser og vedvarende energikilder), antages at ville skabe varige arbejdspladser.

Det skal endvidere bemærkes, at de miljørelaterede tjenesteydelser, inklusive igangsætning og vedligeholdelse af de nødvendige infrastrukturer - som er overordentlig vigtige for mål 1-regionerne - (f.eks. affaldsbehandling, forureningsbekæmpelse, vandforsyning, bevarelse af fredede naturområder, samt aktiviteter, som rækker ud over den egentlige miljøsektor, men som har stor betydning for borgernes livskvalitet, såsom bevarelsen af den nationale arv, byfornyelse osv.) har en høj arbejdskraftintensitet, og de kan derfor i høj grad bidrage til øget beskæftigelse.

Kommissionen har allerede i sin meddelelse fra 1988 om landdistrikternes fremtid understreget betydningen af en øget miljøbeskyttelse. I landdistrikterne åbner den voksende efterspørgsel efter "naturlige" landbrugsprodukter, "grøn" turisme, naturområder og vel vedligeholdte landskaber nye regionale perspektiver. Andre økonomiske aktiviteter, som er afhængige af et "rent" miljø (f.eks. teknologisk forskning), kan desuden bidrage betydeligt til en spredning af indkomsterne og dermed hindre affolkningen af landdistrikterne.

#### Miljø

Samhørighedsfonden vil i perioden 1993-1999 stille over 16 000 mio. ECU til rådighed. I de to første år af Samhørighedsfondens funktionsperiode (1993-1994) var miljøprojekternes andel i forhold til andelen af transportprojekter ca. 40/60; Kommissionen finder denne andel utilstrækkelig i forhold til den tilstræbte ligevægt på 50/50; denne situation skal derfor forbedres betydeligt.

I det tyske SPD for mål 2 er 7% af midlerne således afsat til udvikling af "rene" teknologier og produkter. Det britiske SPD følger samme princip: i det vestlige Skotland anvendes 47 mio. ECU til forbedring af regionens image og miljø i forbindelse med det prioriterede felt "virksomhedsinfrastrukturer". EFRU skal f.eks. finansiere projekter, som tager sigte på omstilling af landbrugsarealer og mindsker den slitage, som de historiske bygninger og monumenter er udsat for, eller - i begrænset omfang - projekter, som går ud på at genoprette de naturlige beboelseskvarterer i byernes udkant. I regionen Picardie (Frankrig) anvendes 17% af SPD-midlerne til dette formål, og et pilotprojekt med demonstrationsværdi skal skabe lokale produktionskæder til behandling og udnyttelse af husholdningsaffald.

### C. En mere målrettet indsats med henblik på tilvejebringelse af økonomisk og social solidaritet, herunder lige muligheder

Økonomisk og social solidaritet skal holdes klart adskilt fra støtteaspektet.

Den stigende arbejdsløshed har forringet vilkårene for store dele af befolkningen i hele EF og øget tendensen til udstødelse. Dette fænomen rammer især de mest sårbare kategorier på arbejdsmarkedet, såsom dårligt stillede unge, kvinder, langtidsledige samt en del indvandrere.

For at bekæmpe og forebygge langtidsledigheden og afværge risiciene for sociale brud er det nødvendigt at reformere arbejdsmarkedspolitikken. Det drejer sig om at føre en aktiv arbejdsmarkedspolitik frem for blot at udbetale arbejdsløshedsunderstøttelse. Det vil herved være muligt at anvende de disponible finansielle midler på en produktiv måde og samtidig mobilisere de arbejdsløse og de udstødte. Adgangen til arbejdsløshedsunderstøttelserne bør derfor i højere grad være knyttet til uddannelses- og beskæftigelsesforanstaltninger og til erhvervelse af nye kvalifikationer, så man bedre forebygger langtidsledighed og udstødelse.

Overførslen af støtten fra passive foranstaltninger til aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger, som følgelig ikke belaster de offentlige finanser yderligere, forudsætter en tilpasning af udbuddet og kvaliteten af arbejdsformidlingstjenesterne. Disse forbedringer er nødvendige for effektivt at løse de særlige problemer, der gør sig gældende for de arbejdsløse og de dårligst stillede befolkningsgrupper, navnlig kvinderne, ved at gøre det lettere for dem at få adgang til erhvervsmæssige eller sociale aktiviteter.

Dette kræver, at der indføres ordninger, som omfatter samtlige foranstaltninger, dvs. orientering, uddannelse, rådgivning og beskæftigelsesstøtte, med henblik på at lette indslusningsprocessen for de berørte personer. I forbindelse med de initiativer, der skal fremme den enkelte borgers aktive deltagelse i erhvervs- og samfundslivet, bør der lægges særlig vægt på aspektet "lige muligheder for mænd og kvinder".

Kommissionen foreslog i sin meddelelse af 21. februar 1996<sup>6</sup>, at man i forbindelse med strukturfondenes interventioner systematisk tager hensyn til henholdsvis kvinder og mænds situation for bedre at medvirke til fremme af ligestillingen, Kommissionen foreslog ligeledes en række retningslinjer for, hvorledes strukturfondene eventuelt kunne spille en rolle med henblik på at gøre det lettere at forene arbejdsliv og familieliv og at integrere de vanskeligst stillede kvinder.

Denne politik, som sætter aktivitet og beskæftigelse i centrum, kan også kombineres med udnyttelse af nye beskæftigelsesmuligheder. Fremme af lokale udviklings- og beskæftigelsesinitiativer kunne ske via en aktivering af en del af de midler, der anvendes til arbejdsløshedsunderstøttelse, og gennem et tættere samarbejde med konkurrencedygtige virksomheder.

---

<sup>6</sup> KOM(96)67 endelig udgave af 21. februar 1996 "Integrere ligestilling for kvinder og mænd i alle Fællesskabets politiske udspil og handlingsprogrammer".

### Økonomisk solidaritet

I Hainaut, Belgien (mål 1), sørger lokale udviklingskontorer sammen med de regionale myndigheder for social integrering af dårligt stillede unge gennem projekter, der tager sigte på at forbedre offentlige bygninger og områder (boliger, skoler, renovering af bykvarterer). Modelgruppen, som består af 7-8 lærlinge, bistås af en socialarbejder og en arbejdsleder, som lærer dem de grundlæggende teknikker. På længere sigt skulle denne indledende uddannelse føre til en kompetencegivende uddannelse eller til ansættelse. I 1994 deltog 2 205 personer i sådanne aktioner. Den gennemsnitlige varighed er 453 timer pr. deltager, og de gennemsnitlige omkostninger pr. deltager og pr. time andrager 6 ECU.

Med henblik på integreringen af personer, som befinder sig i den yderste margin af samfundet, tilbyder de belgiske socialkontorer (CPAS) en personlig handlingsplan, som bl.a. indbefatter en uddannelse og desuden giver de pågældende personer adgang til socialsikring. Gennemsnitsvarigheden af en sådan aktion er 1 350 timer pr. person.

I Kolding (Danmark) har en gruppe unge, som var i fare for at blive udelukket fra arbejdsmarkedet, omdannet en tidligere russisk undervandsbåd til en turistattraktion. Projektet blev støttet af kommunen med bistand (40%) fra ESF (mål 3) og omfattede såvel praktiske som teoretiske kurser. Efter et grundkursus (historie, sprog, turisme) kunne deltagerne vælge mellem forskellige faglige kurser (edb, elektronik, afsætning, metallurgi) og praktisk arbejde (publikation, kommunikation, oprettelse af et museum for undervandsbåde osv.). I de første tre år var der 110 deltagere, hvoraf 69 har fundet arbejde eller deltager i uddannelseskurser. De gennemsnitlige omkostninger pr. deltager og pr. time er på 18 ECU.

I Lelystad (Nederlandene) havde ca. 50 langtidsledige om året mulighed for at deltage i genopbygningen af et skib fra det 17. århundrede og samtidig deltage i erhvervsfaglige uddannelsesprogrammer. I tidens løb er projektet blevet en turistattraktion og har taget form af et sociokulturelt foretagende. De fleste (224) af de 350 deltagere har fundet arbejde i den private sektor, medens andre (70) stadigvæk er under uddannelse.

Den historiske renovering af den engelske kirke i Hamburg (Tyskland) i årene 1991-1994 blev foretaget af en gruppe på 10 langtidsledige, som samtidig deltog i en kompetencegivende uddannelse inden for byggeri, arkitektur og renoveringsteknik. ESF ydede et bidrag på 170 000 ECU.



#### D. Udvidelse og fornyelse af partnerskabet i forbindelse med strukturinterventionerne

Der er her peget på en række jobskabelsesmuligheder, som - for at blive udnyttet - kræver en styrkelse og en fornyelse af partnerskabet, hvor der tages fuldt hensyn til de specifikke beføjelser og den legitimitet, som besiddes af hver enkelt partner, der skal medvirke i processens forskellige faser. Det er nemlig i gennemførelsesfasen snarere end i indholdet eller i det finansielle omfang af strukturinterventionerne, at man skal finde den egentlige manøvremargin.

- 1) I denne sammenhæng er det nødvendigt at udvide deltagerkredsen for at opnå en tredobbelt, dvs. en økonomisk, finansiell og politisk, merværdi.

Økonomisk, for så vidt som regionernes meget uensartede beskæftigelsessituation kræver mere målrettede og dermed mere effektive aktioner og tættere forbindelser til lokalsamfundet. Hvis det skal lykkes at bibeholde eller skabe aktiviteter ved mobilisering af et områdes samlede ressourcer, er det i øvrigt nødvendigt, at lokalbefolkningen accepterer denne strategi, og at der er udsigt til en økonomisk gevinst ved at udvise initiativ.

Finansiell, eftersom der skæres mere og mere ned på de offentlige midler. En udvidelse af det finansielle partnerskab til også at omfatte den private sektor i de tilfælde, hvor interventionerne tager direkte sigte på denne sektor, vil gøre det muligt at styrke deres løftestangseffekt og deres indvirkning på beskæftigelsen. I denne henseende bør der i øvrigt foretages en supplerende analyse for at sikre, at der er sammenhæng mellem strukturpolitikkerne og konkurrencepolitikken.

Men dette aspekt er nøje forbundet med kravet om, at private aktører i højere grad deltager i forberedelsen og gennemførelsen af interventionerne, således som det også har vist sig i forbindelse med globaltilskuddene, som er blevet anvendt i adskillige medlemsstater.

Politisk, for så vidt som EF-interventionerne, navnlig på strukturområdet, skal gøres mere synlige for borgerne. Dette vigtige aspekt ved opbygningen af Europa, som fremhæver den økonomiske og sociale samhørighed, også inden for et område som beskæftigelsen, der berører den enkelte borger, bør give anledning til, at offentligheden i højere grad interesserer sig for EU-anliggender.

- 2) Men Kommissionen må fastslå, at de muligheder, der ligger i det politiske, økonomiske og sociale partnerskab, ikke udnyttes i tilstrækkelig grad, heller ikke i de nationale administrationer. Mobiliseringen af de lokale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, foreninger og virksomheder er nemlig ofte mangelfuld og altid meget formel. Deltagerkredsen bør derfor udvides, hvilket forudsætter:

- a) et mere rummeligt territorielt partnerskab: på det organisatoriske plan gælder det om at kombinere et traditionelt partnerskab, dvs. et "vertikalt" partnerskab mellem nationale, regionale og lokale offentlige myndigheder, med et "horisontalt" partnerskab mellem offentlige og private aktører på det mest hensigtsmæssige geografiske niveau. Det drejer sig først og fremmest om at forbedre interventionernes indvirkning på lokalsamfundet. "Skræddersyede" uddannelsesaktioner, opfølgning af infrastrukturinvesteringer, etablering af tjenesteydelser til støtte for SMV og mere målrettede støtteordninger for den produktive sektor forudsætter et mindstemål af decentralisering under udarbejdelsen og gennemførelsen af foranstaltningerne. I denne henseende forekommer en forbedring af det vertikale partnerskab mellem de forskellige administrative niveauer i høj grad berettiget, da de lokale aktører er underrepræsenteret eller slet ikke repræsenteret i overvågningsudvalgene.
- b) et mere rummeligt økonomisk partnerskab: samtidig bør der tages behørigt hensyn til den horisontale dimension af partnerskabet. Foranstaltningerne til støtte for den private sektor, interventionerne i undervisningssektoren og støtten til FTU kan hverken planlægges eller gennemføres uden aktiv deltagelse fra arbejdsmarkedets parter og de økonomiske interesseorganisationer, navnlig erhvervs-sammenslutningerne bl.a. for SMV, håndværksvirksomheder og erhvervsdrivende foreninger). Dette gælder også for foreninger og sammenslutninger i bred forstand, når det drejer sig om foranstaltninger, der vedrører det samfundsøkonomiske liv, bekæmpelsen af fænomenet "udstødelse af samfundet" og udnyttelsen af nye beskæftigelsesmuligheder til ligestilling. På det praktiske plan drejer det sig om at sprænge overvågningsudvalgenes rammer og udvikle mindre formelle studie- og idégrupper, med en mere ligelig deltagelse af mænd og kvinder, hvor man har adgang til øgede mængder relevant information, og hvor man kan drøfte beskæftigelsesrelevante projekter på lokalt plan. Dette udvidede partnerskab må dog ikke give anledning til tvivl om, hvem der gør hvad: de nationale myndigheder skal fortsat koncentrere sig om bilæggelse af tvivter, kontrol med den generelle samhørighed og udarbejdelse af redskaber til evaluering af projekterne.

### Strukturfonde og partnerskab

Hvad dette angår, viser analysen, at situationen varierer stærkt, afhængigt af mål og medlemsstat:

#### 1) Overvågningsudvalgenes struktur

##### a) Mål 1

Der findes enkelte eksempler på udvidet partnerskab i underudvalgene. Et sådant partnerskab findes i regionen Andalusien i Spanien, hvor underudvalget, bestående af regionale myndigheder og repræsentanter for arbejdsmarkedets parter, drøfter problemerne vedrørende økonomisk udvikling og jobskabelse.

Undertiden er det økonomiske partnerskab struktureret i nøje overensstemmelse med de principper og metoder, der anvendes i forbindelse med programmeringen og gennemførelsen af interventioner i de berørte områder. I nogle medlemsstater (I og IRL) betyder dette, at arbejdsmarkedets parter og de økonomiske interesseorganisationer inddrages på andet trin, dvs. i forbindelse med de operationelle programmer. I nogle tilfælde findes der også et tredje niveau, hvor udvalg, der er nedsat af de lokale myndigheder (Irland), beskæftiger sig med deres egne områder, og hvor partnerskabet er endnu mere rummeligt. I de britiske overvågningsudvalg spiller arbejdsmarkedets parter og de økonomiske interesseorganisationer en alt for begrænset rolle. I regionerne Merseyside og Highlands and Islands har den manglende deltagelse fra den private sektor givet anledning til debat.

I Tyskland kan der noteres visse fremskridt med hensyn til oprettelsen af underudvalg, som indbefatter socioøkonomiske aktører, på delstatsniveau. Ministerpræsidenterne har dog tilkendegivet, at de vil begrænse kontakten til arbejdsmarkedets parter og de økonomiske interesseorganisationer og blot orientere dem om programmernes afvikling.

En anden mulighed for at udvide overvågningsudvalgenes kapacitet er at tilbyde teknisk bistand. I Spanien, f.eks., er der nedsat en ekspertgruppe, som behandler alle aspekter vedrørende EFRU- og ESF-interventionerne, og som med jævne mellemrum aflægger rapport til overvågningsudvalget.

##### b) Mål 2

I mål 2-områderne er det socioøkonomiske partnerskab meget mere intenst. Dette gælder f.eks. for Danmark, Belgien og Nederlandene, selv om der er visse indbyrdes forskelle med hensyn til beslutningsprocessen. I Det Forenede Kongerige, derimod, deltager arbejdsmarkedets parter slet ikke i partnerskabet, og de lokale interesseorganisationer er kun repræsenteret i begrænset omfang.

I visse tilfælde er Kommissionen både medlem af udvalget for udvælgelse af projekterne og af overvågningsudvalget, hvilket giver den mulighed for at fremhæve visse aspekter på et tidligt stadium. I andre tilfælde træffer overvågningsudvalget beslutning om udvælgelsen af projekterne på forslag af tekniske og finansielle udvalg (Belgien, f.eks.).

Også i mål 2-områderne (Spanien, f.eks.) nedsættes der underudvalg. Metoden med at inddrage de socioøkonomiske aktører på sekundært plan anvendes i Frankrig, hvor de er repræsenteret i regionernes økonomiske og sociale råd ("Conseils Economiques et Sociaux des régions"), men er helt udelukkede fra at deltage i overvågningsudvalgene. Luxembourg frembyder et interessant eksempel - som ligeledes gælder for mål 5b - idet overvågningsudvalgene ikke blot omfatter de traditionelle socioøkonomiske aktører, men også handelskamrene og erhvervs sammenslutningerne. I øvrigt ydes der teknisk bistand til overvågningsudvalgene i Spanien, Belgien og Nederlandene. Endelig er der nedsat et forbindelsesudvalg i Nederlandene med henblik på at koordinere mål 2- og mål 5b-programmerne og kombinere dem på den bedst mulige måde.

c) Mål 3 og 4

Med hensyn til mål 3- og mål 4-interventionerne har Kommissionen insisteret på, at arbejdsmarkedets parter og de økonomiske interesseorganisationer blev inddraget i forhandlingerne om EFSR og i udarbejdelsen af overvågningsudvalgenes forretningsordener. I forbindelse med mål 4 er der udfoldet store anstrengelser for at inddrage såvel arbejdsmarkedets parter som de økonomiske interesseorganisationer samt rådgivningsvirksomheder og SMV (Tyskland, Frankrig og Nederlandene).

2) Overvågningsudvalgenes rolle

Overvågningsudvalgene inddrages i stigende grad i forvaltningen af de regionale eller lokale programmer på basis af netværk, der oprettes med henblik herpå. I Spanien og Irland er der desuden drøftelser i gang om mulighederne for at fastsætte ensartede principper og metoder for udarbejdelsen af rapporter til Kommissionens tjenestegrene om interventionernes indvirkning på beskæftigelsen.

Det er vigtigt, at arbejdsmarkedets parter og de økonomiske interesseorganisationer i højere grad inddrages i partnerskabet, og overvågningsudvalgene kan under alle omstændigheder praktisere et mere aktivt partnerskab. I visse medlemsstater er der iværksat en række praktiske foranstaltninger til udvidelse af partnerskabet (til også at omfatte bl.a. arbejdsmarkedets parter og de økonomiske interesseorganisationer), som viser, at det er muligt at opnå større effektivitet, uden at de administrative myndigheders beføjelser derved indskrænkes. Under forskellige betegnelser (seminarer, tekniske udvalg, rådgivende sektorudvalg, underudvalg, paneler, arbejdsgrupper osv.) mødes en række mindre officielle organer med regelmæssige mellemrum for i fællesskab at drøfte samtlige berørte aktørers fremtidsudsigter, interesser og indsats.

Det drejer sig om strukturer, der supplerer overvågningsudvalgene og styres af disse, og som åbner mulighed for større udbredelse af informationer og nye principper, en mere seriøs behandling af aktørernes problemer og indhentning af ekspertudtalelser som supplement til analyserne og overvejelserne inden for de forskellige områder, hvilket skaber et bedre samspil mellem de foranstaltninger, der skal gennemføres. De italienske "aftaler", som er baseret på beskæftigelsesområder, er uden tvivl det mest nyskabende og mest fuldendte eksempel på et sådant udvidet og dynamisk partnerskab.

## Konklusioner<sup>7</sup>

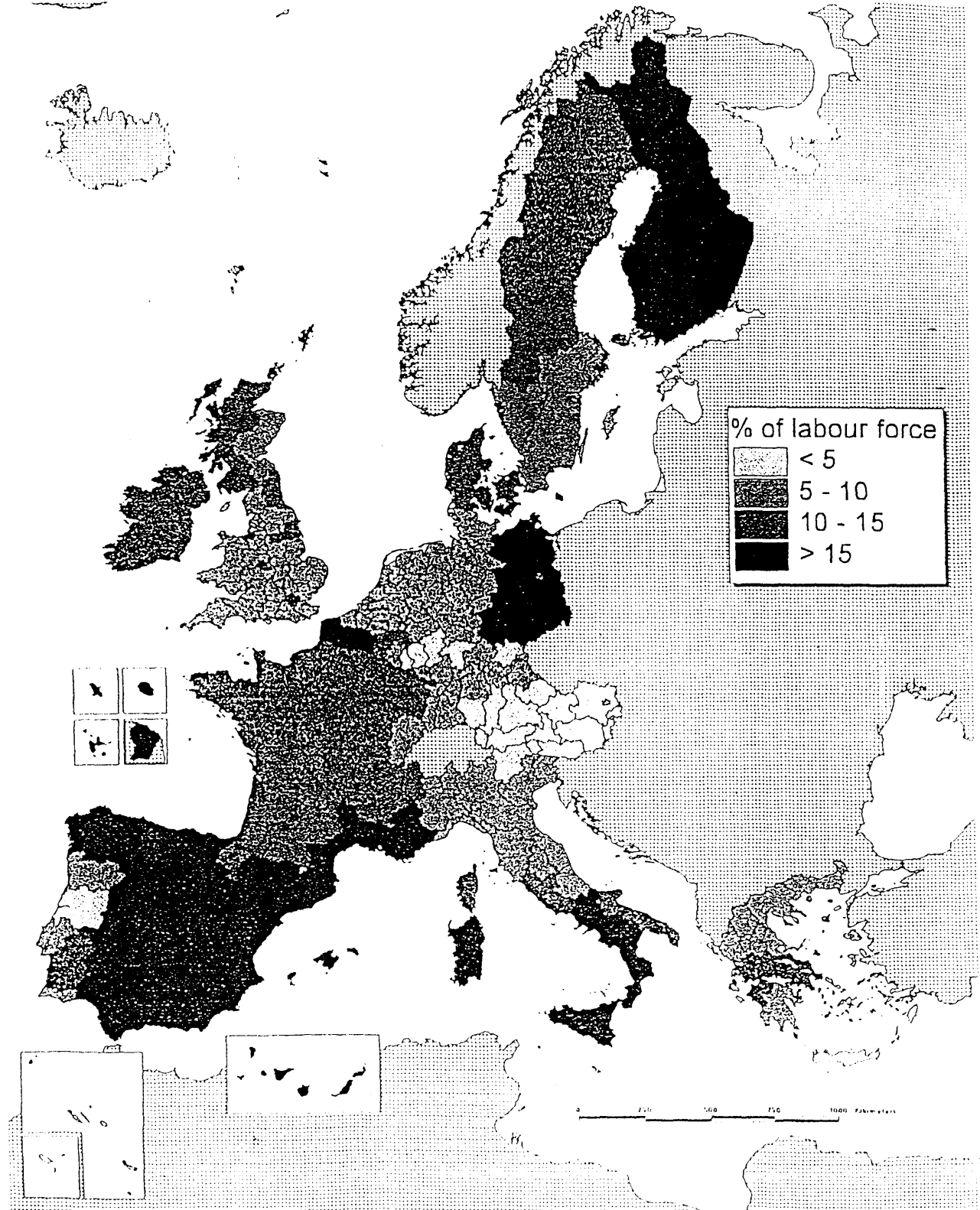
- 1) Udmøntningen af ovennævnte retningslinjer, kræver en samlet indsats fra samtlige aktører, som er involveret i gennemførelsen af strukturinterventionerne. Kommissionen vil for sit vedkommende under fuld iagttagelse af strukturfondenes mål tage de nødvendige politiske initiativer for at bistå sine forskellige partnere med iværksættelse af den fremgangsmåde, der er beskrevet i dette dokument. I den nuværende fase af programmeringen kan der ikke blive tale om at indlede nye forhandlinger om EFSR/SPD. Derimod gælder det om dels at udnytte den i programmerne tilbageværende manøvrermargen bedst muligt, dels at indstille overvågnings- og evalueringssystemerne på en gradvis virkeliggørelse af de i dette dokument opstillede prioriterede mål. De tjenestegrene, der er ansvarlige for strukturfondene, bør således, under hensyntagen til de særlige forhold, der gør sig gældende i de forskellige regioner, samordne deres indsats for at sikre, at overvågningsudvalgene efterlever ovennævnte principper. Opmærksomheden skal især rettes mod programmeringen for den anden periode for mål 2 (1997-1999) samt midtvejsevalueringen af interventionerne. I øvrigt vil det være nødvendigt at udnytte de midler, som tilvejebringes inden for den eksisterende programmering, enten som følge af den årlige anvendelse af "deflator", eller som følge af de forsinkelser, der er opstået i regnskabsåret 1994/95. Desuden skal evalueringssystemerne og -metoderne tilpasses under skyldig hensyntagen til førnævnte retningslinjer.

---

<sup>7</sup> På mødet den 13. februar 1996 delte Udvalget for Den Europæiske Socialfond disse analyser og generelle retningslinjer.

- 2) Med henblik herpå foreslår Kommissionen, i overensstemmelse med førnævnte anbefalinger, at der inden for rammerne af strukturpolitikken etableres territoriale "beskæftigelsespartnerskaber" mellem offentlige og private aktører, som i øvrigt skal have mulighed for at overskride de rammer, der er afstukket af strukturfondene. Disse partnerskaber, som indgås på det geografiske eller administrative niveau, der er mest hensigtsmæssigt, åbner mulighed for en decentraliseret gennemførelse af de områderelaterede dele af de flerårige beskæftigelsesprogrammer, hvorom der er indgået aftale med medlemsstaterne. Indholdet og den praktiske gennemførelse skal gøres til genstand for dybtgående multilaterale drøftelser, således at partnerskaberne i videst muligt omfang afspejler den institutionelle situation og praksis i de enkelte medlemsstater. Denne drøftelse, som allerede er indledt i strukturfondsudvalgene, kan fortsættes i de fremtidige ministerråd og i Europa-Parlamentet. Beskæftigelsespartnerskaberne forudsætter dog, at samtlige involverede parter udarbejder "beskæftigelsesdiagnoser", som skal danne grundlag for valget af strategi i de forskellige områder. Det drejer sig her om at nedbryde barriererne mellem aktørerne - navnlig inden for administrationen - og at skabe grobund for nytænkning, f.eks. ved systematisk udbredelse af kendskabet til vellykkede projekter. Det vil således være hensigtsmæssigt at udvikle en dynamisk politisk struktur på basis af erfaringerne fra en række vellykkede eksperimenter i EU såsom beskæftigelsesaftalen i Andalusien, beskæftigelsescharteret i Deux-Sèvres / Poitou-Charentes, og "Area Development Management" i Irland. Denne struktur skal ikke konkurrere med overvågningsudvalgene, men fungere som idébank og referenceramme, idet formålet er at udnytte alle de muligheder, der er tilbage i den nuværende programmering, til støtte for lokale udviklings- og beskæftigelsesinitiativer.

# Unemployment rates, 1994



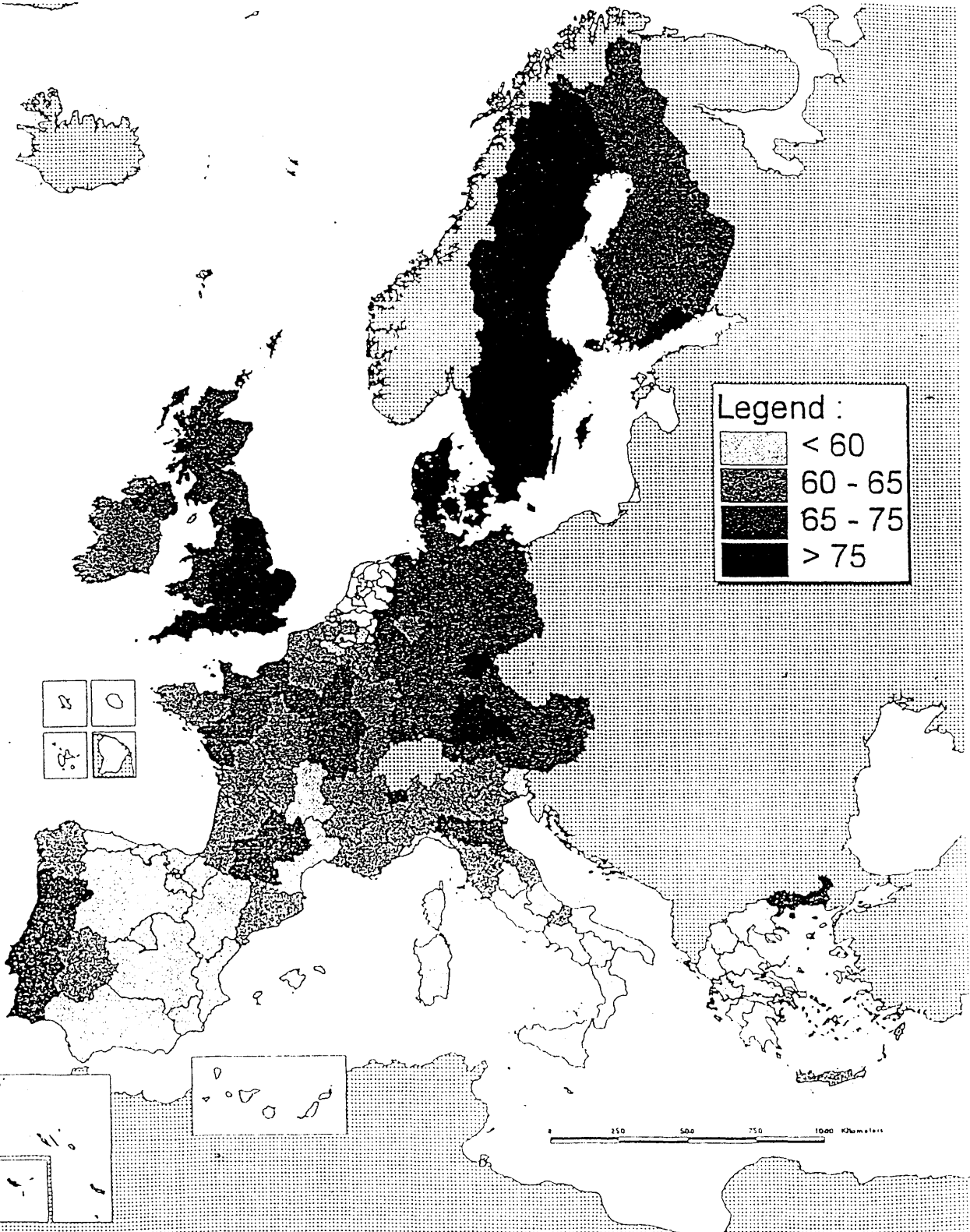
% of labour force

[White box]	< 5
[Light stippled box]	5 - 10
[Medium stippled box]	10 - 15
[Dark stippled box]	> 15

European Commission  
Regional Policy and Cohesion  
DG XVI-A4

Austria : unemployment rate for 1993  
Réunion, Guadeloupe, Martinique, Guyane : average unemployment rate 1991-92-93

# Participation rates, 1993





## Contribution des Fonds structurels aux dépenses de développement objectif 1 pour la période 1994-1999

Mécú prix 1994

	Belgique	Allemagne	Grèce	Espagne	France	Irlande	Italie	Pays-Bas	Portugal	Royaume Uni	Autriche*	EUR 11	%
Infrastructures	138	1106	6408	10628	610	1109	4420	36	4146	671	33	29304	31,2%
<i>Transport</i>	34		4002	6100	262	888	1742	31	1872	314		15244	16,2%
<i>Télécommunications</i>	12		252	418	1	37	418		276	20	4	1435	1,5%
<i>Energie</i>			864	624	8	70	312		426	190	4	2495	2,7%
<i>Environnement &amp; Eau</i>	92	1106	624	3034	323	74	1867	5	1056	146	25	8328	8,9%
<i>Santé</i>			666	452	15	39	81		516			1770	1,9%
Ressources humaines	254	4261	3444	7462	595	2470	3184	40	4110	895	43	26713	28,4%
<i>Education</i>	21		1878	623	86	1007		28	1404		4	5048	5,4%
<i>Formation</i>	139	3648	1236	5974	465	1094	2209		2334	791	32	17890	19,0%
<i>Recherche &amp; Développement</i>	93	613	330	865	43	368	975	11	372	104	7	3775	4,0%
Environnement productif	335	7973	3888	8023	753	1845	7168	56	5006	713	86	35845	38,1%
<i>Industrie et services</i>	252	4748	1008	3019	215	559	3708	22	2226	331	35	16088	17,1%
<i>Agric. &amp; Développement rur</i>	50	3141	2040	3422	387	853	2341	22	1908	242	24	14405	15,3%
<i>Pêche</i>	0	83	150	1033	42	78	257	8	251	37		1940	2,1%
<i>Tourisme</i>	32		690	550	99	355	862	5	618	103	27	3313	3,5%
Autres	4	300	246	187	238	211	88	18	732	82	4	2104	2,2%
TOTAL	730	13640	13986	26300	2195	5634	14860	150	13994	2360	166	94014	100,0%

\* Mécú prix 1995

39

	Mécú prix 1994												TOTAL	%
	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	France	Italie	Luxem- bourg	Pays-Bas	Royaume- Uni	Finland	Austria*	Sweden*		
Environnement productif	245	78	23	592	710	335	1	131	1038	48	24	42	3264	45,6%
Infrastructures de soutien	48	37	9	302	168	36		31	252	16	8	2	901	12,6%
Industries et services	24	17	8		264	49	1	36	248	10	10	13	671	9,4%
PME	162	12	1	290	160	191		30	330	17	2	18	1203	16,8%
Tourisme	11	10	5		148	68		34	207	5	3	8	489	6,8%
Sites Industriels, aménagement et réhabilitation	119	18			164	77	2	41	189	0	0	0	599	8,4%
Environnement	65	11		214	262	67	2	5	138	7	0	0,24	782	10,7%
Zones urbaines, aménagement et réhabilitation	13	3		174	169	9				7	0		364	5,1%
Protection de l'environnement, infrastructures	52	8		40	103	48	2	6	138	0	0	0,24	398	5,8%
Ressources humaines	293	53	32	317	614	204	2	113	755	13	15	20	2431	34,0%
Formation, emploi	213	27	12	268	306	137	1	90	628	13	11	14	1608	22,5%
Centres de formation, équipements		9			67	6			39		2	1	123	1,7%
Recherche & Développement	79	17	20	69	242	63	1	23	188		2	6	699	9,8%
Assistance technique	11	4	1	8	25	11	0	9	22	1	1	2	95	1,3%
TOTAL	733	160	56	1130	1765	684	7	300	2142	69	40	64	7151	100,0%

(\*) moy. 1995-98 en Mécú 1995

27

## Annexe 3C

Contribution of the Structural Funds to Objective 3 and 4 expenditure on Human Resources for the period 1994-1996/1999  
 Contribution des Fonds structurels aux dépenses de Ressources Humaines objectifs 3 et 4 pour la période 1994-1996/1999.  
 Beitrag der Strukturfonds zu den Auswendungen für Menschliche Ressourcen nach Ziel 3 und 4 für die Periode 1994-1996/1999.

Mecus 1994	BE	DK	DE	ES	FR	IT	LU	NL	UK	Total	%
Objective 3											
1. Occupational integration of long-term unemployed	133	144	952	495	724	423	6	577	562	4.015	40
2. Occupational integration of young persons	82	55	442	723	950	568	3	346	474	3.671	36
3. Integration of persons excluded from the labour market	124	68	77	188	705	132	10	0	360	1.654	16
4. Promotion of equal opportunities	26	0	160	62	18	105	1	0	90	461	5
5. Autres	29	6	50	0	135	91	1	0	15	327	3
Total	393	263	1.681	1.468	2.562	1.316	21	923	1.501	10.128	100
Objective 4											
1. Adaptation of workers to industrial change	24	12	105	369	300	321	1	156	0	1.287	94
2. Autres	2	1	0	0	0	78	0	0	0	81	6
Total	26	13	105	369	300	399	1	156	0	1.368	100

Note: Objective 3 in UK is agreed for 1994-1996; Objective 4 in BE, DK, DE, FR, LU is agreed for 1994-1996, no agreement for UK.

1/1

Ahnexe 3D

Contribution des Fonds structurels aux dépenses de développement de l'objectif 5a-pêche (hors objectif 1), 1994-99

Mécus 1994	B	DK	D	E	F	FI	I	L	NL	SE	UK	TOT
	24,5	139,8	74,6	119,6	189,9	23	134,4	1,1	46,6	40	88,8	882,3

42

## DOCUP de l'Objectif 5b (1994-1999) : Allocation communautaire par axe prioritaire de développement (\*)

MECU prix courant

Axe prioritaire	BE	DK	DE	ES	FR	IT	LU	NL	UK	total
Diversification agricole et sylvicole	20,3	14,7	224,2	297,9	683,8	331,5	0,7	15,2	64,8	1653,2
Diversification et développement des secteurs non-agricoles	22,8	12,9	321,7	96,2	508,6	168,3	0,9	58,1	305,7	1495,2
Protection de l'environnement	6,9	(**)	207,7	67,5	244,8	94,6	0,5	35,7	63,9	721,5
Tourisme	10,2	14,7	86,7	45,2	266,0	168,6	1,0	20,9	174,9	789,2
Développement local et rénovation des villages	3,9	(**)	146,1	68,6	205,9	7,2	2,0	1,1	69,0	503,8
Ressources humaines	12,9	10,6	219,6	88,6	286,3	120,9	0,8	17,2	132,1	889,1
Assistance technique et évaluation	1,1	1,1	23,0	(**)	43,9	12,6	0,2	1,8	10,1	93,7
<b>total</b>	<b>78,1</b>	<b>54,0</b>	<b>1229,0</b>	<b>664,0</b>	<b>2239,4</b>	<b>903,7</b>	<b>6,0</b>	<b>150,0</b>	<b>820,5</b>	<b>6144,7</b>

% total

Axe prioritaire	BE	DK	DE	ES	FR	IT	LU	NL	UK	total
Diversification agricole et sylvicole	26,0%	27,2%	18,2%	44,9%	30,5%	36,7%	11,2%	10,1%	7,9%	26,9%
Diversification et développement des secteurs non-agricoles	29,2%	24,0%	26,2%	14,5%	22,7%	18,6%	14,2%	38,7%	37,3%	24,3%
Protection de l'environnement	8,8%	(**)	16,9%	10,2%	10,9%	10,5%	8,8%	23,8%	7,8%	11,7%
Tourisme	13,1%	27,2%	7,1%	6,8%	11,9%	18,7%	16,4%	13,9%	21,3%	12,8%
Développement local et rénovation des villages	4,9%	(**)	11,9%	10,3%	9,2%	0,8%	34,1%	0,7%	8,4%	8,2%
Ressources humaines	16,6%	19,6%	17,9%	13,4%	12,8%	13,4%	12,8%	11,4%	16,1%	14,5%
Assistance technique et évaluation	1,4%	2,0%	1,9%	(**)	2,0%	1,4%	2,5%	1,2%	1,2%	1,5%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

(\*) Programmes approuvés par habilitation

(\*\*) Les actions relevant de cet axe sont intégrées dans d'autres axes prioritaires.

43

## Annexe 3 F

Contribution des Fonds Structurels à  
l'Objectif 6 (1995-1999)

	Mecu 1995			
	Finlande	Suède	Total	%
Infrastructures de base	0	13	13	1,6
Secteur productif	347	152	499	61,1
Ressources humaines	104	64	168	20,5
Recherche et développement	114	23	137	16,8
TOTAL	565	252	817	100,0

64



ISSN 0254-1459

KOM(96) 109 endelig udg.

# DOKUMENTER

DA

13 04

---

Katalognummer : CB-CO-96-117-DA-C

ISBN 92-78-01674-8

---

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg

45