

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens Første Rapport om Økonomisk og Social Samhørighed«

(97/C 206/16)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 23. april 1997 under henvisning til EF-traktatens artikel 198, at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens Første Rapport om Økonomisk og Social Samhørighed«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Regionaludvikling og Fysisk Planlægning, som udpegede Vasco Cal til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 11. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 23. april 1997, med 117 stemmer for, 4 imod og 8 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. Kommissionen fremlagde i begyndelsen af november 1996 den første rapport om samhørigheden, der som fastsat i traktatens artikel 130 B skal redegøre for »fremskridtene i forbindelse med virkeliggørelsen af den økonomiske og sociale samhørighed« og for »hvordan de forskellige midler efter denne artikel har bidraget hertil«. De midler, der nævnes i denne artikel er — ud over de forskellige strukturfonde, Den Europæiske Investeringsbank og andre eksisterende finansielle instrumenter — samordningen af medlemsstaternes økonomiske politik, udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner samt gennemførelsen af det indre marked. I den foregående artikel i traktaten defineres økonomisk og social samhørighed som en mindskelse af »forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer« og en forbedring af »situationen i de mindst begunstigede områder, herunder landdistrikterne«. I traktatens artikel 2 og 3 er økonomisk og social samhørighed nævnt som et af de mål, Fællesskabet skal arbejde hen imod.

1.2. I denne rapport undersøges det for første gang, hvorledes EU's og medlemsstaternes politik har bidraget til den økonomiske og sociale samhørighed, og det vurderes, hvilken effekt de ikke-strukturelle politikker har haft på de forskellige regioner og samfundsgupper, selvom de pågældende politikker har haft andre mål. ØSU glæder sig over, at Kommissionen hermed har opfyldt sin forpligtelse. I sin initiativudtalelse fra februar 1992 (CES 226/92, ordfører Ettore Masucci) pegede ØSU netop på en strategi på dette område, der ligger tæt op ad den, som Kommissionen fremlægger i nærværende rapport.

1.3. Begrebet økonomisk og social samhørighed er vigtigt. Det er grundlaget for definitionen af de regioner, der skal prioriteres i EU's strukturpolitik, og det er dette begreb, som gør det muligt at vurdere, hvor store fremskridt der gøres.

1.4. EU's regionalstøtteinstrumenter, der er blevet videreudviklet siden deres indførelse i 1975, tager som udgangspunkt, at den europæiske integrationsproces er karakteriseret ved en uensartet udvikling af EU's område, og at en stærk økonomisk og social samhørighed i EU er en nøgelfaktor i opnåelsen af »en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk«.

1.5. Den økonomiske integrationsproces omdanner til stadighed EU's økonomi. Gennemførelsen af det indre marked i overensstemmelse med projektet for 1992 og de forskellige udvidelser af EU har givet producenterne nye muligheder for at udnytte den dynamik, der som bekendt følger med den internationale økonomiske integration. Det erkendes dog samtidig, at disse muligheder ikke automatisk fordeles ligeligt. Forklaringen må søges i mange forskellige forhold, som for eksempel afstand til markedet, adgang til serviceydelser, arbejdskraftens produktivitet og effekten af FTU.

1.6. Integrationen kan komme nogle regioner mere til gode end andre og dermed skabe en ulige udvikling, således at de oprindelige »vindere« fortsætter med at drage flest fordele af integrationen, mens »taberne« halter stadig mere bagud med en mulig forværring af de regionale økonomiske forskelle i EU til følge.

1.7. Naturligvis er der samtidig nogle kræfter, der trækker i modsat retning. Der kan registreres stor økonomisk succes visse steder i de ugunstigt stillede regioner, der virker som økonomiske kraftcentre. Undertiden strømmer investeringerne fra »centeret« mod »periferien«, hvor de skaber store økonomiske muligheder. Der er dog tilsyneladende også her en tendens til, at investeringerne uden for de centrale regioner ikke spredes over hele regionen, men koncentrerer på særlige lokaliteter.

1.8. Det er dette spændingsforhold mellem den økonomiske integrations muligheder på den ene side og den ulige fordeling af fordelene på den anden side, som er begrundelsen for strukturfondenes intervention. Disse fonde gør det kort sagt muligt at sikre, at de områder i EU, der får mest ud af integrationen, støtter den økonomiske udvikling i de lande og regioner, der er mindre begunstiget, men som ikke desto mindre har bidraget til de samlede fordele ved integrationen. Derfor bør strukturfondene betragtes som en berettiget mekanisme til fremme af en afbalanceret og effektiv økonomisk udvikling.

EU, medlemsstaternes regeringer og de regionale myndigheder har et fælles ansvar for de politikker, der tager sigte på en styrkelse af samhørigheden. Inden for EU er der et tvingende behov for at sikre, at de politikker, der udvikles på forskellige planer, under hensyntagen til den decentrale beslutningstagning og subsidiaritetsprincippet er samordnede og i overensstemmelse med hinanden, således at samhørighedshensyn i én medlemsstat ikke står i vejen for mobilitet på tværs af grænserne.

1.9. Strukturfondene er et konkret udtryk for solidariteten mellem borgerne i EU. Fællesskabets intervention er berettiget, for så vidt som den sigter mod at være et supplement til den nationale og/eller interregionale solidaritet, når denne ikke kan løse problemerne. Princippet om økonomisk og social samhørighed, der blev fastlagt i Fællesakten, er et klart defineret mål for EU's langsigtede politiske indsats. Man kan vanskeligt forestille sig en velfungerende union med meget store forskelle i levestandard og beskæftigelsesmuligheder. Strukturfondene har til formål at forbedre mulighederne for økonomisk ugunstigt stillede regioner, og de spiller dermed en afgørende rolle for opretholdelsen af dynamikken i EU's integration.

1.10. Fondsmidlerne er hverken mere eller mindre effektive end de politikker, de skal understøtte. Det afgørende ved den første rapport om samhørighed er, at den sætter fondsmidlerne ind i en bredere sammenhæng af EU-politikker.

På denne baggrund bør man i den kommende debat om strukturfondenes fremtidige struktur være mere opmærksom på det mål, som fondene sigter mod, og det bør også drøftes, hvorledes de kan blive mere effektive.

1.11. Midler til støtte for samhørighedspolitikkerne skal fordeles således, at der skabes en opdriftsspiral for beskæftigelsen og indkomsterne i de mindre velstående regioner. Hvad enten overførslerne sker fra EU eller fra den pågældende medlemsstat, kan de ikke sidestilles med permanente subsidier. Målet er at forbedre mulighederne

for de levedygtige virksomheder, som skaber større merværdi — gennem produktivitetforbedringer, anvendelse af innovationer, forbedring af arbejdsstyrkens færdigheder eller infrastrukturforbedringer. Enhver målsætning, der tager sigte på mindre end dette, vil udgøre en uacceptabel hindring.

## 2. Bemærkninger til de enkelte kapitler i rapporten

### 2.1. De samlede resultater

2.1.1. Hvad medlemsstaterne angår, konkluderer rapporten, at samhørigheden er styrket i den periode, rapporten vedrører (1983-1993), idet BNP pr. indbygger udtrykt i købekraftspariteter i de fire lande, der kan få støtte fra samhørighedsfonden, har nærmet sig EU-gennemsnittet.

Når man ser på regionerne i EU, er skævhederne stort set de samme som tidligere.

2.1.2. BNP pr. indbygger er de indikator, der oftest anvendes til at måle samhørigheden, fordi regioner med udviklingsefterslæb netop defineres som regioner med en indkomst pr. indbygger på under 75 % af EU-gennemsnittet.

2.1.3. De samlede resultater, der nu fremlægges, skal dog betragtes med en vis forsigtighed, fordi forskellige forudsætninger er ændret i løbet af den periode, som rapporten omhandler. For det første førte Tysklands forening umiddelbart til et fald i EU-gennemsnittet, hvorved samhørighedslandenes (og også andre regioners) andel af EU-gennemsnittet efter 1991 steg med mellem 1 og 2 procentpoint; desuden ændredes gennemsnittet med de tre nye landes tiltrædelse i 1995. For det andet har Eurostat siden 1990 inddraget købekraftspariteten i sine skøn, således at indekstallene ikke længere kun afspejler stigningen i produktionen pr. indbygger, men også ændringer i bytteforholdet og i et vist omfang valutakursudsving.

2.1.4. Alt dette har betydet, at de officielle indekstal for Portugal, Irland og Grækenland i 90'erne er steget mere end forskellen i realøkonomisk vækst pr. indbygger mellem disse lande og EU-gennemsnittet. Da disse indekstal har stor betydning både for regionernes støtteberettigelse, fordelingen af EU-midlerne og det samlede overblik over resultaterne af samhørighedspolitikken, bør Kommissionen forbedre fremgangsmåden for udvælgelsen af de støtteberettigede regioner under mål 1 og

tage hensyn til de forskellige faktorer, der påvirker BNP i markedspriser pr. indbygger udtrykt i købekraftspariteter (udviklingen i den reale produktion og i prisniveauet, som kan påvirkes af valutauro eller forvrængninger fremkaldt af beregningsmetoderne eller »regionaliseringen« af den økonomiske aktivitet, f.eks. ved at olieeller gasproduktion tilskrives én bestemt region, eller ved at en concerns samlede aktiviteter henføres til den lokalitet, hvor hovedsædet er placeret).

2.1.5. Udviklingen i samhørighedslandenes position i forhold til EU-gennemsnittet, som påvirkes af udviklingen i de respektive hovedstadsregioner, har været mere positiv end udviklingen i de mindst udviklede regioners position i forhold til de mest udviklede regioner i EU. Tallene i den foreliggende rapport bekræfter, at forskellene mellem sidstnævnte ikke er blevet mindre. Ganske vist fik de 25 fattigste regioner forbedret deres position, idet de steg fra 53 % til 55 % af EU-gennemsnittet, men de 25 rigeste regioner steg til gengæld fra 140 % til 142 % af EU-gennemsnittet.

2.1.6. Det er således forkert at hævde, at der er sket et væsentligt fremskridt i retning af større samhørighed, fordi indkomstforskellene mellem medlemsstaterne, især i samhørighedslandene, er blevet mindre i perioder med stærk økonomisk vækst. Beregningsmetoderne og sammenligningsgrundlaget blev nemlig væsentligt ændret, og det er utilfredsstillende at behandle begreberne på en overforenklet måde.

2.1.7. Foruden overvejelserne over beregningsmetoderne og hovedstadsregionernes indflydelse lægger ØSU særlig vægt på Kommissionens forklaring af de faktorer, der indgår i de regionale forskelle. Forskellene i den voksne befolknings grad af erhvervsaktivitet og forskellene i BNP pr. beskæftiget indbygger har også politisk betydning for samhørighedsmålenes fremtid på EU-niveau og nationalt niveau.

## 2.2. Medlemsstaternes politik

2.2.1. Hvad angår virkningerne af medlemsstaternes makroøkonomiske politik, begrænser rapporten sig til at nævne de mulige følger af opfyldelsen af kriterierne for nominel konvergens, der via stabilitet og et gunstigt investeringsklima kan bidrage til fremtidig økonomisk vækst og dermed beskæftigelse. Der siges intet i rapporten om de eventuelle følger for samhørigheden af ØMU'en og den restriktive budgetpolitik eller om konsekvenserne af forholdet mellem de lande, der deltager i ØMU'en fra starten, og dem, der i begyndelsen står udenfor. Skønt Europa-Parlamentet med opbakning

fra ØSU for længe siden har anmodet om en undersøgelse af ØMU'ens konsekvenser for samhørigheden, har Kommissionen endnu ikke efterkommet dette ønske. Der foreligger heller ingen undersøgelser af de eventuelle følger for samhørigheden af det forstærkede samarbejde, der skal indføres i traktaten, og det vides heller ikke, hvilke områder et sådant samarbejde vil omfatte. Under alle omstændigheder vil det sandsynligvis ikke berøre de områder, der indgår i første søjle, såsom økonomisk og social samhørighed eller det indre marked.

2.2.2. Med hensyn til indvirkningen af medlemsstaternes offentlige udgifter påpeges det i rapporten, at der er tale om betydelige budgetmidler (mellem 40 % og 60 % af BNP), og at EU's nuværende budget (svarende til 1,2 % af BNP, hvoraf strukturpolitikken tegner sig for 0,45 %) er for lille til at bidrage væsentligt til fjernelse af skævhederne.

2.2.3. Den offentlige service (der udgør mellem 20 % og 30 % af medlemsstaternes BNP) har stor omfordelingseffekt, fordi den støtter forbruget i de laveste indkomstgrupper, som på grund af den progressive eller proportionelle beskatning bidrager mindst til finansieringen. De sociale overførsler medvirker til at nedbringe antallet af husstande under fattigdomsgrænsen fra 40 % til 15 % af alle husstande og er et af de vigtigste udtryk for den europæiske samfundsmodel.

2.2.4. Udgifterne til økonomiske serviceydelser (mellem 6 % og 14 % af medlemsstaternes BNP) sigter mod at forbedre vilkårene for virksomhederne ved at støtte dem på regionalt plan gennem forskning og udvikling og via beskæftigelses- og erhvervsuddannelsespolitikken. Medlemsstaternes forskellige finansieringssevne indebærer, at den nationale regionalstøtte (svarende til 4 % af donorregionernes BNP og 8 % af modtagerregionernes BNP) er størst i de lande, som er mest udviklede, men samtidig præget af en todelt økonomi.

2.2.5. Rapporten konstaterer, at takket være de nationale budgetters omfordelingseffekt er de regionale forskelle i gennemsnitlig personlig indkomst mellem 20 % og 40 % mindre end forskellene i det regionale BNP pr. indbygger. Det er vigtigt at bemærke dette, så man kan være opmærksom på forskellen mellem den disponible indkomst efter overførsler og BNP pr. beskæftiget, som giver et reelt billede af udviklingsforskellene mellem regionerne.

2.2.6. Ud over nationale makroøkonomiske politikkers indflydelse på samhørigheden som følge af konvergenskriterierne er det i medlemsstaternes og de regionale eller lokale myndigheders egne foranstaltninger, der

findes afgørende forudsætninger for styrkelse af samhørigheden. Disse foranstaltninger er relevante for en samlet strategi til forbedring af samhørigheden, hvad enten det drejer sig om statsstøtte, skattelettelser, undervisning og uddannelse, FTU, miljøpolitik, socialpolitik eller infrastrukturinvesteringer.

### 2.3. EU's politikker

2.3.1. Som rapporten anfører i indledningen til dette kapitel, har de fælles EU-politikker specifikke, klart definerede mål. De er ikke blevet udformet med andre mål for øje, men ved en gennemgang af deres resultater kan og bør man også undersøge, hvorledes de kan bidrage til økonomisk og social samhørighed inden for rammerne af deres egne mål.

2.3.2. Den fælles landbrugspolitik er den af EU's sektorpolitikker, der medfører flest indkomstoverførsler mellem EU-borgerne. Prispolitikken på landbrugsområdet (der sluger omkring 50 % af EU-budgettet, dvs. ca. 0,6 % af de 15 medlemsstaters BNP) indebærer ganske rigtigt overførsler fra de rigere byområder til landdistrikterne, men under den landbrugspolitik, der førtes før reformen, og som støttede høje landbrugspriser, virkede disse som en regressiv afgift, der blev pålagt forbrugerne. Husstandene med de laveste indkomster anvender nemlig en større andel af deres indkomst til indkøb af fødevarer, og desuden begunstigede overførslerne til landbrugerne de største brug. Ved at knytte støttebeløbene til arealstørrelsen i stedet for til produktionen har reformen af 1992 åbenbart rettet op på den tidligere situation, hvor 80 % af overførslerne gik til de større og mere rentable brug, dvs. til 20 % af alle brug. Der foreligger dog endnu ingen statistiske data, der kan bekræfte dette.

2.3.3. Hvad angår overførslerne mellem regioner og/eller medlemsstater, gik 25 % af betalingerne fra EUGFL, Garantisektionen, i 1995 til Frankrig, 16,6 % til Tyskland, 13 % til Spanien fulgt af Italien (10 %), Storbritannien (9 %) og Grækenland (7 %).

2.3.4. Fiskeripolitikken, der behandles meget kortfattet i rapporten, har virkninger, der med hensyn til samhørighed trækker i hver sin retning: på den ene side erkendes det i rapporten, at de fleste fiskere er koncentreret i Spanien, Grækenland, Portugal og Syditalien, men på den anden side anføres det, at den overskydende fangstkapacitet kræver en nedskæring af fiskeriet med negative følger for beskæftigelsen.

2.3.5. Programmet for det indre marked og politikken til fremme af konkurrenceevnen (især gennem foranstaltninger til sikring af fuldstændig fri bevægelighed for

kapital, varer, tjenesteydelser og personer) har været genstand for en række undersøgelser, der er mundet ud i en særlig meddelelse fra Kommissionen, som ØSU's observatorium for det indre marked for tiden er ved at gennemgå. Rapporten tager tilsyneladende ikke dette arbejde i betragtning.

2.3.6. Hvad konkurrencepolitikken angår, giver traktaten medlemsstaterne mulighed for at yde regionalstøtte til to forskellige typer regioner: områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse [artikel 92, stk. 3, litra a)] og regioner med andre problemer, herunder især industriel tilbagegang, [artikel 92, stk. 3, litra c)]. Konkurrencepolitikken har ikke til formål at styrke den geografiske samhørighed, men at forebygge eller fjerne forvriddninger af markedet for at forbedre dets effektivitet.

2.3.7. Mens næsten alle regioner under mål 1 er støtteberettigede i henhold til artikel 92, stk. 3, litra a), er der med hensyn til regioner under mål 2, 5b) og 6 ikke et fuldstændigt sammenfald mellem på den ene side de regioner, der defineres på grundlag af den nævnte artikel i traktaten, og de regioner, der defineres ud fra strukturfondenes mål.

2.3.8. Det tilladte omfang af investeringsfremmende statsstøtte varierer afhængigt af regionernes karakteristika, men det konstateres i rapporten, at de maksimale støtteniveauer ikke nås i de mindre udviklede regioner på grund af budgetproblemer, mens andre medlemslande er i stand til at yde større regionalstøtte som anført i punkt 2.2.4.

2.3.9. Det er vigtigt, at kriterierne for at være berettiget til regionalstøtte fra strukturfondene er i overensstemmelse med de respektive nationale kriterier, hvilket ikke er tilfældet i dag. For det første bør kriterierne for afgrænsning af regioner og områder i regionalpolitisk sammenhæng fastlægges på EU-plan. For det andet bør de regioner, der er berettigede til strukturfondsstøtte, være forenelige med og være blandt de regioner, som de respektive medlemsstater selv yder regionalstøtte til. For det tredje bør de områder, der kun modtager national støtte, ligge i forlængelse af de regioner, der er støtteberettigede under strukturfondene. Kommissionen bør styrke sin overvågning på dette område.

2.3.10. Den EU-finansierede forsknings- og udviklingspolitik svarer til ca. 4 % af medlemsstaternes samlede udgifter til civil forskning og udvikling (dvs. omkring 0,05 % af EU's BNP), hvilket klart viser dens begrænsninger. Rapporten bekræfter, at over halvdelen af den europæiske forskning og udvikling er henlagt til den halve snes »FTU-øer« mellem London og Milano,

som modtager flest forskningsmidler fra EU. De mindre udviklede regioner, der ikke råder over tilstrækkelige infrastrukturer, laboratorieudstyr eller kvalificerede forskere og ingeniører, har ikke kapacitet til at tiltrække aktiviteter med høj værditilvækst og avanceret teknologi eller til at deltage i innovative systemer. Ved udvælgelsen af FTU-programmer burde disse regioners specialiseringer inden for forskning tages i betragtning for at forbedre deres adgangsmuligheder. Endvidere burde der lægges mere vægt på samspillet mellem strukturfondene og EU's F&U-rammeprogram samt udbredelsen af forskningsresultaterne for at styrke de mindst udviklede regioners erhvervsstruktur.

2.3.11. SMV-politikken bør tage fat på de største problemer, der hindrer SMV's udvikling, såsom mangel på startkapital og kvalificerede ledere. SMV's adgang til FTU og de forskellige informationssystemer er af afgørende betydning i den nye økonomiske situation med globalisering af markederne og den almindelige udbredelse af ny teknologi. Bidraget fra de organisationer, der bistår SMV, og styrkelsen af det horisontale og vertikale samarbejde mellem SMV er af meget stor betydning for gennemførelsen af politikken for støtte til SMV, som ØSU altid har bakket op.

2.3.12. Hvad angår handelspolitikken erkendes det, at toldbeskyttelsen er størst for de varer, der hovedsageligt produceres i lavindkomstregionerne, og at de industrigrene, der nyder størst toldbeskyttelse, tegner sig for omkring halvdelen af industribeskæftigelsen i Portugal og Grækenland, men under en fjerdedel af denne beskæftigelse i lande som Danmark og Tyskland. Generelt er samhørighedslandene, muligvis med undtagelse af Irland og nogle andre randregioner, mere sårbare over for liberalisering af EU's eksterne handel.

2.3.13. De transeuropæiske net sigter mod at skabe bedre sammenhæng og effektivitet på transport-, telekommunikations- og energiområdet og dermed bidrage til konkurrenceevnen i den europæiske økonomi som helhed. Den igangværende liberalisering og netværksinvesteringerne har tendens til at begunstige de centrale og mest udviklede regioner i EU, og hvis der ikke træffes passende foranstaltninger, vil regionerne med de største markeder få uforholdsmæssigt store fordele i sammenligning med de mest tilbagestående eller perifere regioner. Udviklingen af lokale net i tilknytning til de transeuro-

pæiske net er af fællesskabsinteresse, fordi de transeuropæiske net kan medvirke til at styrke samhørigheden i det omfang, de prioriterer adgangen til de mest perifere regioner.

2.3.14. I sin gennemgang af den politik, der har betydning for livskvaliteten, blander rapporten socialpolitik, miljøpolitik og almen og faglig uddannelse sammen.

2.3.14.1. Afsnittet om socialpolitik er meget kort og rodet, idet trufne foranstaltninger sammenblandes med bebudede mål. Inden for socialpolitikken, der per definition skal fremme samhørigheden, sigter lovgivningsinitiativerne mod at sikre fri bevægelighed for arbejdstagere (skønt det erkendes, at arbejdskraftens mobilitet mellem medlemsstaterne i praksis er meget begrænset), lige muligheder for mænd og kvinder samt passende sundheds- og sikkerhedsnormer på arbejdspladsen (der bidrager til samhørigheden, ved at beskyttelsesniveauet hæves i de medlemslande, hvor arbejdstagere har været mindst beskyttet).

2.3.14.2. Det sociale handlingsprogram baserede den sociale beskyttelse på fastsættelse af minimumsstandarder, der næsten altid svarede til den »mindste fællesnævner« for de eksisterende bestemmelser i medlemsstaterne, og derfor fik dette program ikke særlig stor betydning for samhørigheden. Forsinkelserne i vedtagelsen af bestemmelserne vedrørende grænseoverskridende underentreprise har ikke bidraget til at styrke samhørigheden. Arbejdsmarkedsparternes rolle er i de seneste år blevet styrket, hvilket protokollen til traktaten har befæstet, og denne udvikling kan også få afsmittende effekt i medlemsstaterne. Vedtagelsen af direktiverne om information og høring af arbejdstagerne i multinationale selskaber har også styrket den sociale samhørighed i EU ved at fremme adgangen for arbejdstagere fra de mere perifere regioner. Rapporten kommer dog ikke ind på disse aspekter.

2.3.14.3. Det er endnu for tidligt at evaluere resultaterne af EU's prioritering af beskæftigelsen, som udmøntedes i Kommissionens forslag om beskæftigelsespagten og de nylige forslag om udvikling af lokale beskæftigelsespagter. Den Europæiske Socialfond har kompetence til at bidrage til løsningen af de strukturproblemer, der følger af manglende overensstemmelse mellem arbejdstageres kvalifikationer og den kompetence, der efterspørges på arbejdsmarkedet. Forbedring af de nuværende arbejdstageres kvalifikationer skaber ikke i sig selv flere arbejdspladser, men tilstedeværelsen af kvalificerede

arbejdstagere vil formodentlig tiltrække investeringer og dermed øge beskæftigelsen. Den Europæiske Socialfond kan imidlertid kun dække en lille del af behovet for finansiering af uddannelsesprogrammer, som er rettet mod bestemte regioners behov. Socialfondens tildelinger giver EU lejlighed til at give sin støtte til specifikke områders behov, og samtidig får Kommissionen lejlighed til at forbedre sammenhængen mellem anvendelse af nationale midler og EU-midler.

2.3.14.4. Miljøpolitikken skal i henhold til traktaten tage hensyn til samhørigheden (artikel 130R). Rapporten slår fast, at samhørighedslandenes udgangsposition generelt er bedre end de mere udviklede landes, fordi foreningen er mindre omfattende i forhold til såvel BNP som befolkning, men indsatsen for at skabe hurtigere økonomisk vækst og konvergens med hensyn til produktionskapacitet og indkomstniveau vil »uundgåeligt bringe miljøet i fare«. Rapporten erkender dog også, at det er vanskeligt at evaluere effekten af de trufne foranstaltninger, og at vedtagelsen af dem, der er under forberedelse (energiavgift eller CO<sub>2</sub>-avgift, reduktion af bilernes emissioner, øget anvendelse af vedvarende energikilder, direktiverne om nitrat, vand og affaldsdeponering) kan føre til nedgang i BNP og navnlig øgede omkostninger for landbruget og vejtransporten. Dette blev i øvrigt brugt som argument for at oprette Samhørighedsfonden og anvende en stor del af dens ressourcer på at sætte samhørighedslandene i stand til at klare de stadigt voksende miljøpolitiske udfordringer.

2.3.14.5. På det almene og faglige uddannelsesområde har de eksisterende EU-programmer et begrænset omfang (ca. 0,5 % af EU-budgettet), og de er med deres innovative karakter lettere tilgængelige for unge fra de mest udviklede regioner. Alligevel er de studerende fra samhørighedslandene pænt repræsenteret.

2.3.14.6. Med hensyn til konklusionerne i dette kapitel skal det påpeges, at analyserne ikke — som anført i rapporten — bekræfter, at det er samhørighedslandene der får mest ud af den fælles landbrugspolitik og FTU-politikken!

## 2.4. EU's strukturpolitikker

2.4.1. Rapporten nævner indledningsvis, at de fire strukturfonde og Samhørighedsfonden lægger beslag på omkring en tredjedel af EU-budgettet svarende til 0,5 % af EU's BNP. Disse tal er baseret på skøn, der er foretaget efter Edinburgh-forliget om vedtagelse af Delors-pakke II. De faktiske tal for 1995 viser imidlertid, at strukturudgifterne tegner sig for 0,38 % af EU's BNP. Betalingsbe-

villingerne på budgettet for 1996 og 1997 bekræfter, at de samlede strukturudgifter tegner sig for henholdsvis 0,38 % og 0,37 % af EU's BNP. Forpligtelsesbevillingerne vil ifølge de finansielle overslag, der blev vedtaget i Edinburgh, svare til 0,46 % af EU's BNP, og man kan derfor ikke forvente nogen makroøkonomisk effekt af betydning for EU's samlede økonomi. Set i samhørighedslandenes eget perspektiv er situationen anderledes, fordi der er tale om betydelige overførsler i forhold til disse landes BNP og investeringer, hvilket har sat skub i den økonomiske vækst (en stigning på omkring 0,5 procentpoint). Desuden har fondene skabt større økonomisk dynamik, og de har i visse tilfælde fremkaldt en betydelig vækst i de direkte udenlandske investeringer i samhørighedslandene og dermed bidraget til deres modernisering.

2.4.2. Det vigtigste mål med EU's strukturpolitikker (mål 1) er udvikling og strukturtilpasning af områder med udviklingsefterslæb, herunder landdistrikter, hvor omkring 26 % af EU's befolkning bor. Efter planen skal strukturfondsstøtten til disse områder i perioden 1994-1999 fordeles ligeligt på tre store interventionsområder: infrastruktur, menneskelige ressourcer og erhvervsinvesteringer. I de seneste år er infrastrukturinvesteringernes andel faldet, mens erhvervsinvesteringerne er steget.

2.4.3. I regionerne under mål 2, områder med industriel tilbagegang, bor ca. 16 % af EU's befolkning. Omkring 11 % af strukturfondsmidlerne afsættes til dette mål. Heraf går 45 % til forbedring af erhvervsbetingelser, 35 % til investering i menneskelige ressourcer og resten til genopretning af forsømte industriområder. Infrastrukturinvesteringernes forholdsvist lille andel af udgifterne skyldes, at disse regioner generelt har en bedre infrastruktur end regionerne under mål nr. 1.

2.4.4. Hvad angår mål 4, hvis indførelse ØSU støttede, er det vigtigt, at man fortsat forsøger at foregribe de økonomiske forandringer ved at styrke den forebyggende indsats mod arbejdsløshed og forbedre erhvervsuddannelsen. I sin udtalelse om »Samhørighedspolitikens fremtid og følgerne for strukturfondene på lang sigt« [vedtaget i februar 1996, ordfører: Jan Jacob Van Dijk, punkt 5.3 vii], opfordrede ØSU Kommissionen til at »foretage en detaljeret evaluering af effekten af den støtte, der gives i henhold til strukturfondenes nye mål 4«.

2.4.5. Under mål 5b, der omfatter regioner med særligt alvorlige problemer i landbrugssektoren, har det været nødvendigt at styrke programmerne for integreret udvikling af landdistrikter betydeligt for at forstærke den udvikling, som reformen af den fælles landbrugspolitik skulle fremme.

2.4.6. Samhørighedsfonden begyndte først at fungere i 1993 med det formål at støtte de fire mindst udviklede medlemsstater med et bruttonationalprodukt pr. indbygger udtrykt i købekraftspariteter på under 90 % af EU-gennemsnittet. Når medlemsstaterne har fremlagt et program for opfyldelsen af konvergenskriterierne, bidrager fonden til finansiering af infrastruktur- og miljøprojekter. Samhørighedsfondens virke er projekt-baseret, hvilket fremmer dens koordinering med EIB.

2.4.7. I sin udtalelse om samhørighedspolitikken fremtid gik ØSU ind for, at »medlemsstater, der modtager støtte fra Samhørighedsfonden, og som ikke opfylder betingelserne for at indgå i den monetære unions tredje fase fra den 1. januar 1999, fortsat bør kunne modtage støtte fra en sandsynligvis tilpasset Samhørighedsfond, så det bliver lettere for dem at opfylde Maastricht-traktatens kriterier« (punkt 5.3, xii). ØSU påpegede endvidere i samme udtalelse, at medlemsstater, for hvem det var lykkedes at opfylde konvergenskriterierne, »bør kunne få finansiel støtte også efter starten på ØMU's tredje fase«, og at dette spørgsmål burde tages op (punkt 5.3, xiii).

2.4.8. Den Europæiske Investeringsbank har ydet stor opbakning til projekterne i EU's støtteberettigede regioner især gennem lån til transport- og telekommunikationsprojekter (42 % af de samlede lån) og til projekter på energiområdet (15 %) og miljøområdet (13 %). Samhørighedslandene er i mindre omfang tyet til lån fra EIB, hvilket rejser spørgsmålet om behovet for koordinering mellem strukturfondenes interventioner og EIB.

2.4.9. Evalueringen af strukturinterventionernes resultater i de forskellige støtteberettigede regioner støder på vanskeligheder som følge af mangel på grundlæggende data (f.eks. makroøkonomiske data for regioner uden for samhørighedslandene), valg af vurderingsmetode (modeller for »input-output« og for samlet efterspørgsel) og problemer med at skelne mellem virkningerne af strukturpolitikken og følgerne af den økonomiske politik som helhed (hvilket erkendes i rapporten, som anfører, at strukturpolitikken har bidraget til at begrænse recessionens følger); det er desuden umuligt at sige noget om, hvordan situationen ville have været, hvis der ikke var foretaget supplerende investeringer. På denne baggrund bør Kommissionen behandle de nu fremlagte resultater med stor forsigtighed.

2.4.10. Koncentrationen af strukturudgifter i regioner med et forholdsvis lavt BNP eller indkomstniveau har haft en positiv omfordelingseffekt til gavn for samhørigheden, hvilket bekræftes af Lorenz-kurverne. Denne effekt har været mere markant i mål 1-regionerne end i mål 2-regionerne, og ifølge prognoserne vil denne effekt vise sig at have været mere udtalt i perioden 1989-1993 end i den følgende (1994-1999).

2.4.11. Den økonomiske vækst i de fire samhørighedslande er også blevet positivt påvirket af EU-overførslerne. Ifølge Kommissionens skøn har overførslerne medført en ekstra stigning i BNP på 0,5 procentpoint årligt fra 1989-1993. Det vil sige, at disse lande uden overførslerne fra strukturfondene og Samhørighedsfonden ville have haft en gennemsnitlig vækst på 1,7 % årligt i stedet for 2,2 %. Væksten ville altså have ligget under EU-gennemsnittet. For perioden 1994-1999 skønnes det ligeledes, at væksten kan komme op på 3,2 % i stedet for 2,6 %. Kommissionen fremlægger desværre ikke sammenlignelige skøn for regioner, som kun er berettiget til støtte fra strukturfondene, og ikke fra Samhørighedsfonden.

2.4.12. Generelt set bekræfter rapporten, at omkring en fjerdedel af de overførte midler vender tilbage til de øvrige mere udviklede medlemsstater i form af salg af produktionsmidler og knowhow. Det skønnes desuden, at denne andel i 1999 kan stige til 35 %. Den forbedrede levestandard og det ændrede forbrugsmønster i samhørighedslandene har også medført større intern handel i EU og dermed større økonomisk aktivitet i de lande, der er nettobidragydere. Rapporten tager ikke i betragtning, at nettooverførslerne til samhørighedslandene er steget mindre eller ligefrem er faldet set i forhold til disse landes øgede bidrag til EU-budgettet som følge af stigningen i deres indkomst og momsbetalinger.

2.4.13. Med hensyn til det forvaltningssystem, der blev indført for strukturinterventionerne, henleder rapporten med rette opmærksomheden på de administrative omlægninger, der er foretaget i nogle medlemsstater, samt udbredelsen af metoder til udarbejdelse af programmer og forudgående og efterfølgende evaluering, som ikke tidligere var et led i deres almindelige praksis. Det konstateres dog, at Kommissionen stadig er afhængig af medlemsstaternes kontrol, og de foreliggende data er baseret på forudgående evalueringer. Kommissionen bør anvende mere effektive evalueringsmetoder, således at den kan forberede evalueringen af den nuværende programperiode på en mere tilfredsstillende måde. Den metode, der er udviklet i forbindelse med udarbejdelsen af samhørighedsrapporten, kan benyttes som grundlag for den evaluering, Kommissionen vil foretage med henblik på den kommende programperiode.

2.4.14. Hvad angår forvaltningsmetoderne generelt, nævner rapporten ikke noget om den kritik, som de berørte støttemodtagere har rettet mod det voksende bureaukrati og de stadige forsinkelser, som skyldes programmeringsprocessen og beslutningsprocedurerne vedrørende støttetildeling, og mod kompetencefordelingen mellem de forskellige fonde på udgiftsområdet. Der indtræffer også stadige forsinkelser i betalingerne, til dels fordi projektfremgangsmåden er blevet afløst af programmer. I denne midtvejsstatus over samhørighedspolitikken burde Kommissionen have benyttet lejligheden til at fremlægge forslag til en forenkling af procedurerne og afkortning af beslutningsprocessen.

### 3. Perspektiver og konklusioner

3.1. Hverken i 1988 eller i 1993 blev antallet af strukturfonde ændret, hvilket ellers var påkrævet efter de gennemgribende ændringer af strategien, principperne, prioriteterne og retningslinjerne for strukturpolitikken. Videreførelsen af de tre strukturfonde og oprettelsen af det Finansielle Instrument til Udvikling af Fiskeriet samt Samhørighedsfonden førte sammen med ændringerne af forordningerne til, at processen blev mere kompliceret, skønt målet var en forenkling, og dermed blev det mere uklart, hvor ansvaret for gennemførelsen af aktionerne ligger. Selv i forbindelserne mellem medlemsstaterne og Kommissionen, som man havde forsøgt at gøre klarere og mere gennemsigtige, er der stadig mange grå zoner, som kan give anledning til konflikt. Dette gælder f.eks. beslutningsprocessen vedrørende afholdelse af udgifter i forbindelse med allerede godkendte programmer eller kontrol med additionalitetsprincippet overholdelse og med de faktiske udgifter. Værre endnu står det til for de endelige støttemodtagere, som har vanskeligt ved at orientere sig i den store mængde programmer, der overlapper hinanden, og som ikke koordineres effektivt i de enkelte regioner. Irland, hvor arbejdsmarkedets parter, interesseorganisationer og lokale myndigheder deltager fuldt ud i overvågningsudvalgene, er et eksempel på, at det er muligt at opnå større effektivitet i anvendelsen af strukturfondsmidlerne. ØSU vil endvidere gøre opmærksom på den model, der anvendes i Sverige for mål 3 og 4. Et mål 3-projekt skal godkendes af såvel det regionale mål 3-udvalg, hvori arbejdsmarkedets parter og andre erhvervsinteresser er repræsenteret, som af den regionale arbejdsmarkedsmyndighed. En lignende ordning gælder for mål 4. Denne model med »dobbelt veto« har resulteret i velfunderede beslutninger og har skabt gode forudsætninger for effektive projekter. ØSU understreger i denne forbindelse sin overbevisning om, at det vertikale og horisontale partnerskab kan udbygges og gøres mere effektivt ved inddragelse af de lokale niveauer, arbejdsmarkedets parter og økonomiske interessegrupper i større omfang. Partnerskabet er et væsentligt bindeled mellem EU's strukturinterventioner og

borgernes villighed til at acceptere denne støtte til den konkrete udformning af udviklingen i EU's regioner og til at anvende den målrettet. De tekniske bistandsmidler bør i højere grad udnyttes til at understøtte partnerskabet og udvide deltagernes faglige kompetence. ØSU deler Kommissionens opfattelse af, at videreudbygning af partnerskabet er af vidtrækkende betydning for udviklingen af unionsborgerskabet, demokrati og solidaritet.

3.2. Tilpasningen mellem strukturpolitikernes og strukturfondenes mål, ressourcer, aktiviteter og procedurer bør tages op som et centralt spørgsmål i forbindelse med den kommende programmeringsperiode. EU's regionalpolitik er ikke en simpel omfordeling af indkomsterne, og den bør heller ikke underkastes en centraliseret planlægning, fjernt fra de lokale og regionale realiteter. Større autonomi i gennemførelsen af aktionerne, blandt andet gennem deltagelse af arbejdsmarkedets parter og interesseorganisationer, bør være betinget af en effektiv gennemførelse af aktionerne, og den bedste udnyttelse af EU-midlerne bør præmieres. Rækkevidden af denne politiks finansielle decentralisering er et vigtigt spørgsmål. Men hvis de nuværende procedurer, der — som Kommissionen selv erkender — er alt for komplicerede, opretholdes, vil forsøgene på decentralisering være dømt til fiasko. Det er nødvendigt gennemgribende at ændre de nuværende fremgangsmåder. Ved den næste reform af strukturfondene må man gå mere grundigt til værks, end det tidligere har været tilfældet. Det er den eneste måde, hvorpå man kan skabe rammebetingelser for en effektiv og nødvendig forenkling af procedurerne og for større gennemsigtighed i de aktioner, som fondene finansierer. Hvis den nuværende situation med et stort antal fonde og programmer opretholdes, vil der være et meget lille spillerum for en forenkling af procedurerne. En forenkling og nedskæring af antallet af mål og strukturfonde skal opfylde følgende krav: Prioriteringen af regioner med udviklingsefterslæb, hvor der er en massiv koncentration af arbejdsløshed, skal fortsat være politisk synlig; støtten skal koncentreres for at få optimal effekt med hensyn til udvikling og beskæftigelse, samtidig med at interventionerne decentraliseres mest muligt, og de administrative procedurer skal forenkles for at lette adgangen til strukturfondenes interventioner.

3.3. Hvis den nuværende lovgivningsramme opretholdes, kan en ny definition af målene med henblik på større koncentration af EU-støtten føre til vidtgående ændringer i definitionen af støtteberettigede regioner, og der vil være risiko for, at forslagene udelukkende tilpasses budgetbesparelseskriterier. En del af regionerne med udviklingsefterslæb overskrider i dag de fastsatte



niveauer, således som det er tilfældet med hovedstadsregionerne i landene under mål 1, for hvilke der må findes en overgangsløsning for ikke at sætte de opnåede resultater over styr. Hvis den nuværende grænse for tildeling af EU-støtte opretholdes, vil den befolkning, der er omfattet af mål 1, indskrænkes betydeligt, med den samme støtte pr. indbygger indebærer dette større spredning af den finansielle bistand og får konsekvenser for defineringen af nye mål og fastsættelsen af strukturfondenes midler i den næste programmeringsperiode. Man burde have grebet denne chance til at revidere antallet af fonde og tilpasse dem til de strukturpolitiske mål og prioriteringer. Traktaten giver allerede mulighed for »samordning mellem fondene« — artikel 130 D.

3.4. Som første debatoplæg foreslår ØSU, at målene reduceres til to overordnede mål: et overordnet mål A, der skal sigte på at styrke den økonomiske samhørighed samt »formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen i de mindst begunstigede områder, herunder landdistrikterne« i tråd med de strategiske mål, der er fastsat i art. 130 A i traktaten. Det skal have en geografisk afgrænsning og omfatte de specifikke økonomiske målsætninger for de nuværende mål 1, 2, 5b og 6 for regioner, der opfylder de relevante kriterier. De skal ligeledes omfatte fysisk planlægning, byproblemer og tværregionalt samarbejde. Og et overordnet mål B med sigte på styrkelse af den sociale samhørighed uden geografisk afgrænsning, som skal omfatte foranstaltningerne under de nuværende mål 3 og 4 samt forskellige EU-initiativer og -programmer, herunder ligestillingsprogrammerne, som specifikt sigter på at forbedre kvinders stilling på arbejdsmarkedet samt bekæmpelse af social udstødelse.

3.5. De nuværende fonde kunne samles i to, dvs. én for hvert af de nævnte overordnede mål. Dette ville med hensyn til procedurer og forvaltning gøre det muligt at løse de aktuelle problemer, der opstår, når forskellige mål og fonde intervenserer samtidigt i ét og samme geografiske område. Med den foreslåede nye opdeling ville det i regionerne under det overordnede mål A udelukkende være den første fond, der opererer — også når der er tale om foranstaltninger vedrørende social samhørighed og solidaritet. Udbredelsen af god praksis bør forbedres, således at de støttemodtagere, der beskæftiger sig med foranstaltninger vedrørende social samhørighed, kan drage nytte af de bedste erfaringer fra den

anden fonds aktiviteter. Internt i Kommissionen må det sikres, at den nuværende viden og erfaring med hensyn til såvel sociale og uddannelsesmæssige mål som integreret udvikling af landdistrikterne kommer til at indgå i arbejdet med det første overordnede mål. Ligeledes bør antallet af EU-initiativer sættes ned, idet de vellykkede foranstaltninger inkorporeres i fondens normale virksomhed. Der bør være en større regional koncentration af fondsmidlerne og en større regional differentiering blandt de foranstaltninger, der iværksættes; og subsidaritetsprincippet bør nyde fremme især ved at etablere et tættere samarbejde mellem de lokale myndigheder og repræsentanter for samfunds- og erhvervslivet.

3.6. Målet må være at sikre en bedre sammenhæng mellem EU's interventioner og en bedre koordinering mellem Kommissionens tjenestegrene, hvilket på sin side vil lette koordineringen i marken. Inden for hvert af de overordnede mål bør EU-støttesatserne gradueres under hensyntagen til de enkelte regioners karakteristika og udviklingsniveau samt den pågældende medlemsstats relative velstand. De mindst udviklede medlemsstater, der har ringere mulighed for at støtte programmer for økonomisk og social samhørighed, bør tildeles ekstra midler gennem overførsler som led i de overordnede EU-budgetprocedurer, således at de kan fastlægge deres prioriteter inden for de vedtagne samhørighedspolitiske foranstaltninger i EU. En sådan graduering ville desuden have den fordel, at regionerne med mål 1-, 2-, 5b- og 6-karakteristika fortsat vil være berettigede til finansiell støtte fra EU til løsning af deres økonomiske vanskeligheder, og at størstedelen af denne støtte fortsat koncentrerer sig i de mindst udviklede regioner (mål 1).

3.7. I sin udtalelse om »Samhørighedspolitikken fremtid og følgerne for strukturfondene på lang sigt« (CES 246/96 fra februar 1996, ordfører: Jan Jacob van Dijk), hvori ØSU analyserer følgerne af udvidelsen, ØMU'en og medlemsstaternes stillingtagen, går ØSU ind for en forhøjelse af strukturfondenes finansielle ressourcer parallelt med en forbedring af deres effektivitet og — efter en dybtgående ændring af PHARE-programmet — indførelse af instrumenter, »der specielt er beregnet på at fremme de central- og østeuropæiske landes økonomiske og sociale udvikling før og efter indtrædelsen i Den Europæiske Union. Ellers risikerer man, ... at den økonomiske og sociale samhørighed mellem de nuværende EU-medlemsstater forringes« (punkt 5.3, xii) i ovennævnte udtalelse).

3.8. Hver enkelt udfordring, som EU-politikken støder på, kræver politisk vilje til at skabe og/eller omdanne eksisterende instrumenter samt tilpasse ressourcerne til problemernes omfang. Økonomisk samhørighed, social samhørighed og EU's udvidelse er de udfordringer, som EU står over for. De mekanismer og budgetmidler,

hvormed disse udfordringer skal tackles, bør være i overensstemmelse med karakteren af den konkrete indsats og EU's principper. I sine udtalelser har ØSU argumenteret for, at støtten til forbedring af samhørigheden i EU bør opretholdes, og peget på, at de fattigste medlemsstater ikke har midlerne til at hjælpe deres fattigste regioner, og at de derfor bør prioriteres ved tildelingen af EU-støtte. Prioriteringen af de mindre udviklede regioner bør følgelig bekræftes. ØSU vil udarbejde endnu en udtalelse om de konkrete forslag til reform af strukturfondene, som Kommissionen vil fremlægge efter afslutningen af regeringskonferencen.

3.9. Generelt viser den førte praksis og de konkrete eksempler i marken, som statistikkerne ikke giver et realistisk billede af, at strukturfondene ikke længere kan leve op til de dybtgående økonomiske og sociale ændringer, det nye informations- og vidensfund, økonomiens globalisering og den hastige udvikling af ny teknologi. En hurtig beslutningstagning, der er

nødvendig under de nye økonomiske betingelser, er ikke forenelig med de nuværende procedurer og tidsfrister for beslutninger og betalinger.

3.10. ØSU bifalder de væsentlige fremskridt med hensyn til analyser og politisk debat om samhørighedspolitik i Kommissionens første rapport om økonomisk og social samhørighed. Selvom der er sket store fremskridt, bekræfter rapporten, at der kan vindes meget ved at styrke og koordinere EU-politikkerne bedre, samtidig med at medlemsstaterne udvikler deres egne politikker. Skønt debatten tidligere hovedsageligt har drejet sig om strukturfondenes og Samhørighedsfondens rolle og funktionsmåde og der er stærke argumenter for at skærpe disse fondes udformning og funktion, er rapportens vigtigste træk måske den eksplicitte integrering af en række EU-politikker i debatten om den dynamik, der skal sikre stærkere samhørighed. ØSU vil gribe enhver anledning til at bidrage til denne debat og anbefale foranstaltninger, der kan gøre større samhørighed til et realistisk mål.

Bruxelles, den 23. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

---