

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

KOM(93) 700 endelig udg.

Bruxelles, den 5. december 1993

VÆKST, KONKURRENCEEVNE, BESKÆFTIGELSE

UDFORDRINGER OG VEJE IND I

DET 21. ARHUNDREDE

HVIDBOG



INDLEDNING

Formålet med denne hvidbog er at give stof til eftertanke og at være et grundlag for de beslutninger - på decentralt, nationalt eller på fællesskabsplan - som skal muliggøre en stabil udvikling af de europæiske økonomier, så de kan leve op til den internationale konkurrence, samtidig med at der skabes de millioner af arbejdspladser, som er nødvendige.

Det er vor overbevisning, at de europæiske økonomier har en fremtid. Hvis man går ud fra det traditionelle grundlag for velstand og konkurrencedygtighed, har Europa stadig muligheder. Europa besidder, hvis man ser på dets immaterielle kapitel (uddannelse, kvalifikationer, evne til fornyelse, industritraditioner), på den store kapital, det har til rådighed til finansiering, og dets meget effektive banker og kreditinstitutter, på styrken i den europæiske samfundsmodel og fordelene ved de forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter, som føres i Europa, vældige aktiver, som må udnyttes.

På baggrund af de meget store behov, der skal tilfredsstilles, både i og uden for Unionen, skal den økonomiske genlivning bygge på en udvidelse af beskæftigelsesmulighederne og på jobskabelse og ikke på malthusianistiske løsninger. Ja, vi kan skabe jobs, og vi må øge beskæftigelsen for at sikre fremtiden. Fremtiden for vore børn, der skal bibringes håb og motivation ved udsigten til at kunne tage del i de økonomiske aktiviteter og blive en integreret del af samfundet dér, hvor de bor. Fremtiden for vore sociale sikringsordninger trues på kort sigt af utilstrækkelig vækst, på lang sigt af et forringet forhold mellem erhvervsaktive og ikke-erhvervsaktive.

Med andre ord har vi et umådeligt stort ansvar for at finde en ny fællesnævner for samfundets mål - arbejdet som social integrationsfaktor, lige muligheder - og økonomiens krav - dvs. konkurrenceevne og jobskabelse -, samtidig med at vi forbliver tro mod de idealer, der har skabt Europas særpræg.

Denne store udfordring angår os alle. Derfor er vor første anbefaling at videreføre den europæiske integration, der mangedobler vore kræfter ved det samarbejde og de fordele, som et stort område uden indre grænser medfører. Derfor appellerer vi til hver enkelt, og ikke blot til de politisk ansvarlige og erhvervsledere, om at yde sin del ved at gøre en indsats for at forstå den nye verden og ved at medvirke til den fælles sag.

Intet ville være farligere for Europa end at gro fast i strukturer og vaner, der fastholder resignation, selvtilstrækkelighed og passivitet. Fornyelsen sker, når samfundet aktiveres af borgere, der er bevidste om deres ansvar, og som føler solidaritet med de medborgere i lokalsamfundene og i medlemsstaterne, med hvem de har fælles historie.

Den Europæiske Union kan yde sit bidrag ved at støtte denne strømning, der betegner en forening af vor historiske arv og vor vilje til at fastholde vor plads i den nye verden, som er ved at vise sig for os.

INDHOLD

- DEL A** - Hvidbogen: Udfordringer og veje ind i det 21. århundrede
- DEL B** - Betingelser for vækst, konkurrenceevne og øget beskæftigelse
- I. **Vækst**
- Kapitel 1 Den makroøkonomiske ramme
- II. **Konkurrenceevne**
- Kapitel 2 Betingelserne for vækst og større konkurrenceevne
- A. Styrkelse af den internationale konkurrenceevne
B. Fuld udnyttelse af fordelene ved det indre marked
- Kapitel 3 De transeuropæiske net
- Kapitel 4 Forskning og teknologisk udvikling
- Kapitel 5 Samfund i forandring - nye teknologier
- A. Informationsmarkedet
B. Bioteknologien og dens udbredelse
C. Den audiovisuelle sektor
- Kapitel 6 Fællesskabet som en åben og pålidelig partner i verden
- III. **Beskæftigelse**
- Kapitel 7 Tilpasning til uddannelsessystemerne
- Kapitel 8 Vækst og jobskabelse
- Kapitel 9 Beskatning af arbejdskraften
- IV. **En ny udviklingsmodel for Fællesskabet**
- Kapitel 10 Overvejelser vedrørende en ny udviklingsmodel for Fællesskabet
- DEL C** - Medlemsstaternes bidrag (særskilt dokument)

DEL A

HVIDBOGEN

**UDFORDRINGER OG VEJE IND I
DET 21. ÅRHUNDREDE**

HVORFOR DENNE HVIDBOG?

På Det Europæiske Råd i København opfordredes Europa-Kommissionen til at fremlægge en hvidbog om den mellemsigtede strategi for vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse.

Beslutningen om denne opfordring blev truffet efter en indgående drøftelse mellem stats- og regeringscheferne på grundlag af en redegørelse fra Kommissionens formand om svaghedene i europæisk økonomi.

Arbejdsløsheden er en udfordring af historiske dimensioner, som vore lande må tage op. Det går igen i de indlæg fra medlemsstaterne, som danner grundlag for størstedelen af analyserne og forslagene i denne rapport. Men arbejdsløsheden er også det centrale spørgsmål i drøftelserne mellem myndighederne og arbejdsmarkedets parter - arbejdsgiversammenslutningerne og fagforeningerne - og her er der risiko for mange konflikter.

Europa-Kommissionen er på denne baggrund klar over, at den står over for en vanskelig opgave. For hvis løsningerne allerede var fundet, ville medlemslandene have anvendt dem. Hvis der var en mirakelkur, ville de kende den; og endelig er situationen i medlemsstaterne så forskellig, at alle forslag må nuanceres og udformes med forsigtighed. Kommissionen har dog samme opfattelse som mange medlemsstater, nemlig at alle og dermed Unionen vil vinde meget ved, at der findes fælles løsninger.

DER ER INGEN MIRAKELKUR

- **Ikke protektionisme.** Det ville betyde enden på Den Europæiske Union, den største handelsmagt i verden, og det ville være i modstrid med dens egne erklærede mål, især det at hjælpe de fattigste lande til fremgang
- **Ikke forcering af den økonomiske udvikling.** Pengeudpumpning over statsbudgettet og forøgelse af pengemængden kan som et narkotikum skabe en midlertidig eufori. Men faldet bliver så meget desto hårdere, når skadene på grund af inflationen og skævhedene udadtil skal repareres ... og den største skade ville være en forværring af arbejdsløsheden.
- **Ikke en almindelig nedsættelse af arbejdstiden eller arbejdsdeling.** Følgen heraf ville blive et produktionsfald, fordi det er vanskeligt at finde en passende balance mellem efterspørgslen efter kvalificeret personale, optimal anvendelse af anlæggene og udbuddet af arbejdskraft.
- **Ikke en drastisk nedsættelse af lønningerne, der bringer os på niveau med vore konkurrenter i udviklingslandene.** Dette ville være socialt uacceptabelt og politisk uholdbart og ville kun medføre en forværring af krisen ved at mindske den interne efterspørgsel, der i sig selv skaber vækst og beskæftigelse.

HVORDAN ER DET KOMMET DERTIL?

Der er ingen grund til her at gå i dybden med den diagnose, der blev stillet i København. Den støttes og uddybes både af medlemsstaternes indlæg og af Europa-Kommissionens arbejde. Der har længe været en snæver forbindelse mellem konkurrenceevne, vækst og arbejdsløshed:

20 år

- er den europæiske økonomis potentielle vækstrate faldet (fra ca. 4% til ca. 2,5%)
- er arbejdsløsheden uafbrudt steget fra den ene cyklus til den anden
- er investeringerne faldet med 5 procentpoints
- er vor relative stilling sammenlignet med USA og Japan forværret med hensyn til beskæftigelsen
- markedsandele i tredjelande
- forskning/udvikling og innovation og disses øjeblikkelige omsætning i produktion
- udviklingen af nye produkter

Og dog oplevede Fællesskabet for nogle år siden en periode, som alle er enige om var præget af vækst og omstruktureringer ud fra ønsket om at nå de mål, der blev opstillet for det indre marked fra og med 1992. Disse mål var ikke en illusion. De støttedes meget hurtigt af brede kredse i alle samfundslag og erhverv og de ændringer, de medførte, medvirkede i stort omfang til skabelsen af 9 mio. jobs mellem 1986 og 1990.

Målene for 1992 - realiteterne

- 9 mio. nye jobs mellem 1986 og 1990
- Et halvt vækstpoint mere om året
- 3% besparelser på transportomkostninger
- En tredjedel flere investeringer mellem 1985 og 1990
- Tre gange flere virksomhedskoncentrationer og -overtagelser i Fællesskabet i den pågældende periode
- Dobbelt så hyppig europæisk deltagelse i selskabssammenslutninger og -overtagelser i verden
- Dobbelt så meget samhandel i Fællesskabet mellem sektorer, der betragtedes som "beskyttede" 70 mio. færre tolddokumenter

Denne integrationsproces er ikke tilendebragt, for liberaliseringen inden for visse sektorer sker kun gradvis. Den har imidlertid vist, at europæerne er i stand til at planlægge, skabe en chockbølge og tage udfordringerne derfra op.

Hvorledes kan det nu forklares, at alle de opnåede fremskridt i det mindste ikke har kunnet afbøde virkningerne af den internationale recession? Var der for europæernes vedkommende kun tale om et engangsfænomen?

Vi har forandret os, men verden har forandret sig endnu hurtigere.

Den nuværende krise kan nemlig kun forstås, hvis man ser den på baggrund af den samlede udvikling i den økonomiske aktivitet i verden og forøgelsen af tempoet i denne udvikling siden 70'erne.

Sceneskiftet

Geopolitisk

- nye konkurrenter er dukket op og har vist deres evne til at tage de nyeste tekniske fremskridt til sig
- kommunismens fald har åbnet nye økonomiske vækstmuligheder - 120 mio. personer i vore nabolande med en levestandard, der ligger langt under vores. Men vi har ikke forstået at udnytte dette til ny fremgang

Demografisk

- befolkningens aldring og ændring af familiestrukturerne

Teknisk

- den nye industrielle revolution er i gang og kræver meget hurtige tekniske, beskæftigelsesmæssige og uddannelsesmæssige ændringer
- økonomien bliver mindre vareafhængig, produktionen flyttes til udlandet, tjenesteydelse dominerer, rådighed over oplysninger og oplysningsformidling bliver afgørende

Finansielt

- markedernes indbyrdes afhængighed som følge af de frie kapitalbevægelser i forbindelse med de nye teknikker stiller krav til alle økonomiske og finansielle beslutningstagere.

PROBLEMETS KERNE: DE TRE SLAGS ARBEJDSLØSHED

Siden begyndelsen af 70'erne er arbejdsløsheden i Fællesskabet steget uafbrudt, undtagen i anden halvdel af 80'erne. Den har nu ramt 17 mio. mennesker. I løbet af tyve år er den samlede produktion steget med 80%, mens den samlede beskæftigelse kun er vokset med 9%. Dette kan kun forklares, hvis man foretager en skelnen mellem tre forskellige former for arbejdsløshed:

Konjunkturarbejdsløshed

I en situation, hvor arbejdsstyrken vokser med ca. 0,5% om året, fører enhver opbremsning af væksten straks til en kraftig stigning i arbejdsløsheden. Det gælder så meget mere i den nuværende periode, fordi Europa for første gang siden 1975 har oplevet et fald i den økonomiske aktivitet.

Strukturarbejdsløshed

Selv efter bedringen af situationen i slutningen af 80'erne var der stadig 12 mio. arbejdsløshed. Denne vedvarende arbejdsløshed skyldes faktorer, der i dag er velkendte:

- Vores integrering i den nye internationale arbejdsdeling har ikke været optimal; vi har nemlig negligeret de sektorer, der får betydning i fremtiden, og satset for meget på den privilegerede situation, vi havde opnået inden for de traditionelle sektorer.
- De relativt høje omkostninger til lidet kvalificeret arbejde tilskynder til rationaliseringsinvesteringer og bremser oprettelsen af arbejdspladser i servicesektoren. Herved er millioner af arbejdspladser gået tabt.
- Indretningen af arbejdsmarkeder er forældet. Her tænkes på hele det kompleks, der i dag udgøres af arbejdsmarkedet, arbejdslovgivningen, beskæftigelsespolitikken, mulighederne for fleksibilitet i eller uden for virksomheden, de muligheder, der tilbydes eller ikke tilbydes af hele uddannelsessystemet, samt socialsikringssystemet.
- Endelig bliver nye lande industrialiseret og begynder at konkurrere med os, også på vore egne markeder, på omkostningsniveauer, vi overhovedet ikke kan konkurrere med.

Teknologisk arbejdsløshed

Dette problem er lige så gammelt som selve industrisamfundet, der ustandseligt ændrer sig og integrerer de tekniske fremskridt, omend ikke altid uden problemer. Alligevel ser det ud til, at problemet er ved at antage en ny dimension. Ikke sådan at forstå, at de teknologiske fremskridt i virksomhederne kvæler flere arbejdspladser, end de skaber; f.eks. er beskæftigelsessituationen gennemsnitlig bedre i de virksomheder, der er gået over til at bruge mikroelektronik, end i de virksomheder, der endnu ikke har gjort det.

Ikke desto mindre gennemlever vi endnu en gang en periode, hvor der opstår et misforhold mellem på den ene side tempoet i et teknologisk fremskridt, der især drejer sig om, "hvordan der skal produceres" (produktionsprocesser og arbejdsorganisation), og derfor ofte fører til nedlæggelse af arbejdspladser, og på den anden side vores evne til at finde frem til de nye (individuelle eller kollektive) behov eller de nye produkter, hvor de nye arbejdspladser skal findes.

Denne udvikling rummer dog også muligheder for vækst og beskæftigelse. Vel at mærke, forudsat vi ændrer vores udviklingsmodel: vi skal forsøge at imødekomme de behov, der opstår som følge af omvæltningerne i samfunds- og familielivet, især i byerne, og som følge af nye forbrugsmønstre; vi skal beskytte vore landdistrikter, forbedre miljøet og hæge om den kapital, som naturen også er. Sådan kan vi forberede os til det 21. århundrede.

KURS MOD DET 21. ÅRHUNDREDE

Skal arbejdsløshedstendensen i vores samfund vendes, skulle Den Europæiske Union gerne kunne oprette 15 millioner arbejdspladser inden århundredets udgang.

Det er økonomien, der skal give de nødvendige anvisninger på, hvordan der skal gøres op med spilleregler, vi har arvet fra en tid, hvor arbejdskraft var en mangelvare, hvor teknologiske nyskabelser kunne klares ved at efterligne dem, der havde fundet på dem, og hvor der uhemmet kunne bruges løs af naturressourcerne. I det følgende fremlægges derfor nogle hovedretningslinjer, der i overvejende grad er baseret på økonomien, men det står alligevel klart, at de skal ses i sammenhæng med de store brydninger, der ryster hele samfundet. Målet må være en økonomi, der på én gang er sund, åben, decentraliseret, konkurrencedygtig og solidarisk. Men bestræbelser i denne retning er dømt til lide skibbrud, hvis beskæftigelsespolitikken ikke igen placeres helt centralt i den overordnede strategi.

EN SUND ØKONOMI

Europæerne har brug for stabilitet. De falske profeter, der prædiker inflation og tilbagevending til flydende valutakurser, udtaler sig til fordel for enkeltinteresser. Dårlige penge kan stadig fortrænge gode penge.

Hvidbogen er således i samklang med de retningslinjer, der blev forelagt Det Europæiske Råd for, i overensstemmelse med den ny traktat (artikel 103), at markere starten på Den Europæiske Økonomiske Unions anden fase, hvis forløb bliver afgørende for chancerne for at nå frem til en fælles valuta. Det er derfor nødvendigt inden for en **makroøkonomisk referenceramme** at argumentere for økonomisk og monetær konvergens.

Denne strategi kan med fordel bestå af to etaper: Først søger man hurtigst muligt at komme ud af den nuværende recession for derefter fra midten af 1990'erne at finde vejen til en kraftigere vækst. Hovedlinjerne i den makroøkonomiske politik, der skal føres i de to faser, udviser mange fællestræk, men prioriteringen er forskellig.

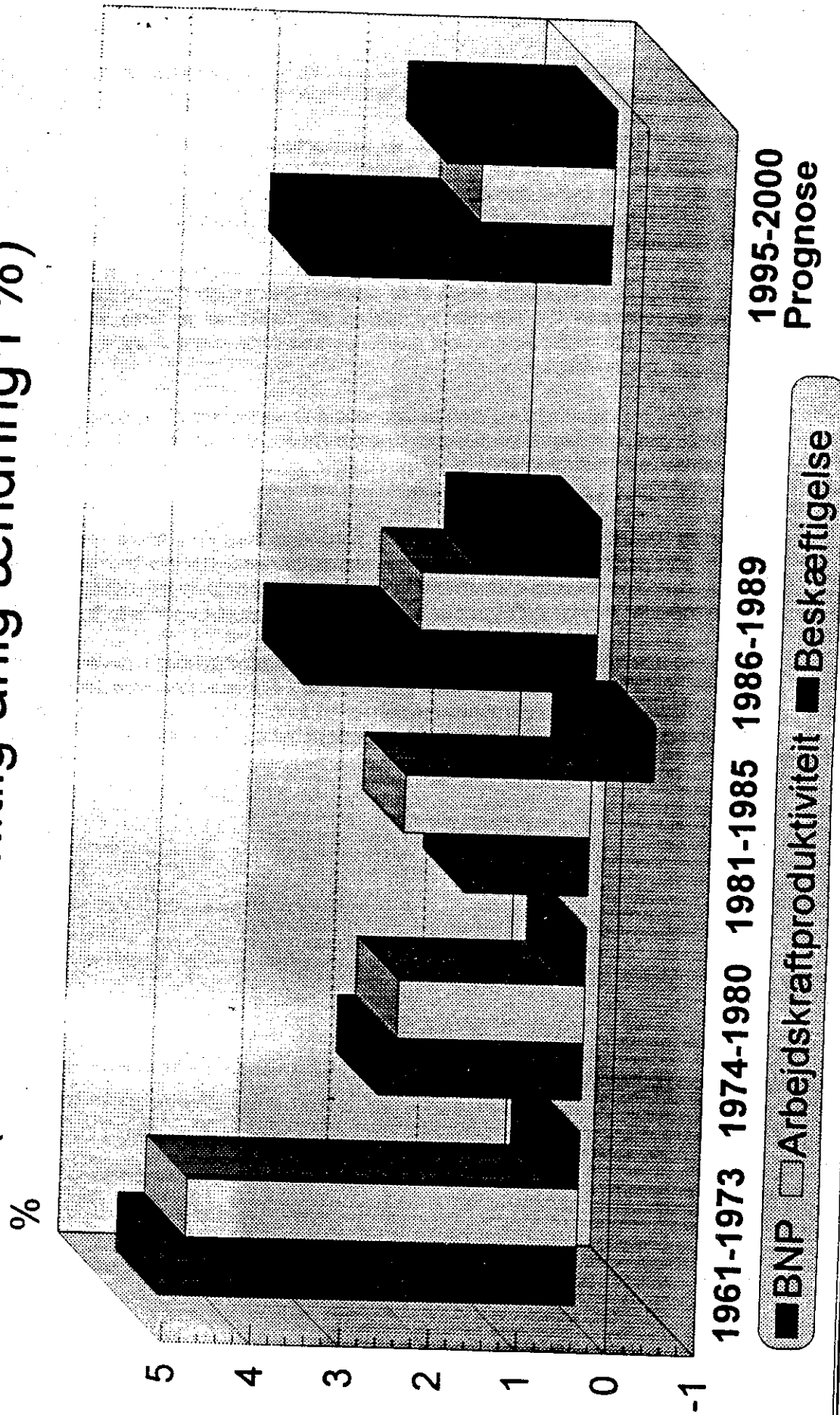
Den gradvise reduktion af de offentlige underskud er nødvendig i den første fase for at kunne beherske gældsætningen og fortsætte i den anden fase med at øge den offentlige opsparing. Dette indebærer øgede bestræbelser på omstrukturering af disse udgifter, især en opbremsning af driftsudgifterne til fordel for øgede offentlige udgifter til investeringer.

Stabile og sammenhængende monetære politikker med lav inflation som mål må være hovedsigtet igennem hele perioden. Dette vil føre til nye rentesænkninger, der gør de investeringer mere tiltrækkende, der er nødvendige for vore økonomiers modernisering og konkurrenceevne. Og det kan så skabe særlig gode muligheder for investeringer i infrastrukturer, boligbyggeri og miljøforbedringsarbejder.

Endelig bør udviklingen inden for alle indtægtskategorier bringes i overensstemmelse med ønsket om valutarisk stabilitet og omkostningsbegrænsninger. I første fase gælder det om at forebygge en overophedning, der umuliggør rentesænkninger på lang sigt; i anden fase bør der sikres et kapitalafkast, der er tilstrækkeligt til at muliggøre øgede investeringer og, i forlængelse heraf, vækst.

Komparative vækstforløb

(Gennemsnitlig årlig ændring i %)



EN ABEN ØKONOMI

Men kun en fornuftig håndtering af den gensidige afhængighed kan sikre, at udviklingen bliver til gavn for alle parter.

Alle de store vækstperioder i den europæiske økonomi er startet med et kvalitativt spring i den internationale samhandel. Det mest iøjnefaldende var utvivlsomt grundlæggelsen af det multilaterale samhandelssystem, der fulgte i kølvandet på Bretton Woods-aftalerne umiddelbart efter Den Anden Verdenskrig.

Måske står vi i dag på tærsklen til et lige så vigtigt gennembrud med en række udviklingslandes og de tidligere kommunistiske landes meget hurtige inddragelse i verdenshandelen.

Det er vigtigt, at Fællesskabet åbner sig og forbereder sig herpå. Derfor er det, også for Fællesskabet vigtigt, at Uruguay-rundens forhandlinger afsluttes med et positivt resultat. Disse forhandlinger tager for første gang sigte på en global aftale mellem industrilande og udviklingslande med afbalancerede indrømmelser, der skaber lige adgang til alle markeder.

Lige så vigtigt er det, at GATT ændres til en international institution med udstrakte beføjelser, en "multilateral handelsorganisation", der kan være garant for en bæredygtig og harmonisk udvikling af den internationale samhandel. Fællesskabet tillægger dette stor vægt: Det ser her en mulighed for at sikre, at GATT kan optræde med autoritet over for ethvert hegemoni og kan tage andre forhold op, hvor det vil være af stor betydning at få indført multilaterale regler. Der er nemlig behov for at skabe større sammenhæng mellem de forskellige regelsæt, der skal sikre en sund konkurrence, og mellem de internationale institutioner, der skal tage sig af de monetære og andre anliggender, lige vilkår for direkte investeringer og en rimelig fordeling af byrderne i forbindelse med miljøbeskyttelse.

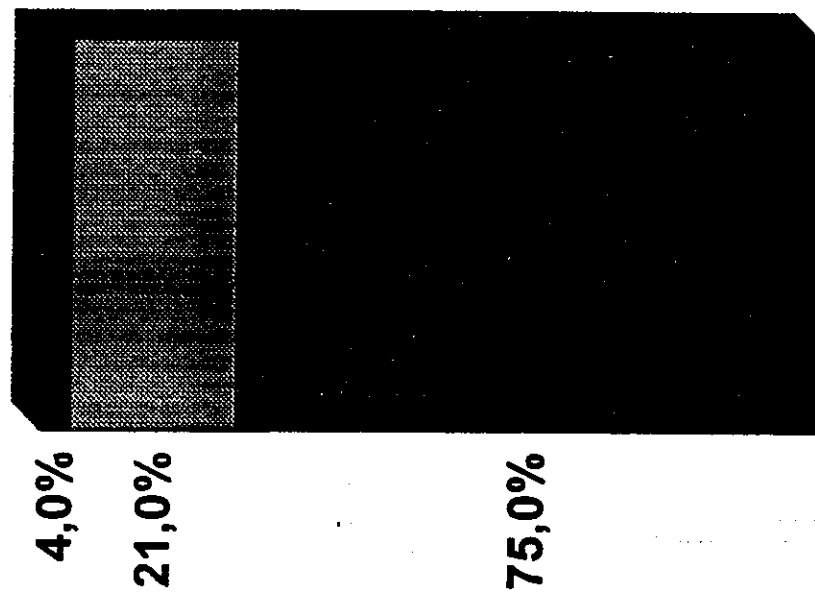
Den bedste garanti for, at Fællesskabets egne omstillingsbestrebelse kan lykkes, er, at det multilaterale samhandelssystem styrkes, og at dets regler er klare og håndhæves effektivt. Det har også betydning for en koordineret håndtering på verdensplan af de problemer, der hænger sammen med udviklingsmæssige skævheder og koncentrationen af fattigdom i bestemte regioner.

Denne vilje til åbenhed har Den Europæiske Union vist i praksis gennem oprettelsen af Det Europæiske Økonomiske Område. Den skal nu vise samme adfærd over for vore østlige og sydlige naboer. Mulighederne er enorme, men forudsætter, at vi foretager massive investeringer og betydelige overførsler af knowhow, samt at vi åbner vore markeder yderligere. Hvis det lykkes alle disse lande at føre en hensigtsmæssig omstillings- og moderniseringspolitik, får de det fulde udbytte af vores indsats og giver os til gengæld nye afsætningsmuligheder og herigennem højere beskæftigelse.

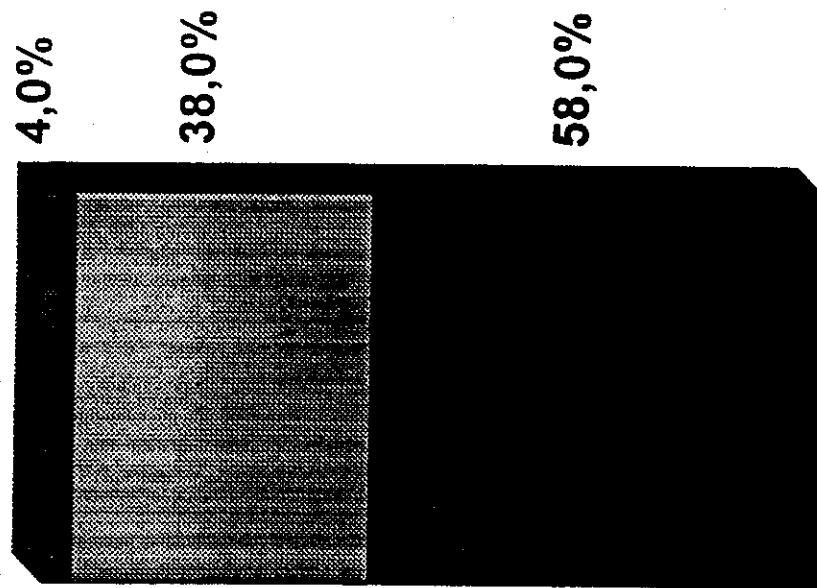
Hvor findes væksten?

(Andel af verdensproduktionen)

1988-1990



1989-2000



■ OECD ■ Udviklingslandene ■ Andre

EN DECENTRAL ØKONOMI

Markedsøkonomien har en decentraliserende virkning. Det var denne viden, der var udgangspunktet for etableringen af det indre marked. Formålet var ikke blot at opnå stordriftsfordele, men også at slippe nogle kræfter løs, nemlig konkurrencens igangsættende virkning.

Decentraliseringen afspejler desuden den omfattende ændring, som er ved at ske i opbygningen af vore samfund, hvor man overalt støder på den stigende kompleksitet i økonomisk og social sammenhæng såvel som i lovgivningssammenhæng.

Derfor bliver det lokale niveau stadig vigtigere, fordi det her er lettere at opnå det ønskede samspil mellem de forskellige politiske tiltag.

Det er også forklaringen på den tendens til decentralisering, der gør sig gældende i erhvervslivet. De små og mellemstore virksomheder fremhæves ofte som model, for det er her, man finder den fleksibilitet, de praktiske muligheder og den integrationsevne, som de store virksomheders mindre enheder nu forsøger at efterligne. Hierarkisk opbyggede systemer afløses efterhånden af selvstændige, men interaktive enheder.

Denne tendens til decentralisering, som er baseret på den nye teknologi, fører os frem mod et egentligt informationssamfund. En naturlig følge af decentraliseringen er nemlig øget kommunikation og lettere adgang til informationer.

INFORMATIONSSAMFUNDET

- Forandringerne i forbindelse med overgangen til en multimedieverden (lyd - tekst - billede) vil være af et sådant omfang, at man vil kunne sammenligne dem med den første industrielle revolution.
- Og det er lige om hjørnet: inden udgangen af dette århundrede vil antallet af TV-kanaler blive tidoblet, og antallet af abonnenter på kabel-TV vil tredobles. I USA formodes 6 mio. mennesker allerede at være berørt af distancearbejde.
- I USA er man foran: 200 af de største virksomheder bruger allerede bredbåndsnet m.m.
- Information er et centralt emne i udviklingsmodellen for det 21. århundrede: det er afgørende for, om Europa overlever eller sygner hen.
- Information er svaret på fremtidens behov i Europa: kommunikationsnet i virksomheder, udbredelse af distancearbejde, offentlig adgang til en database indeholdende videnskabelige og fritidsrelaterede oplysninger og udvidelse af forebyggende behandlingsmuligheder og ældres mulighed for at få lægebehandling i hjemmet.

Udviklingen af et informationssamfund vil have størst chance for at lykkes, hvis den har en europæisk dimension. Det er baggrunden for Kommissionens forslag om ved hjælp af et offentligt-privat partnerskab at fremskynde indførelsen af bredbåndsnet og at udvikle de dertil hørende tjenester og applikationer (jf. udviklingslinje 1).

EN MERE KONKURRENCEDYGTIG ØKONOMI

Maksimalt udbytte af det indre marked

Selv om ordet industripolitik stadig giver anledning til diskussion, er der ikke længere nogen, der i tvivl om, at medlemsstaterne og Fællesskabet mener det alvorligt, når de bestræber sig på at skabe så favorable vilkår som muligt for virksomhedernes konkurrenceevne. Overholdelsen af konkurrencereglerne er et vigtigt element. Den bidrager til at gøre det indre marked til en uomtvistelig realitet. Ud fra et virksomhedssynspunkt bør der dog gøres fremskridt på tre områder:

- Det første område vedrører det sæt bestemmelser (lovgivning, normer, standarder, certificeringsprocedurer), som sikrer, at markedet fungerer efter hensigten. En udvidelse af bestemmelserne skal ske i overensstemmelse med det oprindelige udkast (f.eks. vedrørende lægemidler, intellektuel ejendomsret og selskabsret). Men fremfor alt bør man i den kommende udvikling sikre sig imod risikoen for manglende sammenhæng mellem den nationale lovgivning og fællesskabslovgivningen. Dette forudsætter, at der indføres en ny form for samarbejde mellem de forskellige administrative myndigheder på lovgivningens forberedelsesstadium og ved opfølgningen af den. Samtidig bør man være særlig opmærksom på, at der er sammenhæng i Fællesskabets lovgivning på alle områder, som berører virksomhederne, og specielt på miljøområdet. Dette er målet for det strategiske program, som Kommissionen forbereder sig på at fremlægge.
- Det andet område vedrører de små og mellemstore virksomheder. Disse virksomheder fremstår ikke blot som en model for de store virksomheder, hvad fleksibilitet angår, men de udgør i stadig højere grad en afgørende faktor for de store virksomheders konkurrenceevne, som lægger en del af deres aktiviteter ud til underleverandører. Dette er forklaringen på, at de store virksomheder har taget initiativ til at aktivere deres leverandører og kunder. Men vilkårene for de små og mellemstore virksomheders opståen, vækst og fornyelse er desuden afhængig af den politik, man fører på nationalt plan. I en række lande vil det for at skabe sammenhæng være nødvendigt at tilpasse skattelovgivningen, bestemmelserne om overførsel af formue og om adgang til finansiering, fremgangsmåden ved forenkling af regelsæt, og den praksis, der følges i forbindelse med kreditgivning virksomhederne imellem. Størstedelen skal ganske vist gøres på nationalt plan, men Fællesskabet bør på sin side gøre det lettere for de små og mellemstore virksomheder at deltage i det indre markeds dynamik. Der forestår således i første omgang et forenkling- og informationsarbejde. Fællesskabet vil i nær fremtid tage et initiativ vedrørende disse områder.
- Det tredje område vedrører en fremskyndelse af indførelsen af transeuropæiske net på infrastrukturområdet (jf. udviklingslinje 2).

DE TRANSEUROPEISKE INFRASTRUKTURET

Hvorfor?

- For at rejse bedre, mere sikkert og billigere
- For at udvikle det europæiske område
- For at bygge bro til Østeuropa.

Hvordan?

- Ved at fjerne de lovgivningsmæssige og finansielle hindringer
- Ved at mobilisere private investorer til at deltage i projekter af betydning for Fællesskabet (anvendelse af traktatens bestemmelser, erklæring om fælles interesse).
- Ved at identificere projekter på grundlag af styringsplaner, der er vedtaget (transport) eller under forberedelse (energi)

Med henblik på etablering af disse net, fremme af informationssamfundet som beskrevet ovenfor og udvikling af nye miljøforbedrende projekter foreslår Kommissionen, at man fremskynder de administrative procedurer og mobiliserer de forskellige kræfter ved hjælp af de eksisterende finansieringsinstrumenter og at supplere disse ved hjælp af opsparingen som anført i bilaget.

Styrkelse af forskning og samarbejdet

Samtidig med, at konkurrencen mellem virksomhederne må bevares, bliver evnen til at samarbejde og til at dele ricisi i stadig højere grad en betingelse for kreativitet. Retsregler, beskatningsregler og programmer må tilpasses denne situation, både på nationalt plan og fællesskabsplan. Derfor har EF's konkurrencepolitik i vid udstrækning taget højde for de nye former for samarbejde mellem virksomhederne.

Som led i en øget forskningsindsats må samspillet mellem de forskellige landes forskningspolitikker og mellem virksomhederne styrkes. Dette samarbejde vil efterhånden blive en ledetråd og ikke blot et element i EF's forsknings- og udviklingspolitik. Princippet indebærer, at de vigtigste målsætninger må identificeres, og at kontakten mellem de relevante økonomiske aktører må fremmes. Kommissionen vil foreslå medlemsstaterne at gennemføre denne nye strategi for "vertikalt samarbejde" på grundlag af et begrænset antal større fælles projekter, som udformes med udgangspunkt i:

- **den nye informationsteknologi.** Dennes betydning er allerede tidligere blevet understreget,
- **bioteknologi.** En hurtig mobilisering af forskningsressourcer på dette område vil gøre det muligt at opnå et bedre samspil mellem de kemiske industrier og de store potentielle aftagere inden for sundhedsindustrien og landbrugsfødevarerindustrien,
- **øko-teknologi.** Ved øko-teknologi skal forstås den nye teknologi, som kan bekæmpe årsagerne til forurenende udslip og sikre, at hele produktionscyklen bliver miljømæssig forsvarlig. Denne teknologi vil i fremtiden blive et af de vigtigste konkurrencemomenter.

EN SOLIDARISK ØKONOMI

De skitserede retningslinjer viser, hvorledes et dynamisk marked kan stimulere væksten yderligere.

Men erfaringen har vist, at markedsmekanismene også har deres svage sider. De har en tendens til at undervurdere problemerne på lang sigt, de forårsager hurtige justeringer, som rammer de forskellige sociale kategorier på ulige vis, og de tilskynder til koncentrationer, som skaber uligheder mellem regionerne og byerne. Bevidstheden om disse mangler ved markedsmekanismene har gjort, at EF-landene har udviklet kollektive solidaritetsmekanismer. På EF-plan var et af formålene med Den Fælles Europæiske Akt at sikre en afbalanceret udvikling af det indre marked gennem fælles ledsagepolitikker, som skulle iværksættes som led i den økonomiske og sociale samhørighed.

I dag undersøges det imidlertid i mange medlemsstater, hvorledes den sociale sikring fungerer, idet man ønsker at formindske omkostningerne hertil gennem en større ansvariggørelse af borgerne. En fornyelse af EF-samfundsmodellen forudsætter en solidaritet, der er mere aktiv end passiv.

Der må for det første være solidaritet mellem dem, der har arbejde, og dem, der ikke har. Dette grundlæggende princip har igennem de sidste ti år fuldstændig manglet i debatten og i de kollektive overenskomster. Derfor foreslås der en slags europæisk socialpakt, der bygger på et enkelt princip, men som må gennemføres med midler, der er tilpasset hvert enkelt lands og hver enkel virksomheds særlige vilkår. Ud fra idealet om decentraliseret økonomi og subsidiaritet vil nye produktivetsforbedringer først og fremmest skulle anvendes til investeringer med fremtidspektiv samt til jobskabelse.

Endvidere må der være solidaritet mellem generationerne, idet vi må være klar over konsekvenserne af en befolkningsudvikling, hvor de aldersklasser, der bliver voksne og dermed arbejdsdygtige, er i tilbagegang. Ved enhver beslutning, der træffes for tiden, må der nødvendigvis tages højde for denne befolkningsmæssige dimension. Derfor må der ikke blot kæmpes mod den arbejdsløshed, som truer alle vore sociale sikringsordninger, men mængden af arbejde, som kan skabe velstand og finansiere solidariteten, må ikke begrænses, men øges.

Solidaritet er, som allerede nævnt, nødvendig mellem velstående regioner og fattige eller vanskeligt stillede regioner. Derfor må det bekræftes, at den økonomiske og sociale samhørighed er en af grundpillerne i de europæiske integrationsbestrebelse.

Og fremfor alt er solidaritet endelig nødvendig for at bekæmpe social udelukkelse. Et enkelt fænomen kan om noget overbevise os om, at vore økonomier ikke er fuldt udviklede, og at der stadig er store uopfyldte behov, nemlig vore 40 mio. fattige. Dette problem er nok de enkelte landes eget anliggende, men det er også enhver borgers anliggende at vise sig solidarisk med sin "nabo". For at kunne bekæmpe fattigdommen, som er menneskeligt fornedrende og skærer samfundet over i to dele, er det nødvendigt at fastlægge en global politik, som kan forebygge fattigdom og bekæmpe den. Midlerne er kendte: fornyelse af de "syge" kvarterer i vore byer, opførelse af sociale boliger, tilpasning af uddannelsessystemerne, især for børn fra dårligt stillede miljøer, en aktiv beskæftigelsespolitik, hvor hovedvægten lægges på beskæftigelse eller uddannelse for alle, fremfor på registrering af arbejdsløse og udbetaling af understøttelse, selv om dette i sidste instans også er vigtigt, når alle andre midler til reintegrering på arbejdsmarkedet for en tid synes at være opbrugt.

BESKÆFTIGELSEN SKAL OP

Som vi tidligere har set, er de beskæftigelsesmuligheder, som den trods alt ganske betydelige vækst har ført med sig, ikke jævnt fordelt i Fællesskabet. Ved en nærmere betragtning viser det sig, at medlemsstaternes resultater hver for sig er meget forskellige. Således har f.eks. Tyskland og Spanien i løbet af de sidste femten år haft stort set samme vækstrate på omkring 2,3%, hvorimod deres gennemsnitlige arbejdsløshedsniveau har ligget på henholdsvis 6 og 16%. Omvendt har den gennemsnitlige arbejdsløshed i Det Forenede Kongerige, Frankrig og Belgien i samme periode ligget på ca. 9% af den erhvervsaktive befolkning, mens forskellene i vækstraten har været fra 1,8% til 2,5% i gennemsnit. Disse forskelle er meget sigende.

Det overordnede budskab er, at vækst alene ikke er løsningen på arbejdsløshedsproblemet. Der skal derfor gøres en kraftig indsats for at fremme beskæftigelsen. Men denne indsats skal tage hensyn til nationale forskelle. Mere konkret skyldes arbejdsmarkedets manglende smidighed, der er skyld i en stor del af strukturarbejdsløsheden i Europa, særlige institutionelle, retlige eller overenskomstsmæssige forhold i de enkelte lande. Således udgør **uddannelse, arbejdsmarkedslovgivning, arbejdskontrakter, overenskomstforhandlingspraksis og social sikring** alle en vigtig del af de "nationale arbejdsmarkedssystemer" og giver hvert enkelt land sin egen specielle fysiognomi. Hver af disse ordninger bør gennemgå en udvikling, for at arbejdsmarkedet kan komme til at fungere bedre. Hermed bekræftes det endnu en gang, at der ikke er nogen mirakelkur. Kun en samordnet indsats af de ansvarlige for ordningernes forskellige elementer kan ændre dem.

Desuden har dialogen mellem arbejdsmarkedets parter i de forskellige lande sin egen stil og tone, afhængig af traditionerne.

PRIORITEREDE FORANSTALTNINGER TIL FREMME AF BESKÆFTIGELSEN

- Der skal sættes på livslang uddannelse og erhvervsuddannelse
- Den interne og eksterne fleksibilitet skal øges
- Decentralisering og initiativ skal opmuntres
- Omkostningerne ved arbejde, der stort set ingen kvalifikationer kræver, skal nedsættes
- Der skal ske en gennemgribende fornyelse af beskæftigelsespolitikken
- Nye behov skal imødekommes

Fremme af uddannelse og erhvervsuddannelse - tilegnelse af kundskaber og færdigheder livet igennem

Vore uddannelsessystemer står over for nogle meget store problemer, der ikke udelukkende skyldes manglende bevillinger. De afspejler nemlig vore samfunds dårligdomme: familiens skrøbelighed og den demotiverende arbejdsløshed. Endvidere vidner disse problemer om en forandring i selve undervisningens indhold. Vil man være forberedt til morgendagens samfund, er det ikke nok blot at tilegne sig viden og færdigheder én gang for alle. Lige så vigtigt er det at kunne tilegne sig ny viden, at kunne kommunikere, at kunne arbejde sammen med andre og vurdere sin egen situation. Og hvis fremtidens jobs forudsætter evnen til at analysere og fremsætte forslag til forbedringer på alle niveauer, er de vigtigste kvalifikationer selvstændighed, åbenhed og analytiske evner, dvs. kvalifikationer, der forudsætter et vist kundskabsniveau.

De nationale uddannelsessektorer bør således sætse på livslang uddannelse med udgangspunkt i deres stærke sider. Der skal træffes en række vanskelige valg vedrørende øget adgang til universiteterne og uddannelsernes kvalitet og vedrørende højere uddannelser og de erhverv, de forbereder til, men i alle landene bør målet være, at alle får adgang til efter- og videreuddannelse.

Det kan konstateres, at medlemsstaterne anvender forskellige finansieringsprincipper og -metoder. Snart prioriteres lige muligheder, og uddannelsesudgifterne foreslås dækket ved en omfordeling af de offentlige midler. Snart sættes erhvervsuddannelserne i direkte forbindelse med virksomhederne, og der foreslås indført ordninger, hvorefter virksomhederne kontraktligt skal forpligte sig til at investere i uddannelse eller til at deltage i samfinansieringsordninger, der også omfatter lønmodtagerbidrag. Under alle omstændigheder bør offentlige og private kræfter i samtlige medlemsstater forenes i bestræbelserne på at skabe grundlaget for **det enkelte menneskes ret til såvel grunduddannelse som livslang videreuddannelse**. Dette princip bør indgå som et højt prioriteret emne i den sociale dialog på EF-plan, hvilket det for øvrigt allerede gør. For at konkretisere denne ret må Fællesskabet lette samarbejdet mellem medlemsstaterne med henblik på etableringen af et egentligt europæisk område for erhvervs kvalifikationer.

Nødvendigheden af eksternt og internt fleksibilitet på arbejdsmarkedet

Arbejdsmarkedet er generelt blevet mindre fleksibelt som følge af, at der indført delforanstaltninger med henblik på at få den registrerede arbejdsløshed nedbragt. Disse foranstaltninger bør alle implicerede parter tage op til revision med det formål at få hindringerne for beskæftigelsen fjernet.

Spørgsmålet om arbejdsmarkedets fleksibilitet bør undersøges ud fra to synsvinkler, nemlig det eksterne arbejdsmarked, der er karakteriseret ved udbud og efterspørgsel, og det interne marked i hver enkelt virksomhed, eller sagt på en anden måde, de menneskelige ressourcer, som denne råder over, og som den tilpasser efter behovet.

Hvis den eksterne fleksibilitet skal øges, må flere arbejdsløse bringes i stand til at imødekomme virksomhedernes specifikke behov. Hertil kræves først og fremmest øget geografisk mobilitet. En sådan udvikling kunne fremmes, hvis der igen kom gang i boligmarkedet, og man navnlig afskaffede de eksisterende forhindringer for opførelse af lejeboliger.

Indførelse af ret til videreuddannelse for alle, har allerede været nævnt. Dette er et væsentligt element i fleksibilitetsdebatten, som også kræver undertiden radikale - initiativer fra arbejdsmarkedsparternes side i samarbejde med de offentlige myndigheder:

- i nogle af de nordlige lande bekæmpelse af sort arbejde, nedskæring af visse arbejdsløshedsydelse, og reduktion af den direkte beskatning af de laveste lønninger. Der er imidlertid en grænse for, hvor meget man kan nedskære arbejdsløshedsydelse, hvis man skal undgå, at dette fører til fattigdom.
- I nogle af de sydlige lande bør lovgivningen om afskedigelse af arbejdstagere med tidsbestemte arbejdskontrakter smidiggøres, hvilket vil bidrage til at begrænse antallet af løse ansættelsesforhold.
- I mange lande både i nord og syd skader alt for snævre faggrænser både de aktives mobilitet og de arbejdsløses muligheder for at få nyt arbejde. Disse stive systemer bør søges afskaffet enten gennem lovgivning eller ved kollektive forhandlinger.
- Generelt skal der samtidig med tilpasningen af indkomstsikringsordningerne, ske en tilpasning af den arbejdsmæssige indslusningspolitik.

Intern fleksibilitet kan opnås ved, at virksomhederne forvalter deres menneskelige ressourcer optimalt. En sådan forvaltning tager sigte på at tilpasse arbejdsstyrken og så vidt muligt undgå afskedigelser. Den prioriterer investeringer i mennesker og deres aktive medindflydelse højt og satser på kontinuitet i forholdet mellem virksomheden og arbejdstagerne. Det er op til virksomhederne at sørge for, at de ansatte bliver mere alsidige, at arbejdet tilrettelægges integreret, og at der indføres fleksible arbejdstider samt aflønningsordninger, der virker befordrende for den enkeltes personlige indsats. En sådan intern fleksibilitet, der er tilpasset den europæiske samfundsmodel, bør stå i centrum for alle forhandlinger på virksomhedsplan.

Hvorfor er det vigtigt med decentralisering og initiativ

Hvis arbejdsmarkedet skal fungere optimalt, kræves der decentralisering. Til gengæld må de nationale myndigheder satse på at øge kvaliteten af uddannelse og gøre dem mere ensartede. Erfaringerne fra flere medlemsstater viser, hvor vigtigt det er, at arbejdsmarkedets parter deltager aktivt i decentraliseringsprocessen.

Tilsvarende kan en mere fleksibel tilrettelæggelse af arbejdstiden decentralt i den enkelte virksomhed øge konkurrencedygtigheden og således bidrage til at bevare og skabe beskæftigelse.

Hos Volkswagen har man set, hvorledes nytænkning i form af indførelse af en fire dages arbejdsuge har ført til en intelligent og solidarisk deltidsarbejdsløshed. Der er ligeledes rundt omkring indført mere fleksible pensionsordninger, en anden fordeling af den samlede årlige arbejdstid og flere deltidsordninger, i mange tilfælde efter de ansattes ønske og ligeledes til gavn for virksomhederne, som gerne vil udnytte deres kapital bedre. Denne form for arbejdstidstilrettelæggelse "nedefra" modvirkes ofte af den stivhed, der ligger i, at arbejdstiden i Europa normalt ligger på omkring 37-39 timer. For at få disse hindringer ryddet af vejen må man i hvert enkelt land tage arbejdsmarkedslvgivningen (den lovfastsatte arbejdstid) og overenskomstsmæssig praksis (overarbejdsbetaling) op til revision og i mange tilfælde forenkle beregningen af pensionsrettighederne.

Begrænsning af omkostningerne til arbejde, der kun kræver få kvalifikationer

Problemet omkring de sociale bidrag skal ses i den større sammenhæng, som er beskrevet i det B (kapitel 9). I de fleste af industrilandene er omkostningerne til arbejdskraft stærkt influeret af de obligatoriske bidrag. Der kan mindes om, at de mellem 1970 og 1991 er steget fra at udgøre 34% til 40% af BNP, mens de i f.eks. USA har ligget stabilt på 30%. Kan dette være en grund til den aftagende vækst og især til den stigende arbejdsløshed?

For at vende tilbage til det arbejde, der kun kræver få kvalifikationer og som er forbundet med langtidsledigheden - kan det bemærkes, at i otte af de tolv unionslande må arbejdsgiverne betale høje socialsikringsbidrag for lavtlønnede. Disse lande har store problemer på grund af denne forpligtelse, der forekommer at være en af de vigtigste strukturelle årsager til arbejdsløshed og sort arbejde i EF.

Der er foretaget undersøgelser i flere lande, hvor socialsikringsbidragene er meget høje. Undersøgelserne viser, at en nedsættelse på 30% til 40% af bidragene, der koncentrerer på de laveste lønninger, skulle medføre en forøgelse af beskæftigelsen på 2%. I andre lande ville det være umagen værd at se på, om ikke det ville være en god idé at indføre en negativ skat i stedet for de nuværende indkomstgarantiordninger.

I alle unionslande forekommer det helt nødvendigt at nedskære de ikke-lønmæssige omkostninger ved lidet kvalifikationskrævende arbejde med et beløb, der svarer til en eller to procentpoints af BNP fra nu af og frem til år 2000. En sådan foranstaltning ville føre til et øget skatteprovenu, som ville nedbringe omkostningerne ved et sådant tiltag til 30%. Resten skulle så finansieres gennem besparelser eller andre indtægter. Den CO₂-skat, som Kommissionen har fremsat forslag om, forekommer - helt bortset fra de øvrige fordele - at være en af de bedste måder at nedbringe lønomkostningerne på. En ensartet kildeskat på kapital, som Kommissionen foreslog i 1989, ville ligeledes være en mulighed.

Nytænkning i beskæftigelsespolitikken

Det er ikke alene virksomhederne, der skal investere i arbejdskraft, men også regeringerne. Vi kan ikke blive ved med at have så mange arbejdsløse. Strukturene i udgifterne til de arbejdsløse viser, at ca. to tredjedele går til dagpenge og resten til "aktiveringsforanstaltninger".

Det er nødvendig med nytænkning, der skal forhindre langtidsarbejdsløshed. De arbejdsløse skal i ventetiden have tilbudt erhvervskvalificerende uddannelse på et ordentligt niveau og derefter modtage et jobtilbud, eventuelt fra det offentlige, i nogle måneder. Til gengæld må de så, når de får denne chance til at blive genindpasset på arbejdsmarkedet, også selv gøre en aktiv indsats, både når det gælder uddannelsen og jobbet. Og det er her den sociale dialog kommer ind i billedet, som også de arbejdsløse må deltage i.

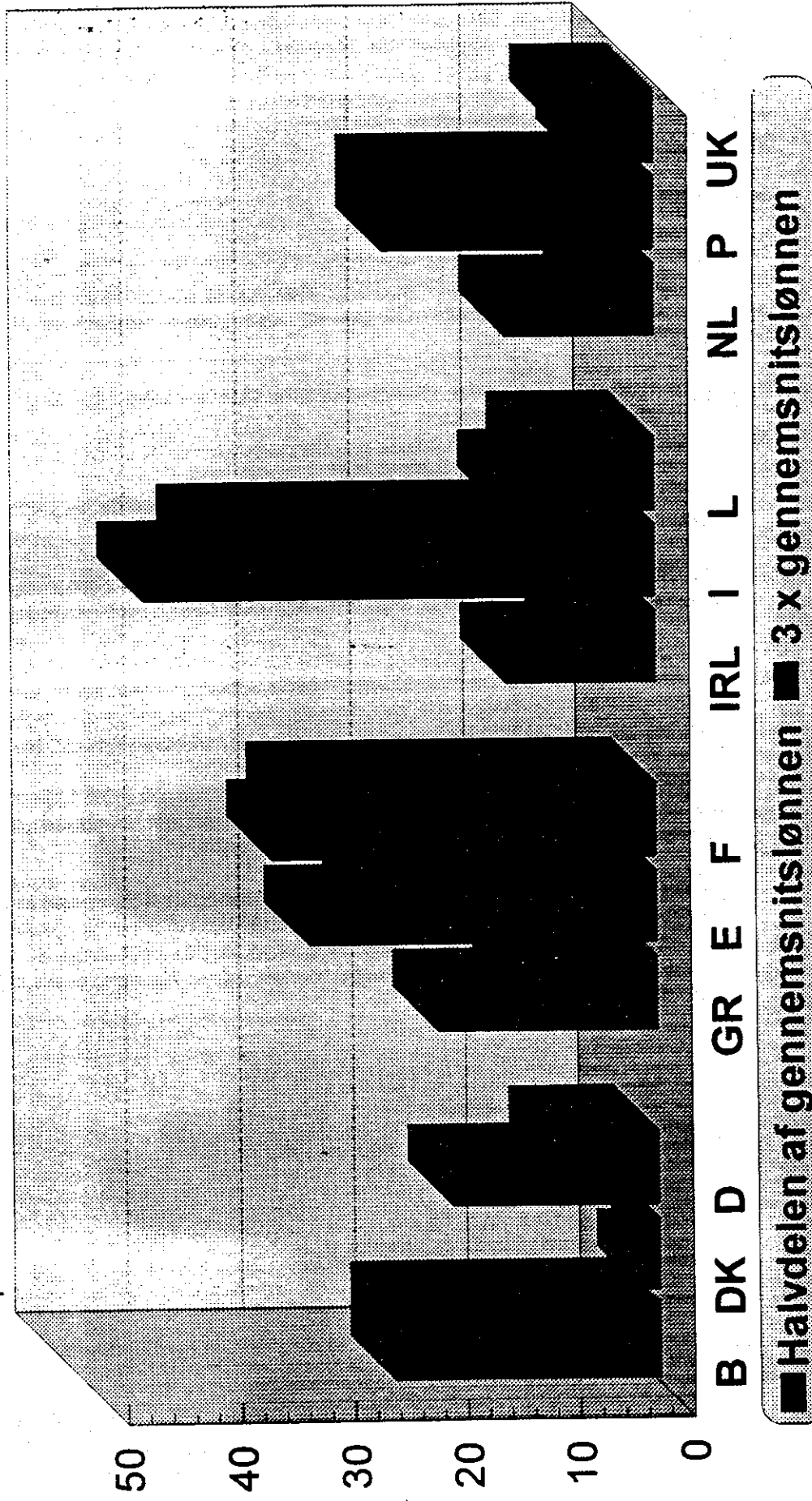
En så radikal ændring kræver en styrkelse af den offentlige arbejdsformidling. Og målet må være, at hver enkelt arbejdsløs får en personlig rådgiver. Arbejdsformidlingen skal have tre hovedopgaver, nemlig information, formidling og opfølgning.

I modsætning til hvad man almindeligvis tror, ville en sådan fornyelse af beskæftigelsespolitikken ikke være overvældende dyr. Eksempelvis har man beregnet, at en tredobling af udgifterne til den offentlige arbejdsformidling i unionslandene ville medføre en stigning fra 0,17 til 0,5 procentpoint af BNP. Hvis dette blev gennemført over tre år, ville udgifterne hertil næsten blive modsvaret af et fald i arbejdsløsheden, der ansås til ca. 100 000 personer det første år, 400 000 det andet og 1 000 000 det tredje.

At få personer, der har været ledige i over tolv måneder, i arbejde er en vanskelig, men dog ikke umulig opgave. Det viser en række initiativer til jobskabelse i flere lande. Sådanne initiativer burde vinde større udbredelse i samarbejde med foreninger og lokale myndigheder.

Arbejdsgivernes socialsikringsbifrag (Sammenligning på forskellige lønniveauer)

I procent af lønnen



Kilde: Europa-Kommissionen

En aktiv beskæftigelsespolitik bør også gøre mere for de unge. Alle, der forlader skolen før 18 år uden et erhvervsuddannelsesbevis, bør garanteres en "første chance". Det foreslås, at der i medlemsstaterne gradvis indføres en ordning, der giver alle adgang til en anerkendt erhvervsuddannelse samt eventuelt til et job. Desuden kunne der på EF-plan ydes en støtte til disse foranstaltninger gennem indførelse af mulighed for erhvervsuddannelse og samfundsnyttigt arbejde i et andet unionsland. Dette tiltag kunne finansieres som led i Den Europæiske Socialfonds pilotforsøgsordning og være en del af den før omtalte "første chance til unge".

Nye behov

I dag er der mange behov, der ikke bliver opfyldt. Der er tale om nye behov, som opstår på grund af vores levevis, ændringer i familiestrukturerne, kvindernes øgede erhvervsfrekvens og forventningerne hos en befolkning, der bliver stadig ældre. De skyldes også nødvendigheden af at afhjælpe miljøskader og renovere nedslidte bykvarterer.

Hertil kunne man sige, at hvis der virkelig eksisterer sådanne behov, burde de hurtigt kunne opfyldes på et frit marked. Men i virkeligheden forholder det sig således, at der er forhold, der hindrer både efterspørgslen efter og udbuddet af disse nye tjenesteydelser i at udvikle sig:

- på efterspørgselssiden er der problemet med prisen, der allerede har været omtalt i forbindelse med lønomkostningerne
- på udbudssiden kan der konstateres en vis modvilje med at påtage sig jobs, som opfattes som nedværdigende, fordi de ofte er ensbetydende med husligt og ukvalificeret arbejde.

Derfor varetages disse tjenesteydelser ofte enten på det sorte marked eller gennem kostbare offentlige ordninger. Som noget nyt kunne man stimulere både udbud og efterspørgsel ved at skabe en rækkefølge af muligheder gående fra serviceændringer, der udlukkende finansieres af offentlig støtte, til serviceændringer på helt frie markedsvilkår. Således ville man få en ny "social økonomi", der

- på efterspørgselssiden ville kunne drage fordel af incitament, som f.eks. mulighed for skattefradrag eller lokale "servicekuponordninger" (i lighed med de restaurantkuponer, der findes i visse lande) til afløsning af private eller offentlige sociale tjenesteydelser
- på udbudssiden ville kunne drage fordel af traditionel støtte til oprettelse af virksomheder, der kunne forhøjes, hvis den "sociale iværksætter" forpligtede sig til at ansætte arbejdsløse samt af uddannelse med henblik på erhvervelse og kompetence inden for disse nye områder. Disse nye fag ville kræve særlige uddannelser. Af budgetmæssige hensyn må en ligevægt søges opnået ad forskellige veje i de enkelte lande.

KILDER TIL NY BESKÆFTIGELSE

Mulighederne for oprettelse af nye arbejdspladser afhænger i høj grad af de strukturer og de serviceordninger, der findes i hvert enkelt land, af vor livsform og af de eksisterende skatteordninger.

En række samstemmende skøn viser, at der kunne skabes 3 mio. nye arbejdspladser i EF, som ville fordele sig ligeligt mellem lokale serviceordninger, forbedring af nærmiljøet og miljøbeskyttelse. F.eks.

Lokale serviceordninger:

- hjemmehjælp til ældre og handicappede, sundhedspleje, måltider og husligt arbejde
- pasning af ikke-skolesøgende børn og pasning af skolebørn uden for skoletiden, herunder ledsagelse mellem hjem og skole
- hjælp til unge med problemer, lektiehjælp, fritidstilbud, f.eks. sport, og særlig støtte til de vanskeligst stillede
- opsyn med beboelsesejendomme
- opretholdelse af nærbutikker i landområder og også i yderkvarterer
- AV-området
- fritids- og kulturtilbud

Forbedring af nærmiljøet

- renovering af gamle kvarterer og boliger med henblik på øget komfort (sanitært udstyr og lydisolering) og sikkerhed
- mere komfortabel, hyppigere, handicapvenlig og sikker lokal kollektiv transport samt nye serviceordninger som f.eks. kollektive taxaer i landdistrikter.

Miljøbeskyttelse

- vedligeholdelse af naturområder og offentlige områder (lokalt genbrug af affald)
- sanering af vandløb mv. og rensning af forurenede områder
- kontrol med kvalitetsnormer
- energibesparende udstyr, navnlig til boliger.

OPFORDRING TIL HANDLING

De analyser, der er foretaget i dette dokument, og de løsningsmuligheder, der er angivet, skulle kunne lede os i retning af en holdbar model, både når det gælder trekanten vækst-konkurrencedygtighed-beskæftigelse, og når det gælder miljøet og forbedring af livskvaliteten.

Den indsats, der skal gøres, kræver en smidig adfærd og fleksible politikker på både fællesskabsplan, nationalt og lokalt plan. Da vi er klar over medlemsstaternes forskelligartede situationer, har vi fundet det hensigtsmæssigt ikke at foreslå for firkantede løsninger. Det er op til den enkelte medlemsstat at anvende det, den finder mest velegnet for sit eget vedkommende.

Ikke desto mindre mener Kommissionen, at kapitlerne i del B bør være grundlaget for arbejdet i de forskellige ministerråd. Vedtagelsen af konklusioner i denne retning på det næste møde i Det Europæiske Råd vil gøre det lettere at mobilisere fællesskabsinstitutionerne til at arbejde for at nå de fastsatte målsætninger.

Hvad angår den egentlige indsats på fællesskabsplan foreslås det, at der gøres et nyt fremstød under nye former, men begrænset til fem områder:

Størst mulig udnyttelse af fordelene ved det indre marked;

Støtte til udvikling og tilpasning af små og mellemstore virksomheder;

Forsættelse af dialogen mellem arbejdsmarkedets parter, idet denne hidtil har gjort det muligt at nå frem til en frugtbar samstemmighed og til fælles holdninger hos arbejdsmarkedets parter, hvilket har været til støtte for arbejdet på fællesskabsplan;

Etablering af store europæiske infrastrukturet;

Omgående forberedelse af informationssamfundet.

De to sidstnævnte foranstaltninger er nøglen til en større konkurrencedygtighed, og de vil sætte os i stand til at beherske den tekniske udvikling til gavn for beskæftigelsen og for levevilkårene.

Gennemførelsen af disse foranstaltninger - og det er vigtigt at understrege - anfægter på ingen måde de beslutninger af finansiell karakter, der er blev truffet på Det Europæiske Råds møde i Edinburgh (Delors II-pakken). Der er derfor ingen grund til at ændre lofterne for de tildelte bevillinger.

Anvendelsen af opsparingen er det eneste yderligere finansieringselement. Det vil ske i beskedent omfang, eftersom de forudsete lån repræsenterer under 2% af de samlede emissioner på markedet.

Tilmed er der tale om projekter, som ikke blot er økonomisk nødvendige, men også økonomisk rentable, således at der ikke er nogen risiko for, at de kan forværre de nationale offentlige underskud.

Med disse fremtidsorienterede foranstaltninger vil Fællesskabet lægge grunden til en økonomisk sund og varig vækst, som vil give et langt større udbytte end de renter, der mistes ved at tage den pågældende opsparing i anvendelse.

Sideløbende hermed - og det er også en af de radikale ændringer af vor vækstmodel - vil den genvundne sammenhæng mellem den makro-økonomiske politik og den aktive beskæftigelsespolitik gøre det muligt at overvinde alle de stivheder i adfærd eller struktur, som er oprindelsen til den underbeskæftigelse, vi er udsat for. Det vil så blive muligt at opfylde alle de behov, der i øjeblikket er uopfyldt, samt de behov, som skabes gennem den ændrede organisering af vore samfund og af fordelingen af arbejdet.

Kommissionen opfordrer derfor alle til nøgtermt at overveje vor styrke og vore svagheder og til at indstille sig på en verden, der er under hastig forandring, med blikket og viljen vendt mod fremtiden.

UDVIKLINGSLINJE I

Informationsnettene

1. Hvorfor?

Verden gennemlever i disse tider en omvæltning i produktionssystemerne, organiseringen af arbejdet og forbrugsformene, hvis virkninger på længere sigt kan sammenlignes med virkningerne af den første industrielle revolution.

Omvæltningen skyldes informations- og kommunikationsteknologiens udvikling. Det er især den digitale teknologi, der nu gør det muligt at integrere transmissionen af data (af informationer) i form af både lyd, tekst og billeder i et eneste kommunikationssystem med meget stor ydeevne.

"Multimedieverdenen" dukker frem.

Produktionsstrukturer og produktionsmetoder vil blive udsat for dybtgående påvirkninger. Virksomhedernes organiserer sig på nye måder, erhvervsledernes ansvar og forhold til de ansatte ændrer sig. Det bliver de små og mellemstore virksomheder, der får mest ud af forandringen. For dem bliver der i gennemsnit mulighed for besparelser svarende til 4% af deres omsætning; desuden bliver netop disse virksomheder i høj grad nærværende på de store markeder, der opstår. Arbejdsvilkårene ændres ved indførelse af mere fleksible forhold med hensyn til arbejdstider, arbejdssteder (distancearbejde) og - uafvendeligt - kontraktbetingelser og aflønningssystemer. Det er blevet anslået, at der allerede er seks millioner amerikanere, som praktiserer distancearbejde. De nye datatransmissionssystemer vil give virksomhederne mulighed for at sprede deres aktiviteter og strategier ud over hele kloden ved at indgå nye former for alliancer og samarbejdsforhold i et omfang, som ikke hidtil har været muligt.

Omvæltningen berører også forbrugsvanerne.

Der bliver langt mindre behov for fysisk mobilitet. Der bliver mulighed for varer og tjenesteydelser, som kan forene fordelene ved masseproduktion med forbrugernes specifikke, ja sågar individuelle krav. Et nyt og langt rigere udbud af informationstjenester, adgang til databaser, audiovisuelle medier, kultur- og fritidstilbud vil stå til rådighed for enhver. Konkret: en almindelig bærbar datamat, eventuelt koblet på et fjernsyn eller en telefon, giver adgang til alle mulige informationer - uden mellemled, uden tekniske komplikationer.

Fænomenet berører os som borgere.

Den offentlige service kan leveres hurtigere, mere selektivt og mindre upersonligt, når der tages forholdsregler, som sikrer privatlivets fred. Visse former for service, som hidtil overvejende har været det offentlige opgave (sundhed, uddannelse, social sikkerhed), kan ydes på et langt bredere grundlag og langt hurtigere og mere effektivt. Markedet kan komme til at spille en større rolle. Læger, lærere, studerende får øjeblikkelig adgang til enorme databaser.

Det her er ikke en teknologisk fremtidsvision for det næste århundrede.

Visse aspekter af dette nye samfund er allerede ved at indfinde sig, og mange mennesker er allerede begyndt at udnytte dem. Naturligvis kommer ændringerne først hos "de tre store" (USA, EF og Japan), hvorfra de efterhånden vil brede sig ud over resten af kloden. Hvordan de kommer til at forme sig vil først og fremmest blive bestemt af brugernes - både virksomheders og private forbrugeres - behov. Erhvervslivet begynder allerede nu at indrette sig efter dette perspektiv. Store omlægninger er undervejs - omlægninger, der gør de traditionelle sondringer mellem sektorer som elektronik, informatik, telekommunikation og de audiovisuelle medier mere og mere forældede. Grænsen mellem den sekundære og den tertiære sektor - mellem industri og service - udviskes. Der vendes op og ned på styrkeforholdene i industrien: Hos videospilproducenten Nintendo er kapitalværdien allerede oppe på en tredjedel af IBMs og omsætning næsten dobbelt så stor som hos Microsoft, den største programmelproducent. Denne proces, som allerede er i gang i USA, fremkalder hidtil usete alliancer og fusioner mellem virksomheder. Den vil også tage fart i Europa. Den vil tvinge de offentlige myndigheder til at tage deres lovgivningsmæssige ramme op til ny overvejelse.

Man spørger bekymret til beskæftigelsen. Hvordan det vil gå med den, er det svært at vurdere præcist.

Det er klart, at den hurtige spredning af ny informationsteknologi kan fremskynde udflytningen af visse aktiviteter til lande med klart billigere arbejdskraft.

Men den produktivtetsstigning, som den nye teknik giver i hele erhvervslivet, sikrer også mange arbejdspladser, som ellers ville være gået tabt.

Servicesektoren rationaliseres. Men det enorme potentiale for nye tjenester - knyttet lige så meget til forbrug, kultur og fritid som til produktionen - rummer også muligheder for jobskabelse. I Frankrig har Minitel fremkaldt en hel række nye tjenester, som har skabt over 350.000 jobs. Den forventede vækst i serviceudbuddet på det audiovisuelle område vil give en betydelig efterspørgsel efter nye programmer. Antallet af tv-kanaler skulle blive tidoblet og kabel-tv-abonnenternes tredoblet frem til århundredeskiftet.

Under alle omstændigheder ville det være halsløs geming at grave sig ned i en "maskinstormerstrid" som under den første industrielle revolution. De nye teknologier breder sig uafvendeligt på verdensplan.

Det er først og fremmest presset fra markedet og virksomhedernes initiativer, der fremkalder ændringerne.

Det, det gælder om, er ikke at sinke denne omvæltning, men tværtimod om at beherske den for at undgå de dramatiske tilpasningsproblemer, som kendetegnede forrige århundrede, og som ville være uacceptable i vore dages samfund.

I USA og Japan har regeringerne besluttet at organisere og fremskynde dem. Vægten lægges der på at skabe den grundlæggende infrastruktur og på at støtte nye applikationer og teknologisk udvikling. Det amerikanske program sigter mod at skabe en "National Information Infrastructure", som der skal investeres et beløb på 85 mia. ECU i.

Europa har al mulig interesse i at reagere på denne udfordring, for de økonomier, der bliver de første til at gennemføre omvæltningen under rimelige forhold, kommer til at nyde godt af betydelige konkurrencefordele.

Ud fra et kulturelt, socialt, økonomisk og teknologisk synspunkt har Europa tilsvarende gode kort på hånden som de vigtigste konkurrenter. Siden den 1. januar 1993 har det haft et nogenlunde integreret marked, men der er stadig for mange monopoler tilbage og for megen overdreven regulering. At nettene kan fungere sammen, er der endnu ikke sikkerhed for.

De lande, der er gået i spidsen med liberaliseringen, har allerede oplevet en hurtigere markedsudvikling med faldende priser for brugerne.

Europas største handicap består i opdelingen i forskellige markeder og fraværet af et net af store hovedlinjer, der kan fungere sammen. At overvinde den vanskelighed kræver vilje og midler, som må mobiliseres i et partnerskab mellem det offentlige og det private.

2. Hvordan?

Handlingsplanen er bygget op om fem hovedområder:

Områder	Midler
1. Udbredelse af anvendelsen af informationsteknologi	<ul style="list-style-type: none">- Der skal iværksættes europæiske applikationsprojekter og tjenester af offentlig interesse (transport, sundhed, undervisning, uddannelse, civilbeskyttelse), og samarbejdet mellem forvaltningerne (IDA-programmet) skal styrkes.- Distancearbejdet skal fremmes.- Brugere skal inddrages bedre i gennemførelsen af teknologipolitikken.
2. Tilvejebringelse af transeuropæiske basistjenester	<ul style="list-style-type: none">- Der skal udvikles bæremet (ISDN og bredbåndsnet).- Det skal sikres, at nettene kan fungere sammen.- Samspillet mellem telekommunikationspolitikken og tilskud fra strukturfondene skal styrkes.
3. Fortsat indsats for at tilvejebringe en hensigtsmæssig lovgivningsramme.	<ul style="list-style-type: none">- Konkurrenceforvridende elementer skal ryddes af vejen.- Det skal sikres, at der stilles universelle tjenester til rådighed.- Standardiseringsprocessen skal fremskyndes.- Beskyttelsen af data, der tilhører privatsfæren, og informationssystemernes sikkerhed skal garanteres.- Den intellektuelle ejendomsret skal udbredes.- Liberalisering og harmonisering.
4. Udvikling af uddannelse, der passer til de nye teknologier.	<ul style="list-style-type: none">- Der skal gøres en indsats for at udbrede de kundskaber, man skal have for at kunne anvende de nye teknologier og udnytte deres muligheder.- Anvendelse af de nye teknologier skal gøres almindeligt udbredt i undervisnings- og uddannelsessektoren.- Ingeniørers og forskeres uddannelse skal tilpasses.
5. Styrkelse af den teknologiske og industrielle ydeevne	<ul style="list-style-type: none">- FTU-indsatsen skal styrkes og tilpasses til de nye markedsbetingelser (4. F&U-rammeprogram).- Den praksis at holde et vågent øje med den teknologiske og industrielle udvikling skal fremmes.- FTU-resultaterne skal nyttiggøres i industrielle anvendelser.- Gennem forhandlinger på verdensplan skal der etableres adgang til markederne på lige vilkår.

Det er vigtigt for denne plans succes, at foranstaltningerne defineres præcist, at der opstilles en tidsplan, og at de fornødne midler tilvejebringes. Det foreslås, at der nedsættes et hurtigtarbejdende udvalg (en "task force") for europæisk informationsinfrastruktur. Udvalget skal arbejde på grundlag af et mandat fra Det Europæiske Råd, og dets opgave skal være at præcisere hovedområderne samt fastlægge gennemførelsesbestemmelser og definere de fornødne midler. Det skal aflægge rapport til formanden for Det Europæiske Råd den 31. marts 1994, så planen kan sættes i værk medio 1994, efter at de berørte parter er blevet hørt og Det Europæiske Råd har godkendt den.

3. Hvad menes der med net?

Fra den daglige tilværelse kender vi til motorveje, hvor personer og varer cirkulerer. Alt efter hvor megen trafik de er beregnet til, kan de være mere eller mindre brede.

Motorvejssystemet kan bruges som billede på informationssamfundets datanet:

- Motorvejene selv svarer til bredbåndsnetene, hvor mange forskellige informationer cirkulerer med stor hastighed.
- Transportvirksomhederne svarer til tjenesterne, som gør det lettere at finde informationerne (databaser), at sende dem (elektronisk post) og at udveksle dem (interaktiv video).
- Varene svarer til de nye applikationer, som kan anvendes på arbejdet, i sundhedsvæsenet, i undervisningen eller i fritidsaktiviteterne.

Mens telefonnetene er internationale, så udvikles de digitale net, der transporterer informationer i form af tekst, data eller billeder i Europa i de fleste tilfælde kun på nationalt plan.

For at udvikle adgangen til talrige interaktive tjenester og etablere et fælles informationsmiljø, skal man:

- sikre en sammenhængende styring af projekterne, gennem et partnerskab mellem det offentlige og det private
- sammenkoble netene og få tjenesterne til at fungere sammen
- investere og innovere for at tilvejebringe en mangfoldighed af informationer på et minimum af tid.

En sådan fremgangsmåde er absolut nødvendig, hvis fremkomsten af nye markeder skal stimuleres. Hurtigt og beslutsomt må nye projekter sættes i gang for at bryde den onde cirkel af svag efterspørgsel og svagt udbud.

Derfor stilles der forslag om otte strategiske projekter, som er anført i oversigten sidst i dette afsnit ("Udviklingslinje I").

Projekterne omfatter både de fysiske net, tjenesterne og applikationerne.

Der skal etableres et kommunikationsnet med høj kapacitet.

Denne infrastruktur er nødvendig for udviklingen af multimedietjenester. Den skal bygge på den mest avancerede teknik for datatransmission (lysledere). Den skal få det bedste ud af digitaliseringen af informationerne og af informationsoverførsel med høj hastighed (høj opløsning, interaktivitet, mange funktioner).

Den skal videreføre de tjenesteintegrerede digitalnet, som skal være udbredt over hele EF inden år 2000.

Der skal igangsættes tre programmer for udvikling af elektroniske tjenester.

Disse tre tjenester er nødvendige, hvis der skal tilvejebringes en mangfoldighed af applikationer på grundlag af et givet infrastrukturet:

- **Elektronisk billedtransmission:** Interaktive videotjenester vil revolutionere arbejdsvanerne, uddannelsesmetoderne og fritidsaktiviteterne. Målet er at sikre, at disse nye "taxameterbetalte" tjenester kan fungere sammen på europæisk plan inden 1997.
- **Elektronisk adgang til information:** Det drejer sig om at samle oplysninger af mange forskellige slags (forvaltningsmæssige, videnskabelige, kulturelle osv. osv.) i databaser, der bliver tilgængelige for enhver bruger i EF.
- **Elektronisk post:** De forskellige erhvervs-mæssige tjenester for elektronisk dokumenttransmission skal videreudvikles og bringes til at fungere sammen. En sådan tjeneste er særlig vigtig for små og mellemstore virksomheders konkurrenceevne.

Fire hovedapplikationer skal fremhæves: distancearbejde, fjernundervisning, telemedicin, teleadministration.

- **Distancearbejde:** Der er allerede projekter i gang i medlemsstaterne. EF bør støtte pilotprogrammer for etablering af et net for forvaltning af menneskelige ressourcer på tværs af grænserne.
- **Fjernundervisning:** Her er målet at knytte over 100 universiteter og højere læreanstalter sammen i et net inden 1996 for at tilgængeliggøre fælles undervisningsmoduler.
- **Telemedicin:** Inden år 2000 skal de store centre for kræftbekæmpelse, knoglemarvsbankerne og de vigtigste socialsikringscentre knyttes sammen i et multimedienet.
- **Teleadministration:** For at få det indre marked til at fungere bedre (skatteligning, toldopkrævning, udfærdigelse af statistikker) må både dataudvekslingen mellem forvaltninger og virksomheders og enkeltpersoners adgang til disse informationer lettes.

4. Hvilke beslutninger?

Ministerrådet og Europa-Parlamentet drøfter for tiden datanettens udvikling (IDA). Kommissionen har i efteråret 1993 stillet to forslag det ene om en styringsplan for telenet (ISDN), det andet om et sæt retningslinjer for bredbåndsnettene.

5. Hvad skal det koste?

Over den kommende tiårsperiode anslås det, at der skal investeres 150 mia. ECU. Hovedprojekterne for perioden 1994-1999 har et finansieringsbehov på 67 mia. ECU, som hovedsagelig skal dækkes af private investorer. Som det er tilfældet ved de andre net, er bidragene fra de enkelte lande og EF's myndigheder marginale og skal ses som incitamenter.

For hele perioden kunne der på EF's budget afsættes 5 mia. ECU fra posten for net, fra strukturfondene og (først og fremmest) fra forskningsprogrammet.

Disse tilskud kan eventuelt suppleres med lån fra EIB og garantier fra Den Europæiske Investeringsfond og med de nye finansieringsmekanismer, der er beskrevet i bilaget.

**TRANSEUROPÆISKE TELEKOMMUNIKATIONSNET
FORSLAG**

INFORMATIONSMOTORVEJE Område	INDSATSONRÅDE FOR STRATEGISKE PROJEKTER	INVESTERINGSBEHOV 1994-1999 (mia. ECU)
Indbyrdes forbundne	- etablering af bredbåndsnettet	20
	- konsolidering af	15
Generelle elektroniske tjenester	- elektronisk adgang til information KISDN-nette	1
	- elektronisk post	1
	- elektronisk billedtransmission: interaktiv video	10
Applikationer	- distancearbejde	3
	- teleadministration	7
	- fjernundervisning	3
	- telemedicin	7
		67

Udviklingslinje II

De transeuropæiske net for transport og energi

1. Netværkenes betydning

Europas væsentlige rolle i historien skyldes bl.a. kommunikationsnettenes kvalitet, som har givet indbyggerne mulighed for at få let adgang til naturressourcer og tekniske ressourcer. Fordi personers og varers bevægelighed er blevet udviklet, har Europa på samme tid kunnet skabe økonomisk vækst, livskvalitet og blomstrende handel; det har også kunnet holde sig på forkant med udviklingen inden for teknologien og kunnet styrke industrier, som har haft stor succes, man kan blot nævne Airbus. Vore systemer inden for transport, energi og telekommunikation er gode eksempler på denne tradition.

Vi har behov for at fortsætte denne indsats, at opnå nye resultater, at opstille andre mål på baggrund af globaliseringen af markederne, den stigende mobilitet blandt kapital og teknologi, investeringsbehovene, som viser sig i øst og i syd. Udviklingen af transeuropæiske infrastrukturen inden for transport, telekommunikation og energi opfylder dette behov, som også er blevet understreget i alle bidragene fra medlemsstaterne.

Fremme af nye eller bedre udformede infrastrukturer, som kan benyttes af alle borgere, gør det muligt:

- at bevæge sig nemmere omkring, mere sikkert og billigere for at forbedre konkurrenceevnen;
- at udvikle det europæiske område, så man hindrer, at velstand og befolkninger koncentrerer sig i bestemte områder;
- at bygge bro mod Østeuropa, hvilket er en absolut forudsætning for at kunne imødekomme behovene. Øge investeringerne og stimulere samhandelen.

Det giver også mulighed for:

- at lade vore egne industrier bevæge sig over i projekter, som er lovende på mellemlang og lang sigt og at udvikle nye produkter.
- at finde en optimal kombination af de eksisterende transportmåder (multimodalitet), så ydeevnen øges, samtidig med at de negative virkninger for miljøet mindskes;
- at supplere det indre marked: efter den store kollektive indsats, der er gjort for at fjerne grænserne mellem medlemsstaterne, bør forbindelseslinjerne styrkes, herunder også til de fjernestliggende områder.

At sikre en hurtigere, sikrere, mere miljøvenlig trafik, at lette et større antal udvekslinger, og at tilnærme medlemsstaterne til deres naboer i øst og i syd vil være et symbol for den europæiske union.

2. Hvorfor nu?

I de sidste 10 år har vi mindsket vores investeringsindsats inden for infrastruktur.

Dette gør sig især gældende inden for transport. Som følge deraf er der opstået vanskeligheder, træghed, dysfunktioner, som de økonomiske aktører peger på som en af hovedårsagerne til den nuværende mindskede konkurrenceevne. De nye bestemmelser i Traktaten om Den Europæiske Union (artikel 129) gør det nu muligt at afhjælpe denne mangel.

Den utilstrækkelige opmærksomhed, som man har vist udviklingen af infrastrukturen, er en af årsagerne til forringelsen af de daglige levevilkår.

Det tidstab, som opstår på grund af trafikpropper, manglende udnyttelse af de nye kommunikationsmidler, beskadigelse af miljøet, fordi der ikke anvendes de bedste teknologier, er på sin vis med til at skabe problemerne i storbyerne og de sociale forskelle. Det samme gælder i de landdistrikter, som er tyndestbefolket, idet disse på grund af deres afsondrethed trues i selve deres eksistens.

De hurtige fremskridt, der er gjort inden for databehandling, miljøpolitik, transport og nye materialer ændrer fuldstændigt fremtidsudsigterne. Vi lever med adskilte net, som ikke arbejder sammen, med transportmidler, som ofte er skadelige for miljøet. Det er fra nu af muligt at kombinere forskellige transportmåder, at anvende elektronikken til en bedre tilrettelæggelse af forbindelserne og trafikken, på alle områder at forbinde netværk, som hører ind under forskellige nationale myndigheder, at integrere høje miljøstandarder i infrastrukturprojekter. Det er en ny generation af projekter, der fremstår. Det er også et nyt syn på udviklingen.

Nationer som USA og Japan gør en programmeret og meget betydelig indsats for at forny deres infrastrukturer. Nye industrimagter som Singapore, Taiwan, visse dele af Kina og Argentina udstyres med netværk, som omfatter de sidste teknologiske nyheder.

Ved at mobilisere de nødvendige ressourcer til transeuropæiske projekter, vil vi kunne opretholde vores konkurrenceevne over for udlandet, samtidig med at vi forbedrer livskvaliteten i Europa.

Det er heller ikke muligt at forestille sig, at der med landene i Centraleuropa og Rusland kan udvikles et økonomisk partnerskab, som skal gå forud for en tættere associering, uden at der samtidig iværksættes dristige projekter inden for infrastrukturer. Der er her tale om en nødvendig komplementaritet.

Endelig udgør de potentielle investeringer fra nu af og indtil udgangen af århundredet, som vurderes til at være 250 mia. ECU, et afgørende element i forbindelse med den fortsatte støtte til den økonomiske vækst.

3. Hvordan kan der gøres fremskridt?

Traktaten om Den Europæiske Union fastsætter klart i artikel 129 hvad Fællesskabets opgave er, og hvilke instrumenter der kan anvendes til gennemførelse af nettene.

Fællesskabets indsats går ud på at fremme de nationale nets indbyrdes sammenkobling og interoperabilitet samt adgangen til disse net inden for rammene af et åbent og konkurrencepræget markedssystem. I denne indsats tilgodeses især nødvendigheden af at skabe forbindelse mellem på den ene side ømråder, indlandsområder og randområder og på den anden side Fællesskabets centrale områder (artikel 129B).

Det opstiller et sæt retningslinjer omfattende mål og prioriteter samt hovedlinjerne i aktionerne (styringsplaner); i disse retningslinjer fastlægges projekter af fælles interesse; Fællesskabet støtter medlemsstaternes finansielle indsats til fordel for de projekter, der er blevet udpeget, især i form af forundersøgelser, lånegarantier eller rentegodtgørelser; det kan også bidrage til at koordinere de politikker, der føres i de forskellige medlemsstater og samarbejde med tredjelande (artikel 129 C).

Ministerrådet, træffer med kvalificeret flertal og sammen med Europa-Parlamentet beslutning om retningslinjerne og projekter af fælles interesse; projekter, som vedrører en medlemsstats område, skal godkendes af denne stat.

Fællesskabet har to opgaver:

- at mindske de finansielle eller administrative risici
- sørge for at private investorer i højere grad deltager i projekter af europæisk interesse. På denne baggrund anbefales det, at indsatsen i første omgang kommer til at vedrøre projekter af interesse for Fællesskabet, som er finansielt og administrativt velforberedte, dvs. omfatter en analyse af virkningerne for miljøet.

Evalueringen af projekterne skal omfatte de finansielle risici, de mulige finansieringskilder, den juridiske status (koncessionernes varighed), styring og virkningerne for miljøet. Denne fremgangsmåde er særlig vigtig inden for energisektoren, hvor de største gennemførelsesvanskeligheder ikke er af finansiell art, men snarere skyldes de langsomme og indviklede administrative procedurer.

4. Hvor langt er vi nået?

a) Transport

Allerede i 1990 tog Rådet positivt imod styringsplanen for højhastighedstog, som bliver aktualiseret i 1994 for at blive integreret i et multimodalt perspektiv.

Den 29. oktober 1993 godkendte Rådet efter en uformel dialog tre styringsplaner for:

- **Kombineret transport**, med to etaper med arbejder på henholdsvis 6 og 12 år.
- **Veje**, med 55 000 km transeuropæiske forbindelsesveje, hvoraf 12 000 km er motorveje, der bygges over 10 år.
- **Vandveje** med skabelse af et indbyrdes sammenhængende netværk over 10 år.

Tre andre styringsplaner vil blive forelagt i 1994 vedrørende:

- **Klassisk jernbaneinfrastruktur** for at integrere passagerlinjerne (regionale, byområder) og godslinjerne i det intermodale netværk og også at forlænge forbindelserne mod Central- og Østeuropa.
- **Lufthavnsinfrastruktur** for bedre at forbinde Fællesskabets netværk med netværket på og ligeledes at bringe visse af Fællesskabets regioner ud af deres enklavetilstand.
- **Havneinfrastruktur** for at lette samhandelen inden for Fællesskabet og med tredjelande og for at aflaste visse forbindelseslinjer over land ved at forbedre miljøet.

b) Energi

Der vil i begyndelsen af 1994 blive forelagt en styringsplan og projekter af fælles interesse vedrørende elektricitet og gas. Deres gennemførelse afhænger i høj grad af, om der etableres et egentligt indre energimarked.

5. Hvilke prioriteter?

Projekterne vil i første omgang komme til at vedrøre det transeuropæiske net for **transport**. Det er især inden for denne sektor, der er behov for de største investeringer, og hvor forskellen mellem den disponible finansiering og behovene er størst; målet er at udvikle en egentlig multimodal strategi, som er en absolut forudsætning for at forbedre økonomiens ydeevne og levevilkårene.

På grundlag af de allerede godkendte styringsplaner foreslås det, at der udvælges store prioriterede projekter, som er af interesse for Fællesskabet, med henblik på at tilnærme alle landene på det europæiske kontinent til hinanden. Der er tale om

- nye forbindelser over grænserne, som har en strategisk betydning inden for jernbanetransport (Brenner-aksen, Lyon-Torino, Paris-Barcelona-Madrid) eller motorveje (Berlin-Warzawa-Moskva);
- at forbedre samspillet mellem forskellige transportmåder (forbindelse Heathrow-London-Kanaltunnelen)
- at øge interoperabiliteten og effektiviteten mellem nettene via gennemførelse af systemer til kontrol af trafikken (luft, hav, jord) og at mindske skaderne på miljøet væsentligt på denne måde.

Udviklingen af net inden for **energi** opfylder to prioriterede mål: at mindske udgifterne ved i højere grad at udnytte den eksisterende kapacitet, og at øge vores forsyningssikkerhed. Den første prioritet vedrører især elektricitet; den anden gælder for gas.

Disse forholdsregler vil på sigt gøre det muligt at udnytte den disponible energi på hele det europæiske kontinent mere rationelt.

For elenergien drejer det sig hovedsagelig om at øge sammenkoblingen mellem nettene og at undgå, at visse af dem overbelastes, eller i andre tilfælde at sikre de fjernestliggende områder en bedre service.

Bedre udnyttelse af den eksisterende elkapacitet vil bidrage til at beskytte miljøet.

Inden for gasområdet vil Europa komme til at stå over for en stigning i forbruget, som i endnu højere grad end tidligere skal imødekommes gennem import fra Nordsøen, Algeriet eller Rusland.

Det er absolut vigtigt for at sikre vores økonomiske sikkerhed, at man fremmer bygningen af transeuropæiske gasledninger, som både vil kunne sikre forsyningerne og skabe samarbejdsmuligheder på lang sigt med producentlandene.

Det er på denne baggrund, der er blevet udpeget 8 store programmer. En heldig gennemførelse af alle disse projekter er nært knyttet sammen med en udbygning af det indre marked.

6. Hvorledes skal projekterne finansieres?

Finansieringsbehovet for de kommende 15 år kan evalueres til mere end 400 mia. ECU; indtil udgangen af århundredet vil det udgøre 250 mia. ECU (220 mia. ECU til transport, 30 mia. ECU til energi).

Beløbet for de prioriterede investeringer, der vedrører de foreslåede projekter, er på 82 mia. ECU for transport og 13 mia ECU for energi.

Ovennævnte evaluering skal sikre, at der i et partnerskab mellem offentlige myndigheder og private virksomheder skabes de bedste vilkår for en finansiering via markedet.

Finansieringen bygger på tre principper:

- * **finansiel ligevægt:** Denne kan for en stor dels vedkommende sikres via private investorer;
- * **kompatibilitet med de offentlige finanser:** Medlemsstaternes eventuelle intervention vil blive i overensstemmelse med retningslinjerne vedrørende det offentlige underskud og gældssætning;
- * **nærhedsprincippet:** Fællesskabet bidrager til at støtte forundersøgelser, garantere lån eller lette afhjælpningen af manglende led i forbindelse med projekter af fælles interesse.

I forbindelse med de 26 transportprojekter, som allerede er behandlet inden for rammene af styringsplanerne (23) eller i andre af Rådets instanser (3), har Fællesskabet allerede finansieret forundersøgelser og arbejder til et beløb på 332 mio. ECU.

Det vil i perioden 1994-1999 fra de forskellige instrumenter⁽¹⁾ kunne stille henved 15 mia. ECU til rådighed fra budgettet.

De 8 store energiprogrammer omfatter 13 mia. ECU fra de samme budgetinstrumenter.

Midlerne fra Fællesskabets budget vil blive væsentligt forøget via lån fra Den Europæiske Investeringsbank og garantier fra Den Europæiske Investeringsfond, samt de nye mekanismer, der nævnes i bilaget.

⁽¹⁾ Der er tale om budgetposten "net" til et beløb af 3 mia. ECU, fra strukturfondene og samhørighedsfonden.

BILAG

Investering til gavn for Europas konkurrenceevne

(Finansiering af europæisk økonomisk infrastruktur)

Nedenfor gøres der kort rede for Kommissionens analyse af de transeuropæiske net og store miljøprojekter samt de tilsvarende investeringsbehov.

1. Transport- og energinet - 250 mia. ECU frem til år 2000 (95 mia. ECU til prioriterede projekter)

Med transportinfrastrukturen vil borgene komme hurtigere, sikrere og billigere frem, hvad der forbedrer konkurrenceevnen. Der skabes forbindelser til Østeuropa og Nordafrika. I de næste 15 år bliver det nødvendigt at investere ca. 400 mia. ECU i alt i transeuropæiske transport- og energinet, og deraf omkring 250 mia. ECU før 1999.

Hvordan dette skal ske, fremgår klart af Traktatens artikel 129 B. Fællesskabet⁽¹⁾ udarbejder retningslinjer for projekter af fælles interesse. Demæst støtter det medlemsstaternes økonomiske indsats (feasibility-undersøgelser, lånegaranti eller rentegodtgørelser). Det kan også bidrage til at koordinere medlemsstaternes politik, og det kan samarbejde med tredjelande.

Styringsplanerne er blevet foreslået af Kommissionen eller vedtaget af Rådet og Parlamentet. Kommissionen har fastlagt en række prioriterede projekter for de næste fem år (26 transportprojekter til 82 mia. ECU og 8 energiprojekter til 13 mia. ECU).

2. Telekommunikation - 150 mia. ECU frem til år 2000 (67 mia. ECU til prioriterede projekter)

Et system af "informationsmotorveje" i Fællesskabet giver de bedste muligheder for at skabe, forvalte, finde og overføre information. Det indebærer

- oprettelse af infrastruktur (kommunikation via kabler og land eller satellitbaseret radiokommunikation), herunder integrerede digitalnet,
- udvikling af tjenester (elektronisk billedtransmission, databaser, elektronisk post),
- fremme af applikationer (distancearbejde, fjernundervisning, dataudveksling mellem administrationer).

Det beløb, der kan afsættes til investeringer før slutningen af århundredet, anslås til 150 mia. ECU. Kommissionen har fastlagt en række prioriterede projekter til en værdi af 67 mia. ECU i perioden 1994-1999.

⁽¹⁾ Rådet beslutter med kvalificeret flertal sammen med Europa-Parlamentet (artikel 189 B). Retningslinjer og projekter af fælles interesse, der vedrører en medlemsstats område, kræver den pågældende medlemsstats samtykke.

3. Miljø - 174 mia. ECU til store miljøprojekter frem til år 2000

Miljø er en integrerende del af de transeuropæiske net, f.eks. i forbindelse med net for kombineret transport, der skal aflaste vejtrafikken ved anvendelse af jernbanetransport. Kommissionen har også miljøprogrammer, der er tilstrækkeligt store til at være berettigede til tilskud fra EF. Der kan her f.eks. være tale om projekter for vandforvaltning, behandling af spildevand fra byer, renovation af vandforsyningsnettene og rensning af Middelhavet og Østersøen, og de anslås til i alt 314 mia. ECU over 12 år eller 174 mia. ECU før slutningen af århundredet. Fællesskabet kan bidrage med at finansiere omkring 25 mia. ECU på dette område i perioden 1994-1999.

4. Finansiering af de transeuropæiske net og store miljøprojekter.

Disse investeringer finansieres for størstedelens vedkommende af medlemsstaterne, enten via private investorer (særlig i telekommunikationssektoren) eller via offentlige organer. Fællesskabet kan imidlertid, som fastsat i traktaten, støtte medlemsstaternes økonomiske indsats og mobilisere privat kapital⁽²⁾. Dette kræver et sæt finansieringsinstrumenter, som er anført i opstillingen nedenfor. Nogle af dem findes, og nogle er nye (unionsobligationer, EIF-konvertobligationer). De nye instrumenter er nødvendige i forbindelse med projekter, der indgår i styringsplanerne, og supplerer lånene fra Den Europæiske Investeringsbank, der er af mere generel art. Budgetelementerne ligger inden for Edinburgh-lofterne. Der vil ikke blive krævet yderligere finansiering via nationale budgetter. Hvad angår de nye instrumenter, betales renter og afdrag af projektinvestorerne med garanti fra fællesskabsbudgettet til dækning af unionsobligationerne og kapitalen fra Den Europæiske Investeringsfond, når der er tale om konvertobligationer. Der vil ikke være nogen risiko for destabilisering af kapitalmarkedene, da de pågældende beløb svarer til under én procent af eurobond- og bankkreditmarkedene.

⁽²⁾ Dertil kommer, at EIF kan garantere for private lån til store infrastrukturprojekter med op til 6 mia. ECU - gennemsnitligt 1 mia. ECU om året frem til 1999.

Fællesskabsfinansiering af de transeuropæiske net (TEN)

(Gennemsnitlig finansiering pr. år i perioden 1994-1999)

Kilde:	Beløb i ECU
Fællesskabets budget:	5,3 mia.
Heraf	
Transeuropæiske net (TEN)	0,50 mia.
Strukturfondene	
(TEN):	1,35 mia.
(miljø):	0,60 mia.
Samhørighedsfonden	
(TEN):	1,15 mia.
(miljø):	1,15 mia.
F&U	
(telekommunikation):	0,50 mia.
(transport):	0,05 mia.
Den Europæiske Investeringsbank (lån):	6,7 mia.
Unionsobligationer⁽³⁾ (især transport og energi)	7,0 mia.
EIF konvertobligationer⁽³⁾ (især telekommunikation)	1,0 mia.
I alt	20,0 mia.

⁽³⁾ Se boks (næste side).

Nye finansieringsinstrumenter

Unionsobligationer

For at fremme væksten skal Unionen løbende udstede obligationer med flere års løbetid. De skal støtte store strategisk vigtige infrastrukturprojekter, der vedrører de transeuropæiske net, samt grænseoverskridende projekter med EFTA, Central- og Østeuropa og Nordafrika. Indtægterne fra obligationssalget skal gavne projektfremmende offentlige organer og private virksomheder, der er direkte involveret i de transeuropæiske net. EIB skal opfordres til at vurdere og vejlede Kommissionen om finansieringsordningernes generelle struktur og formidle lånekontrakterne.

Konvertobligationer garanteret af Den Europæiske Investeringsfond

Det drejer sig om obligationer med flere års løbetid, der udstedes af et projektfremmende privat eller offentligt foretagende, og som EIF garanterer. Der kan være tale om

- obligationer, der helt eller delvis kan konverteres til aktier eller investeringscertifikater, eller
- obligationer med tegningsretsbevis, der giver ihændeleveren ret til at tegne aktier til en bestemt kurs, eller
- obligationer, der er resultatrelaterede via en andel i den pågældende virksomheds eller det pågældende foretagendes udbytte.

Obligationernes løbetid og ombytningsbetingelserne skal stå i forhold til projektets forventede tilbagebetalingstid og optionsudnyttelsesperioden. EIF skal specielt indføre denne form for garanti, især for større projekter vedrørende telekommunikationsnet.

DEL B

**BETINGELSER FOR VÆKST, KONKURRENCEEVNE
OG ØGET BESKÆFTIGELSE**

I. VÆKST

KAPITEL 1

DEN MAKROØKONOMISKE RAMME

Kapitel 1

Den makroøkonomiske ramme

Arbejdsløsheden i Fællesskabet har været jævnt voksende siden begyndelsen af 1970'erne med undtagelse af anden halvdel af 1980'erne, hvor der blev skabt ni millioner jobs gennem en kombination af hensigtsmæssige nationale politikker, et gunstigt eksternt miljø og den dynamik, som udsigterne til det indre marked medførte. Siden begyndelsen af 1970'erne har de demografiske faktorer imidlertid generelt ført til en stigning i antallet af jobsøgende personer, mens antallet af ledige jobs stagnerede eller kun voksede beskedent. Andre udviklede økonomier har helt klart haft større succes med at skabe nye arbejdspladser.

Der er mange og fundamentale årsager til Fællesskabets dårlige relative udvikling på dette område. De vigtigste er en suboptimal makroøkonomisk styring af økonomien og en utilstrækkelig indsats for at tilpasse sig de ændringer, der har fundet sted i strukturen i Fællesskabets økonomi og i det internationale miljø. I 1980'erne skete der en kursændring i den økonomiske politik. Der blev herefter lagt mere vægt på at skabe mere stabile makroøkonomiske betingelser og på at lindre smerterne i forbindelse med strukturændringerne snarere end at gå langsommere frem. Denne kursændring gav positive resultater i anden halvdel af tiåret i form af en god vækst, men der blev ikke skabt tilstrækkelig mange nye jobs. I 1992/93 skete der imidlertid en klar forringelse af tilliden, hvilket delvis skyldtes begivenheder uden for den økonomiske sfære. Dette og andre fejl bevirkede, at økonomien havnede i en alvorlig recession.

I det omfang de nuværende problemer er et resultat af u hensigtsmæssige politikker, der ligger kortere eller længere tid tilbage, er der ikke noget uafvendeligt i situationen.

Derudover er der en række faktorer, som positivt kan bidrage til en hurtig tilbagevenden til en holdbar vækst, og som kan eller bør udnyttes. Det forhold, at det er lykkedes Fællesskabet at skabe verdens største indre marked, er et stort aktiv, som det vil være muligt at bygge på, når først opsvinget sætter ind. Recessionen har, hvor pinefuld den end er, fremskyndet virksomhedernes tilpasning til det nye miljø.

Verdensøkonomien er fortsat med at vokse i de seneste år, og en række udviklingslande har oplevet meget høje vækstrater. De nye hurtigt voksende økonomier i Asien og - snart - i Østeuropa åbner kæmpemuligheder og er ikke en trussel mod vores levestandard. Disse lande vil købe lige så meget på verdensmarkedene, som de indtjener på deres eksport. Resten af verden har nu igen positive vækstrater (mellem 2-3%), mens verdenshandelen uden for Fællesskabet vokser med 5 til 6 procent i reale termer. Endelig er olieprisen nu igen tilbage på de lave niveauer, der registreredes i midten af 1980'erne.

I de seneste år er der foretaget omfattende analyser. De viser, at der ikke eksisterer et mirakelmiddel, men de peger på en bred vifte af foranstaltninger, der kan fremme vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse. Udfordringen består nu i at vurdere størrelsesordenen af de forskellige foranstaltningers sandsynlige virkninger, at fastlægge en passende sammensætning af foranstaltningerne og at implementere den foretrukne strategi med beslutsomhed. Dette vil ikke blive let. De faktorer, der tidligere har hindret gennemførelsen af den rigtige politik, er i vid udstrækning fortsat til stede. Det er derfor nødvendigt at foretage et klart brud med fortiden, hvis kilderne til de nuværende arbejdsløshedsproblemer skal fjernes. Dette vil kun være muligt, såfremt der - inden for hvert land, mellem ledelse og arbejdstagere i erhvervslivet og mellem medlemmerne af Det Europæiske Fællesskab - kan skabes en bred konsensus om den nødvendige politik, der skal føres.

I dette kapitel skitseres den makroøkonomiske ramme, der skal tilvejebringes, og inden for hvilken de strukturinterventioner, der skitseres i de følgende kapitler, bedst vil kunne gennemføres.

1.1. Medlemsstaternes synspunkter

De synspunkter, som medlemsstaterne fremsætter i deres bidrag til hvidbogen, er stort set sammenfaldende med hensyn til diagnosen. De anmoder om, at der foretages en klar analyse af den alvorlige økonomiske situation med henblik på at inddrage alle økonomiske agenter i at finde midler til genopretning af situationen, og de ofre, der i den forbindelse skal ydes, bør fordeles retfærdigt.

De beskæftigelses- og konkurrenceevneproblemer, som både regeringerne, Det Europæiske Råd og arbejdsmarkedets parter har udtrykt stor bekymring for, er resultatet af en udvikling, der har strakt sig over en årrække, men som ikke synes at have affødt en tilstrækkelig politisk reaktion. Det pres, der udgår fra udviklingen i verdensøkonomien, forværrer kun situationen. Samtidig har produktionsprocesserne, og dermed beskæftigelsens beskaffenhed, undergået dybtgående forandringer, der i visse henseender kan sammenlignes med de ændringer, som de industrielle revolutioner har medført. Økonomiernes udvikling afhænger af deres evne til at tilpasse sig denne ny virkelighed, og det er netop på dette punkt, at Fællesskabet er bagud.

De makroøkonomiske rammevilkår i Fællesskabet påvirkes af en række fundamentale uligevægte, der er endt i en ond cirkel. De aktuelle offentlige udgifter, særlig på det sociale område, kan ikke opretholdes, og de har beslaglagt ressourcer, der kunne have været anvendt til produktive investeringer, og har presset skatten på arbejde i vejret og medført rentestigninger. Den konstante stigning i lønomsætningen - både i lønkomponenten og ikke-lønkomponenten - der til dels skyldes alt for stive reguleringer, har samtidig virket bremsende for beskæftigelsesskabelsen. Som følge heraf er investeringsniveauet på lang sigt blevet formindsket, og mangelen på tillid hos de økonomiske agenter har resulteret i en efterspørgselskontraktion.

Alle medlemsstater er enige om, at det er bydende nødvendigt at **genoprette stabile makroøkonomiske rammebetingelser**, der giver mulighed for en holdbar og beskæftigelsesskabende vækst. De ser alle en sammenhæng mellem bestræbelserne for at sanere økonomien og den økonomiske konvergensproces inden for rammene af Den Økonomiske og Monetære Union, der generelt opfattes som et hensigtsmæssigt instrument til afhjælpning af strukturproblemerne. Flere medlemsstater fremhæver, at de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer, der omhandles i unionstraktaten, kan betragtes som et særligt middel til at løse disse spørgsmål.

1.2. Problemet

Arbejdsløsheden i Fællesskabet er nået op på et alvorligt højt niveau. Efter fem år med en jævn nedgang begyndte arbejdsløshedstallene i Fællesskabet igen at stige væsentligt i begyndelsen af 1990'erne. Desuden karakteriseres arbejdsløsheden i Fællesskabet ved, at andelen af langtidsløse er stor og næsten udgør halvdelen af de arbejdsløse, og at den er særlig høj blandt personer med ringe erhvervs kvalifikationer.

Særligt bekymrende er den betydelige tilbagegang i den seneste tid. Der er selvfølgelig klare økonomiske grunde til dette, særlig virkningen af de meget høje rentesatser på investeringerne, de alt for store budgetunderskud i nogle medlemsstater, uholdbare valutakurser og problemerne i forbindelse med monetær ustabilitet. Men hurtigheden i tilbagegangen peger også på betydningen af "tillidsfaktoren", nedgangen i forbruger- og erhvervstilliden, der både har sammenhæng med økonomiske pres og usikkerhed, der har andre årsager, i særdeleshed den vanskelige ratifikation af Maastricht-traktaten. Med den nuværende trend kan der ikke forventes en stabilisering af arbejdsløsheden før udgangen af 1994. På dette tidspunkt vil der være over 18 millioner arbejdsløse borgere, hvilket svarer til den samlede befolkning i Belgien, Danmark og Irland.

Forskellen mellem den aktuelle arbejdsløshed i de vigtigste globale økonomiske områder - 11% i Fællesskabet mod henholdsvis 7% og 2,5% i USA og Japan - har rejst spørgsmålet, om der findes et specifikt europæisk arbejdsløshedsproblem. Undersøges udviklingen i Fællesskabet og sammenlignes den med situationen i de to andre områder, viser det sig imidlertid, at der ikke bør drages hastige negative konklusioner.

Før det første oliechok var arbejdsløsheden lav, og Fællesskabet klarede sig godt sammenlignet med dets vigtigste konkurrenter. Arbejdsløsheden i Fællesskabet var lavere end i USA i alle år i perioden 1960-1980. Selv sammenlignet med Japan, der har haft en lav arbejdsløshed over en lang periode, viste Fællesskabets udvikling først en radikal ændring i perioden efter første oliechok.

For at forstå, hvordan arbejdsløshedsudviklingen i Fællesskabet forværedes over tiden, er det nødvendigt at se den i et langsigtet perspektiv. Til dette formål er det nyttigt at skelne mellem fire hovedperioder: a) perioden op til det første oliechok, b) perioden fra det første oliechok til midten af 80'erne, c) anden halvdel af 1980'erne og d) den aktuelle periode med langsom vækst eller direkte recession.

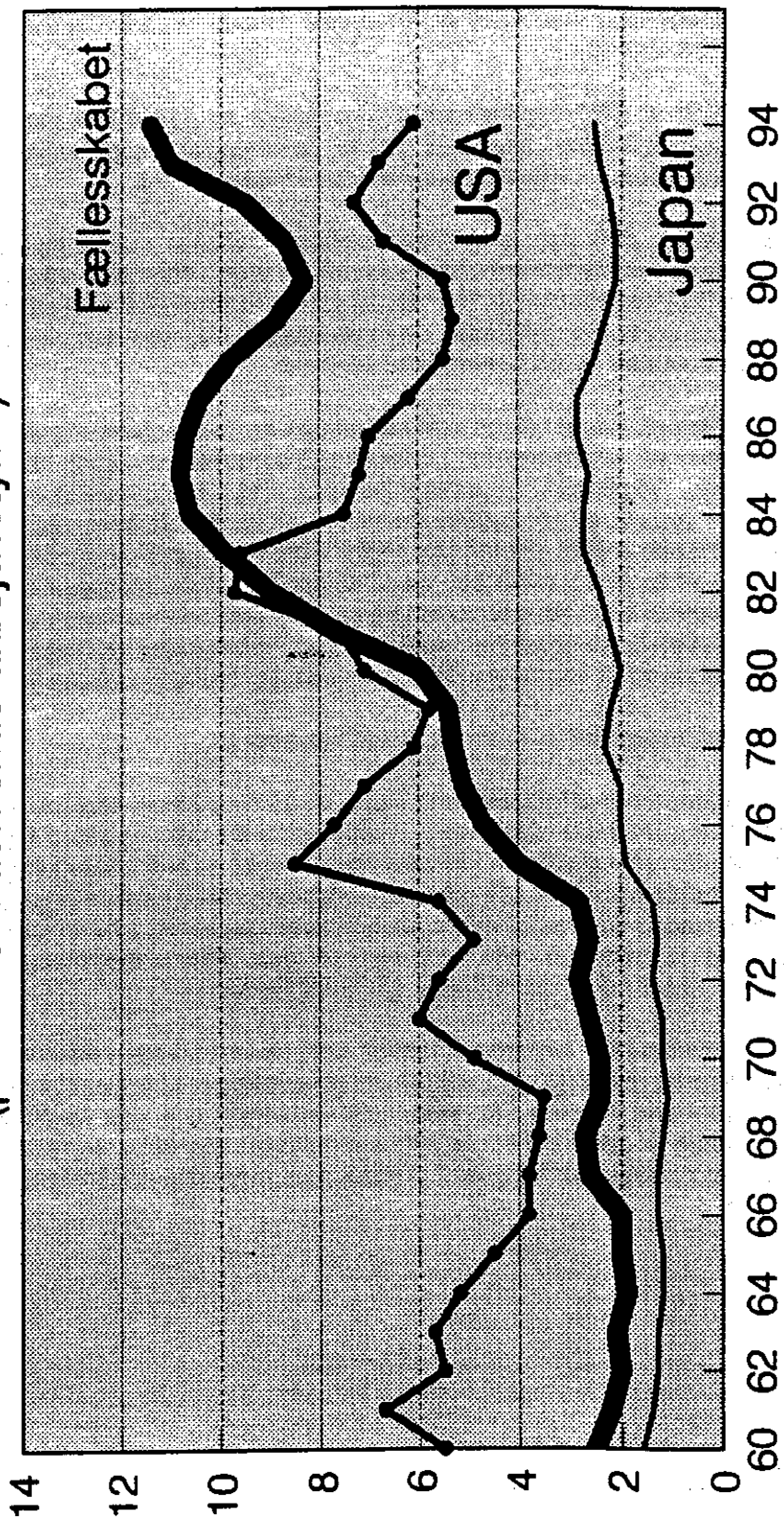
a) Perioden 1960-1973 var karakteriseret ved meget høje BNP-vækstrater (4,8% pr. år). Mens væksten var høj, var beskæftigelsesindholdet i denne vækst ret lav. Den beskedne jobskabelse (0,3% pr. år) var imidlertid ikke et problem i denne periode, da arbejdsudbuddet fortsatte med at vokse tilsvarende moderat (også 0,3% pr. år). Som følge heraf forblev arbejdsløsheden i Fællesskabet relativt stabil over denne periode, og den gennemsnitlige arbejdsløshed lå på 2,6% (jf. figur 1).

b) I den efterfølgende periode 1974-1985 faldt vækstraten væsentligt til 2,0% pr. år. Beskæftigelsesintensiteten steg, men ikke nok til at opretholde positive vækstrater i beskæftigelsen. Som følge heraf stagnerede beskæftigelsesvæksten (beskæftigelsen i den private sektor faldt faktisk, men dette fald blev udlignet af en stigning i den offentlige sektor) netop på det tidspunkt, hvor de demografiske faktorer førte til en stærk stigning i arbejdsstyrken (0,7% pr. år). Dette medførte uundgåeligt en vedvarende og kraftig stigning i arbejdsløsheden - fra mindre end 3% i 1974 til højdepunktet i 1985 på 10,8%.

Figur 1

Arbejdsløshed

(procent af den civile arbejdsstyrke)



c) I årene 1986-1990 høstede man frugten af den strukturtilpasning og kursændring, der havde fundet sted siden begyndelsen af 1980'erne, og Fællesskabet oplevede en højere vækstrate, nemlig på 3,2% pr. år. Selv om denne gennemsnitlige vækstrate var et langt stykke fra væksten i 1960'erne, var den tilstrækkelig til at skabe en meget stærk forøgelse af antallet af arbejdspladser, eftersom beskæftigelsesintensiteten forblev på det højere niveau, der blev nået i den foregående periode. Beskæftigelsen steg med 1,3% pr. år i denne periode, og arbejdsløsheden blev reduceret fra 10,8% i 1985 til 8,3% i 1990.

d) Siden 1991 er BNP-væksten aftaget væsentligt, og i 1993 blev den negativ for første gang siden 1975. Arbejdsløsheden begyndte i den nuværende foruroligende opadgående tendens, som accelererede stærkt, da beskæftigelsen faldt i 1992 og 1993.

Denne hurtige oversigt over Fællesskabets hidtidige beskæftigelsesudvikling viser klart, at Fællesskabets økonomi, med undtagelse af perioden 1986-1990, altid har været karakteriseret af en lav beskæftigelsesintensitet (jf. figur 2), og at begyndelsen på Fællesskabets arbejdsløshedsproblemer går tilbage til starten af 1970'erne, da Fællesskabet ikke var i stand til at øge jobskabelsen i takt med stigningen i antallet af arbejdssøgende personer.

USA har derimod været i stand til at reagere på en endnu større stigning i antallet af arbejdssøgende personer med en kraftig stigning i beskæftigelsesintensiteten. Japan har også været i stand til at øge jobskabelsen. Stigningen var mindre betydelig end i USA, men lå mere eller mindre på linje med stigningen i landets erhvervsaktive befolkning (figur 3). Der hvor disse to regioner afviger stærkt fra hinanden, er den måde, hvorpå stigningen i jobskabelsen blev opnået. I USA har jobskabelsen i de sidste tyve år først og fremmest været et resultat af en beskeden output-vækst og et meget højt beskæftigelsesindhold (lav gennemsnitlig produktivitet) i denne vækst. Japan havde på den anden side et lavere beskæftigelsesindhold i væksten end Fællesskabet (en højere gennemsnitlig produktivitet), men var i stand til at kombinere det med en meget kraftigere output-vækst.

De makroøkonomiske årsager til arbejdsløshed

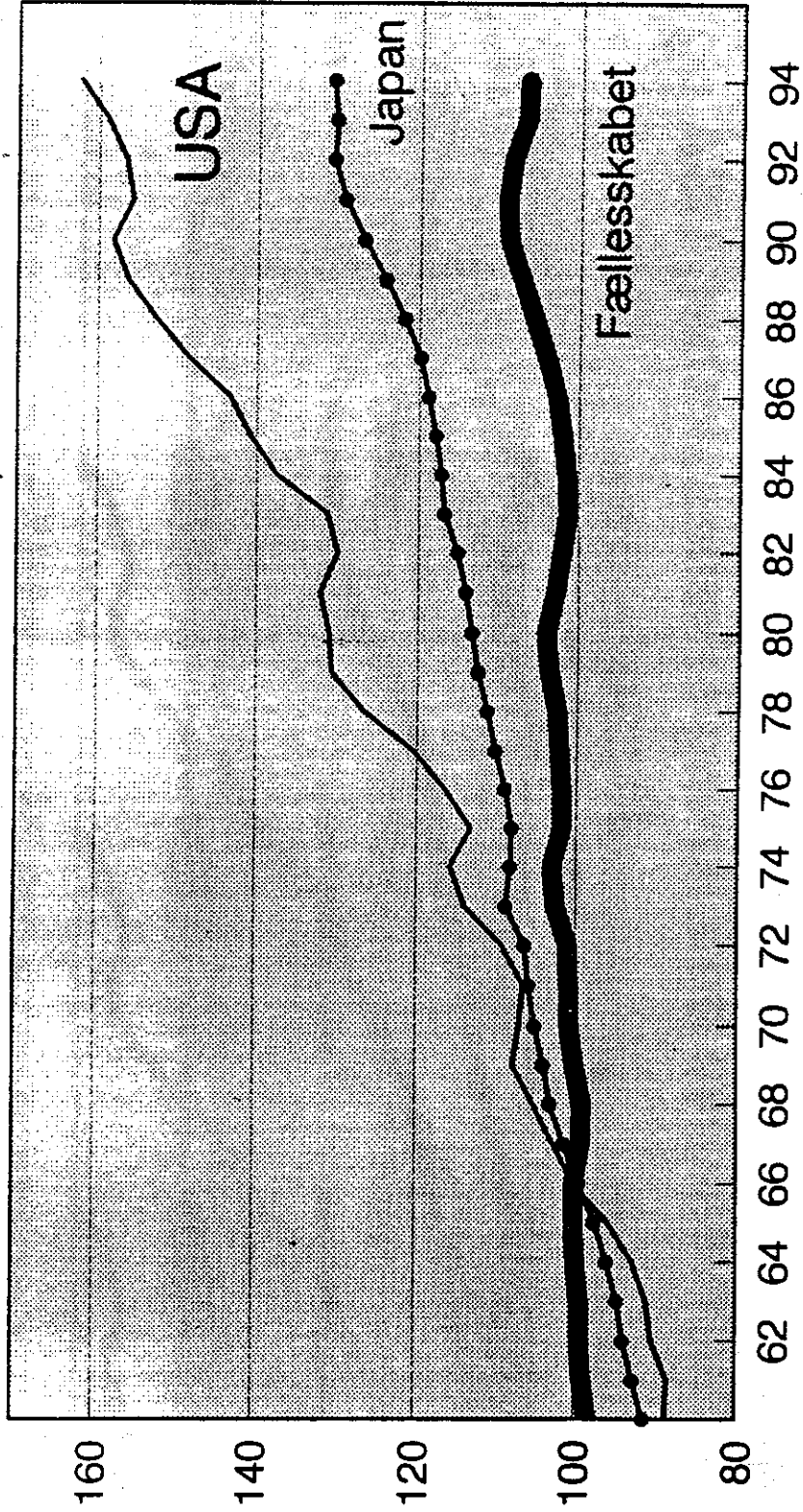
Som bidragene fra medlemsstaterne viser, er det nu generelt erkendt, at nedgangen i jobskabelsen i Fællesskabet efter det første oliechok i meget vid udstrækning skyldtes en dårlig makroøkonomisk politik. Strukturelle og eksterne faktorer spillede også en stor rolle, særlig den utilstrækkelige tilpasning af industristrukturene til de nye markedsmuligheder i både Fællesskabet og andre steder i verden, men hovedforklaringen på den uheldige arbejdsløshedsudvikling i Fællesskabet i de sidste to årtier skal søges i de restriktioner, der blev lagt på den makroøkonomiske politik som følge af uløste fordelingskonflikter og utilstrækkelige strukturtilpasninger.

Lave investeringer er en slående konsekvens. En lavere kapitalakkumulation medførte til gengæld en mistet forbedring af Fællesskabets konkurrenceevne og produktionskapacitet, som nu ekspanderer langt langsommere end tidligere. Den potentielle vækstrate, dvs. den vækstrate, hvormed økonomien kan vokse i mange år uden at komme ind i overophedningsproblemer, skønnes nu at være langt mindre, end den var i 1960'erne: lidt over 2 procent mod mere end 4,5 procent (jf. figur 4).

Figur 2

Jobskabelse i Fællesskabet, USA og Japan

(Indeks: 1960-73 = 100)

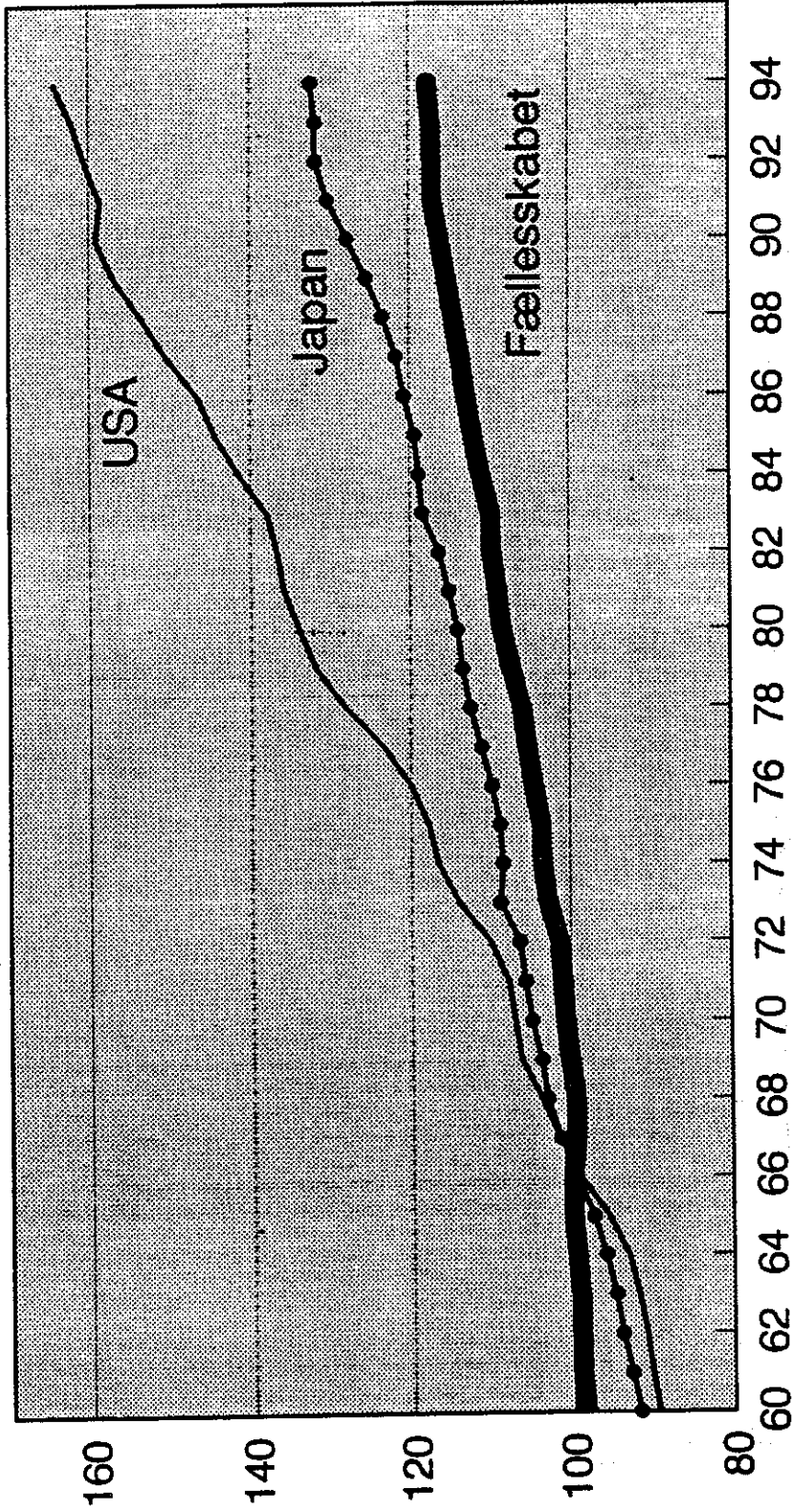


Figur 3

Erhvervsaktive befolkning i Fællesskabet, USA og Japan

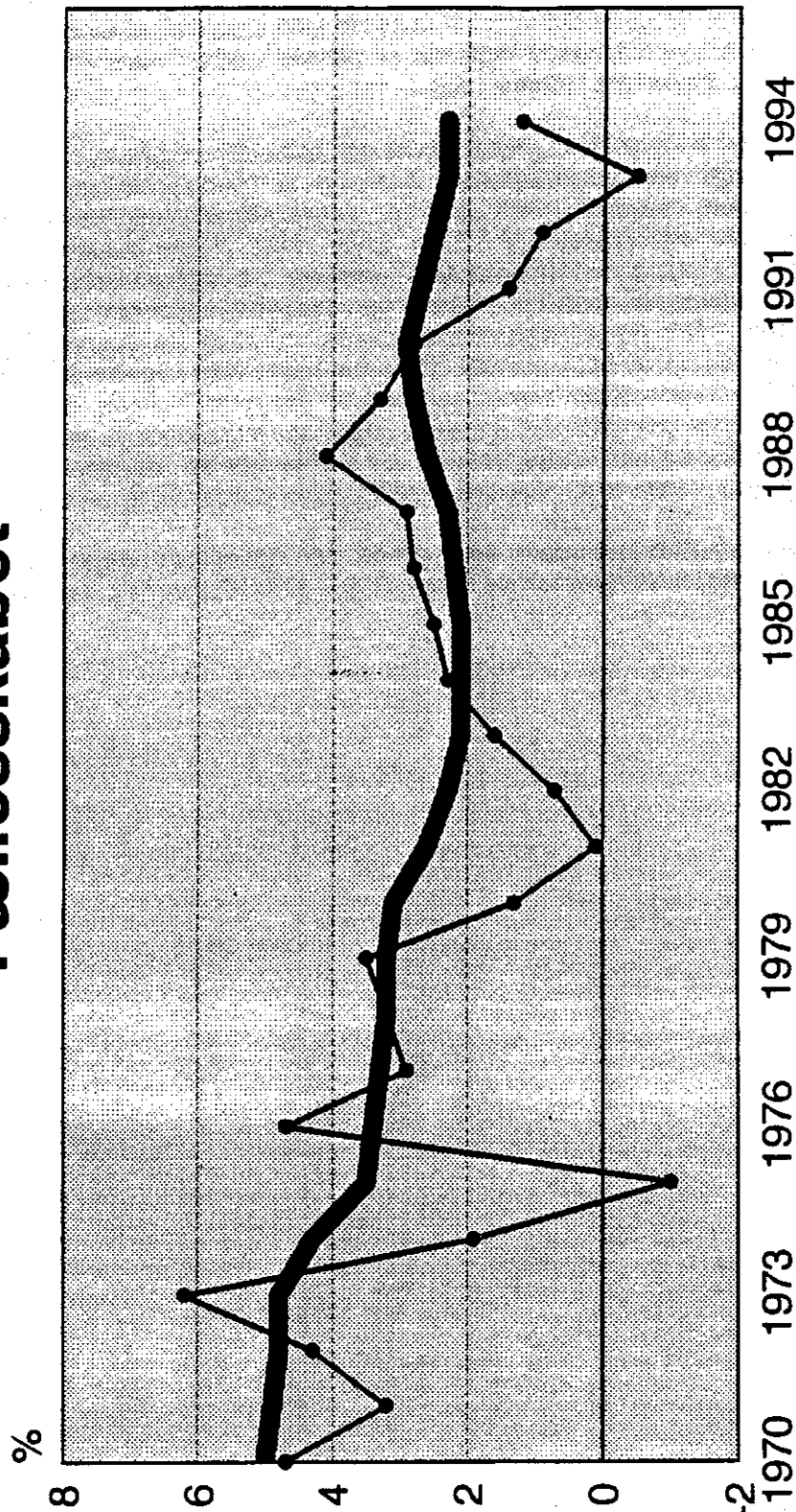
Japan

(Indeks : 1960-73 = 100)



Figur 4

Faktisk og potentiel BNP-vækstrate i Fællesskabet



Den nuværende recession er i vid udstrækning en konsekvens af kombinationen af en lavere potentiel vækstrate og af politikfejl, der førte til faktiske vækstrater, der var højere end den potentielle vækstrate. Ved udgangen af 1987 førte frykten for, at børskrakket kunne fremkalde et konjunkturtilbageslag, til en væsentlig lempelse af pengepolitikken overalt i verden. På dette tidspunkt var vækstraten i Fællesskabets økonomi allerede ved at forbedres, selv om det endnu ikke helt afspejledes i statistikkerne. De perspektiver, som åbnedes med programmet for det indre marked, og de positive virkninger af lavere oliepriser medførte en periode med en stærk investeringsekspansion, som først viste sig i statistikkerne i foråret 1988.

Den monetære impuls forstærkede derfor en positiv underliggende trend. På baggrund af at der ikke blev foretaget en kompenserende stramning af budgetpolitikken, kom der en stærk vækst i Fællesskabets økonomi i 1988 på 4,1% (sammenlignet med Kommissionens - og mange andre analyseinstitutters prognose på 1,3% i januar 1988). Denne vækst var - om end ikke specielt høj historisk set - højere end den potentielle vækstrate. Da væksten fortsatte med at ligge højere end den potentielle vækstrate, opstod der spændinger. Inflationen accelererede hurtigt i 1989, og lønudviklingen fulgte med i 1990. Da myndighederne ønskede at føre en stabiliserende politik, blev pengepolitikken mere restriktiv. Dette ubalancerede policy-mix havde klart negative konsekvenser for investering og vækst. Den finanspolitiske impuls, der udgik fra den tyske genforeningsproces, komplicerede tingene yderligere. Den opretholdt på den ene side væksten i en situation, hvor den internationale efterspørgsel var tøvende, men nødvendiggjorde på den anden side en yderligere kompenserende pengepolitisk stramning og resulterede i et endnu mere forvredet policy-mix og en dybere recession.

Konflikten mellem en budget- og løntrend, der tilpassedes meget langsomt, og det vedvarende pres fra pengepolitikken udgør den vigtigste enkeltfaktor bag den nuværende recession.

Beskæftigelsesintensitet

Beskæftigelsesintensiteten er forholdet mellem en økonomis vækstrate og dens jobskabelse. Meget ofte måles den på grundlag af den såkaldte "*beskæftigelsestærskel*", der er et rent beskrivende mål for vækstens beskæftigelseskomponent. Denne tærskel er den procentvise ændring, hvorover væksten i BNP medfører øget beskæftigelse. I modsætning til, hvad der er den udbredte opfattelse - man hører ofte sætningen "vækst uden jobs" - er vækstens beskæftigelsesintensitet ikke blev forringet i de senere år. Den er faktisk nu højere (beskæftigelsestærsklen er lavere) end i 1960'erne og har stort set ikke ændret sig i de sidste femten til tyve år (jf. figur 5).

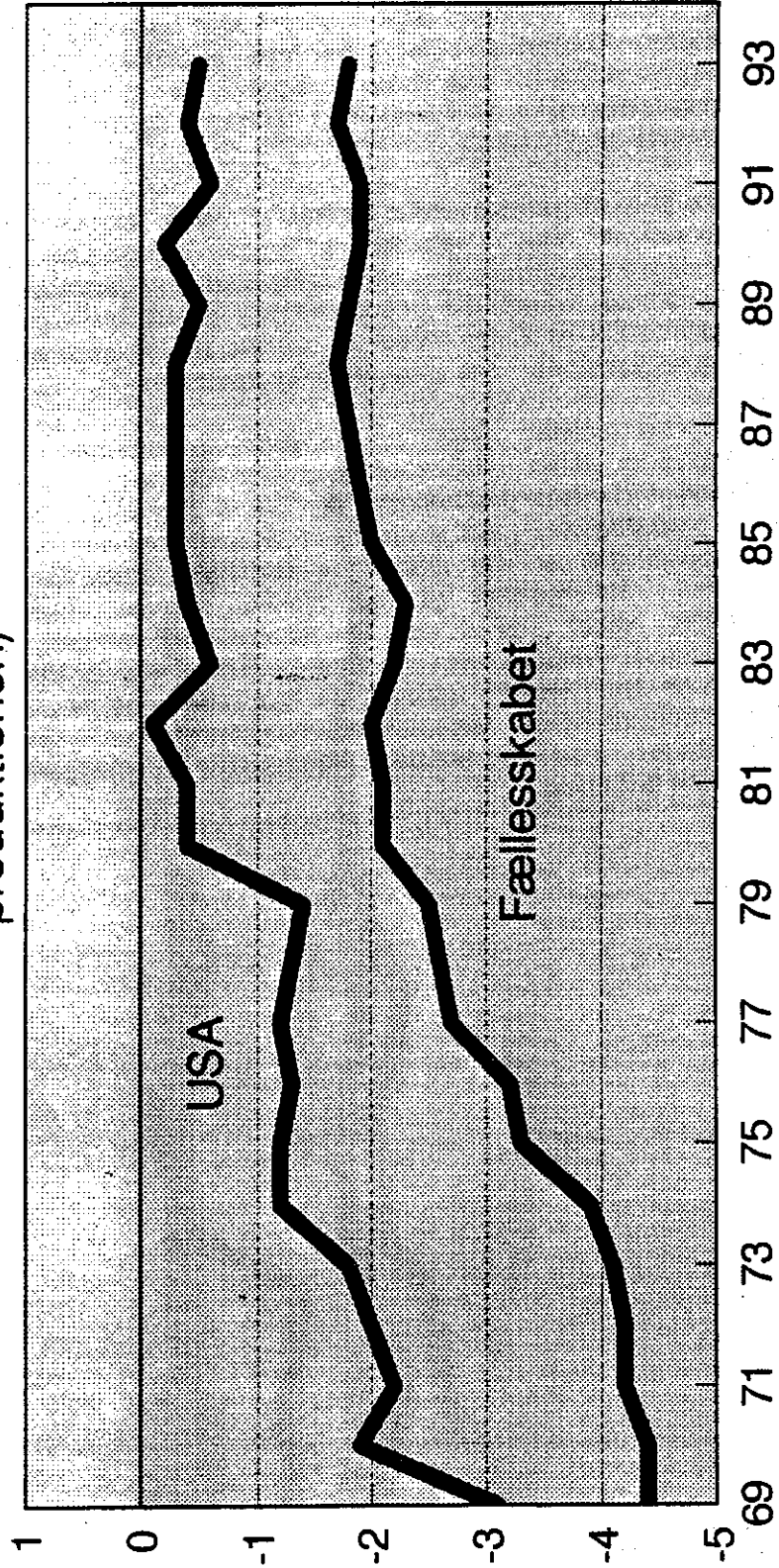
Vækstens beskæftigelsesintensitet afgøres af mange faktorer, såsom de relative omkostninger ved arbejdskraft (især ufaglærte) og kapital, arbejdstiden, herunder deltidsarbejde, den sektorbestemte sammensætning i beskæftigelsen, den teknologiske udvikling og en lang række mikroøkonomiske forhold. Det er vanskeligt at udskille disse faktoreres beskæftigelsesmæssige virkninger, så det er derfor lettere at fokusere på det generelle overordnede forhold mellem vækst og beskæftigelse, dvs. *beskæftigelsestærsklen*.

Beskæftigelsestærsklen svarer pr. definition til udviklingen i arbejdskraftproduktiviteten i økonomien som helhed. Hvis beskæftigelsestærsklen sænkes, medfører det således en nedgang i økonomiens samlede produktivitet. Men der er ikke noget selvmodsigende i at kræve øget vækst i produktiviteten i alle sektorer, der er udsat for international konkurrence, og samtidig kræve foranstaltninger, der forøger de sektorer vækst, hvor produktivitetstigningerne er beskedne. I virkeligheden er den proces, hvorved højproduktivtsektorenes øgede produktivitet breder sig til alle de økonomiske sektorer, det fundamentale i enhver udviklingsmodel. Produktiviteten skal stige for at sikre et lands internationale konkurrenceevne og for at forøge den materielle velstand, der kan fordeles på hele samfundet. Samtidig med at et lands velstand stiger, kan visse, normalt arbejdskraftintensive, sektorer, der bidrager til at fordele denne velstand og samtidig forbedrer betingelserne for yderligere stigning i velstanden, også få større relativ betydning.

Figur 5

Vækstens beskæftigelsesintensitet

(Forskel mellem væksten i beskæftigelsen og i produktionen)



1.3. Arbejdsløsheden kan nedbringes

Kommissionen anbefaler, at Fællesskabet sætter som mål, at der skabes mindst 15 millioner nye arbejdspladser, hvorved det nuværende arbejdsløshedstal vil blive halveret inden år 2000. Dette kan kun være et mål, men det vil være af stor betydning for borgeme, navnlig for de unge, hvis beskæftigelsesudsigter er dårlige. Et mål af denne størrelsesorden er det minimum, der kræves, for at der kan gøres et betydeligt indhug i det spild af menneskelige ressourcer, som arbejdsløsheden udgør.

Målet er ganske vist ambitiøst, men ikke ude af proportioner med Fællesskabets tidligere økonomiske resultater eller med det, der forekommer muligt inden for andre økonomier. Over de næste fem til ti år vil udbuddet af arbejdskraft i Fællesskabet formodentlig stige med omkring et halvt procentpoint om året. Denne stigning må hovedsagelig tilskrives den demografiske udvikling. Den erhvervsaktive befolkning forventes at vokse med ca. 0,3% om året, hvilket er langt mindre end i de sidste tyve år. I lighed med tidligere forventes erhvervsfrekvensen (0,7% om året) også at stige, så snart der igen står arbejdspladser til rådighed, hvilket tegner sig for resten af den forventede stigning i udbuddet af arbejdskraft. Fællesskabet behøver derfor en stigning i beskæftigelsen på et halvt procentpoint årligt blot for at holde arbejdsløsheden konstant. Indtil år 2000 betyder dette, at der må oprettes næsten fem millioner arbejdspladser alene for at hindre arbejdsløsheden i at stige. En nedbringelse af arbejdsløsheden til omkring det halve af det nuværende niveau (dvs. til 5-6% af den erhvervsaktive befolkning) inden år 2000 forudsætter, at der oprettes yderligere 10 millioner arbejdspladser.

Hvis erhvervsfrekvensen som følge af strukturændringer skulle stige hurtigere end de tidligere erfaringer tyder på, må enten målet for arbejdsløsheden nedjusteres eller ambitionerne med hensyn til jobskabelsen opjusteres.

Hvis målet på mindst 15 millioner nye arbejdspladser inden år 2000 skal nås, indebærer det, at beskæftigelsen stiger konstant med ca. to procentpoint om året fra 1995 og frem, så snart den nuværende afmatning er overstået, og dette er absolut et imponerende og ambitiøst mål.

Fra 1984 til 1990, dvs. en lidt kortere periode end perioden fra nuværende tidspunkt og indtil år 2000, var Fællesskabets økonomi i stand til at skabe over ni millioner nye arbejdspladser netto. Fra 1988 til 1990 var den gennemsnitlige årlige vækst i beskæftigelsen på 1,6%. Det foreslåede mål kræver et bedre resultat end dette år, men forskellen er ikke så stor, at det skulle være umuligt. Andre økonomier har endog opnået bedre resultater. USA oplevede f.eks. en gennemsnitlig årlig stigning i beskæftigelsen på 1,9% over den 17-årige periode, 1974-1990!

Fællesskabets umiddelbare politiske mål skal være at komme ud af afmatningen og genoptage jobskabelsen. Afsnit 1.6 omhandler dette mål. Hvilken politik der skal føres for at komme ud af afmatningen er i en vis grad betinget af vækstmønsteret på mellemlang sigt, der betragtes som det mest velegnede til at iværksætte den ønskede vækst i beskæftigelsen. Det vil derfor være nyttigt at fastlægge hvilket vækstmønster der bør tilstræbes på mellemlang sigt, før det fastlægges, hvilken politik der er nødvendig for at fremme et opsving, idet sidstnævnte skal være i overensstemmelse med førstnævnte.

Den nuværende afmatning medfører et stort nettofald i antallet af arbejdspladser (ca. fire millioner arbejdspladser forsvandt i 1992-1993). Men Fællesskabets nuværende arbejdsløshedsproblem har mere dybtliggende årsager. Den nuværende potentielle vækstrate kombineret med vækstens beskæftigelsesintensitet er ikke tilstrækkelig til at skabe den nødvendige stigning i antallet af arbejdspladser. Hvis vækstraten skulle ligge på nogenlunde samme niveau som den nuværende potentielle vækstrate (lidt over 2%), ville vækstens nuværende beskæftigelsesintensitet ikke engang medføre stigninger i beskæftigelsen, der holdt trit med stigningerne i udbuddet af arbejdskraft, og arbejdsløsheden vil derfor fortsat stige.

Et højere jobskabelsestempo kan opnås gennem forskellige kombinationer af hurtigere vækst og højere beskæftigelsesintensitet. Medlemsstaternes og EFTA-landenes bidrag omfatter en lang række foranstaltninger, der vil medvirke til at nedbringe arbejdsløsheden. Nogle foranstaltninger tager hovedsagelig sigte på at øge vækstraten, og andre på at øge beskæftigelseskomponenten, mens nogle få medfører positive virkninger på begge områder.

Det er hverken nødvendigt eller klogt at forsøge at fastlægge på forhånd, hvilken nøjagtig kombination af vækst og større beskæftigelseskomponent der bør opnås. Der skal gøres bestræbelser på begge områder samtidig. I betragtning af vanskelighederne med at gøre fremskridt på disse områder, der begge ligger uden for de politiske beslutningstageres direkte kontrol, er der ingen risiko for, at man går for langt i den ene eller den anden retning.

Der er dog betydelige forskelle i mulighederne for fremskridt hen imod en hurtigere bæredygtig vækst og i mulighederne for en højere beskæftigelsesintensitet. Desuden kan de sociale følger være vidt forskellige, og der må foretages en betydelig afvejning. Det vil derfor være rigtigt at undersøge, hvor realistiske de vigtigste alternativer er, og hvilke virkninger de har: moderat vækst og meget høj beskæftigelsesintensitet, og stærkere vækst og højere beskæftigelsesintensitet.

a) Moderat vækst og meget høj beskæftigelsesintensitet

Pessimisme med hensyn til chancerne for at opnå en højere vækst og bekymring med hensyn til de miljømæssige konsekvenser deraf har ført til den forudsigelse, at den nødvendige jobskabelse kun vil kunne realiseres gennem en forholdsvis beskeden vækstrate og en betydeligt højere beskæftigelseskomponent i væksten. Nogle finder det mere ønskeligt f.eks. at tilstræbe en tilbagevenden til vækstrater, der ligger i nærheden af Fællesskabets nuværende potentielle vækstrate (lidt over 2% om året) kombineret med en langt højere beskæftigelsesintensitet end den nuværende (en forskel mellem væksten i produktionen og væksten i beskæftigelsen på under et halvt procentpoint).

Dette synspunkt bygger på resultaterne i USA. I perioden 1973-1990 havde USA en vækstrate på 2,3% om året, men

- arbejdskraftproduktiviteten voksede med 0,4% om året, hvilket gav en vækst i beskæftigelsen på 1,9% om året i gennemsnit over de 17 år. Denne vækst svarede praktisk talt til væksten i udbuddet af arbejdskraft, der var langt større end i Europa og holdt arbejdsløsheden nede til et næsten konstant gennemsnit, der kun ændrede sig på grund af konjunktursvingninger (5,6% i 1972 og 5,5% i 1990). I samme periode steg reallønnen pr. beskæftiget med 0,4% om året mod 1,5% om året i Fællesskabet.

Det er dog uklart, om en stigning i beskæftigelsesintensiteten af den størrelsesorden, der kræves for at nå dette vækstmønster, er mulig under de nuværende økonomiske og sociale forhold i Europa.

En stigning i vækstens beskæftigelsesintensitet i Fællesskabets svarende til resultaterne i USA forudsætter, at der i stor målestok gennemføres foranstaltninger, som gør arbejdsgiverne mere villige til at ansætte folk, og navnlig:

- en større lønspredning i nedadgående retning for at reintegrere de markedsaktiviteter, der for øjeblikket er udelukket, fordi de er for dyre
- en nedsættelse af alle andre omkostninger forbundet med ansættelser eller opretholdelse af beskæftigelsen, f.eks. socialsikringsregler.

De sidste femten til tyve års erfaringer tyder på, at en sådan stigning kan være meget vanskelig at opnå. I 1980'erne blev der gjort visse fremskridt med hensyn til revision af de regler, der hindrer jobskabelsen, ligesom en betydelig løntilbageholdenhed sænkede den relative pris på arbejdskraft som en produktionsfaktor, men vækstens beskæftigelsesintensitet i Fællesskabet er stort set uændret (jf. figur 5). De fremskridt, der er gjort med hensyn til at forøge den, har formodentlig kun udignet andre modsatrettede faktorer, såsom produktivetsforøgelse, der skyldes indførelse af mere effektive produktionsmetoder og rationalisering som følge af gennemførelsen af det indre marked.

Et sådant vækstmønster vil desuden få betydelig indvirkning på lønudviklingen. Da der skabes mere beskæftigelse ved en given vækstrate, vil arbejdskraftproduktiviteten (real BNP pr. beskæftiget) pr. definition blive lavere. Som følge heraf bliver mulighederne for reallønsstigninger også mindre. I betragtning af behovet for at forbedre investeringernes rentabilitet, og i hvert fald for at forbedre Fællesskabets nuværende svage konkurrencemæssige stilling, skal bruttoreallønnen pr. beskæftiget holde sig praktisk talt konstant. Desuden kan budgetmæssig konsolidering føre til en nedgang i den gennemsnitlige nettorealløn.

En række andre makroøkonomiske følger må også understreges. Dette lavere vækstscenario vil også være mindre positivt for resten af verden, da det vil betyde langsommere stigninger i Fællesskabets import til skade for udviklingslandenes og de østeuropæiske landes eksport og indkomstudvikling. Desuden kan særlige foranstaltninger med henblik på en mere beskæftigelsesfremmende vækst have uønskede sociale aspekter.

Navnlig vil en større lønspredning i nedadgående retning medføre et betydeligt reelt fald i de laveste lønninger. Dette vil være umuligt uden en formindskelse af arbejdsløshedsunderstøttelsen og socialsikringsordningerne. Kombineret med en øget anvendelse af deltidsbeskæftigede vil det også, alt andet lige, gøre den nuværende indkomstfordeling mere ulige og i værste fald skabe en fattigdomsgruppe, der ikke kan leve anstændigt af deres løn, og dermed føre til en form for eksklusion, der er lige så ødelæggende som arbejdsløshed. Hvis den europæiske sociale models ånd skal efterleves, må der træffes modforholdsregler (f.eks. negativ indkomstskat for de laveste indkomstgrupper) med betydelige budgetmæssige konsekvenser.

b) Stærkere vækst og højere beskæftigelsesintensitet

Ovennævnte vanskeligheder tyder på, at det nødvendige jobskabestempo sandsynligvis bedst kan opnås gennem et vækstmønster, der kombinerer en moderat stigning i vækstens beskæftigelsesintensitet med en stærkere vækstrate. Hvis Fællesskabet f.eks. fra 1995 og frem kan opnå en stigning i vækstens beskæftigelsesintensitet på mellem 1/2 og 1 procentpoint (dvs. en forskel mellem væksten i produktionen og i beskæftigelsen på mellem 1 og 1 1/2 procentpoint mod ca. 2 procentpoint for øjeblikket) kombineret med en vedvarende vækstrate på mindst 3% om året, vil målet for arbejdsløsheden inden år 2000 også kunne nås. Stort set to tredjedele af de nye jobs vil skyldes stærkere vækst og den sidste tredjedel vil stamme fra vækstens højere beskæftigelsesintensitet.

Reallønnen pr. beskæftiget vil kunne stige moderat, men i betragtning af den deraf følgende stigning i beskæftigelsen (2%) vil den samlede realløn stige med 2 til 2,5% i faste priser. Dette vil dog blive begrænset noget på grund af den nødvendige budgetmæssige konsolidering, men vil stadig kunne give plads til en større reel forbedring i levestandarden og en tilstrækkelig forøgelse af det private forbrug.

Vækstrater af denne størrelsesorden er i overensstemmelse med et vækstmønster, der er miljømæssigt bæredygtigt. De vil nemlig kunne skabe ressourcer til nedbringelse af den nuværende forurening. Desuden vil større investeringer have positive miljømæssige virkninger, da de vil fremskynde indførelsen af nye og mindre forurenende metoder.

En stigning i vækstens beskæftigelsesintensitet af den størrelsesorden, der er planlagt i dette andet scenario, er ganske vist ikke let at opnå, men vil ikke forudsætte de drastiske foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de samme resultater som USA. Desuden kan den opnås, hvis de fleste af de involverede parter er enige om det, hvilket forbedrer chancerne for samtidig at gennemføre den makroøkonomiske politik, der er en forudsætning for en højere vækst.

Spørgsmålet om, hvorledes vækstens beskæftigelseskomponent kan forøges, behandles mere indgående i kapitel 8.

1.4. Vejen til større jobskabelse

En forøgelse af vækstraten, som Fællesskabets økonomi kan opretholde i mange år, og en forøgelse af vækstens beskæftigelseskomponent forudsætter en strategi baseret på følgende tre uadskillelige elementer:

- a) fastlæggelse og opretholdelse af **makroøkonomiske rammebetingelser**, der i stedet for at begrænse markedskræfterne, som det ofte tidligere har været tilfældet, støtter dem;
- b) bestemte strukturforanstaltninger med det formål at forbedre den europæiske industris **konkurrenceevne** og fjerne den stivhed, der begrænser dens dynamiske udvikling og forhindrer den i at høste det fulde udbytte af det indre marked; der bør fastlægges hensigtsmæssige rammebetingelser for udvikling af nye afsætningsmuligheder;
- c) aktiv politik samt strukturændringer på **arbejdsmarkedet** og i de regler, der begrænser ekspansionen i visse sektorer (navnlig servicesektoren), hvilket gør det lettere at ansætte folk og dermed forøger vækstens beskæftigelseskomponent.

De nødvendige strukturforanstaltninger vil blive drøftet i andre af hvidbogens kapitler. I dette afsnit henledes opmærksomheden på de vigtigste makroøkonomiske faktorer med henblik på at understrege en række vigtige konsekvenser og fastlægge nogle nyttige mellemsigtede politiske mål. Konklusionerne vil bidrage til fastlæggelse af de rammer, der skal indføres for at sikre, at foranstaltningerne på andre områder giver sig udslag i en hurtigere jobskabelse.

Hurtigere vækst er en nødvendig komponent i enhver strategi, der tager sigte på at begrænse arbejdsløsheden væsentligt. Om dette mål kan nås, afhænger af en række faktorer, som ikke alle er undergivet de politiske beslutningstageres direkte kontrol i Fællesskabet. En sund verdensøkonomi og opretholdelse af et åbent handelssystem er indlysende eksempler herpå. Men om der kan sikres en hurtigere vækst, afhænger i stigende omfang af, at der gennemføres den rette politik inden for Fællesskabet.

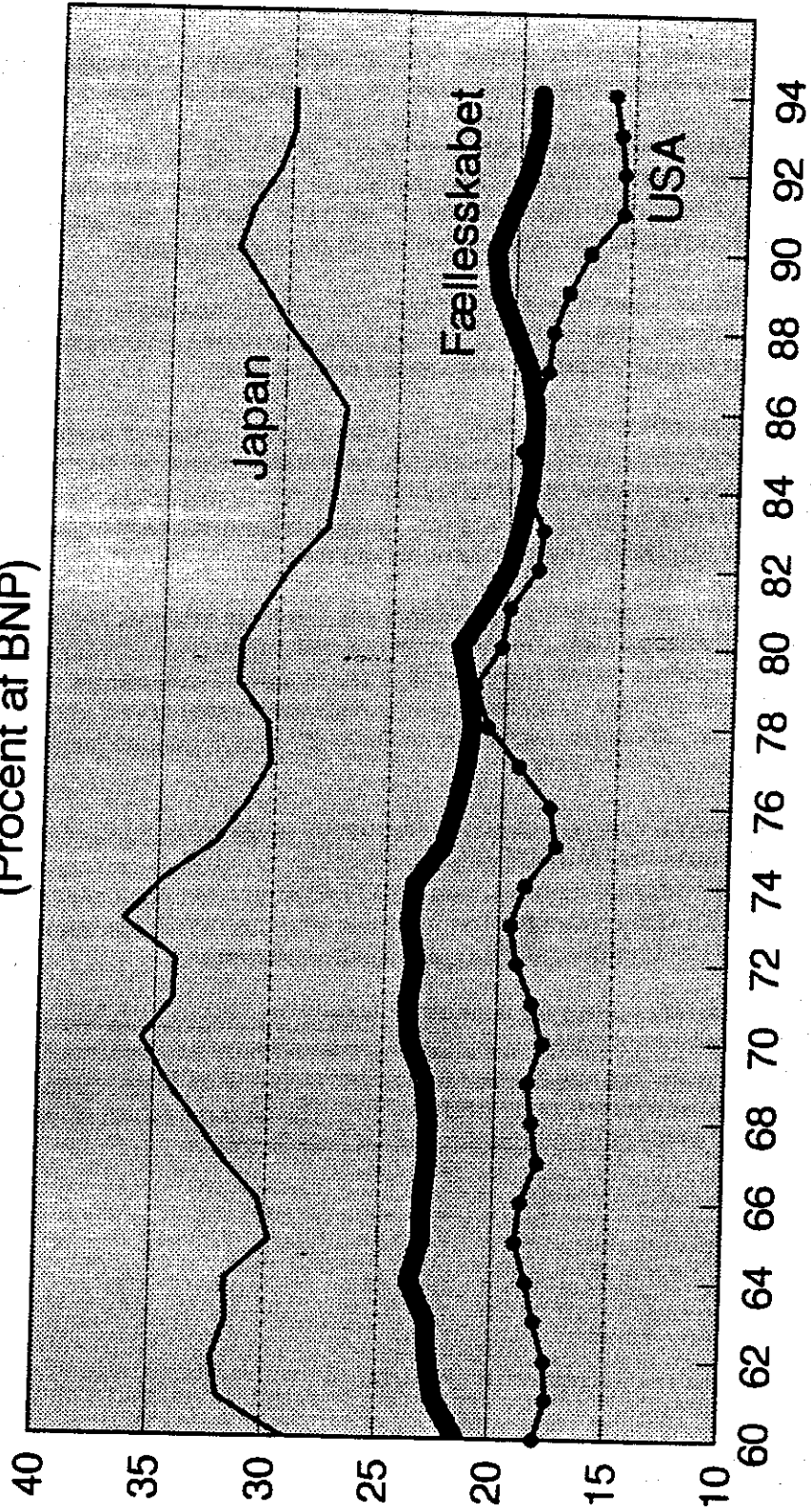
De politiske beslutningstagerere skal ikke blot forøge vækstraten, hvilket i forvejen er en afskrækkende opgave, men også sikre, at den højere vækstrate kan opretholdes i mange år, dvs. at væksten fra 1995 holder sig på det ønskede højere niveau indtil år 2000 og efter, og at der ikke opstår en overophedning som i 1989/1990. Dette indebærer en forøgelse af produktionskapaciteten i Fællesskabets økonomi, med andre ord en **forøgelse af den potentielle vækstrate**.

Da forholdet mellem kapital og produktion ændrer sig meget langsomt i tidens løb, forudsætter en bæredygtig stigning i produktionen en **stigning i det disponible kapitalapparat**. Dette forudsætter igen en stigning i investeringerne, hvilket i tidens løb vil føre til en langt højere **investeringsskvote** i BNP. Denne skal måske **stige fra de nuværende 19% til omkring 23-24%** (jf. figur 6). En ændring af denne størrelsesorden kan kun gennemføres over en lang årrække.

Figur 6

Investeringsandel : Fællesskabet, USA og Japan

(Procent af BNP)



Heldigvis kan Fællesskabets faktiske vækstrate nå op på målet på mindst 3% hurtigere end den potentielle vækstrate, fordi det i de første år vil være muligt at udnytte den ekstra kapacitet, som den nuværende periode med lav vækst har medført.

Den økonomiske politik skal derfor tage sigte på at skabe en højere vækstrate og samtidig at fremme investeringerne, således at de vokser hurtigere end forbruget. Denne forholdsvis langsommere reale ekspansion i forbruget er den pris, samfundet må betale i de næste par år for at sikre en mere ligelig adgang til beskæftigelse samt den generelle fremtidige velstand.

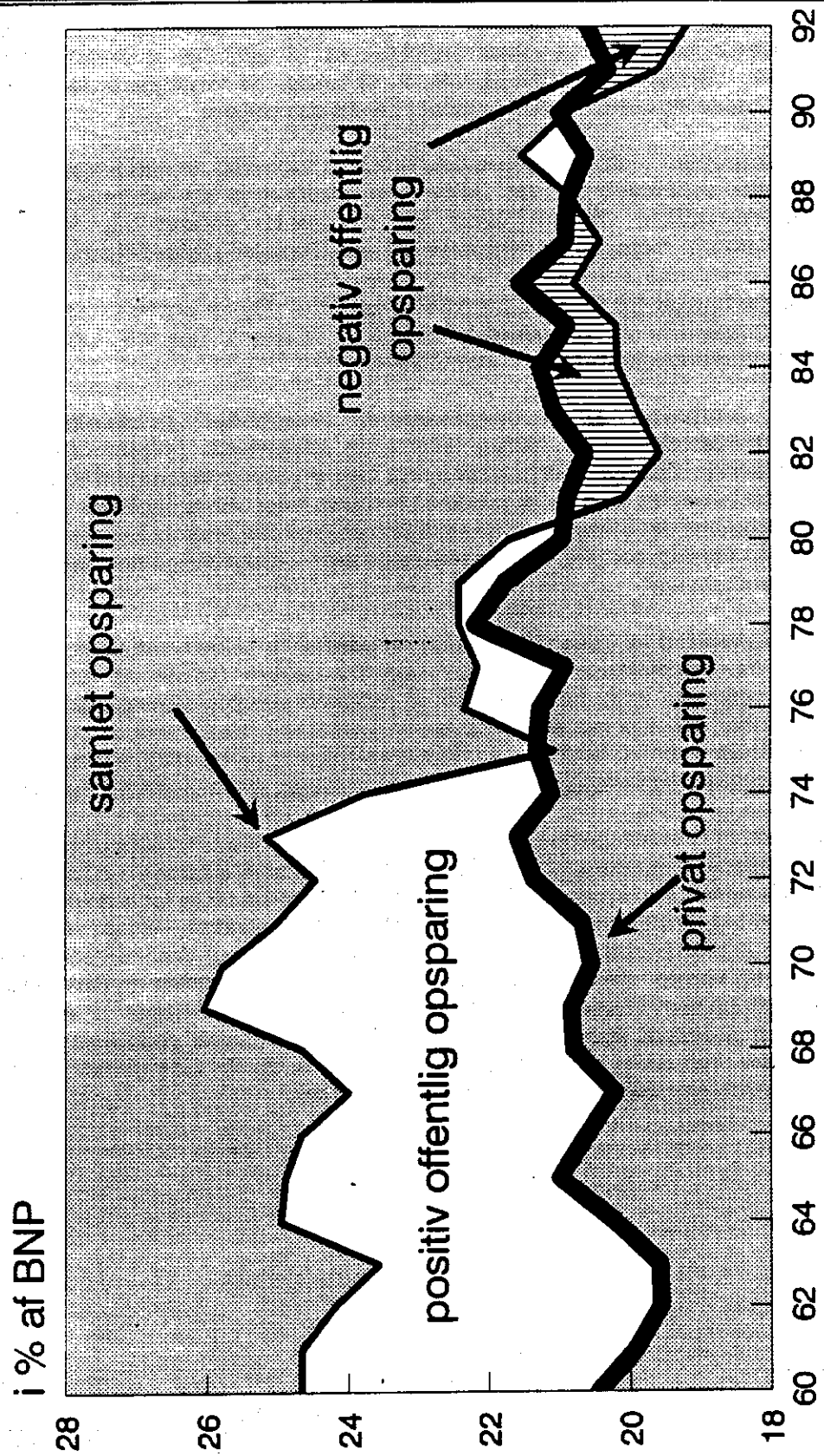
Øgede investeringer vil skabe positive resultater, der overstiger det mekaniske forhold mellem kapital og produktion som nævnt ovenfor. De vil f.eks. medføre, at der hurtigere anvendes ny teknologi i produktionsprocessen, hvilket fører til en mere effektiv og miljøvenlig produktion. Fællesskabsøkonomiens konkurrenceevne vil i vid udstrækning blive forbedret.

At skabe betingelser for en investeringsbåret vækst er dog en anden vanskelig opgave. Det er en nødvendig, men ikke en tilstrækkelig forudsætning, at investeringernes rentabilitet forøges. Men en forbedring af erhvervslivets tillid er nøgleelementet.

- i) **En forøgelse af investeringernes rentabilitet** forudsætter en fordeling af produktivetsforøgelsen mellem kapital og arbejdskraft. I størstedelen af 1980'erne steg reallønnen i Fællesskabet gennemsnitligt med et procentpoint mindre end produktiviteten. Dette kunne anvendes som en acceptabel fremgangsmåde for at opnå den nødvendige forbedring i rentabiliteten og konkurrenceevnen. Sammen med den forventede vækst i beskæftigelsen vil en sådan stigning medføre en konstant ekspansion i husholdningernes disponible realindkomst og i privatforbruget.
- ii) **En forbedring af erhvervslivets tillid** forudsætter en række andre foranstaltninger, der strækker sig fra opretholdelse af stabile makroøkonomiske forhold og en tilstrækkelig vækst i efterspørgslen til en beslutning om at fortsætte strukturtilpasningsprocessen og lancering af projekter, der viser regeringernes vilje og evne til at fremme væksten (yderligere liberalisering af handelen inden for GATT og en fuldstændig åbning af det indre marked, transeuropæiske net, langsigtede forskningsog udviklingsforanstaltninger, andre infrastrukturprojekter osv.).

En forøgelse af investeringerne skal, uanset hvorledes den sker, ledsages af en tilsvarende forøgelse af den samlede opsparingskvote for at hindre, at der opstår inflatoriske pres og store uligevægte på betalingsbalancen. Fællesskabet har for øjeblikket underskud på de løbende poster, mens dets stilling som en højt industrialiseret landegruppe gør et overskud berettiget, således at det kan overføre reelle ressourcer til udviklingslandene. Den nødvendige forøgelse af den samlede opsparingskvote skal hovedsagelig komme fra en forøgelse af den offentlige opsparring (nedbringelse af de offentlige underskud), da den private sektors opsparingsadfærd (husholdninger og virksomheder) er meget vanskelig at påvirke (jf. figur 7, der viser, hvor lidt den har ændret sig i tidens løb). Den forringelse af den samlede opsparring, der har fundet sted i Fællesskabet i de sidste 30 år, skyldes næsten udelukkende forringelsen inden for den offentlige sektor.

Figur 7 Den samlede opsparing i Fællesskabet



1.5. Politik til nedbringelse af arbejdsløsheden

De analyser, der er gennemført over en lang årrække, har indkredset mange politiske foranstaltninger, der påvirker vækstraten og vækstens beskæftigelsesintensitet. De fleste af disse foranstaltninger er allerede afprøvet og har til en vis grad vist sig at være vellykkede. Gennemførelsen af disse foranstaltninger er ikke smertefri, da de meget ofte indebærer en afvejning af de øjeblikkelige ulemper og de fremtidige fordele. Det er derfor ikke overraskende, at gennemførelsen af dem næsten altid er blevet indstillet eller ikke har været tilstrækkeligt længe.

Kombination af makroøkonomisk politik og strukturpolitik

En kombination af foranstaltningerne er også af stor betydning. Meget ofte vil den rigtige kombination give et bedre resultat end de enkelte foranstaltninger tilsammen. Desuden påvirker den **makroøkonomiske politik og strukturpolitikken** indbyrdes hinanden i vid udstrækning. Strukturpolitikken gør den makroøkonomiske politik mere effektiv ved afskaffelse af nogle af hindringerne for dens anvendelse; strukturpolitikens positive virkninger kommer dog kun til udtryk under sunde makroøkonomiske forhold, der muliggør større vækst, og endelig bliver gennemførelsen af strukturpolitikken lettere, når væksten er stærkere.

Den politik, der er nødvendig for at konsolidere væksten og forøge dens beskæftigelseskomponent, er i vid udstrækning sammenfaldende med den politik, der er nødvendig for at bringe Fællesskabets økonomi ud af afmatningen. Den nuværende alvorlige situation øger sandsynligheden for, at politikken vil blive gennemført med tilstrækkelig beslutsomhed. Men de politiske beslutningstagere må fortsat være sig bevidst, at der også er behov for en velegnet makroøkonomisk politik og strukturpolitik, når afmatningen er overstået.

Så snart det er fastlagt, med hvilken politik man bedst vil kunne nå det mellemfristede mål for en højere vækst med en højere beskæftigelsesintensitet, er det nødvendigt at vurdere, i hvilket omfang den desuden bidrager til det øjeblikkelige mål, nemlig at komme ud af afmatningen. Hvis den skulle vise sig at være utilstrækkelig, er det nødvendigt at undersøge, om det er muligt at iværksætte andre politiske foranstaltninger på kortere sigt uden at bringe de vigtigere mellemfristede mål i fare. Denne vurdering foretages i afsnit 1.6.

a) Strukturpolitik

Arsagen til den nuværende alvorlige krise er hovedsagelig, at der ikke er sket tilstrækkelige fremskridt med hensyn til tilpasning af Fællesskabets økonomiske strukturer efter de skiftende teknologiske, sociale og internationale forhold. Selv om der i 1980'erne blev opnået enighed om, at det var nødvendigt at fremskynde strukturændringer i stedet for at forsøge at forsinke dem, kunne det tempo, hvori den europæiske økonomi tilpassede sig ændringerne, kun lige holde trit med de største konkurrenters, med det resultat, at den stadig var særdeles sårbar over for konjunkturbageslag og eksterne chok. Ikke desto mindre er der i det seneste tiår opstået en ændringsmentalitet i Europa og en vilje til at foretage en fundamental nyvurdering af virksomhedernes resultater. For at opnå de bedste resultater skal de offentlige myndigheder dog nu støtte og fremme denne positive udvikling gennem afskaffelse af de resterende hindringer for en vellykket gennemførelse af virksomhedernes planer om ændringer. De to krav, nemlig højere produktivitet og flere arbejdspladser, kan kun opfyldes gennem industriens strukturtilpasning.

Strukturforanstaltninger hører fortrinsvis under medlemsstaterne. Mange af de områder, der har afgørende betydning for strukturtilpasningen og konkurrenceevnen, er dog enten påvirket af de forskellige fællesskabspolitikker eller behandles fortrinsvis på fællesskabsplan. Fællesskabet kan derfor spille en særdeles nyttig rolle ved at træffe egnede foranstaltninger på de områder, hvor det har hovedansvaret, nemlig handels- og konkurrencepolitikken.

Konkurrencemæssige forhold er af grundlæggende betydning for en effektiv ressourceallokering og stimulerer investeringsformyelse samt forskning og udvikling. Under økonomiske forhold, der ændrer sig hurtigt (globalisering af markederne, hastighed og omkostninger i forbindelse med teknologiske ændringer), er det dog nødvendigt, at virksomhederne foretager strukturomlægning og tilpasning i større omfang. Over for denne udfordring må de være i stand til at omstrukturere ensidigt eller bilateralt i samarbejde med andre virksomheder (fusioner, strategiske alliancer, osv.). Denne strukturomlægning kan lettes og fremskyndes ved en fornuftig anvendelse af de disponible instrumenter, såsom statsstøtte, virksomhedssamarbejde, osv. Der må skelnes mellem virksomhedernes og staternes konkurrencefremmende foranstaltninger og deres konkurrencebegrænsende praksis, der kan forsinke de nødvendige strukturtilpasninger.

Strukturforanstaltninger kan ligeledes bidrage til at skabe det rette erhvervs- og forbrugsklima ved at sikre, at den retlige infrastruktur, der danner grundlag for det indre marked, fungerer rimeligt og effektivt. Fællesskabet kan navnlig sikre, at de regler, der gælder for virksomheder og forbrugere, er stabile og forudsigelige og medfører den mindst mulige bureaukratiske byrde for virksomhederne, navnlig de små og mellemstore. Endelig kan Fællesskabet støtte, fremme og samordne medlemsstaternes bestræbelser på at fremskynde udbredelsen af forskellige teknologier i hele den europæiske økonomi; dette gælder f.eks. informationsteknologi og bioteknologi, der vil forme vort fremtidige samfund og er en nøglefaktor for den globale konkurrence i de kommende tiår. Disse politiske problemer vil blive undersøgt nærmere i de efterfølgende kapitler.

Fællesskabet har behov for et tilstrækkeligt grundlag for udvikling af nye afsætningsmuligheder. I Europa er visse sektorer traditionelt karakteriseret ved ikke-markedsmæssige serviceydelser eller offentlige ydelser, især når det drejer sig om at opfylde offentlige behov. Reformen, der tager sigte på at adskille de offentlige myndigheders forskellige funktioner med hensyn til udbuddet af sådanne serviceydelser - som producent, køber og regulerende myndighed - inden for sektorer som f.eks. sundhedsvæsen, telekommunikation osv., skal gøre det muligt bedre at opfylde brugernes behov med mindre omkostninger til følge for de offentlige finanser og med et markedsskabende potentiel.

Når man skal anbefale foranstaltninger til gennemførelse i medlemsstaterne, er det til tider ikke særlig nyttigt at udarbejde generelle erklæringer, da de individuelle forhold er meget forskellige. Krav om en bestemt type foranstaltning til løsning af et bestemt problem i et land, hvor dette problem er særdeles alvorligt, kan modarbejdes af private i andre lande, hvor problemet aldrig er opstået eller allerede er blevet løst. I de efterfølgende afsnit søges der klarlagt en række områder, hvor der kan træffes fælles foranstaltninger for det størst mulige antal medlemsstater. Henstillinger skal ses som en ramme for medlemsstaternes individuelle foranstaltninger.

De nødvendige strukturforanstaltninger vil blive behandlet i hvidbogens øvrige kapitler. Her skal blot nævnes, at der skal træffes foranstaltninger på følgende tre hovedområder:

- i) Økonomien som helhed bør gøres mere fleksibel. Især bør rammelovgivningen gøres mere erhvervsvenlig.
- ii) Der bør udvikles strategier, der kan skabe et effektivt arbejdsmarked, som kan tilpasse sig nye konkurrencemæssige situationer.
- iii) De internationale forhold skal holdes åbne, for at Fællesskabet kan deltage fuldt ud i udviklingen i de områder af verden, hvor der for øjeblikket er det største potentiale for en utilfredsstillende efterspørgsel, og hvor man sandsynligvis vil opleve den største vækstrate i det kommende tiår.

b) Makroøkonomisk politik

På det makroøkonomiske område består de politiske beslutningstageres hovedopgave i at fjerne de konflikter mellem de politiske mål, der har plaget Fællesskabet i de sidste tyve år, og især i de senere år. Hvis disse konflikter fjernes, vil det igen gøre vækst, beskæftigelse og real konvergens forenelig med prisstabilitet og nominel konvergens, ligesom det vil sikre, at udviklingen hen imod ØMU vil blive ledsaget af en større jobskabelse. Inden for stabile makroøkonomiske rammer vil markedskræfterne kunne få frit spil, og de muligheder, som det indre marked medfører, vil kunne realiseres.

På det makroøkonomiske plan vil det første mellemfristede mål være at fastholde en stabil pengepolitik. De pengepolitiske myndigheder har i de senere år grebet ind med foranstaltninger svarende til et inflationsmål på mellem to og tre procent. Det er nødvendigt, at budgetpolitikken og løn-situationen tilpasses dette mål snarest muligt og gøres forenelig med det. Renten vil falde, så snart inflationsforventningerne er stabiliseret, og der er udsigt til mindre budgetunderskud.

Desuden vil det være af væsentlig betydning at gøre samordningen af politikkerne mere effektiv og at opretholde valutakursstabilitet og ØMU-perspektivet. Dette vil bidrage til at styrke de makroøkonomiske rammers stabilitet, øge de politiske beslutningstageres troværdighed og hurtigere give mulighed for at høste det fulde udbytte af en monetær union. Gennemførelsen af en vækstorienteret strategi, som omtalt i dette dokument, vil gøre ønsket om valutakursstabilitet mere troværdigt.

Budgetpolitikken skal hovedsagelig bidrage til det mellemfristede mål, nemlig mere vækst og beskæftigelse, ved i) at skabe en holdbar gældsudvikling og ii) at bidrage til den nødvendige stigning i den samlede opsparing. Det første mål er nødvendigt for at formindske den byrde, som uligevægt i budgetpolitikken udgør for pengepolitikken og den skattemæssige fleksibilitet. Maastricht-kriteriet for budgetunderskud (under 3% af BNP) vil være et nyttigt referencepunkt for virkeliggørelsen af dette første mål. Med en tilbagevendende til stærkere vækst kan budgetunderskudskriteriet opfyldes af Fællesskabet som helhed inden 1997. Hvornår de enkelte lande kan nå dette mål afhænger af deres udgangsposition.

På længere sigt skal budgetpolitikken bidrage til øget national opsparing. Dette til forudsætte, at den offentlige opsparing forøges væsentligt, ligesom det vil indebære budgetunderskud på væsentligt under de 3%, der er fastsat som referenceværdi i Maastricht-traktaten (mellem 0 og 1 procentpoint).

Et væsentligt element i budgetpolitikken vil være vedtagelse af foranstaltninger til forbedring af den finansielle situation i socialsikringsystemet.

Lønninger. Der er udbredt enighed om, at der er behov for fortsat løntilbageholdenhed og de positive resultater, dette kan medføre. I en fælles udtalelse af 3. juli 1992 fremsatte arbejdsmarkedets parter på europæisk plan et fælles synspunkt med hensyn til en hensigtsmæssig lønudvikling: "Lønforhandlinger henhører under arbejdsmarkedets parter. Jo mere troværdig og socialt acceptabel den økonomiske politik er, jo lettere kan arbejdsmarkedets parter på forhånd tage lave eller faldende inflationstakter i betragtning i deres lønforhandlinger. Dette vil lette presset på pengepolitikken og bidrage til en sænkning af den korte rente. Desuden skal lønudviklingen tage hensyn til at de beskæftigelsesfremmende investeringer skal være rentable, og at virksomhederne skal være konkurrencedygtige på verdensmarkederne, samt til konsekvenserne af en fuldt gennemført økonomisk og monetær union. Den ikke-inflatoriske og bæredygtige vækstproces, der skabes herved, vil danne grundlag for stigninger i reallønnen, hvilket understreger den indbyrdes sammenhæng mellem den europæiske integrationsproces og den stigende levestandard." Vanskelighederne opstår, når disse generelle principper udmøntes i egentlige lønforhandlinger.

Der er klar uoverensstemmelse mellem centralbankernes stabilitetsmål og den tidligere og nuværende lønadfærd, som bærer en del af ansvaret for, at den korte rente fortsat er høj. Dette kan belyses med nogle simple beregninger. Under normale forhold kan nominallønnen pr. beskæftiget stige med et beløb svarende til de pengepolitiske myndigheders inflationsmål (2-3% som anført ovenfor) plus den del af produktivitetstigningen, der kan tilskrives arbejdskraften. I den nuværende situation skyldes produktivitetstigningen kun afskedigelser ud over faldet i produktionen og svarer ikke til nogen distribuerbar velstandsforøgelse. Nominallønnen pr. beskæftiget bør derfor ikke for øjeblikket stige med mere end 2-3% om året. På trods af et væsentligt fald for nylig er den nuværende tendens i visse medlemsstater og i Fællesskabet som helhed dog stadig højere end dette tal, hvilket giver de pengepolitiske myndigheder anledning til bekymring.

Det er en nødvendig forudsætning for tilbagevenden til vækst i den nuværende situation, at denne konflikt løses, men så snart Fællesskabets økonomi igen er inde i en vedvarende vækstperiode, er det vigtigt at sikre, at lønningerne fortsat stiger i overensstemmelse med stabilitetsmålet og behovet for at give mulighed for en forøgelse af investeringernes rentabilitet og konkurrenceevnen (tommelfingerreglen "produktivitet minus et procentpoint" som anført i afsnit 1.4). Det skal understreges, at disse fællesskabsdækkende regler bør give mulighed for en differentiering mellem medlemsstaterne, regionerne og de faglige kvalifikationer.

1.6. Ud af recessionen

Det første krav, der må stilles til den politik, der skal bringe Fællesskabet ud af afmatningen, er, at den opfylder målet for vækstmønstret på mellemlang sigt. På denne baggrund er det først og fremmest nødvendigt at genskabe tilliden for at komme ud af afmatningen. Virksomhedslederne, arbejdskraften og borgerne i almindelighed skal overbevises om, at myndighederne vil kunne korrigere den nuværende ubalance og i en lang årrække opretholde sunde og stabile makroøkonomiske forhold.

Dette kræver både makroøkonomiske foranstaltninger og strukturforanstaltninger. De makroøkonomiske foranstaltninger kan hurtigt ændre erhvervsforholdene, men strukturforanstaltningerne er af væsentlig betydning for forbedring af erhvervslivets tillid. Strukturpolitikens virkninger kan hovedsagelig mærkes på mellemlang sigt, men bestemte foranstaltninger er nu af vital betydning for at overbevise de økonomiske beslutningstagere om, at de igangværende foranstaltninger vil give resultater senere.

Desuden vil det være vigtigt at sætte et nyt og kraftigt skub i samarbejdsprocessen på internationalt plan. Hurtig gennemførelse af Maastricht-traktatens bestemmelser, afslutning af handelsforhandlingerne under Uruguay-runden og nye initiativer over for landene i Østeuropa og i den tredje verden vil være særdeles vigtige signaler.

Så snart opsvinget sætter ind, vil økonomien fuldt ud kunne høste fordelene af den strukturløsning, der har fundet sted i det sidste tiår, og af etableringen af det indre marked. Disse strukturforanstaltninger medfører væsentlige effektivitetsforbedringer, som i lavvækstperioder forbliver uudnyttede.

Hurtig forbedring af policy-mix'et

Lavere rente er et kraftigt instrument til fremme af Fællesskabets økonomi på kort sigt. Renten er allerede sænket væsentligt gennem de sidste tolv måneder. Men i betragtning af den kraftige afmatning for øjeblikket, er renten fortsat alt for høj i mange lande, især den korte rente. Under disse forhold er det første krav at skabe betingelser for en yderligere betydelig sænkning i den korte rente. Dette kræver hovedsagelig, at den forventede budget- og lønudvikling kan holdes inden for de pengepolitiske myndigheders stabilitetsmål. En sænkning af den korte rente, der ikke er berettiget ud fra budget- og lønsituationen, risikerer at blive udlignet af højere inflationsforventninger og en højere lang rente. På den anden side vil det få positiv indfyldelse på forventningerne, hvis troværdige planer om budgetmæssig konsolidering og aftaler om større løntilbageholdenhed realiseres, ligesom det kan sætte centralbankerne i stand til at sænke den korte rente tidligere, end det ellers er muligt.

En betydelig sænkning af den korte rente i Fællesskabet som helhed vil mindske spændingerne inden for den europæiske valutakursmekanisme og forbedre virksomhedernes finansielle situation samt de offentlige budgetter. Der er vide muligheder for en sænkning: renten kan nedsættes betydeligt i Tyskland, hvis der føres den rigtige politik, medens sænkningen i andre lande kan være endnu større, således at rentespændene kan reduceres. En yderligere væsentlig sænkning vil signalere over for de økonomiske beslutningstagere, at det værste er overstået, at pengepolitikken er blevet lempet så meget, som det er muligt, og at der ikke vil være noget at vinde ved yderligere at udskyde investeringsbeslutninger, der måske har været betinget af optimale finansieringsbetingelser.

En sænkning af den korte rente i Fællesskabet vil få positiv indvirkning på de europæiske virksomheders konkurrenceevne. Sammen med en genskabelse af tilliden vil dette udløse et eksport-/investeringsbetiget konjunkturopsving i Fællesskabet.

Budgetpolitik. Budgetpolitiske foranstaltninger afhænger af en vurdering af, hvilken indvirkning ændringer i den nuværende budgetpolitik vil kunne få på efterspørgslen og på erhvervslivets og forbrugernes tillid. I 1991 og 1992 tillod medlemsstaterne en forhøjelse af budgetunderskuddene, da man mente, at dette ville støtte den indenlandske efterspørgsel. I begyndelsen af 1993 blev der gjort yderligere bestræbelser på nationalt plan som led i Edinburgh-vækstinitiativet. Midt i 1993 nåede medlemsstaterne dog til enighed om¹⁾, at der ikke var noget råderum til stede på kort sigt: der var større sandsynlighed for, at en yderligere forhøjelse af budgetunderskuddene ville formindske den samlede efterspørgsel, gennem dens negative indvirkning på tilliden, i stedet for at forøge den. De anerkendte derimod behovet for konkrete troværdige konsolideringsprogrammer på mellem- og lang sigt.

Disse programmets umiddelbare mål skulle være at hindre en yderligere forringelse af budgetsituationen og at skabe mulighed for konsolidering, så snart opsvinget sætter ind. Hvor stram den nødvendige tilpasning skal være, vil afhænge af de enkelte medlemsstaters forhold, men bestræbelser i denne retning er nødvendige i næsten alle lande. Desuden bør alle regeringer i videst muligt omfang forsøge at føre udgifterne over på de poster, der har mere direkte indflydelse på vækstudsigterne, nemlig uddannelse, forskning og udvikling, infrastrukturinvesteringer osv.

Lønninger. I det foregående afsnit blev det understreget, at der er uoverensstemmelse mellem de pengepolitiske myndigheders inflationsmål og den faktiske lønsituation i mange lande. Jo hurtigere denne uoverensstemmelse fjernes, jo hurtigere kan den korte rente sænkes. I visse tilfælde er forskellen dog så stor, at fremskridt på dette område uundgåeligt vil tage en vis tid. Trepartsforståelsen mellem arbejdsmarkedets parter og regeringerne bør gennemføres, hvor det er muligt.

Etablering af en bred social enighed

En fortsættelse af ØMU-processen er et nøgleelement i etablering af et stabilt makroøkonomisk grundlag, som giver mulighed for en højere, bæredygtig vækst. Fællesskabet har længe erkendt den negative indvirkning, som ustabile valutakurser har på erhvervslivets tillid, og det er absolut nødvendigt at slå fast, at man kun kan høste fuldt udbytte af det indre marked i en monetær union. Disse betragtninger har ligget til grund for traktaten om Den Europæiske Union og er fortsat gyldige i dag på trods af de sidste tolv måneders krise inden for den europæiske valutakursmekanisme. En gruppe lande, der er så tæt sammenknyttet af et net af handelsmæssige og finansielle forbindelser som Det Europæiske Fællesskab, har brug for stabile monetære forhold, såvel internt som eksternt.

For at genskabe ØMU-processens troværdighed skal medlemsstaterne på ny bekræfte, at de tilstræber dette mål og lade handling følge ord. Samordningen af medlemsstaternes økonomiske politik skal gøres mere effektiv. Dette kræver, at der opnås den bredest mulige enighed om det politiske grundlag, der er skitseret i dette dokument, og at de enkelte medlemsstater medvirker i de bestræbelser, der må kræves af alle parter (ved anvendelse af en dialog mellem arbejdsmarkedets parter, hvor det er muligt). Beskæftigede skal overbevises om, at de foranstaltninger, der anbefales i dette dokument, vil fungere effektivt, og at den solidaritet, de viser ved at bringe visse ofre, i praksis vil medføre, at folk uden beskæftigelse får en reel chance. Øgede bestræbelser på at forbedre de offentlige finanser for at opfylde de kriterier, der er fastsat i Maastricht-traktaten, forudsætter en ajourføring af konvergensprogrammene, der fortsat er nyttige instrumenter for udvikling af en debat, der vil føre til en sådan enighed. De økonomisk-politiske retningslinjer, der skal afbøde de mangler, som er påvist i dette dokument, bør vedtages omgående, hvis erhvervslivets tillid skal genskabes.

En fællesskabsdimension

Om en sådan politik kan genskabe væksten afhænger dog af flere faktorer, som i større eller mindre udstrækning ligger uden for de politiske beslutningstageres kontrol; dette gælder især erhvervslivets og forbrugernes tillid samt resultaterne hos Fællesskabets største handelspartnere. Det er meget sandsynligt, at opsvinget vil være beskedent og tøvende i betragtning af den nuværende alvorlige situation og den omfattende budgetmæssige tilpasning, der vil være uundgåelig i mange lande. Dette kan nødvendiggøre en intensivering af de fællesskabsinitiativer, der blev vedtaget på Det Europæiske Råds møder i Edinburgh og København. I en situation, hvor erhvervslivets tillid er voksende, vil forskellige fællesskabsprojekter, som f.eks. de transeuropæiske net, omfatte initiativer, der kan mobilisere store finansielle ressourcer, hovedsagelig fra den private sektor, til finansiering af nyttige tiltag.

- 1) EPS af 8. juli 1993 og konklusionerne af EcoFin-mødet den 12. juli 1993.

II. KONKURRENCEEVNE

KAPITEL 2

BETINGELSERNE FOR VÆKST OG STØRRE KONKURRENCEEVNE

Kapitel 2

A. Styrkelse af den internationale konkurrenceevne

Skal beskæftigelsen fremmes i Fællesskabet, må virksomhederne opnå en international konkurrenceevne på åbne og konkurrenceprægede markeder på såvel europæisk plan som på verdensplan. De offentlige myndigheder i de enkelte lande og på fællesskabsplan har ansvaret for at sikre industrien de rette betingelser, give den klare og forudsigelige rammer og styrke dens internationale konkurrenceevne. Dette ansvar er nu indskrevet i traktaten om Den Europæiske Union. Siden 1991 har Ministerrådet vedtaget retningslinjerne for en industriel fællesskabspolitik med et sådant endemål.

Den store betydning af den såkaldte globalisering af økonomierne og markederne, som dækker en skærpelse af den internationale konkurrence som følge af, at der er opstået et potentielt enhedsmarked på verdensplan for et stigende antal varer, tjenesteydelser og faktorer, må tilskrives dette ansvar, som påhviler de nationale myndigheder og fællesskabsmyndighederne med hensyn til konkurrenceevnen. Der skal i stadig højere grad ræsonneres ud fra konkurrencemæssige fordele frem for komparative fordele. De komparative fordele svarer traditionelt til faktorudrustningen, såsom naturrigdommene, og er derfor forholdsvis stive. De konkurrencemæssige fordele hviler på mere kvalitative elementer og kan derfor i høj grad påvirkes af virksomhedsstrategierne og det offentlige politik. I den forbindelse bliver faktormobiliteten og evnen til at kombinere dem effektivt og skabe social konsensus om fordelingen af værditilvæksten meget vigtigere end den oprindelige faktorudrustning.

Fællesskabet vil være i stand til at opnå en betydelig styrkelse af sin internationale konkurrenceevne, hvis det gennemfører en omfattende udvidelse af investeringerne (jf. kapitel 1). Til dette formål råder det over store komparative fordele: arbejdskraftens potentiale og den sociale konsensus hvorved den kan udnyttes, dets store videnskabelige og tekniske viden, dets integrerede marked, tætheden og kvaliteten af dets infrastrukturer, styrkelsen af dets virksomheders finansielle strukturer, dets kulturelle mangfoldighed og store territoriale forskellighed. Inden for den immaterielle økonomi, der hviler på skabelse, udbredelse og udnyttelse af viden - som bliver et af de fremherskende træk ved det 21. århundrede - vil flere af disse konkurrencefaktorer spille en altafgørende rolle, hvis der skal skabes fornyet vækst og større beskæftigelse.

Gennemførelsen af det indre marked "uden grænser" den 31. december 1992 og styrkelsen af dets funktion, som anført i det strategiske program, sikrer, at virksomhederne får mulighed for at udnytte stordriftsfordele, reducere deres administrative og finansielle omkostninger, få bedre og mere konkurrencebaseret adgang til de private og offentlige markeder samt mulighed for at samarbejde bedre indbyrdes. Dette giver Fællesskabet et solidt og organiseret grundlag for at udnytte den nye problematik omkring den internationale konkurrenceevne.

Fællesskabet skal imidlertid også overvinde de handicaps, der har bidraget til at undergrave dets konkurrencemæssige stilling i forhold til USA og Japan i de seneste år. Foruden den makroøkonomiske uro, som har bidraget til en reel opskrivning af valutaerne i Fællesskabet, drejer det sig - som påpeget af medlemsstaterne - for det første om, at dets industrier er alt for ringe repræsenteret på de lovende markeder, såvel geografisk som med hensyn til produkter, og at dets virksomheder befinder sig i en uligevægtig situation over for visse dominerende internationale koncerner og de strategiske alliancer, som finder stadig større udbredelse. Demæst er de lovfæstede rammer alt for snævre, og de administrative og ledelsesmæssige traditioner præget af centralisering og opsplætning. Endelig fører det offentlige i mange tilfælde en alt for defensiv politik, hvor der ikke i tilstrækkelig grad tages hensyn til den globale konkurrence og de begrænsninger, den er forbundet med.

Industrien og de offentlige myndigheder må sammen forfølge fire overordnede mål med henblik på at sikre, at Fællesskabets industrielle konkurrenceevne resulterer i den størst mulige beskæftigelse:

- Styrkelse af de europæiske virksomheders deltagelse i den nye internationale konkurrencesituation, som er præget af indbyrdes afhængighed.
- Udnyttelse af de konkurrencemæssige fordele i forbindelse med dematerialiseringen af økonomien.
- Fremme af en bæredygtig udvikling i industrien.
- Reduktion af det misforhold, der består mellem udviklingen på udbudssiden og på efterspørgselssiden.

I dette kapitel analyseres Fællesskabets fordele og handicaps i forbindelse med disse udfordringer, og derefter beskrives de centrale elementer i en politik for den internationale konkurrenceevne.

2.1. Medlemsstaternes synspunkter

Blandt de elementer, der har størst indvirkning på fællesskabsøkonomiens konkurrenceevne, fremhæver medlemsstaterne især statsunderskuddets negative virkninger for investeringerne; funktionsforstyrrelser på arbejdsmarkedet, som - med hensyn til omkostninger, kvalifikationer eller fleksibilitet i organiseringen af arbejdet - resulterer i en manglende tilpasning af udbuddet af arbejde til efterspørgslen; en utilstrækkelig tilpasning af de nye teknologier kombineret med en manglende nyttiggørelse af resultaterne af den teknologiske forskning og udvikling, som fører til vanskeligheder med at koncentrere produktionen af varer og tjenesteydelser i avancerede sektorer med høj værditilvækst.

Flere medlemsstater anfører manglende fleksibilitet i markedernes funktion eller forvriddinger i ressourcetildelingen forårsaget af det offentliges indgriben, enten som følge af forskellige usmidige regler eller som følge af forskellige former for konkurrencebegrænsninger. Visse medlemsstater henviser til de større økonomiske byrder, der skyldes, at befolkningen bliver ældre, og en medlemsstat knytter forbindelse mellem konkurrenceevnen og det lavere gennemsnitlige antal præsterede arbejdstimer i Fællesskabet i sammenligning med de vigtigste partnere.

2.2. Fællesskabets konkurrencemæssige stilling i en globaliseret økonomi: fordele og handicaps

Fællesskabet har siden 1989 oplevet en stadig mere afdæmpet vækst i produktionen af varer og tjenesteydelser¹⁾. Selv om udviklingen i dets industrielle konkurrenceevne ligeledes giver anledning til bekymring, råder det dog over en række ikke ubetydelige fordele, som kan sætte det i stand til at vende denne udvikling og gå styrket ind i det 21. århundrede.

Handicaps

I den konkurrence, som hersker på verdensmarkederne, hæmmes Fællesskabets industri af forværringen i dets kommercielle konkurrenceevne og af en utilstrækkelig tilstedeværelse på de mest lovende fremtidige markeder, alt for begrænsede investeringer i F&U og en produktivitet, som stadig ligger under de største konkurrenters. De fleste medlemsstater stiller samme diagnose.

- a) Den kommercielle konkurrenceevne for industrien i Fællesskabet er blevet svækket siden 1980, således som det fremgår af den faldende tendens i eksport/import-forholdet (jf. figur 1).

I de seneste år har industrien i Fællesskabet ikke blot mistet markedsandele som følge af styrkelsen af de nye industrilande - hvilket kunne forventes - men den har også mistet markedsandele i forhold til USA og Japan. Situationen er forværret over for USA som følge af den ugunstige udvikling i valutakurserne.

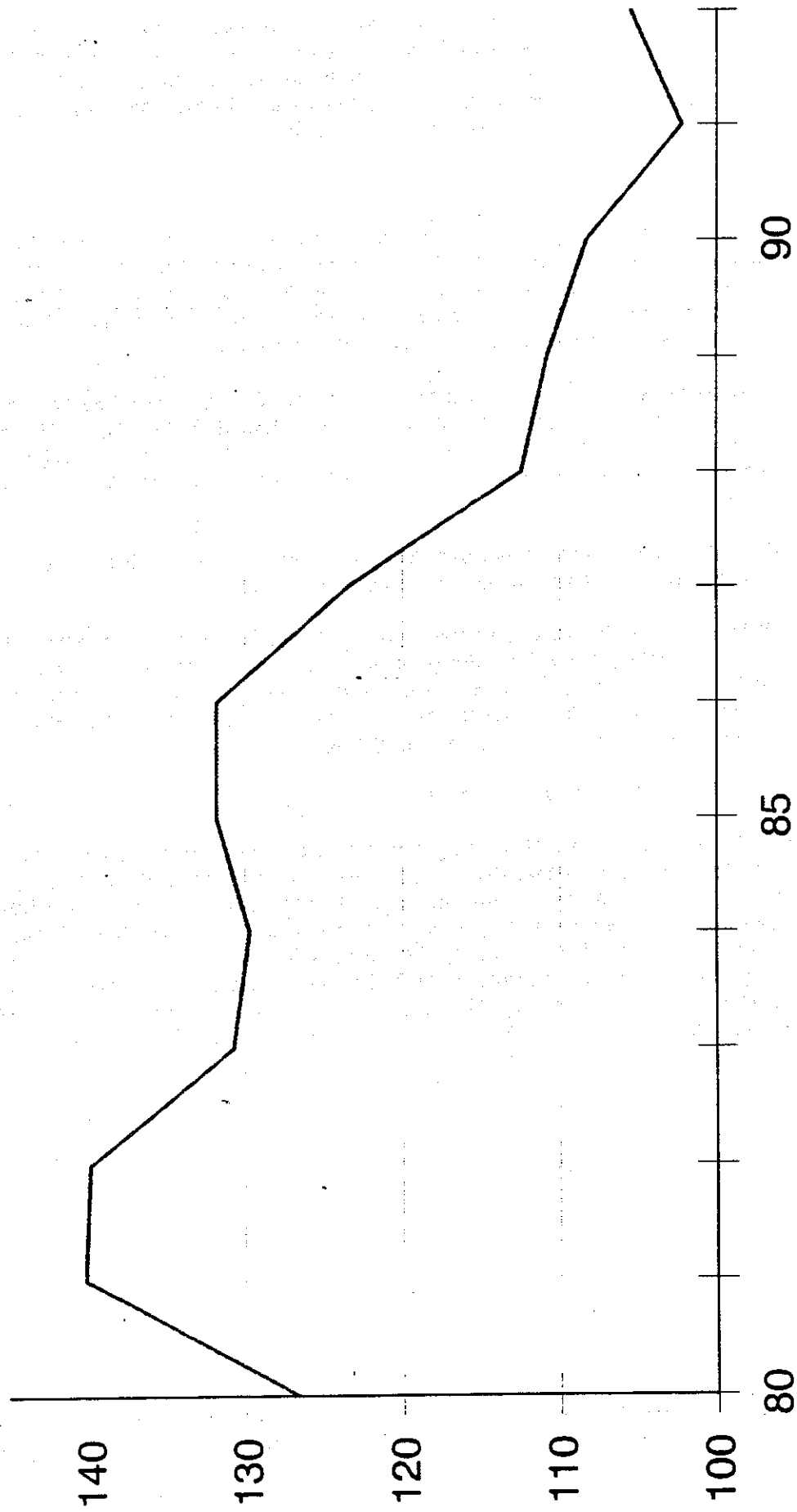
I forhold til Japan drejer det sig snarere om en mindre god tilstedeværelse på de lovende markeder. Den udvikling af markedsandelene, som Fællesskabets industri har oplevet, er blevet forstærket af de nye sydøstasiatiske industrilandes stigende andel af verdenshandelen.

Den kommercielle konkurrenceevne for industrien i Fællesskabet er ret uensartet. En stor del af industrien - to tredjedele med hensyn til aktiviteten - har mistet markedsandele mellem 1986 og 1991, dels som følge af en stigende import på Fællesskabets marked, dels som følge af tab på eksportsiden, eller som følge af en kombination af begge dele.

- b) Fællesskabets industri har forbedret sin stilling på markeder med langsom vækst (jernbanemateriel, bomuld, tekstil- og symaskiner, forskellige tekstiler, garverier, slagtning og tilberedning af kød, forarbejdning af korn, destillation af ethylalkohol), mens dens konkurrenceevne er svækket på markeder med høj værditilvækst, såsom kontorautomatisering, edb, elektronik, optiske instrumenter og medicinsk-kirurgisk udstyr. Dens struktur svarer derfor endnu ikke til strukturen på de mest lovende markeder i fremtiden. Denne udvikling er så meget mere uheldig, som dens markeder med høj værditilvækst er karakteriseret ved en stor stigning i arbejdskraftens produktivitet, høje lønninger og udbredelse af den teknologiske udvikling til de andre markeder.

Arbejdskraftens produktivitet i fremstillingsindustrien i EF ligger fortsat betydeligt lavere end i den amerikanske og japanske industri. Der er ingen tegn på, at forskellen i forhold til USA, som udgør mere end 10%, vil blive reduceret, og til trods for de fremskridt, der er gjort, er der fortsat en produktivitetsforskel mellem Europa og Japan på omkring 40%. Skal dette forspring indhentes, må der bl.a. ske en kraftig forøgelse af investeringerne. Væksten i produktiviteten spiller en afgørende rolle for den internationale konkurrenceevne, samtidig med at den giver mulighed for at forbedre levestandarden på nationalt plan. Der skal tages hensyn til såvel størrelsen som hastigheden af produktivitetsstigningen. De faktorer, der påvirker produktivitetsforøgelsen, er den teknologiske udvikling, investeringerne, kapacitetsudnyttelsesgraden, arbejdskraftens størrelse og kvalifikationer, administrative forhold, organiseringen af produktionen, udnyttelsen af sådanne ressourcer som energi eller råstoffer.

Figur 1: Eksport/import-forholdet



Kilde: EUROSTAT

- c) Der er et område, hvor der stadig skal gøres en stor indsats i Fællesskabet, nemlig med hensyn til virksomhedernes **investeringer i F&U**. Japan har haft den største gennemsnitlige årlige vækst i F&U-udgifterne i de seneste år (10%). Herefter følger Fællesskabet med 8,1% og USA med 7,9%. Det knæk, der er opstået i 1992 i virksomhedernes F&U-investeringer i Fællesskabet (og i Japan), er yderst foruroligende i så henseende (jf. figur 2).

Fordele

Fællesskabets industri har imidlertid en række store fordele, som skulle sætte den i stand til at tilpasse sig de nye betingelser for den internationale konkurrenceevne. Den har en begrænset gældsbyrde, og dens fortjenstmargen er af samme størrelsesorden som konkurrenternes. Den har været i stand til at omstrukturere sig sideløbende med gennemførelsen af det indre marked. Dens arbejdskraft er højt kvalificeret. Den råder over tætte og effektive infrastrukturer.

- a) **Virksomhederne i Fællesskabet har været i stand til at styre gældsætningen** i de seneste år, hvilket imidlertid er sket på bekostning af en forældelse af kapitaludstyret. Gælden ligger i øjeblikket langt under konkurrenternes. Virksomhederne i Fællesskabet er således forholdsvis mindre sårbare over for eventuelle rentestigninger, men de har tillige et forholdsvis mindre udbytte af et fortsat rentefald (jf. figur 3).

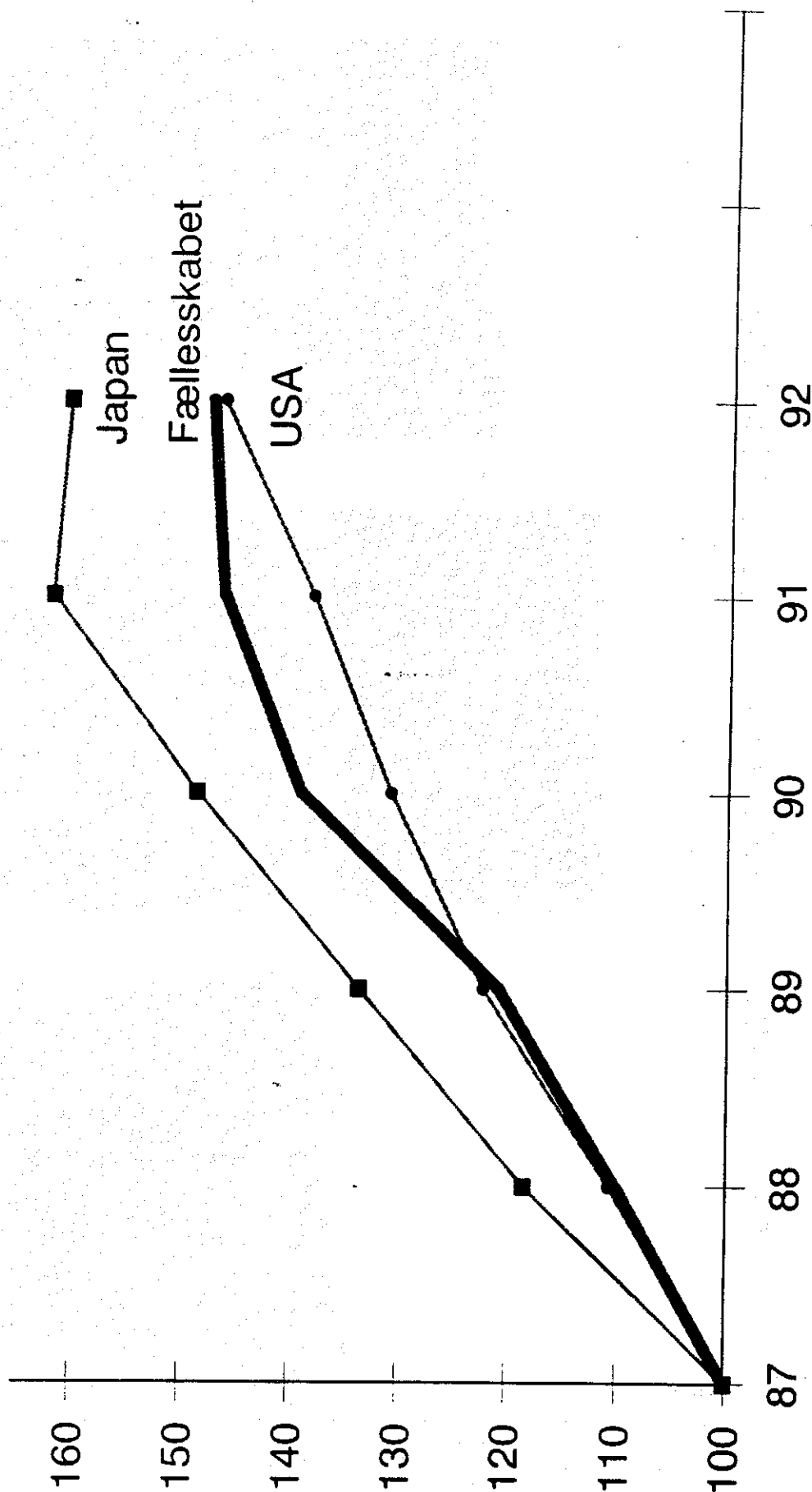
De japanske virksomheder har desuden store problemer med at tilpasse sig til det faldende forbrug og den stigende yens negative indvirkning på eksporten.

- b) Da konkurrencesituationen blev mere anspændt i slutningen af 80'erne, **reducerede virksomhederne i Fællesskabet og USA i betydelig grad deres fortjenstmargener**. De japanske virksomheder, som traditionelt opererer med mindre fortjenstmargener end deres konkurrenter i Fællesskabet, oplevede ligeledes et fald i fortjenstmargenerne, men i mindre grad. Denne udvikling har ført til en reduktion i forskellene mellem de tre regioner (jf. figur 4).

c) Lønomkostninger og konkurrenceevne

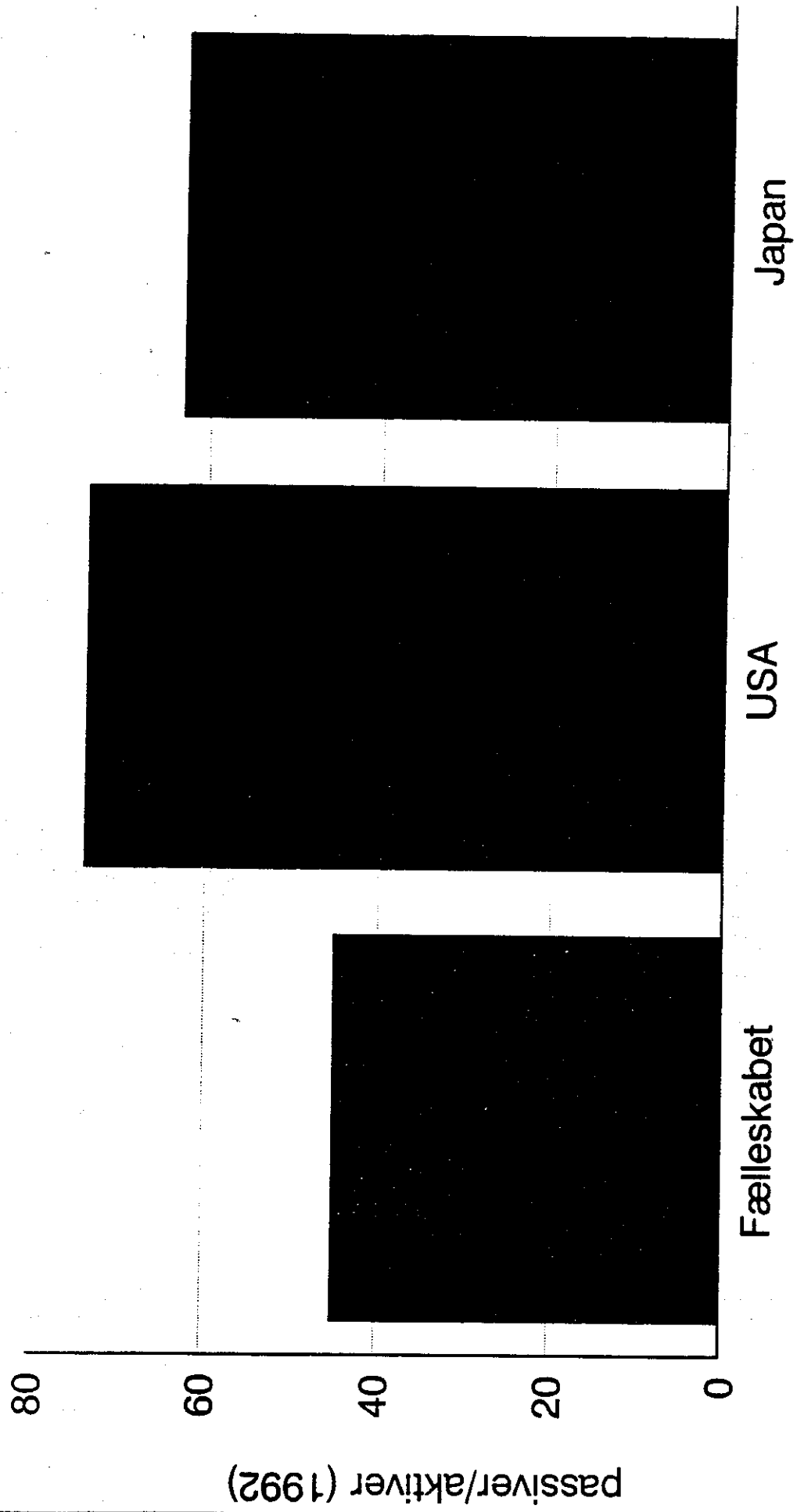
Lønomkostningerne er helt klart en vigtig faktor for den europæiske industris konkurrenceevne, men under ingen omstændigheder den eneste. Når man analyserer lønomkostningerne pr. produceret enhed, ser man på løn og andre arbejdsrelaterede omkostninger i forhold til arbejdsproduktiviteten. Det vil sige, at høje lønomkostninger kan kompenseres med høj produktivitet for at opretholde konkurrencemæssige fordele. Det er, når omkostningerne ikke står i forhold til produktiviteten, at problemerne med konkurrenceevnen opstår. I relative tal har de store svingninger i lønomkostningerne pr. produceret enhed sammenlignet med tallene for de vigtigste konkurrenter i 1980'erne været påvirket af omfattende svingninger i vekselkurserne mellem ECU'en på den ene side og dollar og yen på den anden side.

Figur 2: Væksten i F&U-udgifterne



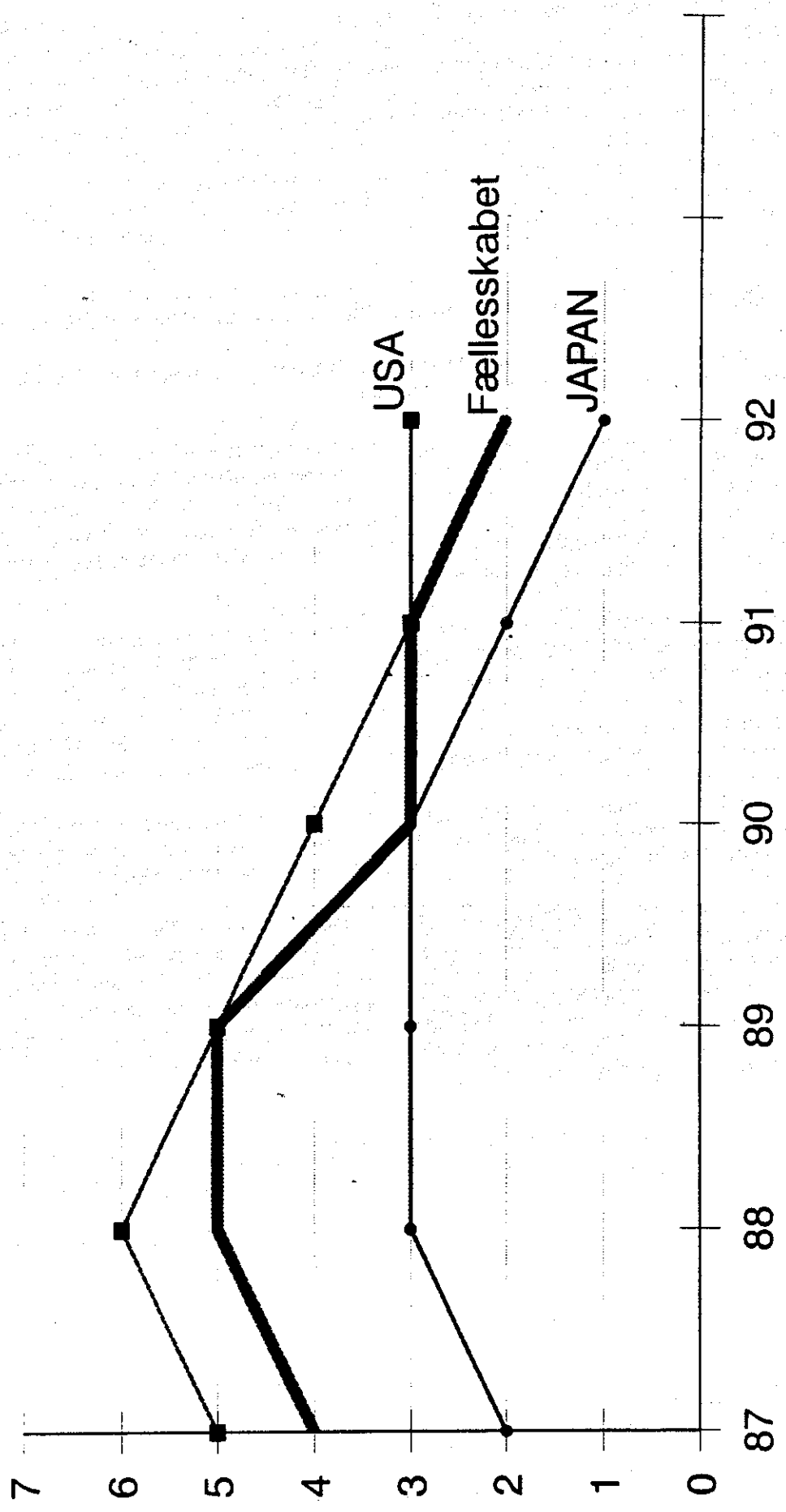
Kilde: DABLE

Figur 3: Virksomhedernes gældsætning



Kilde: DABLE

Figur 4: Udviklingen i fortjenstmargenerne



Kilde: DABLE

Lønomkostningernes indvirkning på konkurrenceevnen er ikke den samme som i andre udviklede lande og lande, der er inde i industrialiseringsprocessen. Ved at fokusere på ikke-økonomiske elementer som f.eks. kvalitet, service, design og kunder kan man bidrage til at opretholde konkurrenceevnen; men hensynet til de relative omkostninger, herunder lønomkostningerne, er fortsat af stor betydning. Hvis vi sammenligner os med nyindustrialiserede lande, især med dem, der lige er gået i gang med processen, som f.eks. Kina, er forskellen i lønomkostningerne imidlertid alt for stor, til at der kan opnås en særlig beskæftigelsesmæssig fremgang i Europa ved at reducere lønomkostningerne inden for fremstillingsindustrien. Kun ved høj produktivitet og bedre produkter vil Europa være i stand til at opretholde konkurrencemæssige fordele.

2.3. De centrale elementer i en politik for den internationale konkurrenceevne

a) Styrkelse af de europæiske virksomheders deltagelse i en international konkurrencesituation, som er præget af indbyrdes afhængighed

Som følge af internationaliseringen af økonomierne og markederne er det slut med at kunne opdele industri og geografisk område i skarpt adskilte og forholdsvis selvstændige afsnit. De europæiske virksomheder producerer i såvel Fællesskabet som på markederne i tredjelande. Deres konkurrenter har i stadig højere grad filialer i Fællesskabet. Der eksisterer en lang række aftaler mellem virksomheder på verdensplan i de seneste fem år har de store virksomheder hvert år indgået over 400 strategiske alliancer på internationalt plan.

De Europæiske virksomheder konkurrerer med internationale og polyvalente koncerner. Konturerne for de traditionelle industrisektorer bliver stadig mere udviskede. Dette er særlig tydeligt på området for "multimedia"-aktiviteter. Virksomhederne inden for telekommunikation, edb, forbrugerelektronik, programproduktion og netstyring påvirker hinanden gensidigt i en række yderst komplekse grupperinger og alliancer, som i høj grad kommer til at bestemme, hvorledes rigdommene - herunder de kulturelle - skabes og fordeles på en række særdeles lovende markeder i det næste årti.

Den industrielle globalisering gør det nødvendigt at finde en ny balance mellem konkurrence og samarbejde. Til dette formål synes nedenstående fire områder at være af særlig stor betydning, hvis der skal udformes en politik for industriens internationale konkurrenceevne:

- **Nyttiggørelse af de stærke sider af Fællesskabets industri**, hvilket er nødvendigt for opretholdelsen af de europæiske produktions- og innovationsmuligheder og for bevarelsen af en varieret industri, der kan skabe arbejdspladser, og som er fordelt på hele det europæiske område, herunder især på markeder med store udviklingsmuligheder, såsom sundhed, miljø, bioteknologi, multimedia og kultur. Der skal i forbindelse hermed tages hensyn til den udvikling, der skyldes globaliseringen af markederne, produktionen og de erhvervsdrivende samt industripolitikken hos Fællesskabets vigtigste konkurrenter.

- **Udvikling af en aktiv politik for industrielt samarbejde**, bl.a. med økonomierne i Østeuropa, som befinder sig i en overgangsfase, og med økonomierne i Stillehavsområdet, som er i hurtig vækst. For så vidt angår landene i Østeuropa er det nødvendigt med et hurtigt opsving i det industrielle samarbejde, hvis der samtidig skal sikres en hurtig modernisering af deres økonomier, en bedre arbejdsdeling inden for det europæiske område og en optimal udnyttelse af de gensidige fordele. Denne politik skal dels være baseret på en snævrere forbindelse mellem offentlig støtte og privat initiativ og dels på en hurtig indførelse af de juridiske rammer, investeringsbetingelser og garantimekanismer, der er nødvendige for vore virksomheders aktiviteter. For så vidt angår de berørte virksomheder kan den være ledsaget af en overgangsperiode, der giver mulighed for at gennemføre de nødvendige strukturtilpasninger på de bedst mulige betingelser. Hvad angår Stillehavsområdet kan de europæiske virksomheders tilstedeværelse på disse markeder i høj grad fremmes gennem en samordnet indsats fra de offentlige myndigheders side med henblik på at fjerne de hindringer af lovgivningsmæssig, administrativ og endog kulturel art, som hidtil har forsinket eller modvirket denne udvikling.

- **Indførelse af en sammenhængende og samordnet fremgangsmåde over for strategiske alliancer**, som - hvis de fik lov til at udvikle sig ukontrolleret - ville kunne føre til, at der skabes oligopolistiske situationer, som kunne skade den frie konkurrence på verdensplan. De industrielle og teknologiske alliancer, der bliver stadig mere talrige, vil påvirke alle markeder. De kompetente myndigheder bør derfor foretage en samtidig og samordnet vurdering af disse virkninger, indtil der er indført passende internationale regler, navnlig på konkurrenceområdet, således at Fællesskabet ikke stilles ugunstigt som følge af de strenge regler, det pålægger sig selv på dette område². Endvidere bør vore virksomheder have en række **smidige samarbejdsinstrumenter** til deres rådighed, bl.a. på det juridiske og skattemæssige plan, så de får mulighed for at udbygge de alliancer, der er nødvendige som modvægt mod visse af deres amerikanske og japanske konkurrenter.

- **Iværksættelse af målrettede foranstaltninger med henblik på at fjerne de hindringer, der ligger i vejen for markedernes funktion på områder, som virker stærkt hæmmende på de europæiske virksomheders afsætnings- og udviklingsmuligheder**. De europæiske virksomheders eksport- og etableringsmuligheder er i mange tilfælde slet ikke fuldt udnyttet som følge af de strukturelle vanskeligheder ved at trænge ind på visse markeder. **En nøjagtig indkredsning af disse barrierer for væksten og iværksættelse af punkttaktioner** for at fjerne dem kan føre til en væsentlig forbedring af fællesskabsindustriens muligheder for at afsætte produkterne på de pågældende markeder. I forbindelse hermed kan der eventuelt tages udgangspunkt i "Trade Assessment Mechanism", som er indført sammen med Japan med det formål at påvise grundene til Fællesskabets utilfredsstillende kommercielle resultater i dette land på de områder, hvor Fællesskabets industri ellers indtager en stærk konkurrencemæssig stilling på internationalt plan.

b) Udnyttelse af de konkurrencemæssige fordele i forbindelse med økonomiens stigende dematerialisering

Et lands rigdom er mere og mere baseret på skabelse og udnyttelse af viden. Det gælder om at få størst muligt udbytte af denne nye udviklingsmulighed, der åbner sig for vore virksomheder, og som er et område, hvor Fællesskabet har et stort forspring.

Dematerialiseringen af økonomien giver sig bl.a. udtryk i, at industrivirksomhederne gør visse aktiviteter udadvendte, og i at der sker en hurtigere vækst inden for tjenesteydelser. Den indebærer ikke, at fremstillingsindustriens betydning reduceres, idet den står centralt i denne udvikling og fortsat er afgørende for hele produktionssystemets konkurrenceevne.

De faktorer, som fremover vil få størst betydning for konkurrenceevnen, går langt ud over det relative niveau for de direkte omkostninger ved de forskellige produktionsfaktorer. Det drejer sig især om kvaliteten af undervisning og uddannelse, effektiviteten af industriens organisering, evnen til konstant at forbedre produktionsprocesserne, indsatsen inden for forskning og udvikling og den industrielle udnyttelse heraf, markedsforholdene, adgangen til konkurrencedygtige serviceinfrastrukturer, produkternes kvalitet og integreringen af konsekvenserne af de samfundsmæssige ændringer, f.eks. den forbedrede miljøbeskyttelse, i virksomhedsstrategierne.

Det drejer sig i endnu højere grad om evnen til at integrere alle disse elementer i sammenhængende strategier. 75-95% af virksomhedernes lønmasse går fremover til organisatoriske funktioner snarere end funktioner i forbindelse med den direkte produktion: edb, ingeniørvirksomhed, uddannelse, regnskabsvæsen, markedsføring, forskning. Organisatorisk kapacitet bliver derfor én af de afgørende faktorer for virksomhedernes konkurrenceevne.

Flere af disse faktorer, som f.eks. uddannelse, forskning og tjenesteydelser, kan opføres under begrebet "immateriel" investering. Den "immaterielle" investering må fremover prioriteres mindst lige så højt som den materielle investering i det offentlige politik. Den bliver ligeledes det centrale element i en varig, jobskabende og ressourcebesparende vækst.

Dette fører ikke til en forøgelse af det offentlige underskud, men forudsætter en række gennemgribende reformer:

- På skatteområdet: den relative vægt af de skatter og afgifter, der påhviler de faktorer, der er afgørende for konkurrenceevnen, må lægges om, således at man reducerer dem, der virker negativt på beskæftigelsen, og øger dem, der kan tilskynde til en mere effektiv og mindre forurenende udnyttelse af knappe ressourcer.
- Med hensyn til kriterierne for anvendelse af de enkelte landes og Fællesskabets finansielle instrumenter: der bør bl.a. ske en revision af kriterierne for godkendelse af støtte til industrien, idet virksomhederne under de fleste af de bestående ordninger tilskyndes til at øge kapitalintensiteten i produktionen og foretage en udvidelse af de materielle investeringer snarere end de immaterielle med henblik på at forbedre effektiviteten. Formålet er, at der skal kunne tages mere hensyn til skabelsen af værditilvækst og vækstens immaterielle indhold.
- Med hensyn til prioriteringen af anvendelsen af offentlige midler: investeringer i uddannelse, forskning, innovationsfremmende foranstaltninger og mere generelt i værditilvækstens immaterielle komponenter skal mindst sidestilles med traditionelle investeringer. Det drejer sig om at favorisere fremkomsten af nye generationer af produkter, som på bedst mulig måde udnytter alle tilgængelige teknologier på verdensmarkedet og den dynamiske forbindelse mellem innovationen i processerne, i produkterne og i organiseringen. En absolut betingelse er en styrkelse af virksomhedernes indsats på forskningsområdet og en større grad af udvælgelse med hensyn til støtte fra det offentlige.
- På lovgivningsområdet: der skal gøres en større indsats for at sikre, at det indre marked kan fungere effektivt, bl.a. gennem en lempelse og rationalisering af reglerne for at gøre det lettere at indføre de nye organisationsformer for arbejdet og tage afsked med "taylorssystemer". Det er nødvendigt at iværksætte en kvalitetspolitik, som er sammenhængende med Fællesskabets politik på standardiseringsområdet, for at udnytte den knowhow, der findes i Fællesskabets virksomheder, og undgå en opsplitning af markederne.

c) Fremme af en bæredygtig udvikling i industrien

En politik for forebyggelse af forurening, især gennem en generel udvikling af rene produkter og processer, vil ikke blot forhindre hurtigt stigende udgifter til oprydning, men også stimulere en hurtigere udbredelse af F&U-resultater. Det forspring, der vil opstå som følge heraf, vil bidrage til en styrkelse af den samlede konkurrenceevne i den europæiske industri.

Betydningen af den såkaldte miljøindustri som et industrielt marked i hurtig udvikling, er nu generelt anerkendt, og ifølge OECD-undersøgelser vil dette marked få endnu større betydning i dette årti. Det dækker ikke blot levering af varer og tjenesteydelser til virksomheder med henblik på forureningskontrol eller -bekæmpelse, men også miljøudgifter i forbindelse med en generel forbedring af produktionsmetoder og -produkter samt markederne for miljøvenlige produkter (grønne produkter).

I den nuværende globale konkurrencesituation svarer de anvendte teknologier og de organisatoriske krav i forbindelse med en heldig indførelse af rene teknologier ofte til dem, der forbindes med det nye produktionsmønster. Begrebet ren (f.eks. mindre energi, færre råstoffer) udgør en betydelig forbedring med hensyn til miljøvenlige produktionsprocesser og styrker de pågældende industriers konkurrenceevne.

Går man ud over produktionsprocesserne til produktmarkedene, er der tale om en yderligere dimension for den industrielle konkurrenceevne. Markedene for miljørigtige produkter kan have en igangsættende virkning for virksomhederne, idet de under alle omstændigheder rummer muligheder for fortjeneste. Efterhånden som der indføres strengere miljøkrav på eksportmarkedene, bliver indførelse af rene teknologier en betingelse for at få adgang til disse markeder.

For at fremme en bæredygtig udvikling i den europæiske industri bør Fællesskabet:

- foretage en væsentlig forøgelse og en samordning af F&U-indsatsen inden for rene teknologier
- udforme økonomiske incitamentter, som skal bidrage til at sikre, at F&U-resultaterne integreres i produkter og processer.

d) Reduktion af det misforhold, der består mellem udviklingen på udbudssiden og på efterspørgselssiden

Ligesom i forbindelse med de tidligere industrielle revolutioner må der konstateres et betydeligt misforhold mellem

- udviklingen på udbudssiden, som undergår en hurtig modernisering, der gennemføres ved hjælp af mere og mere effektive teknologier, hvilket medfører en hurtig stigning i arbejdskraftens produktivitet og følgelig frigør store menneskelige ressourcer; og
- udviklingen på efterspørgselssiden, som følger efter med en vis forsinkelse på grund af den mangel på fleksibilitet, der består i forbindelse med indkomstfordelingen, forbrugsmønstrene, den forholdsvis ringe åbenhed over for innovation, vækstens geografiske struktur og markedemes utilfredsstillende funktion.

Det er bydende nødvendigt, at forsøge at reducere dette misforhold, hvis man skal opnå den bedst mulige udnyttelse af de menneskelige ressourcer, der frigøres som følge af produktionsapparatets stigende produktivitet. Dette kan kun ske ved at bidrage til en udvidelse af fællesskabsindustriens afsætningsmuligheder gennem en politik, der på samme tid tager sigte på efterspørgslen, udbuddet og en forbedring af vekselvirkningen mellem udbud og efterspørgsel.

Hvad angår efterspørgslen indebærer dette:

- Iværksættelse af initiativer, der tager sigte på at fremskynde et tilrettelagt opsving i forbruget på verdensplan, og som vil kunne bidrage til at sætte gang i efterspørgslen til gunst for industrien i Fællesskabet.** Den manglende symmetri som følge af de store forskelle, der består med hensyn til markedernes åbningsgrad mellem de mest åbne zoner, hvor Fællesskabet befinder sig i første række, og dem, som af strukturelle eller politiske årsager opretholder et højt beskyttelsesniveau, giver sig udtryk i en kronisk mangel på vækst på verdensplan. Det er absolut nødvendigt med en målrettet støtte til de initiativer, der vedrører et tilrettelagt opsving i efterspørgslen, samt til en åbning og industriel modernisering i de beskyttede lande, hvis disse forspildte vækstmuligheder skal udnyttes.
- Undersøgelse af forskellige foranstaltninger, der kan iværksættes med henblik på at fremme udviklingen af nye markeder for varer og tjenesteydelser.** Det drejer sig bl.a. om de markeder, der er forbundet med en forbedring af miljøbeskyttelsen, hvor vore virksomheder er særdeles konkurrencedygtige, udnyttelse af bioteknologien og skabelse, forvaltning og udbredelse af informationer. I så henseende vil fremkomsten af "multimedia"-aktiviteter, der udnytter mulighederne i forbindelse med digitaliseringen af informationer i alle dens former (tekst, billede og lyd), medføre en række betydelige positive omvæltninger for de virksomheder og økonomier, som forstår at finde en plads på disse nye markeder³⁾.

Hvad angår udbudssiden er der behov for:

- Tilskyndelse til en strukturel tilpasning af Fællesskabets industri.** Dette indebærer, at de privatiseringsprocesser, der i stor udstrækning kan bidrage til at fremskynde disse tilpasninger, skal fremmes.

Det skal bemærkes, at Fællesskabets industri ikke i tilstrækkelig grad har udnyttet alle de muligheder, der er opstået i forbindelse med den hurtige udvikling på markederne i Asien og Latinamerika.

- Styrkelse af de små og mellemstore virksomheders dynamik.** Det siger sig selv, at det er vanskeligere og forholdsvis dyrere for SMV end for de meget store virksomheder at få solidt fodfæste i den globaliserede økonomi, få adgang til den teknologiske viden på verdensplan samt råde over de mest avancerede styringsteknikker og faglige serviceydelser. I støttepolitikken for SMV bør der således tages hensyn til disse nye begrænsninger, og denne politik bør derfor styrkes.

Endelig skal der tilskyndes kraftigt til en forbedring af vekselvirkningen mellem udbud og efterspørgsel:

- ved at lette mulighederne for partnerskab mellem de store virksomheder og deres underleverandører.** Et effektivt samarbejde mellem "samlere" og leverandører af løse dele er én af de væsentlige forudsætninger for at afkorte innovationsfristerne, optimere udgifterne til forskning og udvikling, reducere driftsomkostningerne, sikre teknisk ensartethed i produkterne og forbedre disses kvalitet. De foranstaltninger, der allerede er truffet i så henseende på initiativ af industrien, tegner sig yderst positive og fortjener større støtte fra det offentlige side.
- ved at sørge for bedre grænseflader mellem producenter og brugere.** Selv om der er tale om en retningslinje med generelt sigte, er den dog af særlig betydning på forskningsområdet. Den er forudsætningen for, at der hurtigere og mere håndgribeligt kan tages hensyn til markedets behov i FTU-politikken, og for, at der opnås større komplementaritet mellem EUREKA og Fællesskabets forskningsprogrammer. Forskningsindsatsen, som globalt set er utilstækkelig, må styrkes, gøres mere målrettet og udnyttes bedre i praksis. En større udbredelse af informationer og fremme af kontakterne mellem alle berørte parter inden for rammene af tværfaglige grupperinger er to nødvendige faktorer, hvis man på samme tid skal øge konkurrencen med hensyn til udvikling af teknologier og den effektive udnyttelse af disse.
- ved at sætte gang i udviklingen af konkurrencedygtige "klynger" ("clusters") af aktiviteter, der udnytter de regionale forskelle i Fællesskabet.** Det forhold, at "clusters", som forener de industrielle, teknologiske og territoriale fordele, har fundet større geografisk udbredelse i Fællesskabet, kan være af afgørende betydning for jobskabelsen. Det forudsætter, at alle berørte parter deltager aktivt, hvilket kan fremmes betydeligt gennem **strukturelle foranstaltninger** udarbejdet på fællesskabsplan og i medlemsstaterne. På dette som på de foregående områder bør man prioritere en horisontal og tværfaglig fremgangsmåde på tværs af sektorerne.

Disse retningslinjer er sammenfattet i vedlagte oversigt.

Konklusion

For at lægge grunden til denne politik vedrørende den internationale konkurrenceevne og for at sikre, at dens positive virkninger for beskæftigelsen viser sig hurtigst muligt, foreslår Kommissionen, at Rådet vedtager følgende målsætninger og retningslinjer:

- De offentlige indgreb på det industrielle område må omlægges og rettes mod horisontale foranstaltninger og mod de vækstmarkeder, hvor den europæiske industri har store udviklingsmuligheder:** Sundhed, miljø, bioteknologi, multimedia, kultur. Dette indebærer i øvrigt, at der fastsættes nøjagtige og korte tidsfrister for omstruktureringen af de aktiviteter, hvor markederne ikke rummer tilfredsstillende udviklingsmuligheder.
- De mekanismer og de kriterier for det offentlige indgreb, som bevirker et misforhold mellem styrkelsen af industriens konkurrenceevne og jobskabelsen, må revideres.** Til dette formål må skattebyrden omfordeles, således at man letter den del, der angår arbejdskraften, og øger den del, der angår anvendelsen af naturrigdomme. Kriterierne for tildeling af offentlig støtte bør revideres, således at der tages større hensyn til værditilvæksten og ikke tilskyndes til en unødigt forøgelse af kapitalintensiteten i produktionen. Lovgivningen må være gennemsigtig, stabil og forudsigelig.

- Fremme af immaterielle investeringer** bør prioriteres højt i den generelle investeringsstøttepolitik. Uddannelse, forskning og, mere generelt, viden bør behandles fuldstændig som investeringer. Dette vil få konsekvenser, bl.a. for reglerne på skatte- og regnskabsområdet.
- Der bør iværksættes en dynamisk politik for industrielt samarbejde**, i første omgang med østlandene og Stillehavsområdet. Indholdet af en sådan politik må fastlægges snarest muligt i samråd med de berørte private og offentlige foretagender og på grundlag af klart definerede gensidige fordele.
- Der bør snarest tages initiativer til at sikre en styrkelse af konkurrencen på markederne**. Der må formuleres en europæisk holdning, hvori man drager konsekvenserne af de mange strategiske alliancer, især på konkurrenceområdet, for at undgå, at der opstår dominerende stillinger på verdensplan. Der skal udarbejdes en mekanisme til lokalisering af problemer i forbindelse med markedernes funktion og til evaluering af disses konsekvenser for industrien med henblik på hurtigt at kunne påvise og fjerne de forhindringer, som de europæiske virksomheder stilles over for i den globale konkurrence.
- Der bør ske en styrkelse af samordningen af initiativer, der tager sigte på at fremme opsvinget i forbruget og styrke vekselvirkningen mellem udviklingen i udbuddet og efterspørgslen** såvel på internationalt plan som i Fællesskabet. Man skal først og fremmest udnytte alle til rådighed stående midler, især strukturpolitikken, til at fremskynde udviklingen af konkurrencedygtige "klynger" af aktiviteter, som udnytter Fællesskabets regionale fordele. Nettet for samordning mellem virksomhederne (SMV og store virksomheder, producenter og brugere, offentlige og private erhvervsforetagender) bør forbedres på en måde, som omfatter flere discipliner og sektorer. Endelig bør der iværksættes en europæisk kvalitetspolitik, som skal supplere standardiseringspolitikken og tage sigte på at fremme aktiviteter med høj værditilvækst.

**RETNINGSLINJER FOR EN POLITIK TIL STYRKELSE
AF DEN INTERNATIONALE KONKURRENCEEVNE**

MÅL	MIDLER
<p>1. Styrkelse af de europæiske virksomheders deltagelse i en international konkurrence-situation, som er præget af indbyrdes afhængighed.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> nyttiggørelse af de stærke sider af Fællesskabets industrier <input type="checkbox"/> udvikling af en aktiv politik for industrielt samarbejde <input type="checkbox"/> indførelse af en samordnet fremgangsmåde over for udviklingen af strategiske alliancer <input type="checkbox"/> iværksættelse af målrettede foranstaltninger med henblik på at sikre konkurrencen på markederne
<p>2. Udnyttelse af de konkurrencemæssige fordele i forbindelse med dematerialiseringen af økonomien.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> ændring af skattepolitikken for ikke at hæmme beskæftigelsen og for at tilskynde til rationel udnyttelse af knappe ressourcer <input type="checkbox"/> udvikling af en politik, der favoriserer "immaterielle" investeringer (uddannelse, forskning, teknisk bistand) <input type="checkbox"/> styrkelse af en politik, der tager sigte på at lempe og rationalisere reglerne <input type="checkbox"/> revision af kriterierne for anvendelse af de offentlige instrumenter for støtte til industrien med henblik på at give dem større indvirkning på forøgelsen af værditilvæksten og udvidelsen af beskæftigelsen <input type="checkbox"/> iværksættelse af en europæisk kvalitetspolitik
<p>3. Fremme af en bæredygtig udvikling i industrien.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> en væsentlig forøgelse og samordning af F&U-indsatsen inden for rene teknologier <input type="checkbox"/> udformning af økonomiske incitamenter, som skal bidrage til at sikre, at F&U-resultaterne integreres i produkter og processer
<p>4. Reduktion af det misforhold, der består mellem udviklingen på udbudssiden og på efterspørgsels-siden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Foranstaltninger med hensyn til efterspørgslen: <ul style="list-style-type: none"> · iværksættelse af initiativer, der kan befordre et tilrettelagt opsving i forbruget på verdensplan · fremme af udviklingen af nye markeder <input type="checkbox"/> Foranstaltninger med hensyn til udbuddet: <ul style="list-style-type: none"> · tilskyndelse til en strukturlpasning gennem støtte til privatiseringer · styrkelse af SMV's dynamik <input type="checkbox"/> Foranstaltninger til forbedring af forholdet mellem udbud og efterspørgsel: <ul style="list-style-type: none"> · fremme af partnerskaber mellem store virksomheder og underleverandører · forbedring af grænsefladene mellem producenter og brugere. · indførelse af samordningsnet med henblik på udvikling af konkurrencedygtige "klynger" af aktiviteter

1. I resten af teksten dækker udtrykket industri såvel varefremstilling som tjenesteydelser.
2. Jf. kapitlet om "Fællesskabet som en åben og pålidelig partner i verden".
3. Jf. afsnittet om "Et fælles informationsmiljø".

B. Fuld udnyttelse af fordelene ved det indre marked

Beslutningen om med vedtagelsen af den europæiske fælles akt at oprette et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital er isoleret set det betydeligste skridt, Fællesskabet har taget hen imod en rationel økonomi og højere velstand. **At føre dette ambitiøse forehavende** ud i livet er en væsentlig forudsætning for at opnå økonomisk vækst, en bedre konkurrenceevne og højere beskæftigelse i Fællesskabet.

Fællesskabet har nået de fleste af de mål, det oprindeligt satte sig for oprettelse af et fælles marked. Ét iøjnefaldende punkt, hvor Fællesskabet hidtil har fejlet, er, at der fortsat forekommer fysisk kontrol af personers frie bevægelighed, selv om de økonomiske konsekvenser af denne lakune formentlig er begrænset, fordi de økonomisk set mest betydningsfulde dele af fællesskabslovgivningen på dette område, nemlig anerkendelsen af etableringsfriheden og uddannelsesmæssige kvalifikationer, allerede er på plads.

Oprettelsen af et ægte fælles marked i Fællesskabet er dog ikke et spørgsmål om én gang for alle at gennemføre fællesskabslovgivning inden for en bestemt frist. Det er snarere et spørgsmål om løbende at sikre, at der så vidt muligt håndhæves fælles lovrammer for den økonomiske aktivitet, der om nødvendigt og i sammenhæng tilpasses konstant skiftende ydre omstændigheder. De enkelte virksomheders og borgernes beslutninger er det centrale element i et velfungerende fælles marked. Den opgave, Fællesskabet nu står over for, er at sørge for, at de ikke hindres i at udnytte det fuldt ud, og hurtigt at skride ind ved ethvert tegn på, at det ikke fungerer tilfredsstillende.

Medlemsstaternes synspunkter

At udnytte de muligheder, det indre marked indebærer, opfattes af medlemsstaterne som en vigtig faktor i forbindelse med at forbedre den europæiske økonomis konkurrenceevne. Liberalisering af de sektorer, der endnu ikke er blevet liberaliseret (specielt energi- og telekommunikationssektoren), udbygning af standardiseringsindsatsen inden for bestemte områder, forbedring af kontrollen med anvendelsen af foranstaltningerne til gennemførelse af det indre marked, fjernelse af fiskale hindringer og harmonisering af visse skatter og afgifter fremhæves som prioriterede opgaver. En lang række medlemsstater tillægger det stor vægt for det indre marked, at der skabes et gunstigt erhvervs-klima for virksomhederne; i denne forbindelse peger de på vigtigheden af, at de gældende administrative regler og procedurer forenkles, at der gennemføres omkostningseffektivitetsanalyser i forbindelse med nye tiltag, og at det undersøges, hvorvidt det er muligt at reducere de udgifter, de forskellige regelsæt pålægger virksomhederne.

2.4. Udvikling af et strategisk program

Kommissionen har derfor besluttet sideløbende med denne hvidbog at udsende et strategisk program for det indre marked, der giver en samlet oversigt over de prioriterede opgaver inden for dette område, og som skal sætte kursen for udbygningen af det fælles marked. Det strategiske program er opdelt i tre dele.

a) Færdiggørelse af lovgivningsprogrammet

Kommissionen vil presse på, for at der **snarest muligt træffes beslutning** om det begrænsede antal foranstaltninger fra hvidbogen fra 1985, der endnu ikke er opnået enighed om, og om nye initiativer, der skal sikre fri bevægelighed for personer.

Det må erkendes, at det indre marked endnu ikke er en realitet i visse sektorer, hvor den nationale lovgivning og eksklusive rettigheder hindrer markedsadgang og blokerer for konkurrence under enhver form. Inden for f.eks. energi-, telekommunikations- og postområdet er der blevet fremlagt forslag, men disse må formentlig strammes op for at sikre, at der sker en liberalisering, samtidig med at samfundshensyn, f.eks. hensynet om at tilvejebringe en service, der er tilgængelig for alle, fuldt ud skal tilgodeses, hvor dette er relevant. Der er endvidere behov for en yderligere liberalisering af transportsektoren, selv om der er sket betydelige fremskridt gennem de senere år.

b) Forvaltning af det fælles marked

Denne del af programmet har til formål at sikre, at de ordninger, der skal sikre, at lovgivning, der er vedtaget, finder fuld og effektiv anvendelse, er på plads, så borgere og virksomhederne i lige høj grad kan drage fordel af de muligheder, det indre marked frembyder. Der er ikke her tale om skrivebordsarbejde. Der er derimod tale om en fælles bestræbelse fra Fællesskabets medlemsstaters og virksomheders side på at undgå unødvendige udgifter, sikre lige konkurrence, opbygge tillid hos såvel producenterne som forbrugere - hvilket er en forudsætning for et økonomisk opsving - og garantere, at det fælles marked bliver en realitet.

De vigtigste opgaver er en **effektiv kontrol af, at fællesskabslovgivningen gennemføres i national lovgivning**, en styrkelse af det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne som led i anvendelsen og håndhævelsen af fællesskabsretten, anmeldelsesprocedurer for at forhindre, at der opstår nye hindringer for den frie bevægelighed, kontrol med de nationale gennemførelsesforanstaltninger og foranstaltninger til sikring af klageadgang i tilfælde, hvor fællesskabsretten overtrædes.

For at etablere et **administrativt samarbejde** er det endvidere nødvendigt, at der oprettes et effektivt, pålideligt og brugervenligt **kommunikations- og informationssystem mellem de nationale forvaltninger**. Indtil dette bliver fuldt funktionsdygtigt, er det økonomien som helhed, der må bære de unødvendige udgifter, der er resultatet af en ineffektiv forvaltning. Kravet er:

- hurtig, etapevis og omfattende indførelse af et elektronisk postforsendelsesnet
- en høj grad af koordination mellem de implicerede tretten forvaltninger
- en række ledsageforanstaltninger til sikring af driften og videreudvikling af nettet.

Det foreslås, at dette initiativ til etablering af et effektivt kommunikationsnet - **et nyt transeuropæisk net for effektiv forvaltning** - hurtigt føres ud i livet af de offentlige myndigheder i Fællesskabet, så vejen kan banes for opfyldelse af den prioriterede målsætning om at sikre en effektiv forvaltning af det indre marked, samtidig med at der ydes et direkte bidrag til at reducere virksomhedernes og borgernes udgifter.

c) Udbygning af det fælles marked

Det er nødvendigt at anlægge en dynamisk synsvinkel på det fælles marked, hvis Fællesskabets resultater på dette område skal fastholdes. Tredje del af det strategiske program tager således sigte på at sikre, at det indre marked kan **udvikle sig for at imødekomme nye behov**, og på at tage nye initiativer til sikring af, at der etableres et åbent marked af kontinentale dimensioner. Ikke alle disse initiativer vil have form af lovgivning; de omfatter også et nært samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne og mellem de offentlige myndigheder og den private sektor.

Følgende **målsætninger** nævnes i det strategiske program som havende afgørende betydning i denne forbindelse:

- en forbedret evaluering af effektiviteten i fællesskabsbestemmelser, herunder om nødvendigt initiativer til at forenkle dem
- etablering af et gunstigere erhvervs klima. Dette er det centrale element i programmet og omfatter initiativer til sikring af en forbedret konkurrenceevne, beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder, grænseoverskridende betalinger og direkte og indirekte beskatning, standardiserings- og kvalitetssikringspolitik og en pakke af foranstaltninger, der har til formål at hjælpe de små og mellemstore virksomheder med at drives mere effektivt. En resolut konkurrencepolitik og statsstøttekontrol er et af de allervigtigste elementer i bestræbelserne på at sikre større fleksibilitet i systemet og forbedre konkurrenceevnen
- fremme af oprettelsen af transeuropæiske net
- sikring af, at det indre markeds udvikling er bæredygtig. Det faste forsæt i traktaten om Den Europæiske Union om at skabe "en bæredygtig og ikke-inflationær vækst, som respekterer miljøet", skal modsvarer af initiativer på fællesskabsplan til at sikre, at de foranstaltninger, der træffes til beskyttelse af miljøet, er fuldt ud effektive og forenelige med det fælles marked
- tilvejebringelse af trygge rammer for borgere, arbejdstagerne og forbrugere
- større gennemsigtighed i det forberedende arbejde med fællesskabslovgivning, hvis der viser sig at være behov herfor.

2.5. Det indre markeds indvirkning på vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse

Det er umuligt i dag at vurdere den fulde virkning af samtlige de foranstaltninger, der er truffet for at virkeliggøre det fælles marked, fordi de endnu ikke fuldt ud er trådt i kraft. Selv om det indre marked endnu ikke har nået sit fulde potentiel, har troværdigheden og uafvendeligheden i processen alligevel haft en omfattende indvirkning på virksomhedernes adfærd. Økonometriske beregninger viser i gennemsnit, at ud af den samlede økonomiske vækst i perioden 1986-1992 har ca. 0,4% pr. år kunnet tilskrives integrationen i Fællesskabet.

Nedenstående punkter indikerer endvidere, at det indre marked fungerer som katalysator for et omskift i konkurrencemiljøet til fordel for forbrugene og for højere velstand i årene fremover:

- fjernelsen af formaliteterne ved grænserne letter samhandelen på tværs af grænserne, selv om lovgivningen om liberalisering af offentlige indkøb og om fjernelse af tekniske handelshindringer endnu ikke har haft fuld virkning
- fællesskabssamhandelens andel af den samlede samhandel har været støt stigende (importandelen er vokset fra 53,4% til 59,3% af den samlede samhandel i årene fra 1985 til 1992 og eksportandelen fra 54,9% til 61,3%)
- fjernelsen af kontrollen med kapitalbevægelserne har banet vej for en markant stigning i nogle medlemsstaters integration i de internationale kapitalmarkeder, hvilket vil fremme grænseoverskridende investeringer og lempe kreditrestriktionerne i nogle medlemsstater, som havde bidraget til højere kapitaludgifter i disse lande. Frie kapitalbevægelser er desuden en forudsætning for, at der kan ske en effektiv liberalisering af Fællesskabets markeder for finansielle tjenesteydelser. De direkte investeringer i form af fusioner og virksomhedsovertagelser i andre medlemsstater er steget kraftigt, nemlig fra 2190 i 1987 til 4553 i 1992
- virkeliggørelsen af det indre marked har været ledsaget af en kraftig vækst i de udenlandske direkte investeringer inden for Fællesskabet, som i høj grad har været koncentreret i de sektorer, der mest direkte er berørt af liberaliseringen af det indre marked
- programmet for virkeliggørelse af det indre marked har endvidere tiltrukket betydelig interesse fra investorer i tredjelande, navnlig fra selskaber fra USA, Japan og EFTA-landene
- en del af disse investeringer har givet sig udslag i en bølge af grænseoverskridende fusioner og virksomhedsovertagelser, hvilket tydeligt vidner om virksomhedernes hensigt om at etablere sig på handelspartnernes markeder
- inden for bank- og forsikringssektoren, hvor hindringerne for den grænseoverskridende samhandel har været særligt omfattende, er der tegn på, at der er ved at ske en dybtgående ændring i den grænseoverskridende konkurrence, hvilket er afspejlet i det stigende antal afdelings- og filialetableringer i andre fællesskabslande og i den stigende markedsandel på de nationale forsikringsmarkeder, samhandelspartneres virksomheder besidder

porteføjeinvesteringerne i medlemsstaterne fra andre dele af Fællesskabet er steget markant (fra 1983 til 1990 blev de femdoblet i UK, fordoblet i Frankrig og øget med halvanden gang i Tyskland)

der er tegn på, at afskaffelsen af de ikke-toldmæssige hindringer allerede har fremmet samhandelen og konkurrencen inden for Fællesskabet i de sektorer, der er mest berørt af programmet for det indre marked (transportmateriel, elektroteknik, forbrugerelektronik, kontorudstyr, værktøjsmaskiner). De tegn, der viser, at denne udvikling er i gang, er, at der er sket en stigning i den andel af medlemsstaternes handel, der er rettet mod andre fællesskabslande, og at den andel af det nationale forbrug, der imødekommes ved import fra andre fællesskabslande, er stigende. Denne udvikling indebærer, at tilstedeværelsen på de nationale markeder øges, og, i forlængelse heraf, at der øves større konkurrencemæssig disciplin på de indenlandske virksomheder.

I overensstemmelse med Rådets resolution af 7. december 1992 om, hvorledes det indre markeds funktion bedst kan sikres, vil Kommissionen gennemføre en undersøgelse af virkningen af det indre marked i perioden 1994-1996, hvor den relevante fællesskabslovgivning i videre udstrækning vil være i anvendelse. Undersøgelsen vil både fokusere på enkeltsektorer og de mulige makroøkonomiske virkninger.

2.6. Støtte af SMV's udvikling med henblik på at sikre et fuldt funktionsdygtigt indre marked

De potentielle muligheder, det indre marked indebærer, vil ikke kunne udnyttes fuldt ud, hvis ikke SMV-sektoren med dens dynamik er fuldt inddraget.

For mange SMV betyder realiseringen af det indre marked en ændring i de betingelser, hvorunder de opererer, uden at de dog altid gør sig klart, hvilke muligheder de har for aktivt at drage fordel af de muligheder, der frembydes, idet der ikke findes europæiske eller internationale rammer for deres afsætningsmarkeder eller produktionsprocesser.

Fællesskabet må derfor formulere en supplerende strategi, der skal have til formål at lette virksomhedernes og navnlig SMV's tilpasning til de nye krav, der stilles med hensyn til konkurrenceevne, så virksomhederne kan blive mobiliseret til at skabe vækst, øget konkurrenceevne og øget beskæftigelse.

SMV spiller en afgørende rolle i samspillet mellem vækst og beskæftigelse. De tegner sig ifølge den sædvanlige definition af SMV (virksomheder med mindre end 500 ansatte) for mere end to tredjedele af de beskæftigede i Fællesskabet (70,2%, hvoraf 29% er beskæftiget i virksomheder med mindre end 10 ansatte), for mere end to tredjedele af omsætningen i Fællesskabet (70,3%) og for mellem 65 og 85% af værditilvæksten i de lande, der foreligger relevante oplysninger om. De betragtes som den sektor, der har det største beskæftigelsesskabende potentiel. Kvalitativt set spiller SMV en vigtig rolle som udbyder af jobs til nytilkomne på arbejdsmarkedet, hvorunder de reelt varetager en arbejdskraftuddannende funktion og absorberer de mindst gunstigt stillede arbejdstagerkategorier på arbejdsmarkedet, idet SMV fortrinsvis rekrutterer unge, kvinder og ufaglærte, samtidig med de har en særlig løn- og produktivitetsstruktur.

Antallet af SMV, der må dreje nøglen om - et tal, der ifølge visse indikatorer synes at være stigende i de fleste medlemsstater - er dog en faktor, der giver anledning til bekymring med hensyn til mulighederne for at bevare og øge den samlede beskæftigelse.

Analyse/diagnose

SMV mangler dog ikke stærke sider til at modstå udviklingen i den økonomiske situation i Fællesskabet og specielt den nuværende recession i Europa og de øvrige industrilande.

SMV's stærke sider er dels deres tilstedeværelse på fremtidsorienterede markeder (inden for de aktivitetsområder, der er mindst følsomme over for den internationale konkurrence, servicesektoren, tilstedeværelse på nichemarkeder, udvikling af særligt nyskabende teknologier) og dels deres interne organisation (fleksibilitet på grund af deres forholdsmæssigt større brug af arbejdstagerkategorier som unge og kvinder og hyppigere anvendelse af særlige arbejdstidsordninger).

SMV's svage sider afhænger af deres strukturelle evne til at overvinde kompleksiteten i de administrative og lovmæssige rammer (administrative og lovgivningsmæssige forpligtelser, bl.a. over for de nationale myndigheder, i form af momsformaliteter og opkrævning af kildeskat og sociale bidrag hos de ansatte, udstedelse af nye miljøforskrifter og sociale forskrifter samt indførelse af et nyt standardiserings- og certificeringssystem som led i realiseringen af det indre marked, hindringer i forbindelse med udøvelsen af bestemte erhvervsaktiviteter, specielt inden for servicesektoren på grænsen mellem markedsmæssige og ikke-markedsmæssige tjenester), til at overvinde finansieringsvanskeligheder på trods af den kvantitative udvikling og øgede spredning i de finansielle instrumenter, der står til virksomhedernes disposition, til at overvinde kompleksiteten i driften af en virksomhed og udforme en strategisk planlægning, der primært kommer af, at de fleste ledelsesfunktioner i små virksomheder varetages af virksomhedsejeren selv, selv om han ikke altid har den fornødne specialviden hertil, idet lederen af en SMV går fra funktionen som producent til funktionen som leder.

Medlemsstaternes synspunkter

I de bidrag, medlemsstaterne har tilsendt Kommissionen som forberedelse til denne hvidbog, har de fleste medlemsstater fremhævet, at de lægger stor vægt på foranstaltninger, der tjener til at fremme SMV's aktiviteter og udvikling. Der er blevet fremlagt forslag om forbedring af SMV's adgang til finansiering, til forskningsresultater og til uddannelse. Medlemsstaterne påtænker at støtte underleverancer og samarbejde mellem SMV samt deltagelse fra SMV's side i informations-, rådgivnings- og samarbejdsnet. Derudover fremhæver nogle medlemsstater behovet for administrativ forenkling, bl.a. af de sociale, arbejdsmæssige og fiskale bestemmelser, og peger på måder, der kan fremme virksomhedernes jobskabelse, bl.a. gennem en bedre medregning af de direkte og indirekte lønomkostninger.

Dette tyder på, at medlemsstaterne er bevidste om, at der er behov for at forstærke den nuværende indsats, en indsats, som Fællesskabet vil kunne støtte. Dette kunne ske via det handlingsprogram, der blev vedtaget den 14. juni 1993. Men for at kunne leve op til medlemsstaternes og virksomhedernes forventninger skal programmet søge at opnå en "masseeffekt" gennem et partnerskab med medlemsstaterne, så effektiviteten, den indbyrdes sammenhæng og synligheden i foranstaltningerne til fordel for SMV forstærkes. I denne forbindelse vil nogle foranstaltninger kunne iværksættes af Fællesskabet i form af et integreret program.

2.7. Forslag til afhjælpning af situationen

Det er af afgørende betydning at opstille overordnede retningslinjer for de supplerende foranstaltninger. Fællesskabet bør søge iværksat i et bredt perspektiv, hvor der tages hensyn til SMV's behov på det indre marked og behovet for at styrke konkurrenceevnen.

Den overordnede målsætning for disse foranstaltninger skal være at **styrke SMV's evne til at fungere som lokomotiv for en dynamisk udvikling af det indre marked gennem en forbedring af deres konkurrenceevne** i lyset af de udfordringer, de står over for på nationalt plan, fællesskabsplan og internationalt plan, idet det i tilknytning hertil dels skal søges opnået at opretholde den samlede beskæftigelse i Fællesskabet ved at yde støtte til de bestående SMV og forny produktionsapparatet og dels at øge den samlede beskæftigelse ved at yde støtte til virksomheder med et kraftigt vækst eller beskæftigelsespotentiel.

For at støtte virksomhederne i forhold til den dobbelte udfordring, der består i at sikre en forbedret vækst og konkurrenceevne på den ene side og en øget beskæftigelse på den anden, kunne foreslås indgået en virksomhedsbeskæftigelsespagt.

Som led i et integreret program kunne sådanne foranstaltninger opbygges i to dele:

a) Opbygning af troværdighed på kort sigt omkring de potentielle muligheder, det indre marked indebærer for SMV

For at genoprette tilliden blandt virksomhederne, inden de mobiliseres til en styrkelse af deres konkurrenceevne og evne til at skabe arbejdspladser, er to typer foranstaltninger nødvendige:

- i) **identificere og derefter lette de fiskale, sociale, administrative, finansielle og andre byrder, der hindrer oprettelsen og bevarelsen af SMV.**

Det kunne foreslås, at medlemsstaterne og de organisationer, der repræsenterer SMV, iværksætter en **samordnet indsats**, der kunne have til formål at *undersøge, hvilke former for lovgivning der stiller sig hindrende i vejen for stiftelsen og udviklingen af virksomheder*; der kunne endvidere iværksættes en *informationsudveksling med hensyn til, hvilke metoder der bedst sikrer en forenkling og harmonisering af lovgivningen, samt udarbejdes foranstaltninger til forbedringer på visse prioriterede områder (f.eks. betalingsfrister, beskatning, overdragelse af virksomheder)*.

I betragtning af, hvor følsomme SMV er over for sociale og arbejdsmarkedsmæssige bestemmelser, vil dette spørgsmål blive tildelt særlig opmærksomhed, såvel ud fra det lovgivningsmæssige aspekt som ud fra aspektet om at gennemføre forenklinger i gennemførelsen af eksisterende bestemmelser, hvilket også omfatter oplysning om disse bestemmelser, således at der kan sikres større fleksibilitet i arbejdskraftanvendelsen, særlig for de meget små virksomheder.

I denne forbindelse kunne det overvejes hurtigt at tage initiativ til at flytte mere beskæftigelse derhen, hvor folk bor.

ii) forbedre finansieringsmulighederne for virksomhederne

På dette så vitale område for SMV drejer det sig i første række om at omsætte stats- og regeringschefernes konklusioner om en **styrkelse og bedre fordeling af de finansielle midler, der stilles til SMV's disposition** (finansieringsfaciliteterne vedtaget i Edinburgh og København samt beslutninger truffet i Bruxelles) i konkret handling. Der bør ligeledes tages initiativ til at **forbedre forholdet mellem finansieringsinstitutterne og SMV**, så der i højere grad stilles privat finansiering til rådighed for SMV og tilbydes en **bredere vifte af bedre tilpassede finansieringsinstrumenter**.

b) Udnyttelse af dynamikken på det indre marked med henblik på at forbedre konkurrenceevnen på mellemlang sigt

i) fremme virksomhedssamarbejde

Fællesskabet kunne overveje at udbygge sine bestræbelser på at fremme samarbejdet mellem virksomheder ved at tilbyde en finansiering, der går videre end den første fase, der består i partnersøgning. Fællesskabet har allerede udformet foranstaltninger, der primært tager sigte på at lette partnersøgningen og den første kontakt mellem virksomheder, hvor en passende opfølgning (på nationalt eller regionalt plan) gennem et vist tidsrum ofte kunne udbygge samarbejdsmulighederne mellem SMV.

En anden måde at støtte virksomhedssamarbejdet på kunne være at støtte SMV's bestræbelser på at deltage i virksomhedsnet, hvorigennem der søges etableret fleksible og specialiserede produktionssystemer. Der tænkes her specielt på de net af underleverandørvirksomheder, der oprettes som modvægt til de kraftige udsving i underleverandørvirksomhedernes relationer med deres hovedordregivere.

ii) forbedre kvaliteten af ledelsen i SMV

En forbedring af kompetenceniveauet hos virksomhedslederne for at overvinde SMV's strukturelle svagheder er en afgørende faktor i forbindelse med at bevare SMV's konkurrenceevne og derved deres beskæftigelsesskabende evne på lang sigt. Effektiviteten i de foranstaltninger, der allerede er iværksat, kunne øges kraftigt, hvis indsatsen i alle støttestrukturene blev koordineret og koncentreret om nogle enkelte nøgleområder, så ledere af SMV blev bevidste om, hvilke forandringer der er nødvendige for at varetage ledelsesfunktionen.

Det er nødvendigt i et samarbejde med medlemsstaterne og de konsulære myndigheder at opfordre til, at virksomhederne søger information, uddannelse og rådgivning, så de vanskeligheder, der specifikt kan opstå internt i en virksomhed, kan overvindes, idet passende rådgivning kan øge en virksomheds overlevelsessevne betydeligt.

Med henblik herpå skal alle de ressourcer, der findes i støttestrukturene for virksomhederne, mobiliseres. I denne forbindelse kunne Fællesskabet undersøge mulighederne for at forbedre udbuddet af direkte rådgivning til virksomhederne om de forskellige aspekter af deres løbende drift.

iii) støtte udviklingen af virksomheder med et kraftigt vækstpotentiel

De virksomheder, der har det kraftigste potentiel til at skabe et stort antal varige arbejdspladser, er - når der er tale om de mindste virksomheder - de virksomheder, der har vilje og evne til at udbygge deres aktiviteter, enten fordi det marked, de opererer på, endnu ikke er mættet, eller fordi de opererer på markeder, der endnu ikke er udforskede. Denne type virksomheder findes såvel inden for fremstillingssektoren som inden for servicesektoren, men den store opgave er at finde frem til dem.

Dette er kun muligt ved at opfordre virksomhederne selv til frivilligt at slå ind på en væstkurs. Der er gjort forsøg med forskellige formler, som kunne benyttes generelt, for at vække SMV til en frivillig indsats gennem enten en synergieffekt (deltagelse i "virksomhedsklubber") eller en kvalitetsauditmetode (f.eks. "Euromanagement"). Gennem samordning på fællesskabsplan og kvalitetskontrol vil det være muligt at give virksomheder, der deltager i en teknologikvalitetsaudit, forhåndsankendelse af deres evne til at deltage i FU&T-programmer på nationalt plan og fællesskabsplan.

iv) støtte beskæftigelseskabelsen i SMV i servicesektoren

Nylige undersøgelser af udbygningen af aktiviteterne inden for servicesektoren har vist, hvor stor betydning det har at forbedre produktiviteten inden for denne sektor, som i stedet for at skabe et beskæftigelsesproblem kunne være en afgørende faktor i forbindelse med at skabe vækst i virksomhederne i servicesektoren og forbedre industrilandenets fremtidige konkurrencestilling. Forholdet er nemlig det, at i stedet for at tale om produktivitetsforøgelse i klassisk forstand bør man tale om en forbedret effektivitet i ydelserne, dvs. en kombination af en kvantitativ udvikling og en forbedring af kvaliteten.

En sådan forbedring af effektiviteten i de udbudte ydelser er i første række betinget af, at servicevirksomhederne og deres repræsentative organer bevidstgøres og mobiliseres. Fællesskabet kan via sin anticiperende og ledsagende rolle i forbindelse med forandringer og i et samarbejde med de implicerede parter yde støtte til identifikation og udbredelse af modeller til aktiviteter inden for servicesektoren, som efter al sandsynlighed vil vinde udbredelse i fremtiden, men som ikke er blevet igangsat på grund af manglende forståelse fra isolerede iværksætteres side af markedet og dets potentielle eller af, hvilken teknologiudvikling der vil kunne ændre udøvelsen af og markedet for tjenesteydelser. Det vil ligeledes kunne yde støtte til udvikling af den professionalisme inden for serviceaktiviteter, der er nødvendig for at omsætte denne sektors vækst- og beskæftigelsespotentiel til konkret handling, bl.a. ved - fortrinsvis inden for rammene af dialogen mellem arbejdsmarkedets parter - at identificere erhvervsprofiler og tilbyde relevante erhvervsuddannelser, der fører frem til anerkendte eksamensbeviser.

2.8. Retningslinjer for et integreret program til fordel for SMV

Med henblik på inden for rammene af udbyggede partnerskaber at øge effektiviteten, den indbyrdes sammenhæng og synligheden i foranstaltningerne til fordel for SMV bør det undersøges, hvilke konkrete forslag der bedst muligt fører frem til et integreret program til fordel for SMV via et fællesskabsinitiativ.

Et sådant integreret program skal i første række opfylde tre målsætninger ud af de forskellige foranstaltninger, der er redegjort for ovenfor, og hvortil der hører en række foranstaltninger, som ikke kan iværksættes uden en passende finansiering, eller som i omfang vil blive begrænset af, om medlemsstaterne eller de implicerede parter har mulighed for at finansiere dem i deres helhed. Der er tale om følgende tre målsætninger:

1. forbedring af adgangen til finansiering og låntagning
2. støtte til virksomhedssamarbejde
3. støtte til forbedring af kvaliteten i ledelsen.

Programmet skal holde princippet om partnerskab mellem Fællesskabet og medlemsstaterne i hævd i form af samfinansiering af projekter inden for Fællesskabet, være fleksibelt med hensyn til den geografiske prioritering og gennemføres i et aktivt samarbejde med støttestrukturene for SMV.

KAPITEL 3

DE TRANSEUROPÆISKE NET

De transeuropæiske net

3.1. Baggrund

Det er klart, at blokeringer i netværkene ikke kun irriterer alle parter men også har store omkostninger for den europæiske produktivitet. Eksemplerne er mangfoldige. Der er flaskehalse og manglende led mellem de forskellige infrastrukturer; metoder og systemer har svært ved at arbejde sammen; lukkede og spredte telekommunikationsnet kan ikke kobles sammen. De europæiske netværk udgør ryggraden i det indre marked. Når de ikke fungerer tilfredsstillende, påvirkes konkurrenceevnen negativt i form af forspildte muligheder for at skabe nye markeder og som følge heraf skabes der også færre arbejdspladser, end hvad der potentielt er muligt.

En af de vigtigste opgaver er etablering af velfungerende net i hele Unionen, også ud over dens grænser. Det er absolut nødvendigt, at de offentlige myndigheder på alle niveauer og de private operatører gør en stor, fælles og vedvarende indsats. Mulighederne for at skabe arbejdspladser er store både direkte og på kort sigt gennem iværksættelse af de store projekter, der er foreslået, og gennem den varige, positive virkning disse projekter vil få for produktionsvilkårene i Europa.

Kommissionens analyse viser, at de samlede direkte investeringer frem til 1999 vil kunne nå op på 400 mia. ECU, hvoraf de 220 mia. ECU går til transportområdet, 150 mia. ECU til telekommunikation og 13 mia. ECU til transport af energi. Der er således tale om meget store investeringer. Men der er også brug for en stor indsats med hensyn til skabelse af arbejdspladser, økonomisk samhörighed og bidrag til den regionale udvikling.

Den alvorlige situation er også gået op for politikerne. Det viser det nye afsnit XII i traktaten om Den Europæiske Union. Her står der, at formålet med udviklingen af transeuropæiske net er at give unionsborgerne, de erhvervsdrivende og de regionale og lokale administrative enheder mulighed for fuldt ud at udnytte de fordele, som etableringen af et område uden indre grænser medfører, samtidig med at randområderne effektivt får forbindelse med de centrale områder. Det politiske skub kom fra Det Europæiske Råds møde i København. Her opfordrede det ikke kun Kommissionen og Rådet til at fremme vedtagelsen af retningslinjerne for aktionerne inden for transport, energi og telekommunikation samt undersøgelsen af Kommissionens forslag vedrørende datakommunikationsnettene, men det forlængede også løbetiden for lånefaciliteten fra Edinburgh ved at forøge bevillingen, således at der i visse tilfælde kan ydes fællesskabsfinansiering på op til 90%. Endelig understregede det den rolle, som erklæringen om interesse for Fællesskabet spiller i forhold til interventionerne fra Fællesskabets finanseringsinstrumenter. Det Europæiske Råd i Bruxelles den 29. oktober udvidede anvendelsesområdet for lånefaciliteten fra Edinburgh, således at den nu også omfatter transportudstyr.

Hidtil er der udarbejdet fire sæt oversigtsplaner for transport og et sæt for datakommunikation. For visse planers vedkommende er der allerede drøftelser i gang i Rådet, og Kommissionen har til hensigt hurtigt at fremlægge de andre forslag til oversigtsplaner. Der er fortsat store forhindringer for virkeliggørelsen af målene i traktatens artikel 129 B inden for rammene af "et åbent og konkurrencepræget markedssystem", som det er anført.

Der er brug for et ekstra skub fremad. Nettet kan - og i den foreliggende økonomiske situation, bør de - give mere ilt til systemet. Kommissionens analyse viser, at etablering eller virkeliggørelse af netværkene generelt går for langsomt fremad. Der er mange grunde hertil, og de afhænger i stort omfang af de særlige forhold, der gør sig gældende inden for de forskellige former for netværk.

3.2. Medlemsstaternes holdning

Medlemsstaterne er generelt enige om, at velfungerende infrastrukturer til lave priser er en væsentlig forudsætning for at fremme konkurrenceevnen; gennemførelsen af de transeuropæiske netværk skal sikre en bedre udnyttelse af det indre marked. Efter flere medlemsstaters mening er infrastrukturernes effektivitet afhængig af, at de kan kobles sammen på fællesskabsplan, at de liberaliseres samt at konkurrencen øges bl.a. inden for energisektoren og telekommunikation. Inden for transportsektoren anfører flere medlemsstater, at der bør gives prioritet til områder, som er overbelastede, og til transit, til forbindelser til randområderne, systemer til trafikstyring, kombineret transport og forbindelser med højhastighedstog.

Nogle medlemsstater understreger i forbindelse med udbygningen af nettet, at der bør findes løsninger, som er markedsorienterede, og at den private sektors deltagelse og finansiering bør støttes, samt at der bør ske en hurtig og optimal anvendelse af midlerne inden for de nuværende budgetbegrænsninger, samt at nærhedsprincippet bør overholdes i forbindelse med Fællesskabets indsats.

Visse medlemsstater understreger, at det er hensigtsmæssigt, at der ved udformningen af de transeuropæiske netværk tages hensyn til forbindelsen til landene i Central- og Østeuropa.

3.3. Fire hovedpunkter

Generelt er der fire hovedpunkter, der fremgår af Kommissionens analyse, og som er en forudsætning for de fremsatte forslag:

- Fællesskabets og medlemsstaternes finansielle situation giver praktisk talt ikke mulighed for en stigning i den offentlige finansiering, ud over hvad der allerede er planlagt. Kommissionens forslag tager hensyn hertil og medfører ikke nye offentlige finansieringsbehov;
- de nødvendige, massive investeringer i visse områder, bl.a. transportinfrastrukturer, gør nye former for partnerskab nødvendigt mellem privat og offentlig finansiering, støttet af en finansiell knowhow, som benytter sig af alle de forskellige finansieringskilder og -former;
- manglen på åbne og konkurrencedygtige markeder hindrer i forskellig grad en optimal udnyttelse af de eksisterende net og en supplerung af disse både i forbrugernes og operatørens interesse;
- den iboende træghed i procedurerne med hensyn til forberedelse, planlægning, godkendelse og evaluering skaber store forhindringer for gennemførelsen af vigtige projekter.

Medlemsstaternes bidrag afspejler som anført ovenfor det væsentligste i disse punkter. I alle bidragene understreges det, hvor vigtige nettene er, for at det indre marked kan fungere tilfredsstillende og randområderne kan tilsluttes, samt deres betydning for den økonomiske samhørighed i hele Fællesskabet. Der er også bred enighed blandt medlemsstaterne om, at det er ønskeligt at bidragene fra private investeringer øges og at finansieringsmulighederne udnyttes bedre. Det samme gælder fremme af den bedst mulige udnyttelse af nettene med hensyn til at sammenkoble disse og få dem til at arbejde sammen. Forskellige medlemsstater understreger betydningen af, at der skabes reelle markedsvilkår, eller at disse styrkes, samt nødvendigheden af at der tages hensyn til de finansielle perspektiver på fællesskabsplan samt nærhedsprincippet.

På baggrund af disse forhold bør hovedformålet med Kommissionens forslag være at **trække de private investeringer over i netværkene**, ved at Kommissionen bidrager med at skabe vilkår, der er fordelagtige og fremmer disse investeringer; dette kan bl.a. opnås ved at fjerne de eksisterende hindringer som f.eks. de langsomme procedurer på forskellige niveauer. De private investeringer kan også suppleres med forskellige former for offentlig finansiering, i det omfang der er behov herfor. Lykkes det at stimulere den private finansierings deltagelse, vil dette få en direkte indvirkning på væksten, konkurrenceevnen og beskæftigelsen i Fællesskabet, idet det vil betyde, at projekter, som ellers ikke ville blive gennemført, selvom de er nødvendige og "modne", eller som ville blive uforholdsmæssigt meget forsinkede, vil blive fremskyndet. På denne baggrund foreslår Kommissionen en pragmatisk løsning, som omfatter integrerede projekter.

De tre planlagte former for netværk har hver deres særlige kendetegn og lider under problemer, som kræver en løsning, der passer til de pågældende netværks funktionsvilkår. Disse løsninger gennemgås senere. Der er imidlertid også fælles træk, som gør det muligt at gøre en fælles pragmatisk indsats. I såvel de politiske som de økonomiske miljøer er der ret stor enighed om, at der er behov for at gennemføre disse netværk, og der bør derfor **skabes muligheder for et egentligt partnerskab mellem alle de aktører, der berøres af denne gennemførelse**. Der er tale om offentlige myndigheder på alle relevante niveauer i henhold til nærhedsprincippet, netværksoperatører, brugere, tjenesteydere, finansinstitutter, erhvervslivet. Alene antallet af aktører er i sig selv en udfordring, idet de skal lære at udnytte det, de har til fælles og løse det, der skiller dem ad.

Til hver type netværk svarer et partnerskab, hvis bestanddele er afhængige af de problemer, der skal løses og de mål, der skal nås. I forbindelse med problemerne med at finansiere transportinfrastrukturen bør der lægges vægt på et partnerskab, der giver de aktører, som vil kunne mobilisere de private investeringer, en central rolle. Hvad angår telekommunikation, skal der snarest skabes et partnerskab med brugerne af nettet, så der kan skabes de vilkår for udvikling af markedet, som vil kunne opfylde deres forventninger. For energiområdet skal partnerskabet bringe aktører sammen, som er i stand til at optimere nettets effektivitet, uden at den nødvendige konkurrence i denne sektor derved mindskes.

Dette partnerskab er kun en metode, hvis ekstra værdi består i, at den anvendes på fællesskabsplan, eller endog ud over dets grænser, når der bliver tale om en forlængelse af nettene. Det skal anvendes med forsigtighed, og én af de største vanskeligheder bliver at nå til enighed om de løsninger, der skal iværksættes. Hvis ovennævnte konstantering imidlertid deles generelt af alle, er der sikkert også vilje til i fællesskab at finde løsninger, hvis gennemførelse kræver foranstaltninger på alle beslutningsniveauer, fællesskabsplan, nationalt plan, regionalt plan, offentlige myndigheder, økonomiske aktører osv. Et tydeligt signal fra politisk hold vil gøre det muligt konkret at gennemføre dette partnerskab med henblik på så pragmatisk som muligt at behandle de problemer, man har fundet frem til.

De forskellige aktørers roller supplerer hinanden, og fra de offentlige myndigheders side er de defineret i de forskellige retsakter og administrative akter, som findes i medlemsstaterne. På fællesskabsplan fremgår ansvaret såvel som dets begrænsning i forhold til nærhedsprincippet af det nye afsnit XII i traktaten. Koordineringen mellem medlemsstaterne er vanskelig, og de forskellige elementer og støtteinstrumenter, som findes på fællesskabsplan, er omfattende og meget effektive.

Der bør tages initiativ til at samle alle de forskellige ansvarsniveauer og de nødvendige kompetencer og i fællesskab sammensætte deltagelsen for hver af de planlagte aktioner. Kommissionen ønsker at være katalysator i denne forbindelse.

Fællesskabet må spille en aktiv rolle for at frigøre de private investeringer inden for den nye, åbne ramme med større konkurrence, som det indre marked udgør. Selvom finansieringen og iværksættelsen af specifikke projekter skal aftales i hvert enkelt tilfælde, er det lige så vigtigt, at markedsvilkårene forbedres generelt inden for en positiv ramme, som fremmer såvel offentlige som private investeringer. Der bør overvejes forskellige foranstaltninger, som vil kunne bedre vilkårene på finansmarkederne, såsom en ny fremgangsmåde vedrørende garanti og forsikring inden for rammene af Den Europæiske Investeringsfond eller rentegodtgørelse for fællesskabslån, eventuelle skattelettelser for at tiltrække langfristet kapital eller muligheder for direkte finansiering. Kommissionen vil fremsætte forslag i denne forbindelse.

Fællesskabet må også være særlig opmærksom på, at der skal gives erklæringen om fælles interesse fornyet værdi. For at denne erklæring skal være synlig og få den ønskede virkning med hensyn til den private kapitalers disponibilitet, bør projekter, som har fået denne bemærkning, have særlig let adgang til Fællesskabets finansieringsinstrumenter, og der bør fastlægges en stram tidsplan for gennemførelsen af de administrative procedurer.

3.4. Transportinfrastrukturen: et finansieringsproblem

Der opstår især finansieringsproblemer inden for transportinfrastrukturen, som er et område, der er særligt vigtigt for beskæftigelsen i bygge- og anlægssektoren.

Frem til 1999 vil der være behov for 220 mia. ECU udelukkende til de transeuropæiske transportnet, dvs. 30-35 mia. årligt. Fællesskabet vil være i stand til at rejse 90 mia., iberegnet medlemsstaternes bidrag. Men i den finansielle situation, som medlemsstaterne befinder sig i, er det ikke tænkeligt, at restbeløbet kan finansieres via de offentlige budgetter. Og behovet for velfungerende net standser ikke ved Fællesskabets grænser, hvor det er absolut nødvendigt at forlænge nettene bl.a. i forbindelse med Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og den østlige del af dette. Differencen er lige så stor, som den er foruroligende. Og på trods af at opsparingen stadig ligger på et højt niveau, har det vist sig vanskeligt at få den private sektor til at investere i dette område. Der er forskellige årsager hertil. Hovedsagelig skyldes det flere forskellige former for risici vedrørende selve projektet, som bremser den private investors begejstring. Det er spørgsmål som gennemførlighed, teknisk levedygtighed, godkendelser, frister, konkurrence fra andre transportformer. Der er forskellige punkter, der skal afklares, de skal vurderes, og der skal drages konklusioner. Og det samme svar må der gives i forbindelse med den anden hindring, som udspringer af den første, nemlig usikkerhed omkring afkastet og dermed, om investeringen er rentabel.

Målet er således klart. Hvis overvejelser- og forberedelsesprocessen inden for rammene af ovennævnte partnerskab skal iværksættes allerede nu og på en effektiv måde, er det vigtigt, at man hurtigt når frem til en første liste over projekter, som både er af interesse for Fællesskabet, og som indeholder en mulighed for at mobilisere private økonomiske aktører. Med henblik herpå foreslår Kommissionen, at der anvendes følgende udvælgelseskriterier:

- **interessen for Fællesskabet** i forbindelse med projekter, som alle skal være indeholdt i styringsplanerne for de transeuropæiske net, som er forelagt eller som snarest forelægges, er indlysende for de nye forbindelser mellem medlemsstaterne, som har en strategisk karakter (f.eks. linjerne gennem Alperne og Pyrenæerne, linjerne over havet, forbindelseslinjerne med landene i Østeuropa); også for projekter, der sammenkobler nationale net, og sikrer, at de kan arbejde sammen, og at der er adgang til nettene, herunder overgang fra et system til et andet, samt for projekter, der tager særlig hensyn til de lande, der er beliggende i EF's randområder;
- **finansieringsmulighederne** for disse projekter bør omfatte støtte fra private investeringer, hvis eventuelle deltagelse afhænger af en risikoevaluering for hvert projekt eller hver serie af projekter på samme net;
- der gives prioritet til projekter, som forventes iværksat med kort varsel, og som er tilstrækkeligt forberedt, og hvis gennemførlighed er undersøgt.
- **den økonomiske betydning** i form af antal nye arbejdspladser og virkning for industrien er absolut nødvendig i denne forbindelse, og også hvad der ligger ud over selve projektets økonomiske levedygtighed. I denne forbindelse bør der vises projekter, som øger konkurrenceevnen for højteknologiprodukter og -tjenester særlig opmærksomhed.
- det må fastslås, at det kun er projekter, som opfylder kravene i en analyse af miljøvirkningerne, som er støtteberettigede.

På dette grundlag har Fællesskabet opstillet en vejledende liste (jf. bilag), som omfatter 26 store projekter, som vedrører en samlet investering på ca. 80 mia. ECU. Kommissionen vil på grundlag af denne liste hurtigst muligt starte drøftelserne med myndighederne og de berørte økonomiske miljøer.

For hvert projekt, der udvælges, vil der blive afholdt evalueringsmøder med alle berørte aktører i henhold til det partnerskabsprincip, der er defineret ovenfor. Evalueringen vil bl.a. omfatte de risici, som projektet indebærer, og mulighederne for at dække disse på acceptable vilkår. Det skal også fastslås, hvilke offentlige finansieringskilder der kan mobiliseres, og hvilke instrumenter der kan benyttes. Der skal foretages et skøn over de forventede indtægter ved den planlagte trafik, koncessionens eventuelle varighed, den bedst egnede juridiske ordning for at associere de interesserede partnere, styringen af projektet, de administrative hindringer samt virkningerne for miljøet. Endelig skal denne evaluering føre til udarbejdelse af en handlingsplan for hvert enkelt projekt, så dette fremstår tilstrækkeligt politisk tydeligt, til at gennemførelsen af projektet fremskyndes og finansieringen færdiggøres.

3.5. Infrastruktur for transport af energi: bedre udnyttelse af kapaciteten

Der er et vigtigt forhold, der er udgangspunkt på dette område. Pålidelighed og effektivitet i energiforsyningen er af væsentlig betydning for industriens konkurrenceevne og også for forbrugernes pengepung. Der er forskellige faktorer, der forklarer denne situation, bl.a. er **utilstrækkelig udnyttelse af de eksisterende net og hindringerne for den ønskede udvidelse af dem et væsentligt problem**, især i de centrale dele af Fællesskabet, og dette problem hænger sammen med situationen på både elektricitets- og gasmarkedet.

Til forskel fra situationen inden for de egentlige transportformer er udbygningen af de transeuropæiske net til transport af energi ikke i første omgang et finansieringsproblem. Investeringerne i energinettene er generelt mere rentable og kræver ikke samme finansielle støtte fra det offentlige. Det er kun i visse randområder af Fællesskabet, der er et absolut behov for offentlig støtte til visse projekter. For disse projekter udgør Fællesskabets regional- og strukturfonde og EIB en passende ramme, og markedsvilkårene giver ikke egentlige problemer.

Problemet er snarere, at der spændes ben for den private sektors investeringer i form af **administrative begrænsninger**. Disse begrænsninger skyldes især forhold som eneret til import og eksport, transportmonopoler eller begrænsede muligheder for at bygge og udnytte gasledninger eller lukkede transportlinjer.

Fjernelse af disse begrænsninger er en absolut forudsætning for, at der igen kan foretages investeringer i nettene, så disse kan udbygges. Desuden resulterer åbningen af markederne og fjernelsen af bestemmelser i øget konkurrence og følgelig i en forbedret energieffektivitet. Det øger globalt også den europæiske industris konkurrenceevne.

Desuden bidrager udviklingen af energinettene til at beskytte miljøet ved at fremme anvendelsen af primærbrændstoffer, som giver de laveste emissioner af kuldioxid samt til en uddybning af samarbejdet med tredjelande i Europa og i Middelhavsområdet, som er de vigtigste leverandører på dette område. Det er vigtigt at accelerere denne udvikling og sikre en bedre udnyttelse af nettene. For gassens vedkommende er der allerede konstateret en stigning i forbruget og i importen. For elektricitetens vedkommende er sammenkoblingen og forbedringen af styringen af elsystemerne på det europæiske kontinent fortsat under det niveau, som anses for at være absolut nødvendigt, for at det indre marked kan fungere tilfredsstillende.

I forbindelse med disse net til transport af energi er de langsommelige og udviklede administrative procedurer også en hindring. Som for de øvrige ovenfor nævnte transportnet er det værd at undersøge, om erklæringen om europæisk interesse ikke bør få større betydning.

På grundlag af industriens skøn, som bygger på igangværende projekter, vil det samlede beløb for investeringerne til de transeuropæiske elektricitets- og naturgasnet kunne nå op på 13 mia. ECU inden årtiets udgang, fordelt på otte store programmer, som er anført i oversigten i bilaget.

Hidtil har Fællesskabets indsats til fordel for energitransportnettene hovedsagelig været på det finansielle plan. Det Europæiske Råd opfordrede også EIB til at øge sin støtte på dette plan. Der er således allerede truffet beslutning om en første række lån inden for rammerne af den nye facilitet. Kommissionen har planer om at yde en specifik finansiell støtte til gennemførlighedsundersøgelser, så man kan fremme gennemførelsen af de nødvendige, tekniske, økonomiske og miljømæssige undersøgelser, for at der kan fastsættes projekter, og for at Fællesskabets fonde og finansielle instrumenter og programmer kan mobiliseres, med henblik på at bidrage til finansieringen af projekter vedrørende energitransportinfrastrukturer, hvis gennemførelse er afhængig af en sådan støtte.

Fællesskabet bør også mere generelt løse problemerne i forbindelse med en hurtig gennemførelse af nettene. Som følge af de ovennævnte betydelige hindringer anmoder Kommissionen om Det Europæiske Råds støtte til at anmode Rådet og Europa-Parlamentet om hurtigst muligt at afslutte deres arbejde vedrørende gennemførelsen af det indre energimarked. Kommissionen vil på sin side på ny undersøge det meget omstridte forslag om tredjemands adgang til nettet, idet dette forslag indeholder en stærk begrænsning af de private virksomheders ejendomsret, og derfor udgør en hindring for investeringerne i betragtning af den betydning, som fjernelsen af de nationale monopoler vedrørende import og eksport og etablering af linjer og salg har.

3.6 Telenet: skabelse af nye markeder

Etableringen af tværeuropæiske telenet er en forudsætning for etableringen af "det fælles datakommunikationsnet". Det er af meget stor betydning for gennemførelsen af det indre marked.

De socioøkonomiske virkninger er betydelige. Teleindustrien udgør i dag med hensyn til tjenester et årligt marked på 285 mia. ECU på verdensplan og 84 mia. ECU på fællesskabsplan. Hvad angår udstyr er der tale om et marked på 82 mia. ECU på verdensplan og 26 mia. ECU på fællesskabsplan. Den forventede årlige vækstrate frem til år 2000 er på 8% for tjenesteydelsesmarkedet og 4% for udstyrets vedkommende. Det forventes, at denne sektor alene vil udgøre ca. 6% af BNP inden århundredets udgang, og heri er ikke indregnet de indirekte virkninger af etableringen og anvendelsen af nettet på den samlede økonomi.

Telenettene vil i nær fremtid, takket være digitalteknikker og elektronisk databehandling, være i stand til at transportere og behandle tale, tekst og billeder øjeblikkeligt, mellem et hvilket som helst sted, hvad enten der er tale om beboelsesejendomme, kontorer eller virksomheder. Disse net vil derfor komme til at udgøre ryggraden i økonomien og mere generelt i morgendagens samfund.

Takket være disse nye net vil enorme mængder tekster (reklamer, aviser, post, uddannelseskurser, kataloger, brugsanvisninger osv.), billeder (film, medicinske billeder, tegninger osv.) og lydbeskeder (tale, musik osv.), som er oplagret og kombineret i databaser, kunne overføres for at sikre mange funktioner til de mest forskelligartede anvendelser (fritid, undervisning, lægebehandling, turisme, fremstillingsaktiviteter osv.).

Nettene og tjenesteme for taletelefoni er allerede internationale, men det samme gælder ikke for de øvrige net og tjenester, som vedrører information i form af tekst, data og billeder. Sådanne net udvikles på nuværende tidspunkt kun på nationalt niveau.

For at gøre det muligt at gennemføre et fælles datakommunikationsnet skal de nationale digitalnet, ligesom telefonnettet, forbindes indbyrdes og styres på en kohærent måde, så de udgør tværeuropæiske net, som sikrer adgang til mange indbyrdes kommunikerende tjenester. Disse nye telenet, som selv anvender forskellige fremføringsmedier (kabel, jord- og satellitbaseret radiotransmission), vil give alle de økonomiske aktiviteter en saltvandsindspøjning og ændre den europæiske borgers levevis.

Denne overgang til de indbyrdes kommunikerende tværeuropæiske net og tjenester forsinkes på nuværende tidspunkt på grund af opdelingen af markederne, af en utilstrækkelig mulighed for at sammenkoble dem og få dem til at arbejde sammen, og manglende mekanismer, som sikrer en kohærent styring. Selv om disse mangler er tydelige, er problemerne omkring telenettene og -tjenesteme imidlertid meget forskellige fra de problemer, der er kendetegnende for de øvrige transeuropæiske net, bl.a. af følgende årsager: udbuddet af tjenester er utilstrækkeligt, og når det findes, er det for dyrt, således at efterspørgslen også er utilstrækkelig, da det i dette tilfælde er udbuddet, der afgør efterspørgslen. Der opstår derfor ikke nogen nogen efterspørgsel, og dette forhindrer, at der skabes et rentabelt udbud. Der er tale om en ond cirkel. Den generelle økonomiske situation forstærker denne tendens og den private sektor vil ikke påtage sig at investere i dette tjenesteområde, som er liberaliseret, førend der skabes vilkår, som begrænser risiciene til et acceptabelt niveau.

For at bryde denne onde cirkel og fremme skabelsen af nye markeder har Kommissionen til hensigt at udpege strategiske tværeuropæiske projekter inden for rammerne af et partnerskab med de forskellige berørte aktører. Det gælder om at udvælge projekter, så der kan skabes nye potentielle markeder; først skal hindringerne for deres udvikling fjernes, hvadenten disse er af finansiell eller lovgivningsmæssig art eller vedrører standardisering; derefter skal de særlige kendetegn og funktionsformer for de tjenester, der skal udvikles, fastlægges, samt hvordan de potentielle leverandører skal se ud. Ligesom for transportnettene vil den finansielle støtte fra de nationale offentlige myndigheder og Fællesskabet kun være marginal og igangsættende.

Fællesskabets indsats vil således også under hensyntagen til konkurrencevilkårene på verdensmarkedet bestå i at fjerne hindringer af generel art (problemer vedrørende industriel ophavsret, sikkerhed, uddannelse, beskyttelse af privatlivets fred osv.), at støtte gennemførelsen af projekter gennem en forsknings- og udviklingsaktion eller at bidrage til at foretage gennemførlighedsundersøgelser samt ydelse på den mest hensigtsmæssige måde af lånegarantier og rentegodtgørelser.

De strategiske projekter gennemføres på hvert af de tre indbyrdes afhængige "niveauer", som telenettene udgør, nemlig de indbyrdes forbundne avancerede net, de generelle elektroniske tjenester og applikationer.

Hvad angår de **informationsoverførende net** (tale, data, billeder), er målet at få konsolideret ISDN-nettene og etableret bredbåndsnettet, som anvender avanceret transmissions- og centraludstyr (Asynchronous Transfer Mode: ATM), som vil betyde et gennembrud for de digitale multimedietjenester.

Hvad angår de **generelle elektroniske tjenester** (af universel art), som er det fælles grundlag for alle former for datakommunikation, er der tre områder, der vil blive behandlet:

- adgang til informationstjenester. Det skal gøres muligt for enhver bruger at få brugervenlig adgang til databaser, som indeholder alle former for information, der er til rådighed i mediateker, laboratorier eller administrationer;
- elektronisk post. Det vil gøre det muligt at overføre dokumenter hurtigt ad elektronisk vej og på en billig måde. Det marked, som er mest berørt, udover de store virksomheder og administrationerne, er de små og mellemstore virksomheder;
- de interaktive digitalvideotjenester omfattende hele Fællesskabet. Det er vigtigt at stimulere deres frembrud, idet det vil revolutionere arbejdsformer, fritid og uddannelse, når de er til rådighed for alle. De åbner nye muligheder for tjenester à la carte (tjenester som "Pay per view" og "Video on demand"), som skaber en ny efterspørgsel og dermed beskæftigelse.

Når sådanne tjenester er til rådighed for det store flertal i Fællesskabet, vil det også fremme udviklingen af "**distancearbejde**", som vil gøre det muligt at optimere lokaliseringen af aktiviteter og adgangen til disponibel beskæftigelse.

Applikationer er det tredje niveau, som står for tilpasningen af tjenesten til brugergruppens specifikke behov. I denne forbindelse er **den offentlige administration inden for hele det indre marked** af særlig interesse, som det allerede er blevet omtalt i kapitel 2 B. Udvekslingen af data og en koordineret og fremskyndet indførelse af et net med elektronisk post mellem de administrationer, der er involveret i styringen af det indre marked, vil desuden gøre det muligt for virksomheder og borgere at få let adgang til de administrative oplysninger, de har brug for. Dette mål søges gennemført inden for rammerne af fællesskabsprojektet "TNA-IDA".

Et andet område af væsentlig interesse for offentligheden er desuden fjernundervisning, som vil betyde en fortsat forbedring af kvalifikationer, uden at der er brug for dyre infrastrukturer. Det samme gælder for datakommunikation på det medicinske område, som især skal sikre de alment praktiserende læger fjernadgang til de bedste specialcentre, gennemførelse af hjælp til diagnosticering og beslutningstagning om behandling, samt bidrage til udveksling af forskningsresultater bl.a. i kampen mod alvorlige sygdomme som kræft, AIDS osv. Endelig bliver datakommunikation inden for transport (vejtransport, søtransport og lufttransport) en vigtig del af infrastrukturene på dette område.

Det finansieringsbeløb, som de offentlige og private investorer skal fremkomme med til gennemførelse af sådanne strategiske projekter inden for de områder, der på nuværende tidspunkt er udpeget som værende fremmende for skabelsen af nye tjenestemarkeder, skønnes at være på **150 mia. ECU fra 1994 og i en periode fremover på 6-10 år**. De prioriterede projekter, som foreslås gennemført inden 1999 vil omfatte investeringer på **67 mia. ECU**.

**INFRASTRUKTUR TIL DET TRANSEUROPEISKE TRANSPORTNET
VEJLEDENDE PROJEKTOVERSIGT**

PROJEKT	Involverede medlemsstater	Anslåede omkostninger (mio. ECU)	Stadium
1. Brenner-aksen Baneforbindelse gennem Alperne	I/O/D	10000	Undersøgelse i gang
2. Paris-Bruxelles-Köln-Amsterdam-London (PBKAL). Højhastighedstog. Belgien	B	2500	Færdiggørelse af forundersøgelse
3. Paris-Bruxelles-Köln-Amsterdam-London (PBKAL). Højhastighedstog. Nederlandene	NL	2100	Færdiggørelse af forundersøgelse
4. Paris-Bruxelles-Köln-Amsterdam-London (PBKAL). Højhastighedstog. London til tunnelindgang	UK	3900	Færdiggørelse af forundersøgelse
5. Madrid-Barcelona-Perpignan Højhastighedstog	E/F	6800	Undersøgelse i gang
6. Fehmern bælt Fast forbindelse mellem Danmark og Tyskland. Anslåede anlægsomkostninger for tunnel/brø. Der skal træffes afgørelse om nybygning eller modernisering af banelinje (foreløbigt overslag 2-4 mia. ECU)	DK/D	4500	Undersøgelse i gang
7. TGV Øst Højhastighedstog Paris-Strasbourg	F	4000	Undersøgelse i sidste fase (F)
8. TGV Øst-Højhastighedstog. Karlsruhe-Frankfurt-Berlin	D	8500	Delvis klar til igangsætning

**INFRASTRUKTUR TIL DET TRANSEUROPEISKE TRANSPORTNET
VEJLEDENE PROJEKTOVERSIGT**

PROJEKT	Involverede medlemsstater	Anslåede omkostninger (mio. ECU)	Stadium
9. Rotterdam-Betuwelinjen (Köln-Frankfurt-Karlsruhe (Schweiz-Italien)). Banelinje [Omkostningskøn for korridor frem til den tysk-schweiziske grænse: 9,6 mia. ECU]	NL (D/(CH)/I)	3100	Undersøgelser i sidste fase
10. Lyon-Tonno Højhastighedslog/kombitransport	F/I	6200	Undersøgelser i gang
11. Byomfartslinjer for kombitransportkorridorer og udvalgte kombitransportprojekter	D/F/I/E	2300	Klar til igangsætning
12. Nürnberg-tysk/tjekkiske grænse-Prag Motorvej	D/(CZ)	1000	Tysk del: Klar til igangsætning Tjekkisk del: undersøgelser afsluttet
13. Berlin-Warszawa-polsk/hviderussiske grænse-(Moskva) Motorvej (nybyggen)	D/(P)	3200	Igangværende undersøgelser
14. Patras-Athen-Thessaloniki-græsk/bulgarske grænse Motorvej	GR	1500	Under anlæggelse
15. Lissabon-Valldolid-(spansk/franske grænse) Motorvej	P/E	2000	Under anlæggelse (P)
16. (Dublin)-Holyhead-Birmingham-Cambridge-Felixstowe/Harwich-(Benelux). Vejkorridor (i afsnit)	UK (IRL)	1000	Delvis under anlæggelse
17. Bari-Brindisi-Otranto. Motorvej	I	1000	Undersøgelser i gang
18. Veitrafikstyringssystem	EF	1000	Teknologien foreligger. Program skal udføres. Nogle centre oprettet.

**INFRASTRUKTUR TIL DET TRANSEUROPEISKE TRANSPORTNET
VEJLEDENDE PROJEKTOVERSIGT**

PROJEKT	Involverede medlemsstater	Anslåede omkostninger (mio. ECU)	Stadium
19. Ny lufthavn i Athen (Spata)	GR	2000	Undersøgelser i gang, anlægskonsortium valgt, kontrakt ikke undertegnet.
20. Lufttrafikstyringssystem for Europa CNS/ATM. Omfatter også satellitsystemet INMARSAT III (Navigation payloads) med tilhørende jordsegment.	EF	8000	Systemdefinition afsluttet, projekt klar til gennemførelse
21. Kanal Rhinen-Rhone	F	2500	Undersøgelser i gang
22. Kanal fra Seinen nordpå	F	1500	Undersøgelser i gang
23. Vandvejsforbindelse Elben-Oder	D	600	Undersøgelser i gang
24. Modernisering af Donau-vandvejsforbindelse, afsnittet Straubing-Vilshofen	D	700	Undersøgelser i gang
25. Skibstrafikstyringssystem for EF-farvande	EF	1000	Undersøgelser i gang i E. Krav fra medlemsstaterne om finansiering til samfærigheds-fonden
26. Multinodalt positionssystem via satellit	D/F + Den Europæiske Rumfartsorganisation	1000	Undersøgelser i gang
I ALT		81900	

GASNET

e. Indføring af naturgas i nye områder		
e1:	Nordirland	
e2:	Tyskland	østlige delstater
e3:	Korsika og Sardinien	
e4:	Spanien	nye regioner
e5:	Portugal	hele landet
e6:	Grækenland	hele landet, inklusive Kreta
f. Tilslutning af isolerede eller separate gasnet		
f1:	Irland	Nordirland
f2:	Storbritannien	fastlandet
f3:	Tyskland-Belgien	tilslutning af det tyske net til gasledningsnettet fra Zeebrugge
f4:	Tyskland	tilslutning til de østlige delstater
f5:	Spanien	Frankrig
f6:	Portugal	Spanien
g. Forstærkning af modtage/oplagringskapaciteten for LNG og underjordisk oplagring		
g1:	Irland	anlæggelse af en LNG-station
g2:	Tyskland	anlæggelse af en LNG-station
g3:	Frankrig	udvidelse af LNG-stationer
g4:	Italien	udvidelse og opførelse af LNG-stationer
g5:	Spanien	udvidelse af LNG-stationer
g6:	Tyskland	anlæggelse af underjordiske lagertanke
g7:	Frankrig	anlæggelse af underjordiske lagertanke
g8:	Spanien	anlæggelse af underjordiske lagertanke
h. Nye tilførselsgasledninger		
h1:	Norge	Belgien eller Nederlandene: nyt påtænkt projekt
h2:	Norge	Tyskland (Emden): EUROPIPE-projekt
h3:	Norge	Danmark-Sverige: SCANPIPE-projekt
h4:	Algeriet	Marokko-Spanien-Frankrig (Toulouse/Fos)
h5:	Algeriet	Tunesien-Italien: kapacitetsudvidelse
h6:	Rusland	Ukraine-EF: forstærkning af eksisterende gasledningssystem
h7:	Rusland	Hviderusland-Polen-EF
h8:	Rusland	de skandinaviske lande-EF
h9:	Bulgarien	Grækenland
N.B.: For nogle af projekterne for tilførselsledninger, som endnu ikke er færdige, kunne LNG-alternativet vise sig at være interessant.		

ELEKTRICITETSNET

a. Tilslutning af isolerede elnet		
a1: Nordirland	-	Skotland
a2: Irland	-	Det Forenede Kongerige
a3: Tyskland	-	forbindelse til østlandene
a4: Grækenland	-	Italien
a5: Grækenland	-	forbindelse til Kreta
a6: Spanien	-	forbindelse til Balearerne
b. Forstærkning af elnettene mellem medlemsstaterne		
b1: Tyskland	-	Danmark
b2: Tyskland	-	Nederlandene
b3: Tyskland	-	Belgien
b4: Frankrig	-	Belgien
b5: Frankrig	-	Tyskland
b6: Frankrig	-	Italien
b7: Frankrig	-	Spanien
b8: Belgien	-	Nederlandene
b9: Belgien	-	Luxembourg
b10: Spanien	-	Portugal
c. Forstærkning af medlemsstaternes interne elnet i forbindelse med forstærkningen af forbindelserne mellem medlemsstaterne eller til tredjelande		
c1: Det Forenede Kongerige	:	Wales
c2: Danmark	:	øst-vest-forbindelse
c3: Nederlandene	:	nord-øst-zonen
c4: Frankrig	:	nord-øst-zonen
c5: Italien	:	nord-syd og øst-vest-forbindelser
c6: Spanien	:	nord-syd-forbindelser og hovedlinjer langs Middelhavet og Biscaya-bugten
c7: Portugal	:	forstærkninger i tilknytning til Spaniensforbindelsen
c8: Grækenland	:	øst-vest-aksen
d. Oprettelse eller forstærkning af elforbindelserne til tredjelande		
d1: Tyskland	-	Sverige
d2: Tyskland	-	Polen
d3: Tyskland	-	Norge
d4: Tyskland	-	Østrig
d5: Italien	-	Schweiz
d6: Italien	-	Østrig
d7: Italien	-	Tunesien
d8: Grækenland	-	Balkanlandene
d9: Grækenland	-	Tyrkiet
d10: Det Forenede Kongerige	-	Norge
d11: Nederlandene	-	Norge
d12: Frankrig	-	Schweiz
d13: Spanien	-	Marokko

TRANSEUROPÆISKE TELEKOMMUNIKATIONSNET

FORSLAG

INFORMATIONSMOTORVEJE Område	INDSAT SOMRÅDE FOR STRATEGISKE PROJEKTER	INVESTERINGSBEHOV 1994-1999 (mia. ECU)
Indbyrdes forbundne avancerede net	- etablering af bredbåndsnettet	20
	- konsolidering af ISDN- nettet	15
Generelle elektroniske tjenester	- elektronisk adgang til information	1
	- elektronisk post	1
	- elektronisk billedtransmission: interaktiv video	1
Applikationer	- distancearbejde	3
	- teleadministration	7
	- fjernundervisning	3
	- telemedicin	7
	I ALT	67

KAPITEL 4

FORSKNING OG TEKNOLOGISK UDVIKLING

Kapitel 4

Forskning og teknologisk udvikling

Forskningen og den teknologiske udvikling (FTU) kan bidrage til at øge væksten, konkurrenceevnen og beskæftigelsen i Fællesskabet. Dette forudsætter imidlertid, at der foreligger et tilstrækkeligt finansieringsniveau, at der foretages en hensigtsmæssig opdeling af forskningsaktiviteterne, og at der findes effektive systemer for overførsel af resultaterne.

4.1. Medlemsstaternes opfattelse

Da det er vanskeligt at øge de offentlige udgifter, er medlemsstaterne enige om, at det er nødvendigt at fremme FTU-investeringerne især i den private sektor, og gøre deres FTU mere effektiv ved et samarbejde mellem virksomhederne indbyrdes samt med universiteter og forskningscentre.

Med hensyn til EF's FTU lægges der vægt på at koordinere Fællesskabets og medlemsstaternes FTU-indsats, koncentrere indsatsen om nøgleområder, forenkle procedurerne især for at lette små og mellemstore virksomheders adgang til FTU og især forbedre udbredelsen og udnyttelsen af FTU-resultaterne, bl.a. ved at fremme standardisering.

Blandt de konkrete foranstaltninger, der foreslås, kan nævnes skattemæssige incitamenter til FTU-investeringer, fremme af virksomheder, der er specialiseret i ny teknologi, og iværksættelse af store FTU-projekter.

4.2. Forskningssituationen i Fællesskabet

Kommissionen finder, at det europæiske forskningssystem og det europæiske erhvervssystem lider af en række mangler.

a) Ressourcerne

Det drejer sig først og fremmest om finansielle svagheder: EF investerer relativt mindre i forskning og teknologisk udvikling end sine konkurrenter. Alle udgifter taget i betragtning (offentlige og private, civile og militære) anvendte EF ca. 104 mia ECU til FTU i 1991, hvor USA anvendte 124 mia. og Japan 77 mia. Dette svarer gennemsnitligt til 2% af BNI i Fællesskabet, 2,8% i USA og 3% i Japan eller, udregnet pr. indbygger, 302 ECU i EF, 493 i USA og 627 i Japan. Der er imidlertid stor forskel mellem EF-landene, idet f.eks. Tyskland anvender 2,6% af BNP til forskning, mens Grækenland og Portugal kun anvender 0,7%. De lave investeringer gælder navnlig virksomhederne, der i Europa kun finansierer 52% af den samlede forskning, hvor f.eks. de japanske virksomheder tegner sig for 78%.

I EF er der ligeledes **forholdsvis færre forskere og ingeniører**, nemlig 630 000 (4 ud af 1000 erhvervsaktive) sammenlignet med 950 000 i USA (8 ud af 1000 erhvervsaktive) og 450 000 i Japan (9 ud af 1000 erhvervsaktive).

Sådanne tal har ikke nogen absolut værdi og skal anvendes med forsigtighed. Hvad der er endnu vigtigere end udgifternes størrelse er, hvordan de anvendes. Dette gælder også antallet af forskere, idet deres uddannelsesniveau, deres tilpasning til behovene i udviklingssektorerne og graden af udnyttelsen af deres kapacitet er vigtigere. Alt i alt er forskellen i investeringsniveauet dog foruroligende, både med hensyn til de finansielle og menneskelige ressourcer.

b) **Koordinering af forskningen**

En anden svaghed ligger i **manglende koordinering på flere niveauer** af aktiviteterne, programmene og strategieme inden for forskning og teknologisk udvikling i Europa. Det drejer sig først og fremmest om manglende koordinering af **de nationale forskningspolitikker**. Fællesskabets forskningsbudget udgør kun 4% af de 12 medlemsstaters forskningsudgifter. Når hertil lægges de midler, der anvendes til europæisk FTU-samarbejde inden for andre institutionelle rammer (EUREKA, ESA, CERN, EMBL osv.), udgør beløbet kun omkring 10% af de samlede udgifter. Selv om dette samarbejde rent faktisk indebærer en koordinering og medlemsstaterne er nødt til at tage hensyn til det i udformningen af deres politik, udvikler aktiviteterne sig i høj grad uafhængigt af hinanden.

Den manglende koordinering kan særlig tydeligt konstateres i de enkelte medlemsstater mellem militærforskningen og civilforskningen, der har ret isolerede institutionelle rammer, der kun så småt begynder at have forbindelse med hinanden. I flere medlemsstater udgør militærforskningen imidlertid en vigtig del af forskningsaktiviteterne (44% i Storbritannien, 37% i Frankrig og 17% i Spanien).

En umiddelbar følge er, at den manglende koordinering også generelt i ret høj grad (selv om der kan være forskel fra den ene sektor til den anden) præger **virksomhedernes strategier**, og dette i forhold til den offentlige forskningspolitik og universiteternes og de offentlige forskningscentres aktiviteter i de enkelte medlemsstater samt i forhold til de andre europæiske virksomheders strategier.

c) **Udnyttelse af forskningsresultaterne**

Den største svaghed i det europæiske forskningssystem er imidlertid dets **forholdsvis begrænsede evne til at omsætte de videnskabelige gennembrud og teknologiske resultater i produkter med industriel og kommerciel succes**. Inden for de fleste store områder og discipliner har Europa den bedste kapacitet i verden, hvis den f.eks. måles i, hvor mange publikationer der er udgivet af forskere, og hvor hyppigt disse citeres. På en række områder, hvor det offentlige spiller en væsentlig rolle, såsom telekommunikation, transport og rumfart, har de europæiske virksomheder i øvrigt æren for ubestridelige teknologiske gennembrud. Europas kemi- og lægemiddelindustri indtager ligeledes en førsteplads på verdensmarkedet. Når man betragter de andre avancerede teknologiområder, er det imidlertid kun på ganske få af dem, at det er lykkedes de europæiske virksomheder at omsætte deres videnskabelige og teknologiske resultater i produkter og konkurrencedygtighed.

Denne svaghed skyldes **en lang række faktorer**: Der er endnu ikke tilstrækkelig kontakt mellem universiteter og virksomheder, trods en positiv udvikling i denne retning i de fleste medlemsstater. Der er ikke risikovillig kapital til at bistå virksomhederne i udviklingsfasen, og de private investorer er tilbageholdende med at investere i aktiviteter, der anses for at være risikofyldte, eller hvis rentabilitet er usikker. Der tages ikke tilstrækkeligt hensyn til FTU i virksomhedernes strategi, og der lægges ikke som f.eks. i Japan samordnede strategier mellem virksomheder, universiteter og offentlige myndigheder. Der mangler faciliteter og der er lovgivningsmæssige hindringer for, at forskere kan oprette virksomheder, og der findes ikke systemer til udnyttelse af den viden og teknologi, der frembringes inden for forsvarsforskningen. Målene koncentrerer sig om for snævre markeder, og evnen til at forudse markedernes fremtidige behov og efterspørgsler er utilstrækkelig.

4.3. Løsningerne

a) Midlerne er nye retningslinjer for forskningen

For at styrke samspillet mellem teknologi, vækst og beskæftigelse skal Fællesskabet og medlemsstaterne iværksætte foranstaltninger på flere niveauer. Disse kan opdeles i to grupper. Den første omfatter foranstaltninger, der hovedsagelig tager sigte på at **genopbygge de europæiske virksomheders konkurrencedygtighed og stimulere væksten**. Det drejer sig dels om at placere Fællesskabets virksomheder bedre i verdensøkonomien ved at bestræbe sig på at korrigere de sædvanlige svagheder i det europæiske erhvervs- og forskningssystem. Og dels drejer det sig om at **udvide det geografiske område og tage hensyn til nye sociale behov** i Fællesskabet og på verdensplan.

I kraft af de virkninger, foranstaltningerne til styrkelse af konkurrenceevnen har på erhvervslivet i Fællesskabet, kan de indirekte have positive virkninger for beskæftigelsen. En systematisk hensyntagen til de nye sociale behov må ligeledes føre til oprettelse af et vist antal arbejdspladser. Sideløbende hermed bør der iværksættes andre foranstaltninger med særligt sigte på at forbedre beskæftigelsessituationen.

i) Genopbygning af konkurrencedygtigheden og stimulering af væksten

For at forbedre de europæiske virksomheders konkurrenceevne er det nødvendigt med foranstaltninger med sigte på de tre svage punkter i europæisk erhverv og forskning. Der skal først og fremmest gøres en indsats for at muliggøre **en bedre udnyttelse af forskningsresultaterne** i Fællesskabet. Denne består i på nationalt og europæisk plan at oprette **strukturer til overførsel af teknologi fra universitetslaboratorier til virksomheder, mellem virksomhederne indbyrdes og fra forsvarsforskningssektoren til den civile forskning**. Her er det vigtigt at forstærke indsatsen for at forbedre virksomhedernes vilkår, dvs. videnskabelig og teknisk information, finansieringsservice, støtte til beskyttelse af innovation, uddannelse i ny teknologi osv.

I denne forbindelse har **små og mellemstore virksomheder** ret stor betydning. Små og mellemstore **højteknologivirksomheder**, der fremstiller avancerede produktionsmidler og forbrugsgoder, eller små og mellemstore fabriksvirksomheder, **der forbruger avanceret teknologi**, er virksomheder, der indebærer betydelige vækstmuligheder. I USA er en meget betydelig del af ny teknologi først og fremmest udviklet af små virksomheder, der i højere grad er i stand til at forudse markedets behovene og reagere hurtigt.

Ud over denne koordinering, der rent faktisk finder sted i dag, bør der desuden træffes forholdsregler til at udvikle en effektiv koordinering af forskningsaktiviteterne, -strategierne og -programmerne i Europa. Der skal først og fremmest ske en koordinering mellem de offentlige nationale forskningsinstitutioner, idet de samordningsstrukturer, der udvikler sig i dag, og som omfatter de fleste store nationale institutioner, skal styrkes og institutionaliseres. Der kan ligeledes oprettes et samordnings- og udvekslingsforum, hvori de forskellige europæiske forskningsinstitutter og -centre deltager. For at fremme samordnede strategier i forbindelse med og omkring Fællesskabets foranstaltninger kan der i øvrigt oprettes en "videnskabs- og teknologiinstans" på grundlag af Kommissionens nuværende rådgivende udvalg.

Virksomhederne - og især dem, der har omfattende forskningsaktiviteter - bør ligeledes i højere grad koordinere deres strategier. Med udgangspunkt i de eksisterende konsortier eller sideløbende hermed bør der på fællesskabsplan skabes rammer for samarbejde mellem virksomhederne. Gennem et tæt samarbejde mellem potentielle brugere, fabrikanter, der fremstiller nye produkter, mellemproduktleverandører og færdigvareproducenter er det muligt med disse rammer maksimalt at udnytte det arbejde, der udføres i virksomhedernes forskningsafdelinger, og indføre sammenhængende strategier, der styres af en bedre beregning af markedsbehovene. Disse rammer kan udarbejdes i forbindelse med fastlæggelsen og gennemførelsen af store projekter, hvorigennem konkurrerende europæiske virksomheder samles om nogle veldefinerede teknologiske mål.

Med hensyn til den samlede finansiering af forskningen skal det holdes in mente, at målet er en gradvis stigning op til 3% af BNP. Det drejer sig ikke om "mere forskning af samme slags", men om en øget indsats på det teknologiske område ("bolt-on research") og om markedsorienteret design. I betragtning af de aktuelle offentlige budgetproblemer i alle de europæiske lande bør en større del af disse udgifter dækkes af virksomhederne. Virksomhedernes mål bør være at nå op på nogenlunde samme investeringsniveau som deres konkurrenter ved i højere grad at finansiere deres interne forskningsaktiviteter og forskningsarbejder på universiteterne. For at lette de stigende forskningsomkostninger for den private sektor bør der træffes relevante lovgivnings- og skattemæssige forholdsregler.

ii) Nye geografiske markeder, nye sociale behov

Ud over de muligheder, der ligger i konkurrenceevnen og markederne, findes der andre betydelige vækstmuligheder, når man betragter et geografisk område, der ligger ud over de tre store områder, og de sociale behov, der er under udvikling. De nye industrilande i Stillehavsområdet er Fællesskabets konkurrenter inden for de mindre avancerede teknologier og kan snart selv udvikle mere sofistikeret teknologi, men de åbner nogle muligheder for Fællesskabets virksomheder i nogle år. Der er nemlig store potentielle markeder i disse lande, der ønsker at erhverve avanceret produktionsteknologi, og som på grund af deres eksplosive udvikling står over for alvorlige miljøproblemer.

Landene i Central- og Vesteuropa, der historisk og geografisk ligger tæt på Fællesskabet, rummer både videnskabelig og teknisk kompetence på højt niveau og et marked for specifikke teknologier og avancerede produktionsmetoder, ligesom de udgør et betydeligt innovationspotentielt, som øst- og vesteuropæere bør udnytte i fællesskab gennem et samarbejde, hvor de supplerer hinanden.

Ved at skabe effektive strukturer for overførsel af teknologi til udviklingslandene får Europa ligeledes betydelige potentielle markeder for ret specifikke produkter og behov, forudsat der samtidig træffes foranstaltninger, der i disse lande gør det muligt at skabe en solid efterspørgsel.

Et vigtigt punkt i den udvidede fællesskabsforskning er et bedre samarbejde omkring gennemførelsen af meget store projekter vedrørende de store behov i det kommende århundrede, nemlig energi, "den globale ændring" og ernæring.

Der opstår nye behov på tre områder, nemlig miljø, sundhed og kultur, der kan bidrage til at fremme væksten betydeligt.

Markedet for miljøprodukter og -tjenester dækker f.eks. detektionsteknologi og teknologi til overvågning af forureningen, teknologi til sanering af miljøet, ren teknologi (bedre konventionelle teknikker, der tager større hensyn til miljøkravene) og "økoteknologi" (helt ny teknologi baseret på anvendelse af hidtil ukendte råstoffer og energikilder). Til markedet for produkter skal føjes tjenesteydelsesmarkedet, bl.a. behandling af vand og affald. Verdensmarkedet for miljøprodukter og -tjenester vurderes i øjeblikket til omkring 190 mia. ECU om året, et tal der kan nå op på 270 mia. ECU inden år 2000.

Det andet område er sundhedsområdet. Parallelt med markedet for nye molekyler til behandling af nervesygdomme, degenerationssygdomme og virussygdomme, som det stadig er vanskeligt at få bugt med, er det vigtigste marked avanceret præventionsteknologi, der muliggør fjernlægebehandling, behandling i hjemmet, selvbehandling eller behandling af ikke-specialiseret personale osv., ved hjælp af automatiserede overvågnings- og diagnosticeringssystemer, fjernstyring af apparatur osv.

På det kulturelle område er der en produktkategori, der udvikler sig kraftigt, og det drejer sig om multimedieprodukterne (CD-Rom, CD-I, CD-TV, osv.) og de dertil svarende afspillere. Disse produkter vil revolutionere kulturindustrien i kraft af deres meget store kapacitet til på samme medium at lagre et stort antal tekster, lyde, billeder og filmfrekvenser, og muligheden for at udnytte deres virkninger i andre systemer via telekommunikation. Markedet for disse produkter ansås i dag til ca. 1000 mia. ECU om året, og der forventes en stigning på 16% om året i de næste 5-6 år.

I forbindelse med opfyldelsen af verdensbehovene på energi-, sundheds- og miljøområdet samt af kravene til konkurrencedygtighed er bioteknologi i øvrigt et af de områder, der rummer det største innovationspotentiel og særlig rige vækstmuligheder. Forsknings- og udviklingsarbejdet varetages desuden i meget høj grad af små og mellemstore virksomheder. Hvis aktiviteterne på dette område skal udvikles, så det svarer til de nuværende og potentielle behov, må der imidlertid indføres relevante lovgivningsrammer, ligesom de forskellige landes forholdsregler skal harmoniseres, og der skal fastlægges en global strategi, der indebærer et samarbejde mellem de pågældende offentlige myndigheder, forskningsinstitutioner, virksomheder og samfundsgrupper.

Virkningerne for beskæftigelsen

De beskrevne foranstaltninger til forbedring af konkurrenceevnen og hensynet til de nye sociale behov skulle indirekte have en beskedent, men absolut positiv indvirkning på beskæftigelsen. Opsvinget i miljøindustrien har en stor potentiel virkning på konkurrenceevnen, og den må i det mindste have samme beskyttende virkning på de nuværende arbejdspladser som "kvalitetsbegrebet" havde for nogle år siden. På sundhedsområdet og på det kulturelle område er der derimod utvivlsomt muligheder for at skabe nye arbejdspladser. Efterhånden som der udvikles nye let tilgængelige behandlingsformer ved hjælp af fjernlægebehandling, opstår der behov for service-, støtte- og uddannelsespersonale. Udviklingen af et nyt marked for kulturprodukter ud over - og ikke til erstatning for - markedet for tryksager og audiovisuelle produkter vil ligeledes skabe en lang række nye arbejdspladser.

Foranstaltninger til fremme af oprettelse af højteknologivirksomheder vil naturligvis ligeledes kunne få positive indvirkninger på beskæftigelsen. I USA oprettes sådanne virksomheder ofte af forskere, der har forladt et universitet eller en stor virksomhed. Et stigende antal virksomheder af denne art vil medføre en vis mængde udviklingsingeniørposter, administrative stillinger osv. Det samme gælder foranstaltninger med sigte på at øge det samlede antal forskere og ingeniører i EF. Det vigtigste mål må naturligvis være at optimere de disponible ressourcer gennem tilpasning af det videnskabelige og tekniske personales kvalifikationer til de nye behov. Ved at oprette nye forsker- og ingeniørstillinger efterhånden som de europæiske erhvervs- og forskningsstrukturer kan optage dem, vil man mest effektivt kunne tilføje forskningsaktiviteterne nogle ekstra midler.

I forbindelse med deres politikker og programmer bør medlemsstaterne og Fællesskabet i øvrigt bestræbe sig på at fremme den teknologi, hvis udvikling gør det muligt at bevare et maksimalt antal arbejdspladser eller endog kræver eller medfører oprettelse af nye arbejdspladser, forudsat at den ikke ændrer konkurrenceevnen og væksten, og at den fortsat opfylder de aktuelle og forventede sociale behov. Der bør udarbejdes værktøjer og metodologier, der gør det muligt at bestemme en lang række teknologiers nettovirkninger for beskæftigelsen.

b) Specifikke midler

i) Foranstaltninger på medlemsstatsniveau

Da størstedelen af Fællesskabets forsknings- og udviklingsudgifter afholdes af medlemsstaterne, bør de fleste af de nævnte foranstaltninger iværksættes på nationalt plan. De omhandlede foranstaltninger skal gennemføres i forbindelse med nationale politikker og programmer. På grund af de nuværende stramninger af forskningsbudgetterne og ud fra en så effektiv cost-benefit betragtning som muligt bør der lægges størst vægt på de indirekte lovgivningsinstrumenter, som henhører under medlemsstaterne.

I en situation, hvor den private sektor afholder en stigende del af forskningsudgifterne, og det offentlige går over til at anvende indirekte midler i stedet for direkte støttemidler, kan der skabes "skattecredit-forskningsordninger", der tilskynder virksomhederne til at investere mere i forskning, også på lang sigt. Der kan findes særlige løsninger, der gør det attraktivt for virksomheder at finansiere forskning på universiteterne.

Medlemsstaterne kan ligeledes undersøge og indføre ordninger for at lette de sociale udgifter for virksomheder og forskningsinstitutioner, der opretter nye forsker- og ingeniørstillinger, samt økonomiske eller faglige incitamenter til omskoling og videreuddannelse af det tekniske og videnskabelige personale. Ud over disse beskæftigelsesmæssige virkninger kan foranstaltninger på dette område fremme udbredelsen af viden og ny teknologi. Inden for ordningerne for støtte til oprettelse af virksomheder kan der i øvrigt fastlægges muligheder for støtte til virksomheder, der oprettes af forskere. De finansielle instrumenter, der direkte eller indirekte henhører under de nationale myndigheder, kan indrettes således, at der stilles risikovillig kapital til rådighed for virksomhederne, især små og mellemstore, til videreudvikling af deres innovationer.

ii) Fællesskabsforanstaltninger og samordnede foranstaltninger

Disse foranstaltninger skal støttes af fællesskabsforanstaltninger. De store linjer i det fjerde rammeprogram (1994-1998), der drøftes i øjeblikket, peger allerede klart i den nødvendige retning, idet der indføres systemer til koordinering af indsatsen på nationalt plan (forskningsskabsforanstaltninger) og af industriforskningspolitikken (navnlig gennem støtte til EUREKA-projekter). Desuden koncentrerer indsatsen om en række nøgleteknologier med særlig stor betydning for en lang række industrisektorer, ligesom der sættes mere ind på at støtte udbredelsen af forskningsresultaterne i Fællesskabet, og der indføres et særligt system for små og mellemstore virksomheders adgang til og deltagelse i programmerne.

I forbindelse med det fjerde rammeprogram og den forestående udarbejdelse af det næste program bør der fastlægges nye omfattende forskningsinitiativer i samarbejde med de nationale forskningsinstitutioner og virksomhederne på områder, der direkte bidrager til at sætte gang i væksten, og inden for områder, der direkte eller indirekte fremmer jobskabelsen. Initiativer, der befinder sig på grænsefladen mellem de forskellige behovskategorier, kunne antage form af større, geografisk integrerede projekter; i de områder af Fællesskabet, der grænser op til Middelhavet, Østersøen og Østeuropa, hvor der er et sammenfald af demografiske, miljømæssige og industriudviklingsmæssige problemer; i grænseoverskridende regioner osv.

For at følge de foreslåede retningslinjer er det i øvrigt nødvendigt at tilpasse fællesskabsforskningens regler og instrumenter. Den ordning, der består i at finansiere 50% af omkostningerne til prækompetitive forskningsprojekter, giver helt klart begrænsede muligheder. Man må forsøge at finde frem til ordninger, der på en mere smidig måde kæder finansieringen af projekterne sammen med pligten til at opnå resultater, og som afpasser den offentlige støtte efter, i hvilken grad resultaterne kan udnyttes erhvervsmæssigt og samfundsmæssigt. Der skal udarbejdes så praktiske løsninger som muligt ud fra en cost-benefit betragtning, som f.eks. meget langfristede lån med rentegodtgørelse.

For at kunne vedtage frivillige, konvergerende foranstaltninger i medlemsstaterne må man undersøge muligheden for på fællesskabsplan at blive enige om retningslinjerne for oprettelse af virksomheder, finansiering af udnyttelsen af forskningen eller tilpasningen af forskerpersonalets sociale ordninger. Der skal ligeledes sikres sammenhæng mellem de foranstaltninger, der iværksættes, og konkurrencepolitikken i forhold til aftaler og statsstøtte. For at maksimere virkningerne af de foranstaltninger, der træffes på Fællesskabsplan og af medlemsstaterne, skal der gøres en betydelig indsats for at styrke sammenhængen mellem Fællesskabets forskningspolitik og dets udenrigs- og handelspolitik.

...the first of these is the fact that the ...
...the second is the fact that the ...
...the third is the fact that the ...

...the fourth is the fact that the ...
...the fifth is the fact that the ...
...the sixth is the fact that the ...

...the seventh is the fact that the ...
...the eighth is the fact that the ...
...the ninth is the fact that the ...

...the tenth is the fact that the ...
...the eleventh is the fact that the ...
...the twelfth is the fact that the ...

...the thirteenth is the fact that the ...
...the fourteenth is the fact that the ...
...the fifteenth is the fact that the ...

...the sixteenth is the fact that the ...
...the seventeenth is the fact that the ...
...the eighteenth is the fact that the ...

KAPITEL 5

SAMFUND I FORANDRING - NYE TEKNOLOGIER

Kapitel 5

Samfund i forandring - nye teknologier

Indledning

Informations- og kommunikationsteknologien (IKT) griber på mange måder dramatisk ind i økonomi og samfundsliv. Det gælder arbejdsmetoder og arbejdsrelationer, virksomheders organisation, uddannelsernes målsætninger og menneskers måde at kommunikere med hinanden på. Den giver i disse tider industrien store produktivetsgevinster, og på serviceområdet forbedres kvalitet og ydeevne. Informations- og kommunikationssamfundet er på vej - et samfund, hvor styring, kvalitet og hurtighed på informationsområdet bliver afgørende for konkurrenceevnen. Informations- og kommunikationsteknologien påvirker økonomien på alle leder og kanter: som produktionsmiddel i alle industrigrene i den ene ende og som en serviceydelse, der leveres til den endelige bruger i den anden.

Når bioteknologien er nået lidt længere, end den allerede er, vil den medføre produktivetsforbedringer i tilsvarende målestok ved at blive en innovationsfaktor i stærkt konkurrenceprægede erhvervsgrene inden for industri og landbrug.

Den europæiske økonomis konkurrenceevne vil i vid udstrækning afhænge af, hvordan disse teknologier håndteres: hvordan de udvikles, hvad de anvendes til, og hvad vilkårene bliver for at benytte dem. De hører til blandt de stærkest voksende aktiviteter i industrilandene, og de kræver højt kvalificeret arbejdskraft. De rummer derfor et stort potentiale for jobskabelse - især via fremkomsten af nye servicejobs. Men en udbredt anvendelse af disse teknologier kan også have skyggesider, som må bekæmpes - f.eks. risikoen for at ufaglærte hægtes af den informationsteknologiske udvikling.

I Europa er en optimal udnyttelse af de nye teknologier er imidlertid stødt på hindringer af en anden art. Det er vigtigt at rydde af vejen ved at gøre en indsats for, at den bedste praktiske anvendelse af teknikken udbredes i erhvervslivet, og for, at der udvikles applikationer, der dækker hele EF. Til den ende bør der tilvejebringes gunstige lovgivningsmæssige og politiske rammevilkår, og etableringen af transeuropæiske teletjenster bør stimuleres. Der bør være uddannelsessystemer, som gør det naturligt for folk at benytte den nye teknologi. Europa bør tilvejebringe de vilkår, der er en forudsætning for, at vi kan blive ved med at beherske den nye teknologi i tilstrækkelig grad og få gavn af de fordele, som en nyskabende og konkurrencedygtig IKT-industri i et åbent og konkurrencepræget miljø indebærer.

Medlemsstaternes synspunkter

Medlemsstaterne understreger, at de og EF bør arbejde sammen om at opnå rationaliseringsgevinster; EF kunne koncentrere sin indsats om lette markedskræfternes udfoldelse ved at sikre frie konkurrencevilkår og fremme systemernes kompatibilitet.

A. Informationssamfundet

5.1. Indledning

Her i 90'erne er der ved at opstå nye sammenhænge mellem mellem den teknologiske innovationsproces og samfundets økonomiske og sociale struktur. Det nye er disse forbindelsers omfang og betydning. Innovationerne hober sig op og lægger grunden til en omvæltning i den måde samfundets aktivitet og de sociale relationer er organiseret på. Der fremstår en ny samfundsform: "informationssamfundet". Informations- og kommunikationsteknologiens serviceudbud bliver grundlæggende for menneskelig aktivitet. En omvæltning er der altså tale om - men det er en omvæltning, som også rummer store muligheder for at skabe nye arbejdspladser.

Den ubesværede adgang til informationer gør det lettere og lettere at identificere og vurdere enhver økonomisk aktivitet - og at tage konkurrencen op med den. Trykket fra markedet breder sig overalt og bliver stadig stærkere. Det tvinger virksomhederne til at presse produktivits- og effektivitetsreserverne til det sidste. Evnen til at tilpasse sig strukturelt bliver en vigtig forudsætning for økonomisk succes. De stadig tættere forbindelser på kryds og tværs gennem økonomien giver ikke alene vareproduktionen, men også servicesektoren store produktivitsgevinster, og grænserne mellem de to sektorer bliver mere og mere udflydende. Verden over kan der registreres en tendens til øget specialisering og professionalisering af de økonomiske aktiviteter - en tendens, som gradvis når ud til underleverandører og tjenesteydere. Hvis ikke europæisk erhvervsliv skal bukke under i den verdensomspændende konkurrence, må det udnytte alle muligheder for at øge sin konkurrenceevne ved stigende og effektiv brug af informations- og kommunikationsteknologi. Det må først og fremmest lægge nye og offensive strategier for at erobre markedsandele og ikke nøjes med at tilpasse sig ved at nedbringe produktionsomkostningerne.

Virksomhederne er i dag overordentlig bevidste om, hvor vigtigt det er, at udnytte informations- og kommunikationsteknologien som modtræk mod konkurrencepresset. De virksomheder, hvor mikroelektronikken har vundet indpas, har i gennemsnit kunnet fastholde beskæftigelsen bedre end dem, hvor den ikke har. Mikroelektronikkens væsentligste virkning har været, at kvalifikationskravene til jobbene har skiftet karakter. Informations- og kommunikationsteknologiens udbredelse i EF har medført produktivitsgevinster, øget BNP-vækst og mindre inflation. Den samlede virkning på beskæftigelsen afhænger imidlertid i høj grad af den europæiske IKT-industris konkurrenceevne: jo bedre den klarer sig, desto mere positiv er virkningen for beskæftigelsen. Den alvorlige beskæftigelsessituation i EF kan bestemt ikke forklares af informations- og kommunikationsteknologiens gennemtrængning af hele produktions- og samfundslivet.

Hvordan det teknologiske fremskridt påvirker vækst og beskæftigelse, afhænger af innovationsprocessen. Og den er blevet interaktiv. Den enkle innovationsmodel med en isoleret opfinder i sit værksted har vejet pladsen for komplekse mekanismer, hvor der hele tiden er gensidige og organiserede afhængighedsforhold mellem forudgående faser på teknologiniveauet og efterfølgende faser i markedsføringen.

Midlerne til at skabe, forvalte, få adgang til og overføre informationer omdanner hele tiden relationer af enhver art i vore dages samfund. Hovedelementet i den igangværende udvikling er den rasende vækst i midlerne til at kommunikere og bearbejde informationer (lyd, tekst og billede) i digitaliseret form.

Uden brug af informations- og kommunikationsteknologi kan virksomhederne slet ikke fungere længere. Den giver dem mulighed for at gennemføre en total integration af deres egne funktioner er i tid og rum og i forhold til omgivelserne. Indførelsen af informations- og kommunikationsteknologi, den verdensomspændende integration og den internationale konkurrence tvinger dem til tænke nye tanker om, hvordan aktiviteterne skal organiseres. Også i den enkelte borgers daglige gøremål er det påfaldende, som IKT-forbundne varer og tjenesteydelser slår igennem. De nye former for økonomisk og social organisering er ikke længere geografisk bundet, men struktureret omkring telenet eller telestationer: distancearbejdet er ved at slå igennem som et væsentligt samfundsmæssigt fænomen. Forvaltningerne bestræber sig på at styre de offentlige udgifter og yde en bedre service, og også de benytter sig af informations- og kommunikationsteknologi. Der opstår nye forhold mellem forvaltning og borger, og - endnu mere fundamentalgrænserne mellem statens rolle og markedets flytter sig.

Men trods de ubestridelige og anerkendte kvantitative og kvalitative fordele kan man ikke gøre status over informations- og kommunikationsteknologiens gennemslag uden at erkende, at medaljen også har en bagside. **Overgangen til informationssamfundet har vist sig at stille store krav til tilpasningsevnen.** Risikoen for kulturel marginalisering, for udstødelse på grund af kvalifikationsmangler eller - mere generelt formuleret - for, at der udvikles et 'totredjedelssamfund' - denne risiko må ikke undervurderes. Europa må forberede sig på forandringen, så dens økonomiske og sociale fordele bliver realiseret, og samtidig vide at analysere og afbøde dens eventuelle negative følger: øget atomisering af individene, indtrængen i privatsfæren, moralske og etiske problemer. Det er vigtigt at i højere grad at **afsøge mulighederne for beskæftigelse** til dem, der har svært ved at finde sig til rette på et stadig mere komplekst og krævende arbejdsmarked. Ansvarer herfor påhviler i lige så høj grad arbejdsgivere og lønmodtagere som det offentlige. Med informationssamfundets stadig hastigere ændringer i det økonomiske og sociale liv opstår der nye, mere fleksible former for beskæftigelse, som ofte kræver nye former for sociale sikkerhedsnet.

5.2 Et fælles informationsmiljø

Udviklingen henimod et "informationssamfund" er en uafvendelig bevægelse i samfundet. Den påvirker alle dets mekanismer og alle markedsforhold. Hvis man kan tilvejebringe et fælles informationsmiljø i EF, øges mulighederne for at gribe de chancer, den rummer.

a) Hvad er et fælles informationsmiljø?

Et fælles informationsmiljø består af et sæt indbyrdes forbundne elementer:

- først er der **informationerne selv**, omformet og opsamlet i elektronisk, dvs. digital, form (databaser, tekstbaser, billedbaser, interaktive compact discs (ICD) osv.);
- **informationerne bearbejdes ved hjælp af udstyr, komponenter og programmer**, som brugerne er i besiddelse af;
- hertil kommer **den fysiske infrastruktur** (kabelnet, radiokommunikationsnet, satellitter);
- endvidere **basistelejtjenesterne**, som bl.a. omfatter elektronisk post, filoverførsel, interaktiv databasesøgning og interaktiv udveksling af digitaliserede billeder;

- disse elementer varetager funktioner som oplagring, bearbejdning og transport for **applikationerne**, der til brugerne leverer tjenester, som er specifikt tilpasset deres behov. I almindelighed "ser" brugeren kun den applikation, hun sætter sig i forbindelse med - transporten skal være "usynlig" for ham. Det er altså i applikationerne, der skal sættes mest på at strukturere informationerne og lette anvendelsen for brugerne. Det er applikationernes ydeevne, og hvordan de er at bruge, der er afgørende for, hvordan det fælles informationsmiljø kommer til at påvirke økonomi og beskæftigelse, og hvordan det kan bidrage til øget beskæftigelse;
- og sidst men ikke mindst består dette miljø af **brugerne**, som ikke blot skal være oplært i brugen af applikationerne, men som navnlig skal være i besiddelse af viden og bevidsthed om, hvilket potentiale der ligger i informations- og kommunikationsteknologi, og hvilke betingelser der skal være til stede, for at de kan udnyttes optimalt.

b) Hvilke chancer?

Det fælles informationsmiljø er et middel til at forbedre den økonomiske og sociale situation. Med den nuværende form for konkurrence bliver adgang til og udnyttelse af informationer afgørende elementer i produktivitet og konkurrenceevne, og dette gælder ikke mindst for små og mellemstore virksomheder. De materielle og immaterielle investeringer, der skal til for at få informationsinfrastrukturen op at stå, udgør en **direkte støtte til væksten** og bidrager til at forbedre udbudsbetingelserne. Det fælles informationsmiljø er også et middel til at **styrke den økonomiske og sociale samhørighed**. Den gør muliggør nemlig nytænkning af arealplanlægningen med henblik på at fremme decentrale måder at organisere arbejdet på, som f.eks. distancearbejde. Det bidrager til at **øge de andre store infrastrukturelementers ydeevne**, ikke mindst transportinfrastrukturens, og det er et hjælpemiddel i miljøbeskyttelsen og i håndteringen af risici. Infrastrukturen er endelig en **stærk løftestang for udviklingen af nye tjenester** og kan dermed bidrage væsentligt til at øge beskæftigelsen. Navnlig kan der ske det, at visse serviceydelser, som hidtil er blevet varetaget af det offentlige, og som nu presses af stadig strammere budgetter, overføres til markedet på betingelse af, at deres varige videreførelse garanteres. Der kan nævnes mange eksempler på nye kommunikationsrelaterede tjenester, som også har betydning for sociale relationer: behov inden for uddannelse, kultur, sikkerhed m.m.m. Udfoldelsen af disse behov kan ikke bygge på gratisprincippet og den skattefinansiering, som dette princip indebærer; de kræver et nyt grundlag for betalinger: betaling efter hvor meget man bruger tjenesten ("taxameterbetaling").

Moderne teknologi ændrer fundamentalt på forholdet mellem stat og borger. Borgeren får adgang til "offentlig service" som individ og betaler i forhold til hvor meget hun bruger af den. Overføres sådanne tjenester til markedet vil der opstå et nyt privat serviceudbud, som vil give mange nye arbejdspladser. Dog kun hvis det bliver billigere for brugeren - ellers vil ingen føle sig foranlediget til at benytte sig af tilbuddet. Dertil kommer, at det er vigtigt at sørge for, at overførslen ikke giver social slagside.

c) "De tre store" (EF, USA, Japan)

Overgangen til informationssamfundet og de chancer, den byder på, er på længere sigt af samme størrelsesorden som overgangen til industrisamfundet. Hvor hurtigt det vil gå, er ikke til at sige. De økonomier, som når først gennem forandringerne under rimelige forhold, kommer til at nyde godt af betydelige konkurrencefordele. Derfor fremskynder USA og Japan overgangen.

I USA er de offentlige myndigheder fast besluttet på at fastholde den amerikanske teknologis forspring, især af hensyn til den nationale økonomiske sikkerhed. De satser på at lade teknologien spille rollen som lokomotiv for genskabelsen af vækst og økonomisk konkurrenceevne i USA. Udbygningen af en informationsinfrastruktur over hele landet ses som et afgørende initiativ for væksten i USA. Projektet for en fremskyndet etablering af nye net, informationssystemer og teknologier for højhastighedskommunikation indebærer imidlertid ikke kun investeringer i fysisk infrastruktur. Det omfatter også udvikling og ibrugtagning af nye teknologier og applikationer.

I Japan har den politiske ledelse været bevidst om informations- og kommunikationsteknologiens strategiske betydning for landets økonomiske udvikling siden midten af 1960'erne. Allerede dengang blev der etableret en samfundsmæssig konsensus om prioritering, midler og programmer. Bevidstheden om informationsinfrastrukturens betydning for fortsat økonomisk vækst i Japan har været baggrund for et program under den nye japanske plan for et økonomisk opsving.

EF og medlemsstaterne har taget mange initiativer for at etablere en informationsinfrastruktur. Det lovgivningsmæssige grundlag for telekommunikationsvirksomhed er blevet ændret (f.eks. er tillægstjenesterne liberaliseret, og der er lagt et program for liberalisering af taletelefonien i 1998), der er programmer for støtte til forskning og teknologisk udvikling og for udvikling af telematiksystemer af almen interesse, og der er etableret en politik for standardisering, en innovationspolitik og en regionalstøttepolitik.

Fremkomsten af et "informationssamfund" bliver et verdensomspændende fænomen - godt nok med "de tre store" som pionerer, men gradvis vil det brede sig ud over hele kloden. Den europæiske strategi skal have et tredobbelt sigte:

- Indsatsen må fra starten have et **globalt perspektiv**. Det betyder, at vi må skabe gunstige vilkår for, at europæiske virksomheder og aktører kan indgå i internationale alliancer. Overalt, hvor det er muligt må vi arbejde for åbne systemer og internationale standarder. Vi må gøre en målbevidst indsats for at åbne tredjelandes markeder, for at opnå reel gensidighed og for at modvirke enhver form for diskrimination
- Samtidig må vi se til, at tages et rimeligt hensyn til de **særlige europæiske forhold** under systemudviklingen: flersprogethed, kulturel mangfoldighed, økonomisk uensartethed - og mere generelt: bevaring af den europæiske samfundmodel.
- Endelig skal vi skabe betingelserne for at Europa - i et åbent og konkurrencepræget internationalt system - kan bevare evnen til at **mestre den grundlæggende teknologi** i tilstrækkelig grad og sikre eksistensen af en avanceret og konkurrencedygtig industri.

Hvis vi udnytter de muligheder, som informations- og telekommunikationsteknologien byder på, bedst muligt, kan resultatet blive:

- nye servicemarkeder;
- bedre muligheder for, at den private sektor kan overtage leveringen af hidtil offentlige ydelser, herunder et nyt partnerskab mellem det offentlige og det private, f.eks. på uddannelsesområdet;
- hurtigere administrative beslutningsprocesser.

5.3. Målet: At skabe nye servicemarkeder

Europa har den viden og de erfaringer, der skal til for at skabe et fælles informationsmiljø. Men der skal stadig gøres en kollektiv indsats for at mobilisere dem, og der skal etableres en politisk ramme om en hurtig iværksættelse af vedtagne foranstaltninger. Processen vil hovedsagelig blive styret af den private sektor og støttet af fremskornsten af nye behov og nye markeder. Derfor må det offentliges rolle defineres utvetydigt.

Det offentlige skal i første række få greb om de samfundsmæssige virkninger, således at udstødningsfænomener undgås, **beskæftigelsesvirkningen maksimeres**, uddannelsessystemerne tilpasses og kulturelle og etiske implikationer for borgernes tilværelse tages behørigt i betragtning, herunder, ikke at forglemme, forhold vedrørende beskyttelse af privatlivets fred.

Demæst er det det offentliges opgave at **fjerne de tilbageværende hindringer for udviklingen af nye markeder**. Investorenes afventende holdning skyldes imidlertid også, at efterspørgslen ikke er synlig: den kan ikke komme til udtryk, fordi der mangler en kommunikationsinfrastruktur. For at komme ud af dette dilemma må det offentlige spille en rolle som impulsgeber, vejviser og koordinator.

For det tredje skal det offentlige at **tilvejebringe betingelserne for at europæiske virksomheder dels kan udvikle deres strategi i et åbent og konkurrencepræget miljø**, både inden for EF og på verdensmarkedet, dels kan blive ved med at beherske og videreudvikle de kritiske teknologier i Europa.

Overgangen til et informationssamfund er en uhyre kompleks proces, som kræver nye partnerskabs- og samarbejdsformer mellem forskellige offentlige og private aktører. I forbindelse med de foranstaltninger, der foreslås i det følgende, skal **subsidiaritetsprincippet** følges, dels mellem private og offentlige instanser, dels mellem nationale myndigheder og EF-instanser.

En strategi, der sigter mod at skabe et fælles informationsmiljø, må leve op til en række konkrete krav:

- De bedste anvendelser af informations- og kommunikationsteknologi må skaffes større udbredelse, og der må udvikles europæiske IKT- applikationer. Dette er en fundamental målsætning, fordi det bidrager til at genskabe væksten og styrke konkurrenceevnen.
- Kun en liberalisering af telesektoren kan frigøre informationssamfundets markeds kræfter: brugeren har brug for et varieret udbud af muligheder og af fordelagtige kommunikationstakster.
- Kun ved at fremskynde standardiseringen kan man skabe et europæisk informationsmiljø på grundlag af fragmenterede kommunikationsregioner.
- En transeuropæisk infrastruktur på teleområdet er afgørende. Den er informationssamfundets uundværlige grundlag.

Politikken for etablering af et fælles informationsmiljø bør omfatte nedenstående fem hovedområder, som supplerer og styrker hinanden og udgør dermed en uadskillelig helhed. Første hovedområde er målet, de andre er midler. Med det nuværende teknologiske og industrielle udviklingstempo bør **foranstaltningerne for at etablere en europæisk informationsinfrastruktur sættes i gang så hurtigt som overhovedet muligt**, således at virksomhederne kan få et positivt udspil at rette sig ind efter og træffe deres strategiske valg ud fra. De instrumenter eller organer, der er nødvendige for at sikre, at produkterne og tjenesterne passer til hinanden og kan bruges sammen, må også tilvejebringes hurtigt.

- a) Udbredelse af de bedste IKT-anvendelser og udvikling af **europæiske IKT-applikationer**. Dette element er grundlæggende i kraft af dets bidrag til genskabelse af væksten, styrkelse af konkurrenceevnen og forbedring af beskæftigelsessituationen.
- b) Tilvejebringelse af **juridiske, lovgivningsmæssige, standardiseringsmæssige og politiske rammebetingelser**, som stimulerer det private initiativ gennem åbning for konkurrence under hensyntagen til fælles (universelle tjenester og europæiske operatører) og individuelle (data-beskyttelse, beskyttelse af privatlivets fred, sikkerhed) interesser.
- c) Udvikling af transeuropæiske **basistjenester** inden for telekommunikation, en grundbetingelse for informationernes frie bevægelighed.
- d) Etablering af særlige **uddannelser** rettet mod omfattende informationsudnyttelse og mod IKT-industriens behov for kvalificeret arbejdskraft.
- e) **Teknologibeherskelse** og styrkelse af den europæiske informations- og kommunikations-industris præstationsevne. Dette er en forudsætning for, at applikationerne tilpasses de særlige forhold i Europa under bedst mulig udnyttelse af det tekniske fremskridt, og for at de foreslåede foranstaltninger får deres maksimale beskæftigelseseffekt.

a) Udbredelse af de bedste anvendelser og udvikling af europæiske IKT-applikationer

Hvis alle mulighederne i informations- og kommunikationsteknologien skal udnyttes fuldt ud, er der nogle grundbetingelser, der må overholdes strengt. Når virksomheder tager informatiksystemer i brug, skal de samtidig fastlægge deres strategiske mål, finde ud af, hvilke funktioner informatiksystemet skal varetage, og hvilke ydelser det skal bidrage med, og tilrettelægge arbejdet på en passende måde. Her ligger der en oplysningsopgave over for brugervirksomhederne.

Vi anbefaler følgende retningslinjer for indsatsen på området:

- **Udbredelse af de bedste anvendelser af IKT.** Opmærksomheden må rettes mod betingelserne for ibrugtagning af informations- og kommunikationsteknologi: Et program for udbredelse af de bedste IKT-anvendelser blandt virksomhederne, herunder ikke mindst de små og mellemstore virksomheder, kan i høj grad forbedre informations- og kommunikationsteknologiens virkninger for deres konkurrenceevne og deres jobskabelsessevne.
- **Europæiske applikationsprojekter.** Det drejer sig ikke om teknologi, men om organisation. For at hindre vildvækst af ukoordinerede og inkompatible europæiske applikationer, må der iværksættes et antal større applikationsprojekter, som kan sætte markedet i gang og, navnlig med hensyn til standarder, vise vejen mod et homogent marked. En stærk prioritering er nødvendig, men endnu ikke foretaget. En sådan prioritering kan skabe markeder af tilstrækkelig størrelse til, at investeringerne i teleinfrastruktur bliver rentable og kan afskrives på tilfredsstillende vilkår. Følgende områder kunne prioriteres højt:
 - **Forvaltningerne**, hvor et styrket og udvidet IDA-program kan spille en rolle.

- **Tjenester af offentlig interesse.** På grundlag af allerede gennemførte arbejder bør der gøres en indsats for at sikre den faktiske gennemførelse af et begrænset antal store projekter med politisk opbakning, f.eks.: et integreret flyledelsessystem, et europæisk styringssystem for vejtrafik, en europæisk lægeinformationstjeneste, et net mellem forskningscentre, en europæisk fjernstudietjeneste, et program for "informatik i skolen" eller et europæisk civilforsvarssystem.
- **Distancearbejde og fjernpartnerskab.** Distancearbejde og fjernpartnerskab er vigtige betingelser for udflytning af arbejdspladser og virksomheder til mindre begunstigede egne i Europa (landdistrikter, randområder, omstillingsområder osv.). Der kunne lanceres et europæisk stimuleringsprojekt for at begunstige fremkomsten af distancearbejde og fjernpartnerskab.
- **Bedre inddragelse af IKT-brugerne i udarbejdelsen og iværksættelsen af EF's offentlige foranstaltninger.**
- **Styrket samordning af de offentlige foranstaltninger.**

b) Lovgivningsmæssige og politiske rammebetingelser

Det er først og fremmest de private virksomheder, som skal investere i et fælles informationsmiljø. Derfor er det afgørende, at der tilvejebringes juridiske rammevilkår, som dels fremmer udviklingen af det, dels sikrer, at det benyttes til det fælles bedste. Til den ende kan der udpeges flere typer af foranstaltninger, som for de flestes vedkommende allerede er sat i gang, og som i nogle tilfælde bør fremskyndes:

- **Abning for konkurrence.** Formålet er, at fremkalde det størst mulige udbud af tjenester til den bedst mulige pris, sådan at markedets behov kan blive imødekommet.
- **Universel tjeneste.** I en situation, hvor de traditionelle operatører bliver mere og mere uafhængige af staten og udsættes mere og mere for konkurrence, må det fastlægges præcist, hvilke forpligtelser der foreligger til at udbyde universelle tjenester, hvad deres pris skal være, og hvordan de skal finansieres.
- **Standardisering.** I forlængelse af den hidtil førte standardiseringspolitik forudsætter en effektivisering af det nuværende system, at standardiseringsprocessen fremskyndes, at dens gennemsligtighed sikres (patenterklæringer fra starten fra standardforslagsstillernes side), og at alle virksomheder sikres rimelige rettigheder til at udnytte patenter, der ligger til grund for standarder.
- **Databeskyttelse og beskyttelse af privatlivets fred.** Herunder skal det navnlig sikres, at dataudvekslingssystemer er hundrede procent pålidelige.
- **Informations- og kommunikationssystemers sikkerhed.** Både erhvervslivet og regeringerne ønsker en samordnet løsning på problemerne med informations- og kommunikationssystemers sikkerhed.

c) Transeuropæiske basistjenester

Der er stadig store vanskeligheder inden for europæisk telekommunikation. Det skyldes navnlig at de nationale telenet ikke passer sammen og kun vanskeligt fungerer sammen. Hovedproblemet er ikke teknisk, men skyldes markedsstrukturen: der er ingen teleoperatører på europæisk plan og ingen basistjenester for hele Europa (elektronisk post og filoverførsel, adgang til databaser og interaktive billedudvekslingstjenester)¹⁾.

Vi anbefaler følgende retningslinjer for indsatsen på området:

- **Udvikling af bærernet.** Et Euro-ISDN (tjenesteintegreret digitalnet) og et integreret bredbåndskommunikationssystem (IBC). Mobikommunikation (GSM og PCN) er et andet område, som man bør være opmærksom på og fremme udviklingen af.
- **Fremskyndelse af standardiseringen** og integration af standarderne i tjenestene, navnlig de standarder, som er afgørende for, at tjenestene kan arbejde sammen.
- **Styrkelse af samordningen**, navnlig mellem telepolitikken og strukturfondene.

d) Udvikling af hensigtsmæssige uddannelser

Det konkurrencepres, som europæisk industri er udsat for, betyder, at der stilles større og større krav til alle medarbejderes kvalifikationer. Deres evne til at udnytte den nye teknik effektivt bliver vigtigere og vigtigere. Hvis erhvervslederne skal blive klar over, hvilke muligheder informations- og kommunikationsteknologien byder på, og hvordan den bedst udnyttes (organisatoriske og samfundsmæssigt-faglige forudsætninger), så skal de have en særlig uddannelse, som skaffer dem den viden. De specifikke IKT-aspekter bør indføres bedre i grunduddannelserne for arbejdere og teknikere. For skoleelever og studerende bør oplæringen i og brugen af informations- og kommunikationsteknologi især rettes mod løsning af generelle uddannelsesmæssige problemer. Hvis potentielle brugere af informations- og kommunikationsteknologi skal hjælpes til at udnytte teknikken effektivt, så skal der dels undervises bredt i edb m.v. som almindelige fag, dels gives specialiseret undervisning til bestemte grupper.

Europa har satset meget på at udvikle grunduddannelser inden for edb og teleteknik. Alligevel er der ikke kvalificeret arbejdskraft nok, og hidtil har man ikke været opmærksom nok på mulighederne for at anvende den nye teknik i uddannelsessystemerne. Ikke mindst bør mulighederne for fjernundervisning udnyttes bedre.

Vi anbefaler følgende retningslinjer:

- Der bør gennemføres en grundig analyse af, hvilken interesse det har, hvilken forudsætninger der skal være til stede, og hvilke midler der skal sættes ind for at give så mange som muligt de grundlæggende kundskaber, der skal til for at udnytte den nye tekniks muligheder.
- **Brugeruddannelse:** Det gælder om at gøre anvendelsen af ny teknik almindeligt udbredt inden for undervisning og uddannelse, bl.a. gennem udvikling af egnede programmer og ved uddannelse af undervisere.
- **Producentuddannelse:** Det gælder om at uddanne de ingeniører og forskere, som europæisk IKT-industri har brug for. Til den ende skal uddannelseselementerne i de forskellige særprogrammer for forskning og teknologisk udvikling med tilknytning til IKT-industrien systematiseres.

¹⁾ Bemærk, at det allerede nu er muligt at oprette et europæisk telefonbetalingskort eller et "europæisk Minitel" uden yderligere teknologisk udvikling - blot ved hjælp af nogle simple standardiseringstiltag.

e) **Teknologibeherskelse og styrkelse af den europæiske informations- og kommunikationsindustri ydeevne.**

I modsætning til sine konkurrenter kan europæisk IKT-industri ikke støtte sig på et solidt hjemmemarked. Europa skal have rådighed over de applikationer, der er nødvendige for at det kan dække sine behov. Det skal også have kapacitet til at fremstille det dertil svarende applikationsprogrammel. En stærk programmelindustri må nødvendigvis samarbejde snævert med udstyrsleverandørene og få kendskab til deres materielle ydeevne på et tidligt tidspunkt, for med det tempo innovationerne opviser, er det nødvendigt at kende udstyrets og komponenternes egenskaber inden de kommer på markedet - ellers kommer man til at halte bagefter hele tiden og får ikke megen mulighed for at tage initiativer. En stærk europæisk IKT-industri er også vigtig for bevarelsen af et videnskabeligt og teknologisk forskningsmiljø i Europa, ikke mindst for beherskelsen af de generelt betydningsfulde (generiske) teknologier.

Vi anbefaler følgende **retningslinjer** for indsatsen på området:

- Den praksis at holde et **vågent øje med udviklingen som led i strategilægningen bør fremmes på europæisk plan**. Mangelen på europæiske organisationer, der holder strategisk øje med udviklingen, bør afhjælpes gennem oplysningskampagner og styrkelse af eksisterende foranstaltninger og gennem samordning/rationalisering af de eksisterende midler.
- **Støtte til indsatsen for forskning og teknologisk udvikling**. Den teknologiske udvikling går så hurtigt, at FTU-indsatsen absolut må fastholdes og endda forstærkes. Det fjerde rammeprogram lægger en række hovedlinjer. Programmet prioriterer de generiske teknologier, der er nødvendige for fremkomsten af en informations- og kommunikationsinfrastruktur. Hertil kommer, at der lægges særlig vægt på brugernes og markedets behov og på det generelle mål, at økonomiens samlede konkurrenceevne skal forbedres. Særprogrammernes effekt vil blive styrket gennem inddragelse af brugerne, gennem uddannelsesaktiviteter, gennem samordning med nationale initiativer og Eureka og gennem internationalt samarbejde. Derudover bør der anstilles grundige overvejelser af, hvordan man bedre tager hensyn til betydningen af inkrementel forskning, til den industrielle virkelighed og til innovationsprocessens interaktive karakter.
- **Erhvervspolitisk nyttiggørelse af FTU**. Det ville være muligt at træffe specifikke foranstaltninger i form af pilotforsøg på områder, hvor markedskræfterne er længe om at udnytte resultaterne af forskning og teknologisk udvikling (f.eks. på multimedieområdet).
- **Tilpasning af erhvervspolitikken til de nye internationale vilkår**. På baggrund af den stadig mere omfattende globale integration af økonomien skaber de ulige konkurrencevilkår på "de tre stores" forskellige markeder konkurrencefordele, som afgørende kan skade europæiske virksomheder. I overensstemmelse med Rådets resolution fra november 1991² bør der lægges større vægt på en specifik indsats for at udligne konkurrencebetingelserne og iværksætte internationale samarbejdsprogrammer.

² Rådets resolution (industriministre) af 18. november 1991 om elektronik og edb- og kommunikationsteknologier (SN 211/91).

5.4 Konklusion: Slå kræfterne sammen

EF's politik for etableringen af et fælles informationsmiljø vil øge konkurrencen, styrke Europas konkurrenceevne og skabe arbejdspladser. Den skal ledsages af specifikke foranstaltninger for at lette de økonomiske og sociale forandringer og sikre alle borgere arbejdspladser, der svarer til deres kvalifikationer. Med dette formål må der gøres en indsats for at stimulere jobskabelsen, f.eks. i nye former for social service.

Udviklingen af en politik til fremme af et fælles informationsmiljø gør det ikke mindst nødvendigt at etablere et effektivt samarbejdssystem mellem de berørte parter. EF's struktur gør denne opgave vanskeligere, end den er i USA og Japan.

Etableringen af en informationsinfrastruktur kræver at der gøres en hurtig og sammenhængende indsats. Det er vigtigt for troværdigheden og for en vellykket gennemførelse, at foranstaltningerne defineres præcist, at der opstilles en tidsplan, og at der tilvejebringes de nødvendige organer eller midler, som kan sikre, at planen overholdes. Derfor må kræfterne samles og synergien styrkes, så en stærk europæisk informationsinfrastruktur kan stå klar hurtigst muligt og nye tjenester se dagens lys.

Det foreslås, at der oprettes et hurtigtarbejdende udvalg for en europæisk informationsinfrastruktur. Udvalgets kommission fastlægges af Det Europæiske Råd. Dets opgave skulle være at præcisere hovedområderne, at fastlægge de nærmere bestemmelser for foranstaltningerne og at opstille en tidsplan for disses gennemførelse.

Udvalget skulle bestå af et medlem af Kommissionen, et antal medlemmer af medlemsstaternes regeringer, repræsentanter for Europa-Parlamentet og fremtrædende repræsentanter for industrien, operatøerne, brugere og finansieringsinstitutterne.

Det hurtigtarbejdende udvalg bør være nedsat inden udgangen af 1993.

Samtidig bør Det Europæiske Råd give Rådet mandat til at fremskynde allerede igangværende arbejde på at udbygge informationsinfrastrukturen.

B. Bioteknologien og dens udbredelse

5.5. Intensiv forskning og de sidste fire årtiers store opdagelser inden for molekylærbiologien har skabt grundlaget for bioteknologien, der fremstår som en af de mest lovende teknologier med afgørende betydning for udviklingens bæredygtighed i næste århundrede. Moderne bioteknologi omfatter stadig flere teknikker, procedurer og processer, f.eks. cellefusion, rDNAteknologi og biokatalyse, som kan erstatte og supplere den klassiske bioteknologis selektive avl og fermentering. Kombinationen af klassiske og moderne teknologier baner vejen for nye produkter og meget konkurrencedygtige processer på mange områder inden for industrien, landbruget og sundhedssektoren. Dette kunne være den impuls, der skal til for radikalt at forbedre visse sektors konkurrenceevne og vækstpotentiale og åbne for nye muligheder på andre områder som diagnostik, biologisk forureningsbekæmpelse og fremstilling af procesudstyr (biohardware). I spørgsmålet om livskvalitet bør vi ikke undervurdere bioteknologiens muligheder for at skabe et renere miljø og for at forbedre sundhedstilstanden gennem forebyggelse eller helbredelse af sygdomme eller andre fysiske problemer.

Fællesskabet har taget en række initiativer, der på den ene side skal fremme bioindustriernes konkurrenceevne og på den anden side sikre, at bioteknologien anvendes på betryggende vis. Dette indebærer først og fremmest finansiering af forskning og udvikling samt etablering af en rammelovgivning.

5.6. Bioteknologiens potentiale og ligheder med informationsteknologieme

Bioteknologien har visse træk, som den deler med elektronikken og informationsteknologieme, og som styrker dens potentiale: den er forskningsbaseret, dvs. at det videnskabelige input er det vigtigste element i dens udviklingsforløb; afstanden mellem grundforskningens fremskridt, deres udnyttelse i forsknings- og udviklingsprojekter og i de efterfølgende forarbejdningsstadier er lille og svindende; der kan forventes en kraftig og voksende stimulering af de sektorer, der fremstiller procesudstyr, instrumenter og maskiner; bioteknologiske processer, teknikker og hardware involverer desuden flere andre sektorer.

EF's konkurrenceevne er meget stor på disse områder: den kemiske industri, medicinalindustrien, sundhedssektoren, landbruget og forarbejdning af landbrugsvarer, generelle og specialiserede plantebeskyttelsesmidler samt dekontaminering, behandling og bortskaffelse af affald. De sektorer, hvor bioteknologiens indflydelse viser sig direkte, tegner sig i dag for 9% af Fællesskabets bruttoværditilvækst (ca. 450 mia. ECU) og 8% af dets beskæftigelse (ca. 9 mio. mennesker). Den moderne bioteknologi er i fremtiden sikkert den eneste sektor, der har tilstrækkeligt potentiale til at åbne nye markeder for landbrugsråvarer, nemlig i industrien og på energi/brændselsområdet, og vel at mærke i overensstemmelse med reformen af den fælles landbrugspolitik og uafhængigt af driftssubsidier. Bioteknologien vil sandsynligvis komme til at spille en vigtig rolle i disse sektorer, idet den kan medvirke til at opretholde beskæftigelsen ved at stimulere produktiviteten og skabe efterspørgsel efter højt kvalificeret arbejdskraft.

Bioteknologiens potentiale kan vurderes ud fra to pålidelige indikatorer: innovationens tempo på verdensplan og produktionens vækst samt værditilvæksten i produkter, der er fremstillet ved hjælp af bioteknologi. Innovationsindsatsen kan måles på antallet af patentansøgninger for relevante produkter indgivet i USA, EF og Japan. Det viser sig, at patentansøgningerne er steget fra 1100 om året i begyndelsen af 1980'erne til 3350 om året i 1990. I 1980 indtog EF en førerstilling, i 1990 registreredes der i USA 50% flere patentansøgninger end i EF. EF-patent-kontorets statistikker viser en lignende udvikling: mellem 1980 og 1991 tidobledes antallet af ansøgninger om bioteknologipatenter indgivet til EPO. De fleste kom fra firmaer baseret i USA.

Bioteknologiens vækstperspektiver på verdensplan understreges af følgende tal: i USA havde den industri, der bygger på moderne bioteknologi, i 1992 en omsætning på godt 8 mia. dollars, en vækstrate på 28% og en stigning i beskæftigelsen på 13%. Det anslås på grundlag af observationer af bioteknologiens udbredelseshastighed, at den amerikanske bioteknologiindustri indtægter vil stige med gennemsnitlig 40% og nå op på 52 mia. dollars i år 2000. Den japanske bioteknologiindustri's aktuelle omsætning ligger officielt på 3,8 mia. dollars, og det japanske ministerium for international handel og industri skønner, at den vil nå op på 35 mia. dollars ved årtusindskiftet. Selvom der i EF er opstået mange nye firmaer, og væksten, hovedsageligt på markedet for biomedicinalvarer, er betydelig (godt 3 mia. dollars med den aktuelle vækstrate) er produktionens værdi og beskæftigelsen næsten den samme som i Japan. I betragtning af at bioteknologiindustrien omsætning på verdensmarkedet i år 2000 anslås at nå op på 100 mia. ECU, er det indlysende at EF's vækstrate skal stige væsentligt i forhold til det nuværende niveau, hvis EF skal gøre sig håb om at blive storproducent af bioteknologibaserede produkter og høste de medfølgende fordele for produktion og beskæftigelse, samtidig med at det bevarer en nøglestilling på forskningsområdet.

5.7. Faktorer, der fremmer væksten, konkurrencen og beskæftigelsen i EF

- de sektorer, der har det største potentiale for anvendelse af bioteknologi, er nogle af de mest levedygtige og konkurrencedygtige i EF. De har længe kunnet opvise støt vækst, produktivitetsovergang og meget konkurrencedygtige handelstal;
- EF's virksomheder i disse sektorer (den kemiske industri, medicinalindustrien, forarbejdningen af landbrugsvarer) har en førerstilling på verdensmarkedet, og deres innovationskapacitet er stor;
- andre faktorer, der virker til fordel for investering i bioteknologi i EF, er det solide forskningsgrundlag og den udbyggede infrastruktur, den kvalificerede arbejdskraft og processteknikkens høje kvalitet og produktionsfaciliteter.

5.8. Hæmmende faktorer

Den største risiko for, at udbredelsen af bioteknologiske produkter i EF hæmmes, ligger på følgende områder:

- på et område, hvor det teknologiske udviklingsforløb er tæt knyttet til grundforskning, ligger de offentlige bevillinger til forskning og udvikling i EF langt under konkurrenternes. For finansåret 1993 forventes de offentligt finansierede udgifter til bioteknologisk forskning og udvikling i USA at overstige 4 mia. dollars. I Japan lå de allerede i 1991 på over 900 mio. dollars, medens EF's og medlemsstaternes udgifter tilsammen beløb sig til ca. 600 mio. dollars. I EF's fjerde rammeprogram for forskning og udvikling foreslås det, at der anvendes 650 mio. ECU på bioteknologi over en femårsperiode. Der findes også programmer for bioteknologisk forskning og udvikling i medlemsstaterne;
- privat finansieret forskning og udvikling inden for bioteknologi i EF har ikke kompenseret for den utilstrækkelige offentlige finansiering. Der kan tværtimod konstateres en nettoflytning af virksomhederne. EF-virksomheder har siden 1984 investeret 2,2 mia. dollars i USA og Japan. I den sektor, hvor bioteknologien står stærkest, nemlig lægemiddelsektoren, ejedes 67% af patenterne i 1990 af virksomheder baseret i USA og kun 15% af virksomheder i EF. Der er således risiko for, at EF i fremtiden bliver et førende marked for biomedicinalvarer, men ikke en førende producent af disse varer. Teknologiens udbredelse og privat investering indgår tydeligvis i et samspil;
- det er nødvendigt at fastsætte regler for sikker anvendelse af den nye bioteknologi af hensyn til harmonisering, sikkerhed og befolkningens accept. Den aktuelle horisontale fremgangsmåde finder forskerne og industrien imidlertid meget uheldig, da den efter deres mening lægger bånd på grundforskningen og den anvendte forskning samt dens udbredelse med negative følger for konkurrenceevnen;
- teknologifjendtlighed og social inertitet over for bioteknologiens udbredelse har generelt været mere udtalt i EF end i USA og Japan. Det er klart, at man må undersøge disse spørgsmål mere indgående for at kunne imødegå denne bekymring. Hertil bidrager forskellige aktiviteter inden for BIOTECH-programmet og oprettelsen af en rådgivergruppe, der skal se på de etiske spørgsmål.

5.9. Konklusioner og anbefalinger

Bioteknologiens muligheder for at påvirke EF's-konkurrenceevne er størst inden for landbruget, forarbejdningen af landbrugsvarer, den kemiske industri, medicinalindustrien, fremstillingen af procesudstyr og instrumenter. Disse sektors bidrag til værditilvæksten og beskæftigelsen er meget vigtigt. Den iagttagne internationale vækst i produktionen (30-40%) i de mest levedygtige af de bioteknologiafhængige sektorer og i de dertil knyttede arbejdskraftintensive serviceaktiviteter (f.eks. forskning, sundhedspleje) kan virke som en saltvandsindsprøjtning for beskæftigelsen.

For bedre at udnytte EF's styrke på det bioteknologiske område må man overvinde de aktuelle hindringer og arbejde videre med følgende retningslinjer for udvikling og koordinering af en hensigtsmæssig politik. Der bør desuden tages hensyn til følgende anbefalinger:

- a) Da regler er vigtige for et stabilt og forudsigeligt erhvervsklima, og da de har indflydelse på faktorer som markforsøg og videnskabelige eksperimenter, der er bestemmende for virksomhedernes placering, bør EF være parat til at revidere sin lovgivning for at sikre sig, at der hele tiden tages hensyn til videnskabens fremskridt, og at kontrolforanstaltninger bygger på potentielle risici. Det tilrådes i højere grad at anvende gensidig anerkendelse som middel til at stimulere forskningsaktiviteterne i medlemsstaterne. Hvis EF skal undgå blot at blive marked for produkter baseret på bioteknologi, og ikke producent af disse varer, er det helt afgørende, at EF's forskrifter stemmer overens med international praksis. Udarbejdelsen af standarder bør supplere lovgivningsindsatsen.
- b) Kommissionen agter fuldt ud at udnytte de muligheder, der findes i den nuværende lovgivning, for fleksibilitet og forenkling af procedurerne samt for tilpasning til det tekniske fremskridt. For at opnå et højt miljøbeskyttelsesniveau og imødekomme offentlighedens bekymring er det vigtigt at styrke og koordinere det videnskabelige grundlag for lovgivningsarbejdet. Et rådgivende videnskabeligt EF-udvalg for udbredelse af bioteknologi, som trækker på den videnskabelige ekspertise i de eksisterende udvalg på nationalt plan og EF-plan, og som står til rådighed for dem, kunne spille en afgørende rolle ved at intensivere forskningssamarbejdet og give den fornødne støtte til en ensartet fremgangsmåde for udformningen af de risikovurderinger, der ligger til grund for produktgodkendelserne. Dette udvalg kunne tillige rådgive om udformningen af en overordnet EF-strategi for bioteknologi.
- c) Eftersom EF's indsats for forskning og udvikling ikke er på højde med konkurrenternes, må EF kompensere herfor ved at fokusere på de mest levedygtige områder inden for den bioteknologiske forskning og udvikling samt på øget koordination af indsatsen i EF og de enkelte medlemsstater for derved at undgå dobbeltarbejde, tilskynde til forskningssamarbejde og få mere ud af pengene til forskning og udvikling.
- d) De forskningsorienterede små og mellemstore virksomheder spiller en vigtig rolle, når det gælder udbredelse af bioteknologi, og væksten i denne sektor ville få megen gavn af oprettelsen af et netværk af eksisterende og nye bioteknologiske forskningscentre, som kunne knytte bånd mellem universitetsinstitutter, forskningslaboratorier og små og mellemstore virksomheder. Der ville hermed skabes mulighed for større uddannelsesmæssige investeringer i molekylærbiologi og biohardware samt inddragelse af risikovillig kapital og andre finansielle institutioner. EF's strukturfonde kunne også spille en væsentlig rolle.
- e) Medlemsstaterne bør indføre nye incitamenter for at forbedre investeringsklimaet omkring bioteknologien og lette overførselen af forsknings- og udviklingsresultaterne til markedet. Skatte- og afgiftsbegunstigelser, som respekterer EF's retningslinjer, og som kan fremme bioteknologisk innovation og investering, kan her komme på tale.

- f) Den erhvervsmæssige udnyttelse af bioteknologien vil på visse områder kræve en særlig indsats for at øge befolkningen forståelse for teknologien. Medlemsstaterne bør tilskynde interessegrupper til at stille objektiv information til rådighed og opmuntre til dialog.
- g) Det er påkrævet yderligere at belyse etiske spørgsmål i relation til visse anvendelser af bioteknologi. Med henblik på dette vil Kommissionen give Rådgivergruppen for Bioetik og andre grupper, som specielt undersøger de etiske spørgsmål i forbindelse med den biomedicinske forskning, en mere fremtrædende rolle.

C. Den audiovisuelle sektor: konkurrencedygtighed og beskæftigelse

5.10. Indledning

Den audiovisuelle sektor omfatter produktion og distribution af programmer ("software"), hvortil man kan føje fremstilling af udstyr ("hardware"). Det er en sektor, hvis økonomiske betydning ofte undervurderes i forhold til dens uomtvistelige kulturelle gennemslagskraft.

Sektorens omsætning på verdensplan - både hardware og software - anslås til 257 mia. ECU¹⁾. Softwaresektoren står for 54% af den samlede omsætning²⁾. Noget af det, der er vigtigst at mærke sig i forbindelse med den audiovisuelle sektor, er, at den for tiden er inde i en teknisk og lovgivningsmæssig omvæltning, som kan få stor indflydelse på sektorens vækst og udvikling fremover.

5.11. Europa - prognoser for vækst og beskæftigelse

Det europæiske marked er et af verdens mest vækstprægede; markedsvæksten er i dag på 6% i faste priser, selv under den aktuelle lavkonjunktur. Denne vækst er hovedsageligt kommet USA til gode - USA's indtægter på salg af programmer til Europa steg i perioden 1984-92 fra \$330 mio til \$3,6 mia. I 1991 gik 77% af USA's eksport af audiovisuelle programmer til Europa, heraf knap 60% til EF. Den audiovisuelle sektor var således USA's næststørste eksportkilde. Den Europæiske Unions årlige handelsunderskud over for USA inden for denne sektor udgør ca. \$3,5 mia.

Netop afsluttede undersøgelser viser, at der er et stort vækstpotentiale, at efterspørgselen efter audiovisuelle produkter i Europa vil fordobles inden årtusindskiftet og at salget af audiovisuelt hardware og software vil stige fra 23 til 45 mia. ECU.

Når der indføres ny transmissionsteknik, bliver væksten endnu større, eftersom distributionsmulighederne mangedobles (satellit-tv, betaling pr. set udsendelse, bestillingsvideo, interaktivt tv osv.). Inden år 2000 forventes en stigning i antallet af tv-kanaler fra 117 til 500 og i antallet af sendetimer fra 650.000 til 3.250.000. Og hvad mere er, der forventes en tredivedobling af antallet af kodede sendetimer, hvilket vil medføre en fuldstændig anderledes og øget indtægtsstrøm.

Den audiovisuelle sektor er meget arbejdskraftintensiv. Personaleudgifterne udgør typisk 47% af et filmbudget og 15% af driftsudgifterne til en tv-kanal (dvs. uden at medregne det personale, som arbejder med at producere programmer, som indkøbes eller fremstilles af kanalens eget personale). Inden for sektoren er der i sagens natur mange intellektuelt orienterede stillinger, f.eks. teknikere, skuespillere, manuskriptforfattere, instruktører osv. Derfor er sektoren ikke så følsom over for konkurrence som markeder med billig arbejdskraft.

¹⁾ Kilde: OMSYC 1993.

²⁾ Kilde: OMSYC 1993.

Det er svært at opgøre beskæftigelsen inden for dette område, men det anslås, at mindst 1,8 mio. mennesker har deres hovedbeskæftigelse i EF's audiovisuelle tjenestesektor (dvs. inden for "softwaresektoren")³⁾. Der er et stort jobskabende potentiale i sektoren, ikke mindst som følge af stigning i efterspørgselen, teknologiske nyskabelser og sektorens beskæftigelsesstruktur. Nye beregninger viser, at den audiovisuelle sektors omsætning til den private sektor kan ventes fordoblet på mellemlang sigt. Det vil alt andet lige betyde ca. 2 mio. nye arbejdspladser inden år 2000, hvis denne vækst investeres i nye stillinger i Europa og ikke i kapitaloverførsel til andre dele af verden. Og eftersom EF's markedsandel kan forøges betydeligt, hvis sagen gribes an på rette vis, er det ikke urealistisk at anslå, at den audiovisuelle tjenestesektor direkte og indirekte kan give beskæftigelse til 4 mio. mennesker.

5.12. Konklusion

Det er af største vigtighed, at den forventede vækst på det europæiske audiovisuelle marked omsættes til nye arbejdspladser i Europa. Udviklingsomkostningerne til audiovisuelle produkter kan kun tjenes ind, hvis der er adgang til et stort hjemmemarked, og derfor er det nødvendigt at samordne medlemsstaternes og Fællesskabets politik. Der skal sigtes mod at etablere en positiv balance mellem vækst og beskæftigelse i den audiovisuelle sektor samt mod at forhindre, at den øgede indtjening går til arbejdspladser i andre dele af verden, så Europa bliver passiv forbruger af andre landes audiovisuelle produkter og dermed lader den økonomiske og kulturelle selvforsyningsgrad gå ned ad bakke. Det er filosofien bag Fællesskabets holdning i GATT-forhandlingerne og bag de foranstaltninger, der er sat i værk inden for området siden Det Europæiske Råds møde på Rhodos i 1988. Kommissionen vil for øvrigt i løbet af første kvartal af 1994 fremlægge en grønbog om en politik for det audiovisuelle område, hvor det foreslås, hvordan man kan tilpasse og effektivisere den nuværende politik for området, så Europas audiovisuelle software-industri ikke blot kan overleve, men også vokse frem til år 2000. Der står meget på spil. Den audiovisuelle sektor er kommet til at spille en stor rolle for økonomien og beskæftigelsen, og i det 21. århundrede bliver den en af de største tjenestesektorer. Derfor må der gives dette område al den opmærksomhed, det fortjener.

³⁾ Kilde: Eurostat.

KAPITEL 6

FÆLLESSKABET SOM EN ÅBEN OG PÅLIDELIG PARTNER I VERDEN

Kapitel 6

Fællesskabet som en åben og pålidelig partner i verden

Sammendrag

De økonomiske forbindelser i verden er ikke længere begrænset til den internationale handel med varer og tjenesteydelser. I verdensøkonomien er Fællesskabet og alle større partnere indbyrdes afhængige: Fællesskabets politikker bør afspejle dette forhold og bygge derpå.

- * Fællesskabet må fortsætte sine bestræbelser på at bringe Uruguay-runden til en hurtig afslutning, også hvad angår de endnu uløste problemer, og således bane vejen for overgangen til en ny verdenshandelsorganisation.
- * Som led i liberaliseringen af den globale handel og de økonomiske forbindelser vil integrationen af Central- og Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen i verdensøkonomien bidrage til at styrke væksten i disse lande og i verden som helhed. Fællesskabet bør også af samme grunde støtte en gnidningsløs og gradvis integration af udviklingslandene i verdensøkonomien.
- * Med muligheden for de associerede landes tiltrædelse, der blev stadfæstet på topmødet i København, skabes der grundlag for et europæisk område med åbne markeder og økonomisk samarbejde, som vil stimulere væksten i de associerede lande og sætte kraftig gang i Fællesskabets eksport og dermed væksten. Denne integrationsproces vil bidrage til at gøre europæiske virksomheder i Vest og Øst mere konkurrencedygtige på verdensmarkedene.

6.1. Diagnose

Fællesskabets økonomi er en global økonomi. Fællesskabet tegner sig for 1/5 af verdenshandelen med varer. 12 millioner arbejdspladser i Europa afhænger direkte af vareeksporten. Tjenesteydelser tegner sig for 1/4 af al eksport af varer og tjenesteydelser. Handelstallene afspejler heller ikke alene korrekt Fællesskabets økonomiske forbindelser på verdensplan. Europas direkte investeringer i andre lande repræsenterer 1/3 af de udenlandske direkte investeringer på verdensplan. Fællesskabet har nære forbindelser med præferencepartnere, men de dominerer ikke handelen: Fællesskabets eksport til EFTA, Østeuropa, landene i Middelhavsområdet og AVS-staterne udgør sammenlagt kun lidt over 40% af den samlede eksport.

Under overfladen undergår strukturen i verdensøkonomien hurtige forandringer. Efterkrigstidsbilledet med handel mellem lande i stigende grad ledsaget af internationale investeringer og med meget store virksomheder som nøglefigurer er mindre og mindre pålideligt. Handel med varer betyder efterhånden i højere grad handel mellem firmaer med halvfabrikata. Udviklingen af edb-netværk gør det muligt for virksomhederne at samarbejde på en smidigere måde end på grundlag af joint ventures og franchiser alene.

Det betyder, at de nøglefaktorer, der former erhvervslivets adfærd vil ændre sig. Importtold er allerede generelt af mindre betydning for eksportørene end indenlandske forskrifter (på skatte-, sikkerheds- og forbrugerbeskyttelsesområdet). Der er efterhånden mindre råderum for en nation som stat eller et økonomisk fællesskab til med egne midler at forbedre erhvervslivets forhold. Heller ikke internationalt kan der tages handelspolitiske skridt uden hensyntagen til mulige sammenkoblinger mellem politikker (handel/valutakurser, handel/miljø, handel/sikkerhed, handel/menneskerettigheder), som blev mere eller mindre ignoreret for ti år siden.

Integration i den globale økonomi afhænger ikke desto mindre af et solidt sæt af handelsforbindelser. Analysen af konkurrenceevnen har allerede vist, at Fællesskabets eksport til udlandet af handlede varer for ofte er koncentreret om sektorer, hvor efterspørgselen på længere sigt er lav. Fællesskabets eksportører har heller ikke i tilstrækkelig grad fokuseret på Asien-Stillehavsregionen, som byder på det største potentiel på mellemlang sigt. Fællesskabets eksport til visse asiatiske markeder er steget meget kraftigt, hvilket fremhæver de gensidige fordele ved frihandel. Men vi er nødt til at søge os en større plads og arbejde for en yderligere markedsåbning på verdensplan.

Nominelle valutakurssvingninger kan øge usikkerheden for erhvervslivet på tredjelandes markeder og er et virkelig emne for en indsats fra Fællesskabets side (se henstilling 8 nedenfor), men synes ikke at drive den underliggende tendens i konkurrenceevnen i Fællesskabet.

Det skorter ikke på eksempler på illoyal konkurrence. Det gælder i nogle tilfælde traditionelle problemer (dumping, subsidier, unilaterale indgreb) og i andre tilfælde manglende regler på nye områder inden for international politikkoordination (social eller miljømæssig dumping, de internationale følger af konkurrencestridig praksis). Der er også stadig en fornemmelse af, at markedsåbningen sakker bagud i forhold til den økonomiske vækst og eksportpræstationerne i mange, hovedsagelig nyindustrialiserede lande.

6.2. Medlemsstaternes synspunkter

Flere medlemsstater fremhæver i deres bidrag fordelene ved en åben markedsøkonomi og fri konkurrence, som anbefalet i Unionstraktaten, som et element, der kan fremme udnyttelsen af Fællesskabs konkurrencefordele som led i den internationale arbejdsdeling; i en åben økonomi vil det være lettere at allokere ressourcerne derhen, hvor de er mest produktive og dermed at opnå en specialisering med hensyn til varer og tjenesteydelser med høj værditilvækst og en bedre konkurrenceevne. Visse medlemsstater anfører, at dette argument også gælder varer fra lande med lave lønomkostninger, idet disse landes udvikling kombineret med en åbning af deres markeder skaber nye muligheder for den europæiske industri.

En meget snarlig afslutning på Uruguay-runden betragtes af alle medlemsstaterne som en nødvendighed for verdensøkonomien. Flere medlemsstater henviser til, at der i de fremtidige forhandlinger må tages hensyn til bestemte faktorer, som har en indflydelse på handelen, som f.eks. miljøet, konkurrencevilkårene og monetære aspekter. Derimod er der ikke enighed om, hvorvidt der også skal tages hensyn til sociale aspekter i handelsforhandlingerne, eller om anvendelsen af og retningslinjerne for de handelspolitiske instrumenter.

I de fleste bidrag fremhæves fordelene ved Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og den gradvise integration af økonomierne i Central- og Østeuropa.

Nogle medlemsstater anbefaler en intensivering og en uddybning af det internationale økonomiske samarbejde, navnlig inden for rammene af gruppen af industrialiserede lande (G-7).

6.3. Europa i verdensøkonomien

Åbne markeder med fri konkurrence er et af målene i traktaten om Den Europæiske Union. Den tillægger en befordring af åbne markeder både inden for og uden for Fællesskabet den allerstørste betydning. Åbne markeder er et nøgleelement i den internationale konkurrenceevne. Inden for Fællesskabet letter de den internationale arbejdsdeling og ressourcellokeringen derhen, hvor de er mest effektive. De sætter også Fællesskabets industri i stand til at købe varer og tjenesteydelser (til forbrug og konsum) eller at rejse kapital på de bedst mulige vilkår på verdensplan.

I den omskiftelige verdensøkonomi er også Europa i hurtig forandring, hvilket indebærer farer men også store muligheder for Det Europæiske Fællesskab.

Et positivt udfald af tiltrædelsesforhandlingerne med de fire EFTA-lande vil føre til et endnu stærkere Fællesskab på industri- og handelsområdet.

De seneste forandringer i Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen har væsentlige følger for Fællesskabet, idet de skaber nye muligheder for at udvide handelen som helhed betragtet i regionen og ansporer Fællesskabet og erhvervslivet i Fællesskabet til at spille en mere aktiv rolle med hensyn til støtte af disse lande i deres udvikling i retning af fuldstændig markedsøkonomi, således at de kan nå op på deres fulde potentiel. Det Europæiske Råd fastlagde på sit møde i København en række parametre for udviklingen af de fremtidige forbindelser.

Integrationen af de associerede lande i Central- og Østeuropa med Fællesskabet på grundlag af beslutningerne fra København-topmødet vil yderligere befæste kontinentets handelskapacitet og dets konkurrenceevne på verdensmarkedene.

Der kan på længere sigt forventes lignende fordele og udfordringer for Fællesskabet af et aktivt bidrag til en gnidningsløs og gradvis integration af udviklingslandene i verdensøkonomien.

6.4. Strategi

Åbne og sammenhængende rammer for de handelsmæssige og økonomiske forbindelser på grundlag af internationalt vedtagne regler, der multilateralt styrkes ved hjælp af en stram koordination af politikken på alle områder, der er omfattet af disse regler, er det eneste middel til at maksimere væksten i en verden, der befinder sig i et gensidigt afhængighedsforhold. Men denne recept hjælper kun, hvis Fællesskabets økonomi genvinder en konkurrencedygtig stilling på længere sigt på verdensmarkedene.

Indsatsen for øget konkurrenceevne og for at sikre en stærk stilling på verdensmarkedet skal ses i et langfristet perspektiv: 20 år, ikke 2.

Frihandelsordningen skal forbedres og udvides til også at imødegå de udfordringer, den globale gensidige økonomiske afhængighed medfører. Det skal tilgodeses aktuelle anliggender, hvis man skal genskabe tilliden i offentligheden.

Fællesskabet må bevise, at det kan drage den fulde fordel af dette system. Fællesskabets institutioner vil skulle reagere hurtigere på trusler og gode muligheder. Erhvervslivet i Fællesskabet må arbejde hårdere på at etablere nære forbindelser med udenlandske virksomheder og forbrugere.

Vi må undgå at betragte den internationale handel som et universalmiddel mod eller syndebuk for aktuelle vanskeligheder. En stærk vækst i eksporten kan mildne følgerne af den nødvendige interne omstrukturering, men ingen indsats på fronten udadtil kan, uanset hvor drastisk den er, løse det løbende arbejdsløshedsproblem.

Fællesskabets prioriteter må afspejle de strukturelle forandringer på verdensmarkederne, både de langfristede udsigter for regioner i stærk vækst, som f.eks. Asien, og de umådelige muligheder, der følger af omstillingen i Central- og Østeuropa og SNG.

Sidstnævnte muligheder må gribes, da disse lande ikke blot repræsenterer store fremtidige markeder, men også vil være en lejlighed for Fællesskabets virksomheder til at forbedre deres konkurrenceevne på verdensmarkederne. Det vil blive nødvendigt at gå videre med liberaliseringen af markedsadgangen og at knytte økonomiske bånd på områder som industrisamarbejde for at maksimere fordelene for Fællesskabet og de associerede lande ved den gradvise økonomiske integration.

Skabelsen af nye markedsmuligheder i stærkt forgældede lande vil imidlertid afhænge af en effektiv lempelse af gældsbyrden, som i væsentlig omfang begrænser disse landes importkapacitet. Fællesskabet vil arbejde sammen med andre partnere på at finde en varig og tilfredsstillende løsning på gældsproblemet.

6.5. Henstillinger

a) Reform af verdensøkonomiens regler om frihandel

Uruguay-runden er et længe ventet skridt i retning af en styrkelse af GATT-reglerne og en udvidelse af dem, så de i højere grad afspejler dagens bredere og mere komplekse sæt af internationale økonomiske bånd. Vi må bringe Uruguay-runden til en heldig afslutning endnu i år. Udsigterne til en favorabel ordning bliver ikke bedre med tiden. Uden en aftale om Uruguay-runden vil frihandelsordningen komme under stærkt protektionistisk pres: Fællesskabets aktuelle handelsstrømme såvel som udsigterne til yderligere vækst vil komme til at lide herunder.

For resten af indeværende år og i tiden fremover har Fællesskabet sat sig klare prioriteter:

i) Åbning af markederne for varer og tjenesteydelser

De seneste forhandlinger har vist fremskridt i sektorer, hvor Fællesskabet er konkurrencedygtigt, i det mindste blandt de større udviklede lande, og det har dannet grundlag for et yderligere fremskridt mellem alle GATT-deltagere.

Forhandlingerne om sådanne lande som Kinas og Ruslands tiltrædelse af GATT vil give mulighed for at sikre et klart tilsagn om fortsat åbning af markederne.

Fællesskabet må yde et positivt bidrag til at åbne op for alle disse fordele.

Selvom Uruguay-runden føres til en heldig afslutning, er den dog stadig baseret på en ensporet fremgangsmåde for handelsliberalisering, idet den kun beskæftiger sig med statslige handelshindringer. Det er også vigtigt at udvikle multilaterale regler for eliminering af privat adfærd og private strukturer, som udgør en hindring for handelen. Sådanne hindringer imødegår Fællesskabet på passende måde med en aktiv konkurrencepolitik. Men dets større handelspartners konkurrencepolitik er ikke i samme grad rettet mod de handelshæmmende virkninger af sådanne private hindringer. Der bør derfor med sådanne multilaterale regler gendannes et uhindret råderum for Fællesskabets virksomheder, således at de kan udnytte væsentlige yderligere handelsmuligheder.

ii) Regler for en global økonomi

I en global økonomi kommer der på de områder, hvor udenlandske beslutninger kommer til at påvirke Fællesskabets virksomheder, hurtigt nye til, samtidig med at råderummet for ensidig aktion fra Fællesskabets side til at sikre sig en gevinst i konkurrencemæssig henseende på andre økonomiers bekostning gradvis svækkes. Strategien på alle politiske områder bør være at søge sammen med partnere om at realisere Fællesskabets mål. Det forudsætter en indsats på et tidligt stadium på en række områder: nogle, som f.eks. regler om intellektuel ejendomsret og investeringer, er omfattet af runden, og andre, som f.eks. miljø og ligelige multilaterale spilleregler, er ikke.

iii) En solid struktur

Det er nødvendigt straks at tackle de endnu verserende emner. GATT er et organ, der er for løst sammensat til med den hurtighed, der nu er nødvendig, at imødegå nye udfordringer, at integrere en række politikker, som nu indvirker på hinanden, og at garantere fuldstændig efterlevelse af stadig mere komplicerede multilaterale regler. Miljøbeskyttelseskravenes indflydelse på handelen er et sådant emne, der vil skulle behandles, så snart runden er afsluttet: EF ønsker at få nedsat en stående miljøkomité i den nye multilaterale handelsorganisation. En stærkere organisation til at forvalte det multilaterale system er en væsentlig garanti for, at resultatet af Uruguay-runden får blivende værdi.

iv) Bedre harmonerende regler

Særlige sektorordninger giver anledning til fordrejninger mellem sektorer, som hæmmer den økonomiske vækst i Europa. Fællesskabet kæmper i Uruguay-runden for en helhedsaftale, der kan bidrage til, at reglerne vedrørende tekstilvarer og beklædningsgenstande, landbrug og andre sektorer, der er genstand for GATT-ankendte eller skjulte handelshindringer, gradvis på ny omfattes af de normale discipliner. Processen kan kun blive gradvis, den skal være bindende for alle deltagere, og den skal indgå som led i en generel styrkelse af GATT-reglerne såvel som en anerkendelse af Fællesskabets politikker på de berørte områder. På denne baggrund vil den kommende Fællesskabets producenter såvel som økonomien som helhed til gode.

v) Strengere regler

Dette er et nødvendigt supplement til de andre ovenfor nævnte aktioner. Dumping og eksportsubsidier forbliver en trussel mod redelig konkurrence. GATT-reglerne til imødegåelse af illoyal konkurrence må styrkes. Beskyttelsesforanstaltninger må også gøres mere effektive og gennemskuelige, således at Fællesskabet, som GATT foreskriver, kan træffe midlertidige forholdsregler til at muliggøre industriomstrukturering. Sådanne forholdsregler skal i alle tilfælde, hvor det er muligt, træffes i samarbejde med alle involverede parter snarere end på et ensidigt grundlag.

b) Strømlining af Fællesskabets beslutningstagning

Handelspolitikken bør orienteres i retning af borgeme (åbenhed, vurdering af forbrugernes interesser) og mod større selvstændighed for Kommissionen (under Dornstolens førstestansrets kontrol). Det vil øge tilliden blandt Fællesskabets producenter til, at de nødvendige beslutninger træffes hurtigt. Men det forudsætter ikke blot retlige beføjelser men også en forøgelse af Kommissionens ressourcer og et bedre samarbejde med de nationale administrationer (f.eks. de statistiske kontorer og toldvæsenene). Blandt de vigtigste områder, hvor der kræves en forøgelse af ressourcerne, kan nævnes antidumping-/antisubsidie-/beskyttelsesforanstaltninger, det nye politikinstrument, den internationale dimension af konkurrencepolitikken og foranstaltninger til at modvirke omgåelse eller bedragerisk udnyttelse af kontingenter under multifiberarrangementet.

c) Fremme af EF-erhvervsstrategier for tiden efter rundens afslutning

Uruguay-rundens foranstaltninger for åbning af markederne vil blive iværksat lidt efter lidt. Men det er ikke for tidligt at fokusere på en debat om optimale strategier, der kan skaffe Fællesskabet en gevinst (udbytte, markedsandel, nye investeringer og foretningsforbindelser) i tiden efter rundens afslutning. Man bør i denne forbindelse se længere frem end blot på virkningen på tilliden i erhvervslivet på verdensplan og foregribe den tilpasning, der er nødvendig for at tage hensyn til nye konkurrencesituationer på Fællesskabets markeder og i udlandet.

Der er ingen grund til nogen EF-overlapning med medlemsstaternes eksportfremmende bestræbelser. Men på EF-plan er der behov for en stor indsats til at skabe EF-dækkende erhvervsorganisationer og for at opbygge EF-organisationer med ekspertise i regionale snarere end blot nationale eksportmarkeder. Asien er en region, der er højt prioriteret i denne henseende. Positive udviklinger i Latinamerika (f.eks. oprettelsen af NAFTA og Mercosur) åbne nye muligheder også i denne region.

Rammene foreligger på fosterstadiet med det aktuelle net af bilaterale aftaler, og de vil kunne styrkes, efterhånden som disse lande selv i højere grad følger multilaterale principper for frihandel. Fællesskabet fører an i den kooperative indsats inden for G-24 og udvikler desuden sine egne instrumenter med TACIS og PHARE.

Udvidede erhvervsinvesteringer på disse markeder enten bilateralt eller sammen med erhvervslivet i Asien eller Amerika er et element, der nu bør befordres. En nærmere økonomisk integration af denne art vil kunne fremskynde reformtempoet i Øst og reducere antallet af tilfælde af gnidninger, som uvægerligt følger deraf for sektorer, der lider under en strukturel overkapacitet.

Vi må forbedre koordinationen mellem eksportfremmende foranstaltninger og andre politikker for at øge eksportmulighederne, særlig med hensyn til avanceret teknologi. Efterhånden som politiksamarbejdet bliver mere omfattende (f.eks. inden for miljø og bioteknologi som led i Fællesskabets og Japans fælles erklæring og i anden sammenhæng), bør de involverede gøre sig klart, hvilket råderum der findes for at skabe nye former for industrisamarbejde og nye markeder for Fællesskabets produkter.

Globaliseringen af økonomien rejser spørgsmålet om, hvor egnede de aktuelle handelspolitiske instrumenter er. Vi bør nu udvikle mere positive instrumenter for erhvervsmæssigt og mellemstatsligt samarbejde.

d) Udvikling af forholdet til Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen

Europaaførelse med Polen, Ungarn, Tjekkiet, Slovakiet, Bulgarien og Rumænien forpligter parterne til at indlede et bredt baseret politisk og økonomisk samarbejde inden for et frihandelsområde. Det Europæiske Råd besluttede i København at fremskynde tidsplanen for fjernelse af handelsbarrierer på Fællesskabets side i erkendelse af, at bedre markedsadgang ville være en væsentlig støtte af processen for økonomisk reform i disse lande.

Foruden strukturen i de fremtidige handelsforbindelser, der således er fastlagt, er det nødvendigt at udvikle brede og dynamiske økonomiske forbindelser ved at tilskynde til erhvervsmæssigt og økonomisk samarbejde mellem Vest- og Østeuropa og lægge rammene for et samarbejde, der også skal omfatte anvendelsen af fælles konkurrenceregler i et bredere økonomiske samarbejdsområde. En af fordelene ved et nærmere økonomisk samarbejde vil blive, at gnidningerne på handelsområdet reduceres ved en lettelse af tilpasningen og en mindre udtalt anvendelse af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter.

Fællesskabet fører i øjeblikket forhandlinger med Rusland og en række andre stater, der er blevet uafhængige for nylig, og en fastlæggelse af de regler, som skal ligge til grund for de fremtidige handelsforbindelser, vil indgå som et vigtigt led i disse aftaler. Fællesskabet har ladet forstå, at det er rede til at overveje oprettelsen af et fremtidigt frihandelsområde med Rusland.

Endelig må Fællesskabet videreføre den proces, der skal føre til en multilateral åbning for og integration af deltagerne i TACIS og PHARE, og den bør støtte relevant regionalt samarbejde, således at man kan undgå den gamle model for præferencer, der bygger på det såkaldte "eger-og-nav-princip".

For at sikre, at det lykkes for de tidligere statshandelslande i Europa at gennemføre markedsorienterede reformer, er det nødvendigt at Fællesskabet indtager en innovativ holdning, som ud over en åbning af markedet og finansiel støtte omfatter den nødvendige overførsel af kvalifikationer. Et samarbejde mellem EF-virksomheder og nyligt privatiserede firmaer kan spille en afgørende rolle i så henseende.

e) Forankring af det sydlige Middelhavsområde i den europæiske økonomi

Nabolandene i Middelhavsområdet fra Marokko til Tyrkiet udgør den sydlige del af Den Europæiske Unions fremtidige økonomiske og sociale miljø. Med en hastigt voksende befolkning på i øjeblikket 200 mio. mennesker udgør disse lande et ligeså vigtigt eksportmarked som Østeuropa.

Det er af afgørende politisk og økonomisk betydning for Den Europæiske Union at udvikle forbindelserne med disse lande til en nærmere økonomisk symbiose.

Man har allerede taget de første skridt mod et muligt frihandelsområde mellem Europa og Middelhavsområdet; der er således indgået en frihandelsaftale med Israel (1989), en toldunion skal være gennemført med Tyrkiet i 1995 og Cypem, der vil blive forhandlet en associeringsaftale med Marokko i 1994, senere med Tunesien og eventuelt med andre lande i området.

Det forventes endvidere, at en lykkelig udgang af fredsforhandlingerne i Mellemøsten og den igangværende økonomiske liberaliseringsproces vil fremme den interregionale samhandel.

Hele denne udvikling skulle i løbet af det kommende årti føre til en væsentlig forøgelse af den økonomiske aktivitet i Middelhavslandene med deraf følgende flere direkte investeringer, flere joint ventures, flere aftaler om produktionsdeling og i al almindelighed en langt højere grad af industriel og handelsmæssig vekselvirkning.

Denne geopolitiske udvikling på Europas sydflanke vil nødvendigvis have en positiv indvirkning på beskæftigelsessituationen i Europa som følge af den økonomiske dynamik, der vil opstå i Middelhavsområdet.

For at sikre, at disse muligheder bliver til virkelighed, må EF bidrage aktivt til de økonomiske og sociale forandringer, der allerede har taget deres begyndelse i disse lande i retning mod mere åbne, regionalt integrerede og effektive økonomier.

f) Forbedring af konkurrencedygtigheden

Handelspolitik og økonomisk politik kan ikke træde i stedet for erhvervslivets udvikling af såvel salgsbare produkter som af midlerne til at levere dem til verdensmarkedet i rette tid, til den rigtige pris og i den nødvendige kvalitet. Hvad angår sociale omkostninger vil frygten for såkaldt social dumping være malplaceret, hvis den er begrundet i en tro på, at den sociale beskyttelse i visse lande holdes på et kunstigt lavt niveau for at opnå konkurrencemæssige fordele andetsteds. Vi bør ikke acceptere et så forenklet billede af industrilande med høje lønninger og udviklingslande med lave lønninger. Forskelle i lønomsætningerne alene kan være vildledende. Det er sandt, at moderne teknologi i dag spredes langt hurtigere og lettere til forskellige områder i verden end tidligere. Men ringere uddannelse, lavere kvalifikationer og lavere kapitalinvesteringer samt en utilstrækkelig infrastruktur kan opveje de mulige fordele, der er forbundet med lavere lønninger.

Dermed være ikke sagt, at Fællesskabet ikke har vanskeligt ved at konkurrere med lande, der har arbejdskraft i overflod. Men den europæiske konkurrencedygtighed forringes ikke hovedsageligt på grund af internationale forskelle i de sociale omkostninger i nogle sektorer, men fordi vi selv lider under strukturelle forvriddinger i Europa. I udviklingslandene bliver en mere omfattende social beskyttelse et almindeligt udbredt politisk mål, efterhånden som nationalindkomsten stiger til et niveau, der gør det muligt at nå dette mål. På lang sigt vil en væsentlig del af løsningen bestå i at hjælpe disse lande med at skabe de nødvendige betingelser for at sikre en forøgelse af den indenlandske efterspørgsel og en forbedring af levevilkårene.

Bestræbelserne på at forbedre konkurrencedygtigheden gennem handelspolitiske og andre foranstaltninger er ikke ensbetydende med, at den sociale beskyttelse bør undergraves i Europa eller ignoreres i landene udenfor. Vi er med rette stolte af vore resultater på dette område, som tåler sammenligning med de bedste i verden, og vi gør ret i at fastholde, at der på Europæisk plan i relevant omfang bør fastsættes standarder for den sociale beskyttelse.

Fællesskabet og dets medlemsstater kan benytte enhver lejlighed til over for de pågældende lande at fremhæve, at de selv må tilvejebringe de nødvendige retlige forandringer. Vi kan tilskynde hertil gennem positive foranstaltninger, f.eks. juridisk rådgivning eller teknisk samarbejde, hvor der måtte være behov for det. Dette er legitime mål for udviklingsbistand og økonomisk samarbejde, men handelspolitikken er ikke et velegnet instrument til virkeliggørelse af disse mål.

Vi modsætter os med rette, at andre søger at påtvinge Europa deres synspunkter om, hvorledes verden bør indrettes. De internationale organisationer, der er ansvarlige for multilaterale regler, må selv dømme om, hvorledes Fællesskabet overholder disse regler. Det samme princip må gælde for bedømmelsen af andres overholdelse heraf.

Der kan skrides til handling på tre fronter:

- der bør informeres bedre om den løbende debat i Fællesskabet om social dumping, og det bør forklares, hvorfor Fællesskabet ønsker, at der fastsættes multilaterale regler, og det bør ikke tillades, at det enkelte land opkaster sig til dommer over andre landes interne love eller deres overholdelse af internationale aftaler;
- Fællesskabet bør udvikle en positiv politik for økonomisk samarbejde med henblik på at hæve de sociale standarder overalt i verden, men uden at indføre handelsdiskriminerende foranstaltninger som løftestang herfor;
- der bør gøres forberedelser til de drøftelser, der vil være nødvendige, i Den Internationale Arbejdsorganisation og andre steder, efter afslutningen af Uruguay-runden, og der må tages stilling til, hvorledes det bedst kan sikres, at gældende og fremtidige aftaler på det socialpolitiske område overholdes.

g) En afbalanceret politik for præferenceaftaler

Efterhånden som det generelle beskyttelsesniveau falder, mindskes betydningen af handelspræferencer, undtagen for så vidt angår nyttilkomne til verdensøkonomiens åbne handelssystem.

Præferencer er fortsat et vigtigt signal i Fællesskabets politiske forpligtelser over for en eller flere af dets naboer eller andre handelspartnere, men de bør bringes i overensstemmelse med det multilaterale systems sundhedstilstand og stabilitet. Særlige bilaterale økonomiske forbindelser bør endvidere ikke begrænses til udelukkende at omfatte handelspræferencer; det er således ikke muligt at opnå økonomisk integration blot ved hjælp af toldnedsættelser og ophævelse eller begrænsning af ikke-toldmæssige hindringer. Det er også nødvendigt at fjerne konkurrencefordrejninger, der er en følge af konkurrencebegrænsende adfærd eller statsstøtte.

h) Omplacering

Øgede direkte investeringer er et gode for jobskabelse, for mindskelse af uligevægt og uoverensstemmelser i samhandelen, for fremme af Europas kulturelle forståelse af andre lande og for udbredelse af kendskabet til Europas identitet blandt handelspartnere. De er særdeles nyttige som et middel til at stimulere verdensøkonomien, hvor der er få handelshindringer, så øgede internationale investeringer bør gå hånd i hånd med bestræbelser på at sikre en yderligere åbning af markedene, især i de nyindustrialiserede lande.

Fællesskabet opretholder ingen restriktioner mod udenlandske investeringer, omend nogle medlemsstater fortsat ser kritisk på investeringer i visse sektorer. Vi fremmer investeringer, men tilskynder udenlandske investorer i Fællesskabet til en fuldstændig integration i den europæiske økonomi. Vi ønsker ikke såkaldt "skruetrækker"-virksomhed, som næppe heller på lang sigt kan formodes at blive en attraktiv formel for europæisk baseret forretningsvirksomhed, eftersom vi har høje arbejdslønninger, og "skruetrækker"-virksomhed betinger lave lønomkostninger. For os ligger fremtiden i interne investeringer, som et fuldt integreret i den lokale økonomi med forskning, udvikling, markedsføring og ledelsesfunktioner henlagt til Europa sideløbende med produktion, salg og service. Dette er tendenserne i udviklingen, ikke mindst fordi der har været tale om en betydelig stigning i antallet af fusioner og overtagelser set i forhold til de samlede udenlandske investeringer i Europa.

Lidt efter lidt har Europas borgere accepteret udenlandske investeringer i Europa som det første skridt på vejen mod nærmere samarbejde mellem erhvervssektorer i Europa og tilsvarende sektorer på de vigtigste udenlandske markeder. Det samme gør sig ikke gældende for europæiske investeringer i udlandet, som i over 30 år er blevet kritiseret for at medføre "eksport af arbejdspladser". Det gøres gældende, at investeringer i udlandet ganske enkelt indebærer, at Europa går glip af en forædlingsværdi, at importen øges og eksporten går tilbage. Dette er ikke en korrekt analyse. Over 80% af Fællesskabets udenlandske investeringer går til andre medlemmer af OECD. Mindre end 10% går til de nyindustrialiserede asiatiske og latinamerikanske lande. I nogle dele af Fællesskabet er investeringerne i lavtlønslandene endog lavere; af de franske udenlandske investeringer udgør de således kun 4%, og dette tal har i tidens løb stort set ligget på et uændret niveau. Der er en tendens til, at erhvervsfolk, der investerer uden for Europa, gør det for at levere til andre markeder end deres eget, idet de kun genindfører 10% af de samlede indkøb mellem virksomhederne fra de lavtlønslande, hvor de har placeret deres investeringer.

i) Multilateralt samarbejde for at mindske valutakurssvingninger mest muligt

Sammen med makroøkonomisk uligevægt og de store handelsnationers deraf følgende betalingsbalanceproblemer øger valutakurssvingninger den eksisterende usikkerhed og gnidningerne på det handelsmæssige område, og dermed mindskes tilliden i erhvervslivet, og et genopsving sinkes.

Dette er et problem, som Fællesskabet ikke kan løse på egen hånd; der kræves en multilateral løsning, som omfatter en bedre koordinering af de vigtigste internationale økonomiers makroøkonomiske politik og strukturpolitik, og ikke blot valutakurspolitikken. Fællesskabet kan tilskynde hertil ved at bygge på sin egen interne koordinering af den økonomiske politik gennem regelmæssig overvågning.

Den seneste udvikling i Europa har ikke gjort initiativer på dette område mindre presserende. Under internationale drøftelser af valutakursspørgsmål vil Fællesskabet kun kunne udtale sig med den fornødne vægt, når den øvrige verden finder, at vi igen er på den rette kurs i retning mod EMU.

j) Den internationale dimension i konkurrencepolitikken

Konkurrencepolitikken er i de fleste lande traditionelt blevet betragtet som et rent nationalt anliggende. Før Fællesskabet var der ingen, som gennem fastlæggelsen af en politik søgte at afhjælpe virkningerne af konkurrencefordrejninger på samhandelen. Denne politik, som oprindeligt kun anvendtes inden for Fællesskabet, er gradvis blevet udvidet til at omfatte samhandelen med Fællesskabets vigtigste handelspartnere i Europa. Konkurrencepolitikken har således spillet en vigtig rolle i bestræbelserne på at fremme den internationale handel, og navnlig vore virksomheders muligheder for at eksportere til andre markeder, som hidtil var lukket ved hjælp af konkurrencebegrænsende foranstaltninger, statsstøtte eller offentlige monopoler.

Det er imidlertid ikke alle Fællesskabets største handelspartnere, der på tilsvarende måde har anvendt deres konkurrencepolitik som middel til at åbne deres markeder for import. Navnlig i en række lande i Øst- og Sydøstasien føres der ikke en sådan politik; disse landes markeder er lukkede, ikke så meget på grund af told og ikke-toldmæssige hindringer, men hovedsagelig som følge af konkurrencebegrænsende foranstaltninger. Den såkaldte "Keiretsu" i Japan og det lukkede distributionssystem i en række lande er blot to vigtige eksempler på dette fænomen.

Det bør være et prioriteret mål for Fællesskabet at søge at få fastsat regler til regulering af disse problemer på konkurrenceområdet. Ideelt set bør sådanne regler aftales på multilateralt plan for at give dem det størst mulige anvendelsesområde. Som anført ovenfor, behandles spørgsmålet ikke som led i den igangværende Uruguay-runde, omend visse kodekser (navnlig vedrørende handelsrelateret intellektuel ejendomsret og tjenesteydelser) indeholder bestemmelser om restriktiv handelspraksis. Konkurrencemæssige spørgsmål bør indgå som et umiddelbart led i programmet for den internationale handelsorganisation, der oprettes som en del af resultaterne af Uruguay-runden, idet der lægges særlig vægt på restriktiv handelspraksis og karteller. Det skulle ikke alene være målet at nå til enighed om minimumsregler, men også og endnu vigtigere at fastlægge procedurer for at sikre, at hver af de kontraherende parter overholder disse regler; for kun hvis reglerne håndhæves i hver enkelt sag, kan der opnås positive virkninger i retning mod en åbning af markederne. Der bør gives øget adgang til at forelægge en sag for et GATT-panel, og afsigelsen af kendelser bør gøres mere effektiv. Det bliver vanskeligt at nå til enighed om effektive regler af denne art, men det er på høje tid at indlede processen.

På kort sigt er det første skridt derfor at søge at nå til enighed med konkurrencemyndighederne i andre lande om indførelse af en konsultations- og samarbejdsprocedure med henblik på at forebygge eventuelle konflikter. Kommissionen har indgået en administrativ aftale med de amerikanske anti-trustmyndigheder for at begrænse sådanne konflikter gennem en procedure for konsultation, samarbejde og samordning.

Hvis aftalen, som i øjeblikket vurderes af Domstolen, godkendes, kan den tjene som model for andre forhandlinger. Der er allerede ført drøftelser med de canadiske myndigheder med henblik herpå, og andre kan følge senere. Da et af hovedformålene er at begrænse konflikter i forbindelse med håndhævelse af reglerne, kan der kun indgås sådanne aftaler med myndigheder, der faktisk håndhæver deres konkurrenceregler.

III. BESKÆFTIGELSE

KAPITEL 7

TILPASNING AF UDDANNELSESSYSTEMERNE

Kapitel 7

Tilpasning af uddannelsessystemerne

7.1. Uddannelse som katalysator for et samfund i forandring

Ud over deres fundamentale betydning med hensyn til at fremme den enkeltes muligheder for udfoldelse og de almene samfundsværdier, vil den almene uddannelse og erhvervsuddannelserne uden tvivl spille en afgørende rolle, når det gælder om igen at få sat gang i væksten, genskabe konkurrenceevnen og nå ned på et arbejdsløshedsniveau, der er socialt acceptabelt. Det er dog nødvendigt at erkende uddannelsernes rolle og deres muligheder og begrænsninger. Medlemsstaterne, der står over for økonomiske og sociale problemer, der i visse tilfælde er konjunkturbestemte og i andre tilfælde af dybereliggende strukturel art, stiller mange, store, og sommetider modstridende krav til **det almene uddannelsessystem og erhvervsuddannelsessystemet**. Det forventes, at uddannelse kan løse problemerne med virksomhedernes konkurrenceevne, beskæftigelseskrisen, social udstødelse og marginalisering, eller med andre ord, at uddannelse kan hjælpe samfundet med at løse de nuværende problemer og styre de store forandringer, der nu finder sted.

Disse krav og forventninger er delvist velbegrundede. Alt andet lige er det de steder, hvor det almene uddannelsesniveau og erhvervsuddannelsesniveaulet er højest (f.eks. i Tyskland og Japan), at problemerne med konkurrenceevne og beskæftigelse er mindst. Uddannelse alene kan dog ikke løse de mest presserende problemer. Men den kan inden for visse grænser og sammen med **foranstaltninger på andre områder (industri- og handelspolitik, forskningspolitik osv.) bidrage til løsning af nogle af de nuværende problemer**. Det er hævet over enhver tvivl, at uddannelse vil kunne spille en vigtig rolle i forbindelse med, at der i de kommende år opstår en ny udviklingsmodel i Fællesskabet. For at kunne spille denne rolle, skal de almene uddannelsessystemer og erhvervsuddannelsessystemerne i Europa dog tilpasses de nye behov. Det er deres plads i samfundet, deres placering i forhold til det økonomiske og sociale liv som helhed, som bør tages op til revision. I et samfund, der i endnu højere grad vil være baseret på udveksling af varer, produktion og overførsel og fælles udnyttelse af viden, vil adgangen til teoretisk og praktisk viden komme til at spille en central rolle.

Tilpasningerne vil nødvendigvis blive gennemført gradvist, og virkningerne vil først vise sig lidt efter lidt. I første omgang, og som følge af en række foranstaltninger gennemført af medlemsstaterne og af Fællesskabet i de seneste år, kan det dog forventes, at nogle veltilrettelagte aktioner på uddannelsesområdet vil give en række positive resultater på tre planer: **arbejdsløshedsbekæmpelse gennem kompetencegivende uddannelse af unge og omskoling af folk, der er blevet arbejdsløse som følge af den produktivitetstigning, som den teknologiske udvikling har medført; væksthjælp gennem styrkelse af virksomhedernes konkurrenceevne; udvikling af en mere jobskabende vækst gennem en bedre tilpasning af kvalifikationer, både generelle og specifikke, til markedsudviklingen og arbejdsmarkedsmæssige og sociale behov**. For at kunne fastlægge formen og indholdet af de aktioner, der bør gennemføres er det nødvendigt først at analysere den nuværende situation i Fællesskabet med hensyn til almen uddannelse og erhvervsuddannelse.

7.2. Medlemsstaternes synspunkter

I deres bidrag giver medlemsstaterne udtryk for erhvervsuddannelsesens dobbeltfunktion:

- erhvervsuddannelse er et **instrument til aktiv arbejdsmarkedspolitik**; det anvendes til at tilpasse erhvervs kvalifikationer til markedsbehovene, og spiller derfor en central rolle, når det gælder om at gøre arbejdsmarkedet mere fleksibelt; erhvervsuddannelsessystemet opfylder en vigtig rolle i bekæmpelsen af arbejdsløsheden, idet den letter de unges integrering på arbejdsmarkedet og genindslutningen af langtidsledige;
- det er nødvendigt at investere i den menneskelige kapital for at forbedre **konkurrenceevnen**, især med henblik på at lette indførelsen og spredningen af ny teknologi.

For så vidt angår arbejdsmarkedspolitikken er medlemsstaterne i deres bidrag enige om, at der er behov for at fremme forskellige former for **videreuddannelse** (f.eks. kombinationer af arbejde og uddannelse, rotationssystemer og uddannelsesorlov); flere medlemsstater mener, at der bør gives prioritet til **præventive aktioner** over for folk med beskedne kvalifikationer, der er mest truet af arbejdsløshed, samt til aktioner til integrering af arbejdsløse og unge på arbejdsmarkedet.

Medlemsstaterne er enige om, at **den private sektor i højere grad skal inddrages** i de almene uddannelsessystemer og/eller erhvervsuddannelsessystemerne samt i udformningen af uddannelsespolitikken, således at der tages hensyn til markedet og lokale forhold. Dette kunne f.eks. ske ved at søge at fremme samarbejdet mellem virksomheder og uddannelsessystem, og ved at virksomhederne integrerer videreuddannelse i deres strategiske planlægning.

Af specifikke forslag til forbedring af erhvervsuddannelsessystemet kan nævnes:

- overgangen fra uddannelsessystem til arbejdsplads bør lattes gennem **mere praktisk orienterede erhvervsuddannelser** og gennem lærlingeuddannelser, og det skal samtidigt sikres, at de unge opnår et højere minimumsniveau, før de forlader uddannelsessystemet;
- undervisningen vil kunne rationaliseres ved at have kortere generelle erhvervsuddannelser, der bedre opfylder markedets behov, og samtidig fremme erhvervsuddannelse som alternativ til universitetsuddannelse;
- der bør sikres en **bedre koordinering** mellem de aktioner, der gennemføres af de forskellige myndigheder og organer med ansvar for erhvervsuddannelse og arbejdsmarkedsspørgsmål.

Inden for rammene af bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Union foreslås det, at Fællesskabet koncentrerer sin indsats om at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og understøtte nationale strategier for at forbedre effektiviteten og kvaliteten af erhvervsuddannelserne. Dette skal ske ved at skabe et åbent marked for uddannelser i Fællesskabet, sikre en større grad af gensidig anerkendelse af kvalifikationer og ved at videreføre de fællesskabsprogrammer, der sigter mod at skabe en europæisk dimension inden for erhvervsuddannelse.

7.3. En diagnose

Man skal først og fremmest huske på, at situationen er meget forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. I nogle medlemsstater er grunduddannelserne tilfredsstillende, medens niveauet for erhvervsuddannelser er utilstrækkeligt. I andre medlemsstater er det videreuddannelse, der er det svage led, medens de erhvervsmæssige grunduddannelser er udmærkede. Endelig er der tilfælde, hvor der er sikret videreuddannelse, men hvor grunduddannelserne er mangelfulde.

En vurdering af den nuværende situation på dette område i Fællesskabet giver et billede, der er fuld af kontraster - der er svage elementer, og der er en række positive punkter.

a) Svagheder

De største svagheder kan identificeres på grundlag af de kritikpunkter vedrørende uddannelsessystemerne, som oftest nævnes af erhvervslivet, forældrene, de sociale observatører osv. Det første kritikpunkt er **det relativt svage gennemsnitsniveau for uddannelse i Fællesskabet, og især det forhold, at mange unge forlader skolesystemet uden den absolut nødvendige grunduddannelse.** I Fællesskabet er procentdelen af alle i den normale aldersgruppe, der fuldfører en uddannelse på sekundærtrinnet, 42%. I USA er tallet 75% og i Japan 90%. Af en given aldersgruppe er der i Fællesskabet 30%, der gennemfører en højere uddannelse, medens tallet for USA er 70% og for Japan 50%.

I direkte sammenhæng med dette problem er det problemet med de unge, der lider **nederlag i uddannelsessystemet**, hvilket er en faktor, der er **kraftigt medvirkende til marginalisering og økonomisk og social udstødelse, og tendensen er stadig stigende.** I Fællesskabet er det 25 til 30% af de unge, der forlader skolesystemet uden et tilstrækkeligt grundlag til at kunne integreres godt i arbejdslivet. Disse udgør en betydelig del af de unge langtidsledige.

Som det kommer til udtryk i det umiddelbart overraskende forhold, at der, samtidig med at der er stor arbejdsløshed, er områder hvor der er mangel på kvalificeret arbejdskraft, er en anden svaghed ved systemet, **at efter- og videreuddannelserne ikke er tilstrækkeligt udbyggede**, at alle ikke har samme muligheder for at få adgang til denne type uddannelser, og at de ansatte i små og mellemstore virksomheder har begrænsede muligheder for at deltage, osv. Denne svaghed har skabt en anden stor gruppe af arbejdsløse, ikke mindst på grund af den stadig hurtigere udvikling af ny viden og den lige så hurtige forældelse af teknologier og organisationsformer.

Selv om problemet med tilpasninger af kvalifikationer først og fremmest vedrører det laveste og det mellemste uddannelsesniveau, er der også et underskud på en række områder vedrørende **anvendelse af videnskab og teknologi samt disses samspil med resten af samfundet:** informationsteknologi; anvendelse af bioteknologi; styring af miljøet; kombinerede tekniske og administrative kvalifikationer, osv.

Med et universitetssystem, der siden begyndelsen af 70'erne har skullet optage et stadig stigende antal studerende, samtidig med at undervisningens kvalitet skulle opretholdes, og et erhvervsuddannelsessystem, der er blevet marginaliseret og i stigende grad svigtet af de studerende, er de mest udviklede uddannelsessystemer i Fællesskabet kommet under større og større pres. De er ved at bukke under for presset fra de nye forventninger (øge tilbuddet om grunduddannelser og kapaciteten til at tilpasse folk til erhvervsmæssige og sociale forandringer igennem hele livet) og fra traditionelle opgaver (socialisering af børnene og formidling af de grundlæggende samfundsværdier).

Ud over disse karakteristika, der er mere eller mindre udtalte i de forskellige lande, men som betragtet som gennemsnit gør sig gældende i hele Fællesskabet, findes der en række svagheder, når man betragter problemet ud fra en europæisk synsvinkel: der findes ikke et virkeligt marked for kvalifikationer og erhverv i Europa; der er manglende gensidig gennemsigtighed og kun begrænset gensidig anerkendelse af titler og kvalifikationer på europæisk niveau; åben uddannelse og fjernundervisning har ikke vundet reel indpas på europæisk niveau.

b) Positive aspekter

Over for disse svagheder og mangler står dog en række positive punkter og opmuntrende udviklingstendenser.

I de seneste år er der således i de fleste medlemsstater sket væsentlige fremskridt både kvalitativt og kvantitativt: en generel stigning i folks uddannelsesniveau; antallet af skolesøgende er steget; større investeringer på uddannelsesområdet; flere undervisere. Der er blevet udarbejdet og gennemført undertiden gennemgribende reformer af universitetssystemerne, uddannelsespolitikken og undervisningsstrukturene, og virkningerne heraf vil sandsynligvis gøre sig gældende hele vejen op gennem 90'erne: stigende inddragelse af den private sektor; decentralisering af administrationen af uddannelsessystemerne; stor stigning i antallet af lokale og regionale initiativer.

Disse foranstaltninger har fundet sted samtidig med holdningsændringer, der er kommet til udtryk i en tilnærmelse mellem uddannelsessystemet og erhvervslivet (ikke altid uden risiko). I uddannelsessystemerne har der været et stadig større ønske om at kunne tilbyde uddannelser, der forbereder de studerende til integrering i arbejdslivet, og i erhvervslivet har man indset, at almen uddannelse, i tillæg til rent erhvervsmæssige kundskaber, er en vigtig faktor i forbindelse med udviklingen af nye organisationsformer og decentralisering af ansvar.

På grundlag af de iværksatte aktioner og i forlængelse af de hidtidige bestræbelser, der dog skal bringes op på et andet niveau, bør medlemsstaterne og Fællesskabet nu gå igang med en tilpasning af det europæiske uddannelsessystem.

7.4. Reformen inden for almen uddannelse og erhvervsuddannelse

a) De generelle mål og de store linjer

Det grundlæggende princip for de forskellige typer af aktioner, der skal gennemføres, bør være et princip om en god udnyttelse af den menneskelige kapital igennem hele den erhvervsaktive periode af et menneskes liv, med udgangspunkt i almen grunduddannelse, videreopbygning gennem grundlæggende erhvervsuddannelse og opfølgning i form af efter- og videreuddannelse. Det er gennem en generel udbredelse af de bedste metoder på de forskellige stadier i medlemsstaterne, at man vil kunne udvikle uddannelsessystemer af den nødvendige kvalitet.

For at bekæmpe arbejdsløsheden blandt unge uden erhvervs kvalifikationer bør målet være at etablere systemer og ordninger, der både sikrer en solid grunduddannelse på et tilstrækkeligt højt niveau og en forbindelse mellem skole og arbejdsliv. De grundlæggende kvalifikationer, der er nødvendige for social og erhvervsmæssig integrering, omfatter både en basisviden (sproglig, videnskabelig osv.) samt teknologiske og sociale færdigheder: evnen til at udvikle sig og fungere i et komplekst miljø med en høj grad af teknologi, især kommunikationsteknologi; evnen til at kommunikere, skabe kontakter og organisere. De omfatter dog især den meget fundamentale evne til at erhverve ny viden og nye færdigheder, dvs. "at lære at lære" hele livet. Den erhvervsmæssige løbebane bør hele tiden omfatte en videreudbygning af kvalifikationerne.

For at skabe en nemmere og mere effektiv overgang til arbejdslivet bør **lærlingeordninger og praktikantophold på virksomheder**, der gør det muligt at erhverve færdigheder direkte i erhvervmiljøet, **videreudvikles og systemiseres**. Som et supplement til lærlingeuddannelserne bør den **erhvervsmæssige grunduddannelse** på specialiserede erhvervsuddannelsescentre udvikles betydeligt som et muligt alternativ til universitetsuddannelse. Man bør fremme **kortere og mere praktisk orienterede erhvervsuddannelser**, samtidig med at man dog bevarer et niveau for almen viden, der er højt nok til at sikre en tilstrækkelig tilpasningsevne og undgå overspecialisering.

I deres bestræbelser på at tilrettelægge og gennemføre uddannelsesaktioner, der skal sætte gang i væksten og øge beskæftigelsen, bør Fællesskabet og medlemsstaterne bl.a. handle på grundlag af følgende kendsgøring: 80% af den arbejdsstyrke, der vil være til rådighed i år 2000, befinder sig allerede på arbejdsmarkedet. Et centralt element i alle initiativer må derfor nødvendigvis være **udviklingen, udbredelsen og systematiseringen af livslang uddannelse og videreuddannelse**. Uddannelsessystemerne bør revideres for at opfylde det stadig stigende behov for en **permanent omstrukturering og nysammensætning af viden og færdigheder**, et behov der vil blive endnu større i fremtiden. Opbygning af mere fleksible og åbne erhvervsuddannelsessystemer og udvikling af den enkeltes tilpasningsevner er mere og mere nødvendige faktorer, både for virksomhederne, for at de bedre kan udnytte de teknologiske nyskabelser, som de udvikler eller erhverver, og for arbejdstagerne, der for en stor dels vedkommende risikerer at skulle skifte arbejde fire eller fem gange i løbet af deres erhvervsaktive liv.

I forbindelse med denne tilpasning vil uddannelsessystemerne komme til at spille en vigtig rolle. I Fællesskabet er der betydelig mangel på visse kategorier af ledende teknikere og teknikere til vedligeholdelse af fleksible produktionssystemer og systemer til måling af udledning af forurenende stoffer i virksomhederne. På flere af de mest avancerede områder råder Europa endnu ikke over de nødvendige menneskelige ressourcer til den forskning, der skal udføres på højt niveau. Det er gennem en samlet indsats fra de specialiserede erhvervsuddannelsers side og den højere uddannelses side, at denne mangel skal afhjælpes. **Samarbejdet mellem universiteter og erhvervsliv** er en grundlæggende kanal til overførsel af viden, og den fremmer innovation og produktivt forbedringer i de sektorer, der er under udvikling, og som er potentielt jobskabende sektorer.

På **universitetsniveau** bør man også stille de midler til rådighed, der gør det muligt for universiteterne at udfylde deres rolle med hensyn til udvikling af videreuddannelse og livslang uddannelse. I samarbejde med partnere fra den offentlige og den private sektor på nationalt og regionalt niveau kan de være med til at **fremme livslang uddannelse** gennem forskellige aktioner på dette område, som f.eks. uddannelse af undervisere, omskoling af undervisere fra primær- og sekundærtrinnet, omskoling af teknisk og administrativt personale på mellemniveauet og det højeste niveau, osv.

For at disse aktioner skal få fuld virkning, skal de initiativer, der gennemføres på dette område, kunne støtte sig på **korrekte og tilstrækkeligt aktuelle forudberegninger af kvalifikationsbehovene**, foretaget gennem identificering af, hvilke områder der er i udvikling, og af nye økonomiske og sociale funktioner samt hvilke type kvalifikationer, der kræves for at kunne udfylde disse. Selv om man ikke kan foretage en "tidstro" tilpasning (det er nødvendigt med en tilpasningsperiode), bør gennemførelsen af så omfattende undersøgelser som muligt på dette område, samt tilvejebringelse af værktøjer til indhentelse af oplysninger og videreformidling af disse til uddannelsessystemet, kunne gøre det muligt at reducere tidsforskydningen mellem efterspørgsel og udbud af kvalifikationer.

For at gennemføre hele denne tilpasning af uddannelsessystemerne og de beskrevne aktioner, er det ikke blot et spørgsmål om at øge de offentlige bevillinger til disse områder, og det vil i øvrigt ikke altid være nødvendigt at øge disse. Det er snarere et spørgsmål om at reorganisere de uddannelsesmæssige ressourcer, og dette bør foretages i samarbejde med beskæftigelsesmyndighederne.

Generelt skal den private sektor, især virksomhederne, involveres mere i erhvervsuddannelsessystemerne. For at gøre dette skal der udvikles forskellige incitament (skattemæssige og juridiske). Erhvervsuddannelse bør integreres i virksomhedernes strategiske planer. Man bør også regne med at overflytte en betydelig del af de midler, der bruges til arbejdsløshedsunderstøttelse, til erhvervsuddannelsesaktioner. For at opnå en optimal samlet fordeling bør der sikres en bedre koordinering mellem det offentlige og det privates udbud af erhvervsuddannelser.

De offentlige myndigheder skal først og fremmest, udover at opfylde en vejledende rolle og skabe de generelle rammer for aktionerne, fastsætte klare retningslinjer vedrørende de mål, der skal nås på de forskellige niveauer.

Det almene uddannelsessystem og videreuddannelserne inden for erhvervsuddannelse har i øvrigt i de to sidste tiår udviklet sig inden for en kontekst, hvor arbejdstiden har domineret arbejdstagernes tilværelse. Som følge af at produktiviteten hele tiden stiger, vil man opleve en yderligere reduktion af arbejdstiden og en ny balance mellem denne og den tid, der anvendes til uddannelse. Der vil åbne sig nye muligheder for en sammenkædning af arbejdstidens tilrettelæggelse og udviklingen af uddannelsesinitiativer, og disse muligheder bør udforskes og udnyttes. Forsøgene i denne retning, der først og fremmest er baseret på aftaler mellem de berørte parter i virksomhederne, bør intensiveres, evalueres og eventuelt generaliseres.

b) Specifikke foranstaltninger

i) Aktioner på nationalt niveau eller i samarbejde

Medlemsstaterne bør udnytte de instrumenter, som de råder over, i samarbejde på europæisk plan, eller inden for rammene af og med støtte fra fællesskabsinstrumenter. Udviklingen af en virkelig erhvervsuddannelsespolitik med inddragelse af de offentlige myndigheder, virksomhederne og arbejdsmarkedets parter bør være et centralt aspekt. For at sikre tilstrækkelig gennemsligtighed på europæisk niveau til at de forskellige medlemsstater kan drage fordel af de erfaringer, der er opnået i de andre medlemsstater, og tilpasse deres aktioner til dem, der gennemføres andre steder, bør de politikker og strategier, der iværksættes, offentliggøres med regelmæssige mellemrum, og hensigtserklæringer, beskrivelser og evalueringer bør distribueres til så mange som muligt.

Der bør lægges særlig vægt på videreuddannelse af ansatte i små og mellemstore virksomheder, som udgør en betragtelig del af virksomhederne i Fællesskabet, og repræsenterer et ikke ubetydeligt innovationspotentiale. De regionale og lokale myndigheder har i denne forbindelse en vigtig funktion, idet de skal etablere mekanismer til fremme af lokale partnerskaber inden for videreuddannelse og omskoling af arbejdstagere.

De skattemæssige instrumenter, som medlemsstaterne råder over, bør også bringes i anvendelse, da de belaster de offentlige budgetter mindre end en direkte finansiering (reduktion af de sociale bidrag for de virksomheder, der tilbyder uddannelse, osv.). Systemerne for arbejdsløshedsdagpenge bør også tilpasses, og der bør gennemføres ordninger, hvor en del af midlerne overføres til uddannelsesaktioner, især for langtidsledige og unge uden erhvervs kvalifikationer.

Der bør oprettes generelle og flersidige systemer med "uddannelseskreditter" ("uddannelseschecks") til alle unge, som de kan anvende på fleksible betingelser gennem hele deres erhvervsaktive liv til erhvervelse af ny viden og ajourføring af kvalifikationer. Sådanne systemer findes allerede i nogle medlemsstater, men er dog af begrænset omfang og henvendt til begrænsede grupper. Mere ambitiøse ordninger med en mere generel dækning bør udforskes og udvikles på grundlag af de modeller, der svarer bedst til de forskellige nationale kulturer: lovfæstet ret til betalt frihed til uddannelse med omkostningsstøtte fra det offentlige; integrering af ret til uddannelse i de kollektive overenskomster, osv. I denne forbindelse bør man undersøge og gennemføre eksperimenter med systemer til sammenkædning af ovennævnte tiltag med initiativer til indførelse af mere fleksible arbejdsbetingelser og arbejdsdeling.

I partnerskaber mellem universiteter, offentlige myndigheder og virksomheder bør der skabes systemer for erhvervmæssige grunduddannelser og videreuddannelse på de områder, der svarer til de teknologiske og sociale færdigheder, som der er brug for i funktioner og erhverv under udvikling (tværfaglige uddannelser; uddannelse til arbejde i miljøer med en høj grad af informationsteknologi; kombinerede tekniske og ledelsesmæssige kvalifikationer). Som et centralt aspekt bør indgå udviklingen af uddannelse ved hjælp af nye teknologier, især informationsteknologi, der kan bidrage til at højne kvaliteten af grunduddannelserne og sikre mangfoldigheden ved at give muligheder for modulopbygning og interaktiv undervisning.

I forlængelse heraf og i overensstemmelse med de foranstaltninger, der er gennemført i nogle medlemsstater, bør Fællesskabet ligeledes iværksætte de nødvendige foranstaltninger for at øge fleksibiliteten i de forskellige segmenter af uddannelsessystemerne samt decentraliseringen af administrationen af uddannelsessystemerne. Inden for visse grænser og under hensyntagen til risikoen for at øge ulighederne og svække undervisningens humanistiske og kulturelle aspekter, drejer det sig om at give de studerende flere valgmuligheder og stimulere konkurrencen mellem de højere læreanstalter.

ii) Fællesskabets indsats

Som støtte og supplement til alle disse aktioner kan og bør Fællesskabet gennemføre en række specifikke initiativer. Disse kan inddeles i tre hovedgrupper.

I forlængelse af de programmer og bestemmelser, der er vedtaget indtil nu, og på baggrund af iværksættelse af retningslinjerne for de fremtidige programmer inden for almen uddannelse og erhvervsuddannelse, bør det første mål være en yderligere udvikling af den europæiske dimension inden for uddannelse: højnelse af erhvervsuddannelsernes kvalitet og fremme af innovationer på uddannelsesområdet gennem udveksling af erfaringer og oplysninger om velfungerende metoder samt udvikling af fælles projekter; skabelse af et virkeligt europæisk marked for kvalifikationer og erhvervsuddannelser gennem forbedring af gennemsigtigheden og udvikling af den gensidige anerkendelse af kvalifikationer og kunnen; fremme af undervisernes og de studerendes mobilitet på europæisk plan, både de fysiske mobilitet og den "virtuelle" mobilitet, som den nye kommunikationsteknologi åbner muligheder for; udvikling af fælles databaser og videnbaser om kvalifikationsbehov; komparative undersøgelser vedrørende metodologier og politik; forbedring af kompatibiliteten mellem fjernundervisning og standardiseringen af nye decentraliserede multimedieværktøjer på erhvervsuddannelsesområdet, osv.

I sammenhæng med de foranstaltninger, der er iværksat på fællesskabsniveau med hensyn til socialpolitik og beskæftigelsespolitik, og i samråd med medlemsstaterne, bør Fællesskabet etablere en politisk ramme, der på mellemlang og lang sigt skal sikre forbindelsen mellem systemerne for erhvervmæssig videreuddannelse og "uddannelseskreditterne" på den ene side og foranstaltninger til øgelse af fleksibilitet og reduktion af arbejdstiden på den anden side.

Generelt bør Fællesskabet klart og tydeligt fastlægge de væsentligste krav og de langsigtede målsætninger for politikken og aktionerne på uddannelsesområdet for derved at lette opbygningen af en ny model for vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse, hvor almen uddannelse og erhvervsuddannelse spiller en central rolle, og for at sikre lige muligheder for alle, hvilket er et ufravigeligt krav, samt en sammenhængende udvikling af de tre dimensioner, nemlig almen uddannelse, erhvervsuddannelse og kulturel uddannelse, i uddannelsessystemerne i Europa. I denne forbindelse kunne der udsendes et vigtigt signal og skabes bevidsthed om problemerne ved at gøre et år til "Europæisk Uddannelsesår" (f.eks. 1995).

Kapitel 8

VÆKST OG JOBSKABELSE

Kapitel 8

Vækst og jobskabelse

8.1. Indledning

Fællesskabet vil få brug for både vedvarende økonomisk vækst og et mere beskæftigelsesintensivt vækstmønster, hvis det skal opfylde målene for beskæftigelse og arbejdsløshed.

Det betyder, at de økonomiske og sociale politikker og de beskæftigelsesmæssige rammer skal ændres, og dét med hensyn til arbejdsmarkedets opbygning, til skatteregler og til sociale sikringsordninger. Det indebærer, at alle, der sætter de fornødne ændringer igennem, og alle, der berøres heraf, må indgå nye relationer og finde nye måder at få medindflydelse på.

At skabe nye arbejdspladser ud fra de økonomiske vækstrater, som Fællesskabet kan nå, kræver en ny solidaritet - mellem dem, som har arbejde, og dem, som er uden arbejde, såvel mellem dem, der har deres indkomst fra arbejde, og dem, som har deres indkomst fra investeringer.

Samtidig må Fællesskabet forbedre sin konkurrenceevne på lang sigt og undgå at overreagere på forbigående ændringer i konkurrenceevnen som følge af valutakursemses udsving. Det betyder både, at der skal investeres i mennesker og indføres en politik, der direkte opmuntrer til ny økonomisk aktivitet og øget beskæftigelse i sektorer, der er rettet mod hjemmemarkedet, og i internationalt konkurrencedygtige sektorer.

I dette kapitel drøftes behovet for mere effektive arbejdsmarkedsmæssige og hertil knyttede politikker. Det står klart, at beskæftigelses- og arbejdsløshedsproblemerne og de hermed forbundne sociale problemer, som Fællesskabet står over for, ikke alene kan løses gennem markedsforanstaltninger. Det er nødvendigt, at der tages indgående hensyn til de reelle omkostninger ved arbejdsløsheden for både samfundet og samfundsøkonomien, og at der indføres andre skattemæssige såvel som arbejdsmarkedsmæssige og sociale politikker.

Det indebærer markante ændringer, men det betyder ikke, at lovgivningen for arbejdsmarkedene i Europa blot skal ophæves; men snarere at der indføres et revideret, rationelt og forenklet system af lovgivning og ordninger til fremme af jobskabelse. Samtidig skal man undgå, at de hermed forbundne nye byrder lægges over på dem, der allerede er i en svag position på arbejdsmarkedet.

Alle medlemsstaterne lider under alvorlige forbigående arbejdsløshedsproblemer. Omfanget af disse problemer må dog ikke aflede Fællesskabet fra de mere langsigtede opgaver. At vende recessionen vil ikke medføre, at beskæftigelsesproblemerne forsvinder. De kortsigtede problemer skal ses i relation til de mere langsigtede krav om at øge beskæftigelsesmulighederne og sikre, at økonomiske og sociale fremskridt går hånd i hånd.

Den problemstilling og de forslag, der skitseres i dette kapitel, støtter den mellemsigtede strategi med at **"bevæge sig henimod det 21. århundrede"**. For at kunne nå målene og videreføre den rette blanding af politik og formidling, er det af stor betydning, at så mange som muligt blandt de økonomiske og sociale aktører deltager aktivt, og dét på alle niveauer. Bottom-up-initiativer skal inciteres så meget som muligt. Især arbejdsmarkedets parter har her et væsentligt ansvar for og en anledning til at **arbejde sammen på nye måder** og finde nye løsninger også på europæisk plan gennem det system, der er indført under betegnelsen den sociale protokol.

8.2. Medlemsstaternes holdning

Samtlige medlemsstater er ganske vist med forskellige nuancer enige i følgende **diagnose** for det høje arbejdsløshedsniveau i Fællesskabet: arbejdsløsheden og den utilstrækkelige jobskabelse skyldes primært **strukturelle forhold** og virkningerne af den nuværende recession.

Der er enighed blandt medlemsstaterne om, at **arbejdsmarkedene fungerer dårligt**. Manglende fleksibilitet skyldes en mangel på smidighed på arbejdsmarkedet, især med hensyn til tilrettelæggelsen af arbejdstiden, lønninger, mobilitet og den manglende tilpasning af arbejdstilbuddet til behovene på arbejdsmarkedet, især med hensyn til arbejdsstyrkens kvalifikationer. Denne manglende fleksibilitet har ført til relativt høje produktionsomkostninger, som er vokset i et betydeligt hurtigere tempo i Fællesskabet end hos Fællesskabets vigtigste handelspartnere. De høje omkostninger tilskynder virksomhederne til at foretage deres tilpasninger til de nye økonomiske forhold på bekostning af faktoren "arbejdsstyrke" og til fremover at søge at erstatte arbejdsstyrke med mere kapitalintensive foranstaltninger.

De ordninger og bestemmelser, der tjener til social sikring, har således i det mindste til dels haft negative virkninger for beskæftigelsen, da de primært har beskyttet de personer, som allerede var i arbejde ved at gøre deres arbejdsmæssige situation mere sikker og ved at "fasttømre" en række fordele. Disse ordninger har fungeret som en hindring for nytilløb på arbejdsmarkedet og som en hindring for de arbejdsløse. Adskillige medlemsstater nævner derfor to forskellige niveauer for behandlingen af dette problem, der indebærer, at de arbejdsledige stilles ugunstigere.

Der nævnes ligeledes en række andre faktorer, som har virket negativt for beskæftigelsen. F.eks. de betydelige ikke-lønmæssige omkostninger, især i form af obligatoriske ydelser, og en manglende motivation til at gå i arbejde på grund af de sociale sikringsordninger samt de organer, der er ansvarlige for manglende tilpasninger til beskæftigelsesmarkedet. Visse medlemsstater nævner endvidere konkurrencen fra lande med lave arbejds lønninger som en faktor, der har bidraget til tilbagegangen i beskæftigelsen, især inden for de sektorer, der er meget arbejdsstyrkekrævende, eller hvor der beskæftiges ufaglært arbejdsstyrke.

Ligesom der er enighed mellem medlemsstaterne om diagnosen, er der også i vid udstrækning enighed om midlerne til at afhjælpe denne situation. Der findes ingen mirakelmidler, derimod er der behov for en **dybtgående reform af arbejdsmarkedet** ved at indføre en større fleksibilitet med hensyn til arbejdets tilrettelæggelse og fordelingen af arbejdstiden, en reduktion af produktionsomkostningerne, fremme af bedre kvalifikationer og aktive arbejdsmarkedspolitikker. Der er endvidere bred enighed om, at det er nødvendigt at bevare de sociale sikringsordninger. Endelig nævnes det, at bekæmpelsen af ungdoms- og langtidsledighed samt social udstødning skal have prioritet.

Indførelsen af mere fleksibilitet bør foregå via arbejdets tilrettelæggelse, f.eks. ved at fjerne de hindringer, der gør det vanskeligt eller mere omkostningskrævende at indføre deltidsarbejde eller ansættelseskontrakter af begrænset varighed, og ved at fremme en bedre tilpasning af karriereforløbene til arbejdstagernes personlige forhold, og ved at lette en gradvis overgang til pensionering. Med hensyn til fastsættelse af arbejdstiden fremsættes der forslag om en årlig fastsættelse og om at arbejdstiden nedsættes i recessionsperioder. Ligeledes bør hindringer for mobilitet, uanset om disse er sektorbestemte, geografiske eller ligger hos virksomheden selv, elimineres. Den øgede fleksibilitet skal afspejle sig i bestemmelserne om kollektive forhandlinger ved at lette en mere omfattende tilpasning til de karakteristiske forhold på de lokale arbejdsmarkeder og i virksomhederne.

Med hensyn til en sænkning af omkostningerne til arbejdskraft fremsættes der forslag om f.eks. at skabe en forbindelse mellem lønniveau, virksomhedens ydeevne og produktivitet for at fremme ansættelsen af unge, og som alternativ et forslag om afskedigelser i recessionsperioder. Adskillige medlemsstater opfordrer til løntilbageholdenhed for således at tage hensyn til de økonomiske forhold på lokalt, sektormæssigt eller på det generelle plan for at forbedre konkurrenceevnen, bekæmpe inflation og således fremme beskæftigelsen. Visse medlemsstater fremhæver imidlertid, at der ved løntilbageholdenhed skal tages hensyn til nødvendigheden af at undgå en overdreven begrænsning af efterspørgslen.

Et flertal af medlemsstaterne nævner dette i deres indlæg. De foreslår en begrænsning i de sociale udgifter via forskellige midler, især ved at koncentrere begrænsningen af disse bidrag på det ufaglærte arbejde. Blandt de forslag, der fremsættes for at kompensere for indtægtstilbagegangen, nævnes muligheden for afgifter på forurenende arbejdsaktiviteter eller produkter, energifgifter, afgifter på sjældent forekommende naturressourcer eller fremme af ordningerne med private forsikringer. Der er imidlertid delte meninger om en eventuel indførelse af "øko-afgifter", nogle medlemsstater tager forbehold på grund af disse afgifters virkninger på konkurrenceevnen på internationalt plan.

For at lette ansættelsen af unge foreslås det, at der indføres en højere grad af fleksibilitet med hensyn til minimumslønninger, nedsatte bidrag til sociale sikringsordninger eller andre kontraktmæssige forhold, f.eks. ved at indføre fleksible procedurer med hensyn til lærlinge, erhvervsuddannelse eller praksis.

De tanker, der fremsættes vedrørende aktiv arbejdsmarkedspolitik er koncentreret om tre punkter. En række forslag vedrører arbejdsformidlingerne, f.eks. i form af styrkelse af den rolle, arbejdsformidlingerne spiller, der i højere grad skal udøve deres funktion, dvs. tilnærmelse mellem udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft, ved at tilvejebringe en bedre forbindelse mellem virksomhederne og de lokale arbejdsmarkeder, og ved oprettelse af private arbejdsformidlinger. Udviklingen af tjenesteydelsesaktiviteter til fordel for arbejdskraften i arbejdskraftsintensive sektorer, herunder via en øget liberalisering, samt nye aktiviteter, f.eks. inden for det sociale, kulturelle, sundhedsmæssige og miljømessige område og vedrørende livskvaliteten i almindelighed, fremføres af et flertal af medlemsstaterne som et potentiale for omfattende jobskabelse. Endelig ønsker adskillige medlemsstater en gennemgang af de sociale sikringsordninger for at sikre, at de motiverer til at gå i arbejde, en bedre tilpasning af ydelserne til situationen på arbejdsmarkedet og en bedre fastsættelse af målgruppen for ydelser for bedre at kunne koncentrere disse ydelser om de personer, som virkelig har behov.

Adskillige medlemsstater foreslår, at der indføres en cost-benefit-analyse af Fællesskabets lovgivningsinitiativer på det sociale område.

Endelig fremhæver medlemsstaterne med hensyn til de instrumenter, der skal anvendes til at gennemføre disse omfattende reformer, nødvendigheden af enighed på det sociale og arbejdsmarkedspolitiske område samt en vilje til samarbejde mellem alle berørte parter; medlemsstaterne foreslår, at man på fællesskabsplan søger at nå frem til enighed på det sociale og arbejdsmarkedspolitiske område.

8.3. Problemets omfang og art

a) Den høje registrerede og den skjulte arbejdsløshed

I gennem de seneste 3 år er den registrerede arbejdsløshed i Fællesskabet steget voldsomt. Den er nu på ca. 16 mio. arbejdsløse eller ca. 10,5% af den registrerede arbejdsstyrke. Alle medlemsstaterne er blevet berørt; men arbejdsløshedsniveauerne er meget forskellige landene imellem.

Stigningen følger efter en periode, hvor arbejdsløsheden har været faldende, og der har været vedvarende og stabil økonomisk vækst. Men selv efter 4-5 års vedvarende økonomisk vækst i slutningen af 1980'erne, hvor arbejdsløsheden nåede sit laveste niveau i ti år, var der stadig 12 mio. eller mere end 8% af arbejdsstyrken, der var uden arbejde, og kun 60% af befolkningen i den arbejdsdygtige alder i beskæftigelse. Den underliggende skjulte arbejdsløshed betød, at af de 10 mio. ekstra job, der blev skabt i denne periode, blev kun 3 mio. besat af registrerede arbejdsløse.

b) Lav erhvervsfrekvens

Erhvervsfrekvensen i Europa - dvs. den andel af befolkningen i den arbejdsdygtige alder, som er i arbejde - er lavere end i noget andet industrialiseret område i verden. Desuden er den faldet i de seneste 20 år - fra noget over 60% til noget under. Til sammenligning har erhvervsfrekvensen i Japan og Skandinavien været konstant over 70% og i USA - som i 1970 startede på samme niveau som Fællesskabet - har frekvensen i løbet af de seneste 20 år nået sit nuværende niveau på 70%.

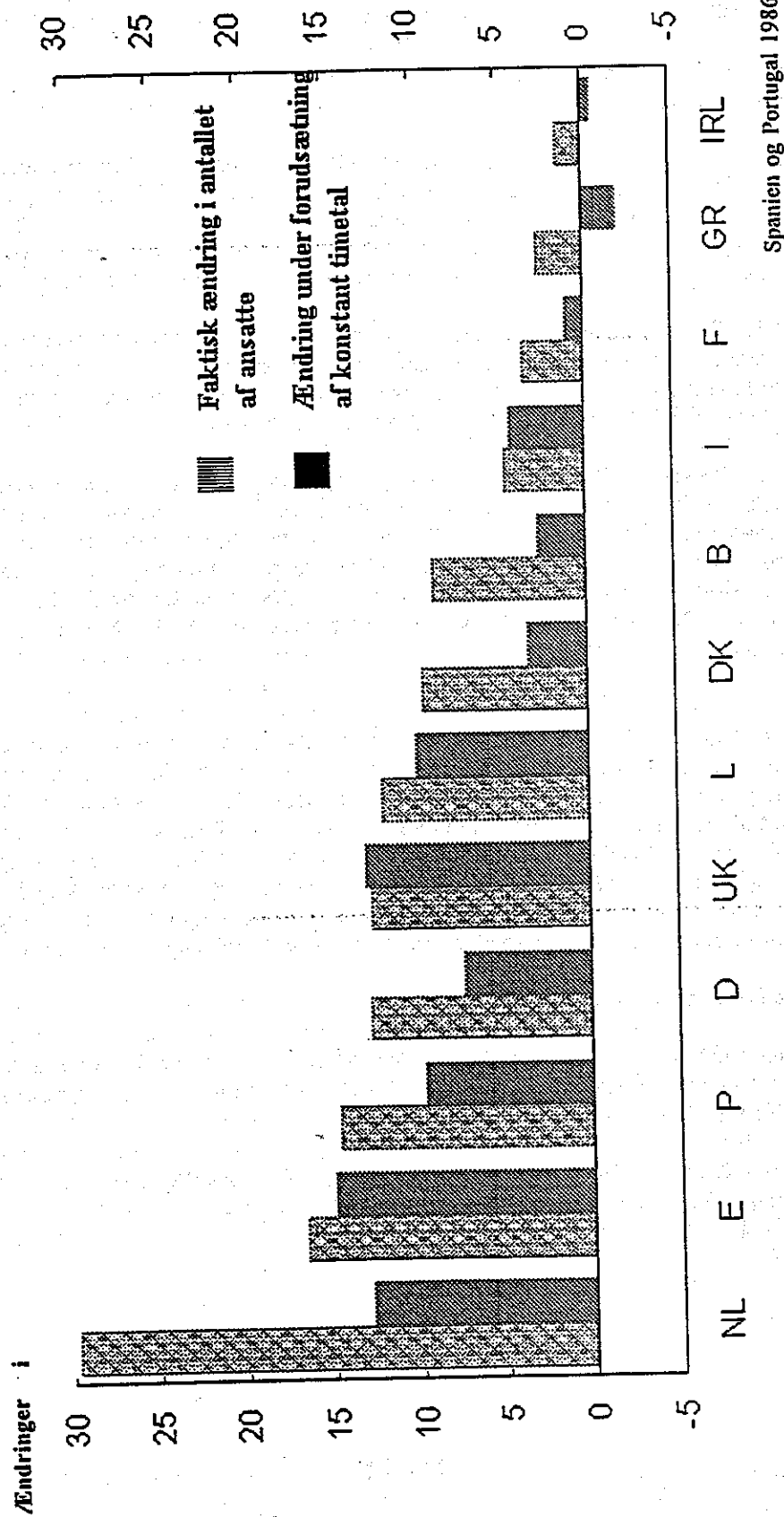
Forskellene i jobskabelse mellem Fællesskabet og andre udviklede økonomier og medlemsstaterne imellem er meget større, end forskellene i den økonomiske udvikling i sig selv giver anledning til. Fra 1970 til 1992 voksede økonomien i USA i faste priser med 70% - noget mindre end i Fællesskabet, hvor væksten var på 81%. Men beskæftigelsen i USA steg med 49% over for kun 9% i EF. I Japan, hvor økonomien voksede med 173% i forhold til 1990-niveauet, voksede beskæftigelsen med 25%.

I de fleste europæiske lande er fremgangen i den økonomiske vækst i væsentligt omfang blevet opsuget af dem, der hele tiden har haft arbejde, og der er en stor skare af arbejdsløse, som er blevet udelukket.

Den spanske økonomi er det mest slående eksempel herpå. Fra 1970 til 1992 voksede den spanske økonomi med 103%. Men i 1992 var beskæftigelsen 0,3% mindre, end den havde været i 1970. Også i andre EF-lande har beskæftigelsesvæksten været relativt lav sammenlignet med produktionsvæksten. I perioden 1970 til 1992 var den samlede vækst i produktion og beskæftigelse henholdsvis: for Tyskland 70% og 11%; for Frankrig 77% og 6%; for Italien 85% og 18%; for Det Forenede Kongerige 51% og 3%.

Erhvervsfrekvenserne i Fællesskabet er i store træk relateret til udviklingen - hvor de sydeuropæiske stater har erhvervsfrekvenser på ca. 50-55% - men der er ikke desto mindre store forskelle mellem økonomier på samme økonomiske udviklingsniveau. Således har Nederlandene en meget højere erhvervsfrekvens end Belgien, og Portugal en meget højere frekvens end i sammenlignelige sydeuropæiske økonomier.

1 Nedsættelse af arbejdstiden sammenholdt med væksten i antallet af ansatte, 1983-1991



Spanien og Portugal 1986-1991

Den omstændighed, at den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid faldt mellem 1983 og 1991 i alle medlemsstaterne, undtagen Det Forenede Kongerige, betyder, at det arbejde, der var til rådighed, blev delt mellem flere mennesker.

c) Ændringer i arbejdstiden

Når vi ser på arbejdstiden sammenholdt med muligheden for oprettelse af arbejdspladser i Fællesskabet, er det vigtigt at trække en linje mellem arbejdsmængden og antallet af personer i beskæftigelse. En række medlemsstater har til dato med større held end andre været i stand til at omsætte en given arbejdsmængde til arbejdspladser, både ved at nedsætte den normale arbejdstid på forskellig måde og ved at øge antallet af deltidsjob.

Nederlandene er gået meget længere i den retning end andre lande. I 1991 arbejdede de, der var i beskæftigelse, gennemsnitlig kun 33 timer om ugen sammenlignet med 39 timer om ugen i Fællesskabet som helhed. I Danmark var tallet tilsvarende lavt, under 35 timer om ugen. I begge tilfælde dækker tallene over den relativt høje andel af personer, der har deltidsarbejde i stedet for fuldtidsarbejde - 33% i Nederlandene, 23% i Danmark, hvilket er højere end noget andet sted i Fællesskabet.

Fra 1983 til 1991, hvilket er den længste periode, hvorfra man har sammenlignelige tal, reduceredes det gennemsnitlige antal arbejdstimer pr. person pr. uge med kun 3% i Fællesskabet som helhed - lige lidt over en time. I Nederlandene derimod var reduktionen på 13% - hvilket svarer til, at hver person arbejder gennemsnitligt 5 timer mindre om ugen i 1991 end blot 8 år tidligere.

Arbejdstiden i Fællesskabet i 1980'erne blev ikke nedsat særlig meget i de fleste lande, bortset fra i Nederlandene. Dog ser det ud til, at den nedsatte arbejdstid har haft indflydelse på arbejdsmarkedet i de nordeuropæiske medlemsstater, undtagen i Det Forenede Kongerige. Arbejdsmængden, angivet som det samlede antal arbejdstimer, med kun ca. 2% i Danmark og Belgien; men på grund af nedsættelsen i den gennemsnitlige arbejdstid voksede antallet af personer i beskæftigelse med 8%. I Tyskland steg arbejdsmængden med 7%, og antallet af beskæftigede personer med 12%. I Nederlandene synes mere end halvdelen af stigningen i beskæftigelsen på 30% at kunne tilskrives faldet i den gennemsnitlige arbejdstid.

De erfaringer, der er gjort i de seneste år, er meget relevante for kommende jobskabelsesstrategier og for, hvordan arbejde og indkomst kan fordeles. Rent faktisk foregik der i mange medlemsstater en sådan omfordeling i 1980'erne, men kun i Nederlandene og måske Danmark var det som led i en bevidst jobskabelsespolitik. Ved at efterligne det nederlandske eksempel vil landene kunne bidrage markant til beskæftigelsesvæksten i fremtiden. Spørgsmålet er dog mere komplekst end som så, og mulighederne for jobskabelse afhænger af en række sociale, skattemæssige og lovgivningsmæssige faktorer. Ikke alle lande vil kunne gøre således, fordi deres indkomstniveau pr. indbygger er lavere - og derfor er den indkomst, der skal fordeles i forbindelse med arbejdet, tilsvarende mindre.

d) Vanskeligheder for særlige grupper

Arbejdsløshedsprocenten for unge under 25 år er dobbelt så stor som for de ældre aldersgrupper. Der er imidlertid tale om store forskelle, fra mindre end 10% i Tyskland og Luxembourg til 20-30% i de fleste sydeuropæiske lande samt i Frankrig og Irland.

Arbejdsløshedsprocenten for kvinder i arbejdsstyrken i Det Europæiske Fællesskab er markant højere end for mænd. I maj 1993 var arbejdsløshedsprocenten for kvinder på gennemsnitlig over 12%, mens den for mænd var ca. 9%.

Langtidsledigheden er blevet et iboende onde i Fællesskabet. Mere end halvdelen af de arbejdsløse har været arbejdsløse i mere end 1 år. Det er især et problem for unge i Sydeuropa - hvor de tæller 50% af de langtidsledige. I Nordeuropa, for mænd især, er det ofte mere koncentreret blandt ufaglærte, midaldrende arbejdstagere, som har mistet deres job på grund af firmalukninger. I disse områder tæller ungdomsarbejdsløsheden kun 15-25% af det samlede antal arbejdsløse.

8.4. Arbejdsløsheden: omkostninger og årsager

De økonomiske og sociale omkostninger ved arbejdsløsheden er enorme. Der er ikke blot tale om direkte udgifter til sociale sikringsydelser til arbejdsløse, men også: tab af indkomstsskat, som de arbejdsløse skulle have betalt af deres indkomst, hvis de havde været i arbejde; den voksende byrde for de sociale institutioner; stigende fattigdom; kriminalitet og dårligt helbred, og stadigt flere tabere i uddannelsessystemet.

Figur 3 viser de direkte omkostninger ved arbejdsløsheden i hver enkelt medlemsstat. Disse omkostninger omfatter beløb, der er udbetalt i arbejdsløshedsydelser, og indkomsttab, dvs. de beløb, der ville være indkommet via skatter og sociale bidrag, hvis disse arbejdsløse personer havde været i beskæftigelse. For Tysklands vedkommende f.eks. viser tallene, at arbejdsløsheden vil koste regeringen 40 mia. ECU i 1993 - 19 mia. ECU i arbejdsløshedsydelser og 21 mia. ECU for manglende skatter og bidrag. De anslåede tal viser, at arbejdsløsheden i hele Fællesskabet vil koste regeringerne mere end 200 mio. ECU i 1993, hvilket svarer til BNP i Belgien. Det skal bemærkes, at der i disse omkostninger ikke tages hensyn til de omfattende sociale omkostninger, der er omtalt tidligere.

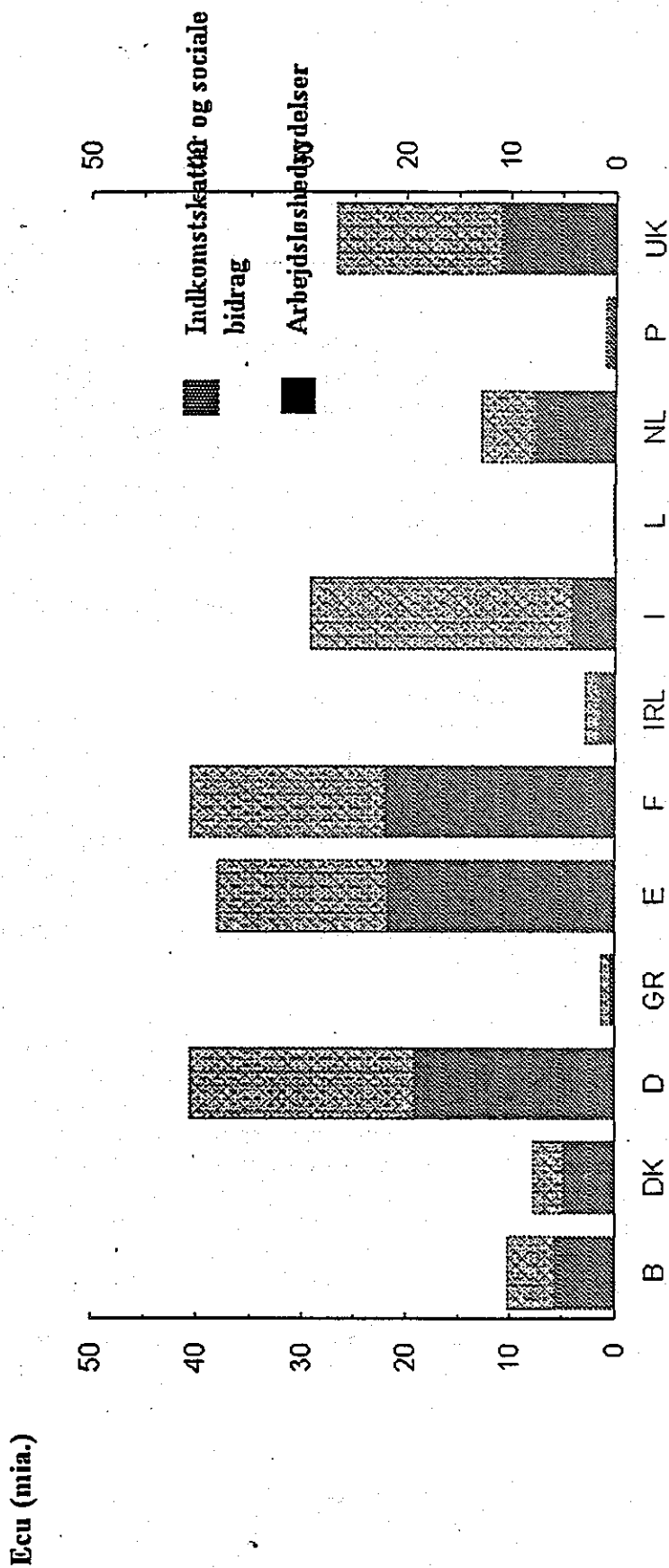
Den nuværende arbejdsløshed i Fællesskabet kan forklares dels ud fra en utilstrækkelig økonomisk vækstrate og dels ud fra arbejdsmarkedets stive struktur.

Den langsomme vækst har imidlertid ikke kun betydet, at jobskabelsen har været lille. Den har også virket hæmmende for den strukturelle økonomiske tilpasning. Indtil 1973 var oprettelsen af nye arbejdspladser inden for vækstsektorer stor nok til at absorbere dem, der mistede deres arbejde inden for landbrug og erhverv i tilbagegang, og arbejdsløsheden var for det meste under 2-3%.

Efter 1973 er oprettelsen af arbejdspladser i vækstsektorer blevet meget langsommere, og omfordelingen af arbejdet er blevet meget vanskeligere på grund af manglen på alternative beskæftigelsesmuligheder, begrænsede muligheder for virksomhederne til at flytte arbejdskraften fra aktiviteter i tilbagegang til aktiviteter i fremgang, og den markante indflydelse fra nye teknologier, hvor arbejdskraften erstattes, især inden for manuelt og ufaglært arbejde.

Selv om beskæftigelsen inden for fremstillingsindustrien begyndte at vokse igen i den hurtigt vækstperiode i slutningen af 1980'erne, har den langsigtede tendens for beskæftigelse inden for forarbejdningsindustrier, herunder landbrug, været i aftagende. Beskæftigelsen i servicesektoren er vokset, hvorved der er sket en delvis udjævning af tabene andre steder i økonomien. En del tyder på, at det ikke længere vil være muligt at opnå en vækst i servicesektoren i den udstrækning, som det tidligere er sket. For det første udgør tjenesteydelser nu så stor en del i alle udviklede økonomier, at indkomst som følge af produktivitetstigninger i vareproducerende erhverv ikke vil være tilstrækkelig stor til at finansiere beskæftigelsesstigninger andre steder i økonomien. Eventuelle stigninger vil skulle ske igennem produktivitetstigninger inden for selve servicesektoren. Sådanne stigninger er faktisk mulige og vil kunne opnås ved at kombinere positive erfaringer med indførelse af informationsteknologier og nye organisationsmetoder og ved gennem konkurrence at lægge pres på de servicesektorer, der er underlagt international konkurrence, eller på dem, der repræsenterer store produktionsomkostninger for andre virksomheder.

2 Udgifterne ved arbejdsløshed i medlemsstaterne



Indkomstskat og sociale bidrag baseret på personer, der er beskæftiget til 75% gennemsnitlig løn.

Arbejdsløshedsunderstøttelser, det mistede indkomstskatteprovenu og de mistede sociale bidrag er betydelige omkostninger i de fleste medlemsstater. For Fællesskabet som helhed anslås omkostningerne til disse elementer at udgøre 210 mia. ECU i 1993 - næsten 4% af Fællesskabets BNP. De reelle omkostninger er endog højere end dette på grund af de lavere indirekte skatter og alle de sociale udgifter i forbindelse med arbejdsløshed.

En naturlig følge af omfattende omlægninger i servicesektoren er, at arbejdsløsheden lige så vel kan ramme dem, der er **veluddannede**, og ikke blot den dårligt kvalificerede, ufaglærte del af arbejdsstyrken. Det vil så igen kunne skabe yderligere vanskeligheder med at dæmme op for arbejdsløsheden.

Samtidig har medlemsstaternes økonomier og arbejdsmarkeder været langsomme til at tilpasse sig andre strukturelle ændringer. Der er bl.a. tale om virkningerne af den fortsatte **industrialisering af de mindst udviklede dele af verden** og en dermed følgende eventuel udflytning af aktiviteter. Der er også tale om **virkningerne af Fællesskabets integration** med på den ene side færdiggørelsen af det indre marked med deraf følgende rationalisering, omstrukturering og udflytning, og på den anden side den gradvise tilnærmelse mellem rigere og fattigere medlemsstater. Alt dette indebærer, at arbejdsmarkedet ligeledes må tilpasse sig situationen.

De fleksible lovgivningsmæssige rammer er også en vigtig faktor. Arbejdsmarkedene er ikke tilstrækkeligt fleksible til at sikre den bedste anvendelse af de menneskelige ressourcer. Arbejdsmarkedene er hæmmet af restriktioner vedrørende arbejdstid og deltidsarbejde, og af hindringer for den geografiske og strukturelle mobilitet og for mobiliteten inden for virksomhederne.

Ordningerne og lovgivningen for social sikring beskytter hovedsagelig dem, der allerede er i arbejde, hvilket undertiden gør det vanskeligt for nye at komme ind på arbejdsmarkedet. Der har således udviklet sig et tosidet arbejdsmarked, præget af høj arbejdsløshed. Denne tosidethed gør sig også gældende med hensyn til vikararbejde over for fast arbejde og deltidsarbejde over for fuldtidsarbejde.

Også de sociale og demografiske ændringer har været store:

- **den vedvarende tilbagegang med hensyn til traditionelle husstande** (far, mor og børn) som den vigtigste økonomiske og sociale enhed i samfundet og den voksende deltagelse af kvinder på arbejdsmarkedet;
- **demografiske ændringer** med fald i fødselsfrekvensen, der fører til en stigning i gennemsnitsalderen for befolkningen. Dette har endnu ikke ført til en stigning i gennemsnitsalderen for den arbejdende del af befolkningen, idet dette modvirkes af den stigende deltagelse af unge kvinder på arbejdsmarkedet, men det vil ske efter år 2000. De demografiske ændringer er imidlertid ved at øge presset på de sociale sikringsordningers budgetter;
- **et skift i forbrugermæssige og politiske prioriteringer** væk fra offentlige tilbud om vare- og tjenesteydelser mod mere private tilbud, hvilket har medført en reduktion i den offentlige sektors aktiviteter, og dermed i beskæftigelsen inden for mange områder i økonomien, herunder områder med mulighed for vækst i beskæftigelsen.

8.5. Konsekvenserne af ændringerne

Den generelle indvirkning af disse forskellige økonomiske og sociale faktorer har været, at der er sket:

- en stigning i den fart, hvormed der skal indføres ændringer i de økonomiske og arbejdsmarkedsmæssige strukturer for at opretholde Fællesskabets konkurrencemæssige, økonomiske resultater og derved opretholde beskæftigelses- og realindkomstniveauet;
- en ændring i sammensætningen af Fællesskabets arbejdsstyrke på en sådan måde, at det er nødvendigt med store ændringer i organisationen af arbejdsmarkedet, samt de hertil knyttede aktiviteter - lige fra uddannelse til børnepasning;
- en begrænsning i regeringernes evne til at intervenere direkte i jobskabelsesprocessen, hvilket tvinger dem til i højere grad at forsøge at skabe de rette markedsvilkår og sørge for passende beskæftigelsesfremmende foranstaltninger.

8.6. Behovet for nye politiske tiltag

Med det vedvarende høje arbejdsløshedsniveau i Fællesskabet og klare tegn på stadig stigende strukturelle problemer har nogle iagttagere talt for en egentlig ophævelse af lovgivningen for arbejdsmarkedet især hvad angår arbejderbeskyttelseslovgivningen og lønfastsættelser som den eneste måde, hvorpå arbejdsmarkedet kan bringes i ligevægt.

De fleste medlemsstater har gjort et eller andet i den retning, særligt med hensyn til løntilbageholdenhed, mere ekstern fleksibilitet på arbejdsmarkedet og reduktion af omkostningerne til social sikring. Mange virksomheder har fulgt samme vej - særligt med hensyn til intern fleksibilitet og reduktion af de faste lønomkostninger.

Samtidig har man på regeringsplan forsøgt at imødegå andre problemer, som f.eks. behovet for at opretholde roen både socialt og arbejdsmarkedsmæssigt set og at undgå at skabe yderligere fattigdom blandt de grupper, der allerede befinder sig i den svageste position på arbejdsmarkedet.

Argumenterne er ikke blot af social eller politisk art. Faktum er, at indtægtsfordelingen er blevet forværret i visse medlemsstater. Alt dette maner til forsigtighed med hensyn til at fortsætte lønstramningerne. Fællesskabet kan ikke forvente at afhjælpe konsekvenserne af den internationale udflytning af mange job gennem løn-priskonkurrence. Mange af problemerne med prisernes indflydelse på konkurrenceevnen skyldes mere valutakursernes udsving. Dette taler også for langsigtede strategiske svar fremfor kortsigtede.

Der hvor medlemsstaternes reaktioner imidlertid har været mest sammenfaldende er, at man generelt i højere grad har søgt at nedbringe arbejdsløsheden end at øge beskæftigelsen. Dette afspejles i det store antal beskæftigelses- og uddannelsesordninger for arbejdsløse og i forsøgene på at rekruttere særlige målgrupper. Uheldigvis er der kun gjort lidt for at tilpasse de mere overordnede lovmæssige og finansielle rammer og ordninger - hvilket jo ellers er en vigtig drivkraft på arbejdsmarkedet - til de nye økonomiske og sociale realiteter eller at ændre selve de institutionelle strukturer.

Det ser i store træk ud til, at der i den måde, hvorpå skatter og sociale bidrag inddrives, kun tages lidt eller slet intet hensyn til eventuelle indvirkninger på beskæftigelsesniveauet, og endnu mindre til, hvordan det eventuelt vil kunne indvirke på f.eks. virksomhedernes tilbageholdenhed med at tilbyde job til mindre kvalificerede og lavere lønnede arbejdstagere.

I mange nationale skattesystemer tages der også kun i ringe grad hensyn til ændrede beskæftigelsesbehov, og der er mange økonomiske og administrative hindringer for fleksible eller variable arbejdsformer.

Forsøgene på at sænke jobbeskyttelsesniveauer og indføre mere fleksibilitet på arbejdsmarkedet har ofte ført til udvikling af todelte arbejdsmarkeder - hvor der er henholdsvis sikre, varige job og usikre, midlertidige job.

Hvor der er gjort forsøg på at øge arbejdsmarkedets fleksibilitet uden kompenserende foranstaltninger, er der endvidere ofte sket det, at virksomheder og enkeltpersoner har følt sig mindre tilskyndet til at investere i meget tiltrængte uddannelses- og omskolingsordninger, hvilket også kan ske, hvis der ikke gives skattebegunstigelser i forbindelse med uddannelse.

Alle de særlige foranstaltninger og ordninger, som skal hjælpe med til at integrere langtidsløse, unge, kvindelige familieforsørgere, der ønsker at vende tilbage til arbejdsmarkedet, handicappede eller ugunstigt stillede grupper på arbejdsmarkedet, er i sig selv positive; men de er blevet så omfattende og uoverskuelige, at virksomhedernes ansættelsespolitik er blevet endnu vanskeligere.

Manglende evner til at løse disse fundamentale problemer er selve kernen i det europæiske arbejdsmarkeds vanskeligheder. Det er vigtigt at finde en bedre balance mellem bekæmpelse af arbejdsløshed og jobskabelse og at sørge for, at vi ikke blot sætter vor lid til markedskræfterne for at løse de meget uoverskuelige problemer med at forbedre den økonomiske og beskæftigelsesmæssige situation. Det er også vigtigt, at vi erkender, at alle disse faktorer sammen med en fejlslagen afpasning af og interaktion mellem beskæftigelsespolitikken og andre politikker har hæmmet fremkomsten af et mere effektivt arbejdsmarked.

8.7. Forslag til foranstaltning: alsidige mål

Kommissionen mener, at det er nødvendigt med en række yderligere reformer i arbejdsmarkedslovgivningen. Men dette skal ledsages af andre foranstaltninger.

- en ændret politik, hvor arbejdsløsheden ikke blot søges nedbragt; men i højere grad beskæftigelsen søges øget,
- fokusering på de bredere beskæftigelsesmæssige rammer og særlig hensyntagen til, hvordan finansielle instrumenter i form af skatteog afgiftssystemer indvirker på jobskabelsen, og ikke på arbejdsmarkedets funktion i snæver betydning,
- forøgelse af Fællesskabets investering i de menneskelige ressourcer, som i sidste instans er afgørende for konkurrenceevnen på lang sigt.

At man kan nå en højere erhvervsfrekvens for et givet økonomisk aktivitetsniveau er til overflod bevist gennem eksempler ikke blot uden for Fællesskabet - USA, Japan, Skandinavien - men også inden for Fællesskabet. Erhvervsfrekvensen i Danmark er blandt de højeste i verden.

De mange forskellige resultater viser, at der er et utal af veje at følge. Fællesskabet har til opgave at nå gode beskæftigelsesresultater på en måde, som er i overensstemmelse med de generelle økonomiske og sociale mål og kriterier i Fællesskabet.

Der skal imidlertid ske fundamentale økonomiske og sociale ændringer, hvis indtægts- og beskæftigelsesmulighederne skal fordeles mere bredt blandt dem, som ønsker eller har brug for at arbejde. Dette er ikke baseret på en statisk opfattelse af job- og velstandsskabelse. Målet må være fortsat at øge mængden af job og velstand ved at øge konkurrenceevnen og værditilvæksten. Men svaret på, hvordan denne proces skal overføres til nye og ekstra beskæftigelsesmuligheder, kommer ikke fra himlen. De forskellige samfund kan foretage og foretager politiske og sociale valg, som giver forskellige resultater. Hvis Europa skal sætte sig selv et mål for nedbringelse af arbejdsløsheden, hvilket kræver en maksimering af beskæftigelsesmulighederne som følge af den skjulte arbejdsløshed - så vil det kræve en generel reform af de beskæftigelsefremmende ordninger på arbejdsmarkedet. Der er dog ikke noget reelt alternativ, hvis man skal undgå, at et betydeligt mindretal blandt borgerne fortsat skal være udelukkede.

Der er tale om fire indbyrdes afhængige mål:

- det første er at gennemgå de allerede igangværende ændringer på arbejdsmarkedet, især med hensyn til deltidsarbejde eller fleksibel arbejdstid, og under hensyntagen hertil nå en bedre fordeling af job og indkomst. Det betyder, at arbejdstiden skal ændres både med hensyn til struktur og længde for at kunne passe til nye former for arbejdsorganisation og jobbehov; at skattesystemet må ændres, således at det i højere grad fremmer beskæftigelsen; at arbejdsmarkedets tilpasningsevne må forbedres gennem en ændring af de lovgivningsmæssige rammer;
- det andet mål er at forbedre adgangen til arbejdsmarkedet, især i de mindst udviklede egne og blandt dårligt stillede sociale grupper. Dette indebærer bl.a., at man skal tage fat på ungdomsarbejdsløshedsproblemerne; bekæmpe langtidsledigheden og udstødelse fra arbejdsmarkedet; fremme og forbedre bestræbelserne på at få indført lige muligheder for kvinder og mænd. I den henseende vil de offentlige arbejdsformidlinger sammen med private organer kunne spille en afgørende rolle ved at være mere fremadskuende i deres måde at besætte jobbene på;
- det tredje mål er at øge de menneskelige ressourcer på en sådan måde, at Fællesskabets konkurrenceevne optimeres mest muligt. Der skal lægges særlig vægt på efter- og videreuddannelse og ajourføring af kvalifikationer, grundlæggende erhvervsuddannelse og indføring i ny teknologi;
- det fjerde mål er at foregribe og accelerere udviklingen af nye job og nye aktiviteter, især de arbejdsintensive aktiviteter. Dette indebærer, at de små og mellemstore virksomheders potentiale skal udnyttes, og at der skal udvikles nye job inden for de miljømæssige og serviceorienterede sektorer - bl.a. social- og sundhedssektoren og inden for det audiovisuelle område, kunst, kultur og turisme.

8.8. Særlige foranstaltninger

a) Lønomkostninger og jobskabelse

De nuværende kollektive forhandlinger og tilknyttede skatte- og lønomkostningsordninger har den virkning, at hvad der opnås gennem økonomisk vækst hovedsageligt opsluges af dem, der allerede er i arbejde, snarere end at der skabes flere job. For at kunne ændre dette skal der opnås enighed på det politiske område og blandt arbejdsmarkedets parter om:

- at lønstigninger holdes under væksten i produktivitet;
- at der indføres ledsageforanstaltninger, som skal sikre, at der gennem en vifte af forskellige instrumenter kan ske en bedre overførsel af økonomisk vækst til nye job og nedbringelse af arbejdsløsheden.

b) Fleksibilitet og jobskabelse

Der er tydelige tegn på, at der kan være manglende overensstemmelse mellem produktivitet og lønomkostninger på de del af arbejdsmarkedet, der er præget af lavt kvalificeret arbejde.

Medlemsstaterne må være mere fremadskuende og forsøge fjerne hindringerne for de nuværende tendenser og arbejdsgivernes og arbejdstagernes ønsker og behov vedrørende arbejdsmønster og arbejdstid, som vil kunne øge antallet af arbejdspladser for et givet output. Man kommer ingen vegne ved ad obligatorisk vej at søge at lovgive om en kortere arbejdsuge. Det skal snarere ske ved gat støtte de nævnte tendenser ved hjælp af bl.a. følgende:

- tilpasning af de lovmæssige rammer, således at de, som er villige til og ofte gerne vil arbejde færre timer, ikke kommer til at lide under tab af social sikring og dårligere arbejdsvilkår;
- tilvejebringelse af et rimeligt forhold mellem deltids- og fuldtidsarbejdstagere hvad angår social beskyttelse, således at man undgår store problemer, og at arbejdsgivere og arbejdstagere kan vælge deres foretrukne arbejdsmønstre på et mere neutralt grundlag;
- at gøre det mindre økonomisk attraktivt for dem, der har en indkomst over gennemsnittet, at arbejde mere end det gennemsnitlige antal arbejdstimer;
- at støtte de nationale konjunkturbetingede tendenser mod en kortere arbejdsuge pr. arbejdstager, hvor det er hensigtsmæssigt, og samtidig øge brugen af kapitaludstyr og sikre konkurrenceevnen;
- at sørge for, at det bliver attraktivt at besætte de nye arbejdspladser med personer fra arbejdsløshedsregistreret, f.eks. gennem jobrotationsordninger, som det f.eks. er indført i Danmark;
- nedsættelse af det årlige antal arbejdstimer og positiv holdning til uddannelsesorlov og sabbat.

c) Skattelettelser og andre stimulerende foranstaltninger: Oprettelse af arbejdspladser for ufaglærte

Medlemsstaterne må søge at ændre det nuværende manglende incitament til at ansætte især mindre kvalificerede arbejdstagere ved hjælp af en række foranstaltninger, som f.eks.:

- at ændre skattesystemene, når de rammer arbejdsgiverne, især ved at gøre **ikke-lønafhængige arbejdsgiveromkostninger neutrale eller progressive** frem for degressive, som de normalt er for øjeblikket (se figur 3), for at kunne tilbyde flere job til de forholdsvis mindre kvalificerede ved at reducere arbejdsgivernes omkostninger for dem (det drejer sig altså om at regulere og målrette skattesystemet, uden at berøre det almindelige skatteindtægtsniveau);
- at nedsætte de **relative lønomkostninger i forhold til de øvrige produktionsfaktorer** (kapital, energi-input og andre input) f.eks. ved at reducere arbejdsgivernes bidrag til social sikring og øge indtægten gennem andre midler;
- at forbedre udsigterne til at få adgang til arbejdsmarkedet for de mindst konkurrencedygtige arbejdstagere ved at omlægge nationale statslige løntilskudsordninger på en sådan måde, at **arbejdsindkomster kan suppleres med indkomst fra social sikring gennem udvikling af integrerede skatteordninger og løntilskudsordninger** såsom negativ indkomstsskat. Jobskabelsespotentialet ved sådanne foranstaltninger vil kunne maksimeres, hvis de forvaltes af et enkelt statsligt organ;
- at tage de måder op til fornyet overvejelse, hvorpå den nuværende interaktion mellem skatteregler, lovgivning og tilknyttede ordninger fungerer, med henblik på at kunne **udvide arbejdsbegrebet** og inddrage alle former for betalt eller delvis betalt arbejde i en fælles ramme. Det drejer sig om erhvervsdrivende foreninger, virksomheder med midlertidigt arbejde og den uformelle økonomi, og det skal gøres muligt for de mange arbejdstagere, der for øjeblikket er marginaliserede eller arbejder sort, på ny at komme ind på det officielle arbejdsmarked.

d) SMV'er, nye aktiviteter og jobskabelse

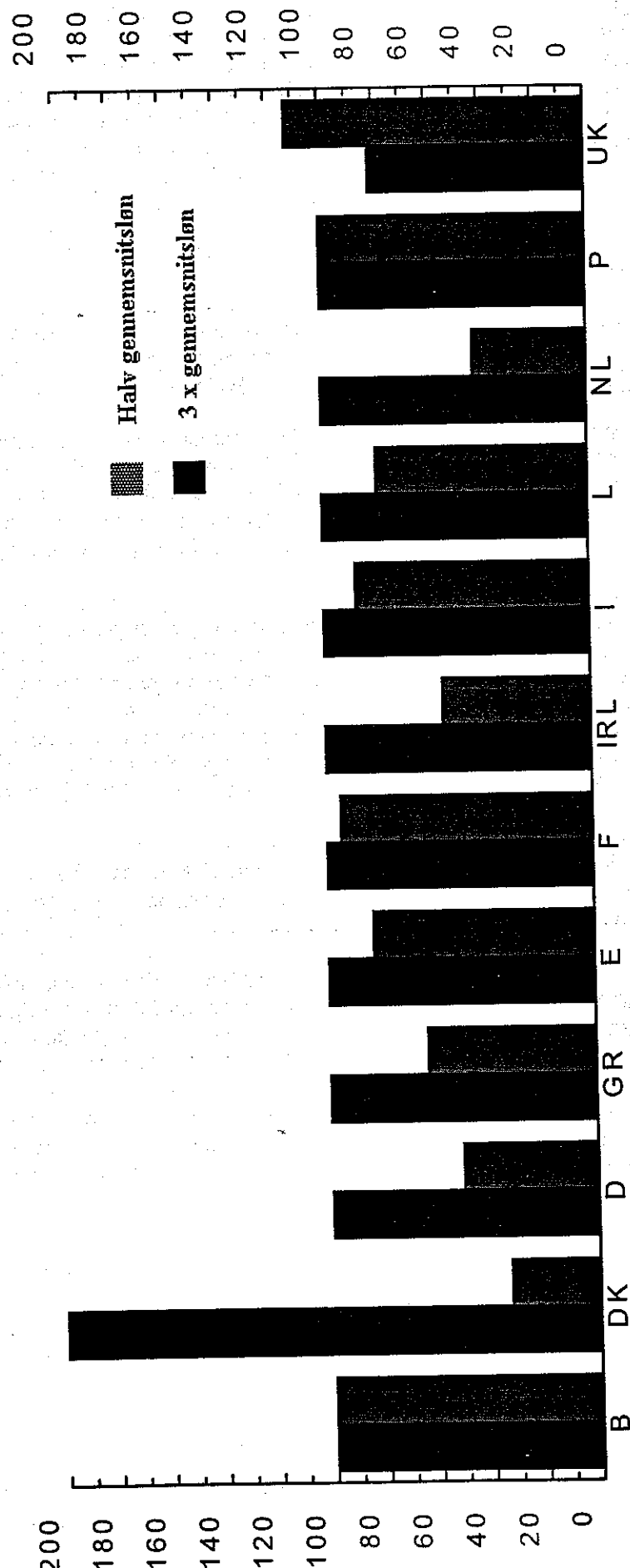
Medlemsstaterne må forsøge at fjerne de nuværende hindringer for en maksimering af **jobskabelsespotentialet i SMV'er og områder med ny beskæftigelsesvækst og aktivitet** ved hjælp af en række foranstaltninger, der skal fremskynde og accelerere fremkomsten af nye job inden for SMV'er.

i) For SMV'er vil dette kunne omfatte foranstaltninger til:

- at fremme og maksimere SMV'ernes deltagelse i det fælles indre marked ved at styrke deres **konkurrenceevne** og tage fat på problemer vedrørende finansieringsmuligheder, informationskilder, adgang til forskning og udvikling, og til uddannelse, herunder støtte gennem Den Europæiske Socialfond under mål nr. 4;
- at identificere og drøfte de **finansielle, skattemæssige, administrative og juridiske vilkår**, som tynger små og mellemstore virksomheder uforholdsmæssigt meget, med henblik på at undgå at sådanne foranstaltninger hæmmer beskæftigelsesvæksten. Små virksomheder er vigtige i jobskabelsesprocessen; men de er meget dårligt rustede til at klare omkostningerne, fordi de kun har lille indflydelse på markedet og meget store omkostninger i forbindelse med lovgivningen som følge af manglende sagkyndigt personale;

3 Arbejdsgivernes sociale bidrag på forskellige lønniveauer

Indeks (bidrag ved gennemsnitsløn = 100)



I de fleste medlemsstater er arbejdsgivernes sociale bidrag regressive, dvs. de er lavere ved høje lønninger end ved lave lønninger. De eneste undtagelser er Belgien og Portugal, hvor satsen er den samme for alle lønniveauer, og Det Forenede Kongerige, hvor satsen stiger med lønningernes størrelse (men kun lidt). I alle andre lande, undtagen Danmark, er det sådan, at medens satsen er den samme ved halvdelen af gennemsnitslønnen som ved gennemsnitslønnen, er den lavere for dem, der har tre gange gennemsnitslønnen. I Danmark er regressiviteten meget stor, men satsen er meget lav (1% af lønningerne overfor 20% i de fleste andre medlemsstater).

- hvad der er vigtigt med hensyn til udvikling af SMV'er og oprettelse af nye arbejdspladser er, at man på bedst mulig måde udnytter og udvikler kvinders arbejde, således at man både styrker jobskabelsen og bekæmpelsen af uligheder mellem kvinder og mænd. Dette omfatter også den multiplikatoreffekt for jobskabelsen, som lige muligheder for kvinder og mænd kan have på arbejdsmarkedet. Ved at integrere kvinderne fuldt ud på arbejdsmarkedet forventes det, at der kan oprettes nye arbejdspladser på området for varer og tjenesteydelser, som endnu ikke er integreret på markedet, og som for øjeblikket tilbydes af enten ubetalt kvindelig arbejdskraft eller betalt, uregistreret kvindelig arbejdskraft.
- ii) Hvad angår nye job og aktiviteter mere generelt kan der være tale om følgende foranstaltninger til:
 - at fremme udviklingen af nye beskæftigelsesmuligheder gennem anvendelse af offentlige-private partnerskaber på alle niveauer, og især inden for potentielle vækstområder som f.eks. miljø, energi, transport samt fritid, kunst, sport og social- og sundhedssektoren;
 - at opmuntre og samtidig respektere den gældende konkurrencepolitik for specifikke sektorer, som f.eks. de audiovisuelle industrier, der vil kunne få stor indvirkning med hensyn til udenlandsk investering, eksportindtægter og diverse typer og grader af beskæftigelse i det voksende medie- og fritidsorienterede marked. Initiativfremmende statsstøtte til erhvervslivet kan være af stor betydning, især hvor der er tale om stor risiko på den ene side og potentielt stort udbytte på den anden side;
 - fuldt ud at udnytte beskæftigelsespotentialer i miljøsektoren. Her drejer det sig ikke blot om den fornødne oprydning efter fortidens synder, men om nye kontrol-, standardiserings- og vedligeholdelsesområder, der nu udgør en udfordring og giver mulighed for beskæftigelse inden for videnskab og teknologi. Offentlige foranstaltninger kan sammen med EF-programmer bidrage stærkt til jobskabelse inden for levering af udstyr, byggefagene og leverandørvirksomhed, især i regioner under mål nr. 1; det kan dreje sig om gennemsnitligt 25 mia. ECU om året mellem 1993 og år 2000, hvorved der inden århundredeskiftet vil kunne skabes 100 000 faste arbejdspladser og 200 000 årsansættelser inden for ovennævnte områder;
 - at fremme væksten inden for arbejdsintensive områder i social- og sundhedssektoren og inden for hjemmeservice. Indstillingen til området må gøres mere positiv og behovet for kvalificeret arbejdskraft må øges.
 - over for alt dette at styrke betydningen af lokal, økonomisk og beskæftigelsesmæssig udvikling ved at decentralisere beslutningstagning og budgetter for de offentlige institutioner og myndigheder, og støtte dette gennem et omfattende samarbejde i hele Fælleskabet omkring overførsel af knowhow og erfaringer;
 - fremskridt på alle disse områder er afhængig af, at det kan sikres, at arbejdsmarkedets parter på alle niveauer inciteres til at udvikle nye modeller for arbejdsmæssige sammenhænge med henblik på at forbedre fleksibilitet og holde trit med udviklingen af produktionsstrukturer både i store og små virksomheder.

e) Forbedring af menneskelige ressourcer

De nuværende uddannelsessystemer kan ikke i tilstrækkelig grad leve op til udfordringen fra konkurrenceevnen på lang sigt, hvorfor der inden for de nationale strukturer må udvikles en række foranstaltninger med henblik på:

- at opstille en garanti, der gælder i hele Fællesskabet, om at unge under 18 år ikke kan være arbejdsløse; de skal sikres en plads i uddannelsessystemet eller inden for en kombineret arbejds- og uddannelsesplads;
- at opstille mål for inden år 2000 at have elimineret grundlæggende alfabetisme og mangel på andre grundlæggende færdigheder og at undgå, at unge forlader skolen i utide;
- at gøre indstillingen til grundlæggende erhvervsuddannelse mere positiv og tilskynde unge til at tage initiativer, og udvikle deres evne til at udnytte nye teknologier gennem passende arbejds erfaringer;
- at gøre de eksisterende lærlingeuddannelsesordninger og andre former for kombineret arbejde og uddannelse mere omfattende i aktivt samarbejde med arbejdsmarkedets parter;
- at forbedre koordineringen af vejledning om erhverv og formidling af arbejde, især på lokalt niveau, for at kunne give unge en mere systematisk rådgivning om karriere- og jobmuligheder;
- at tilskynde universiteter og andre højere uddannelsesinstitutioner til at samarbejde mere intensivt med industri og handel, især med henblik på at sikre overførsel af nyskabende og teknologiske fremskud gennem efter- og videreuddannelsesordninger for virksomheder, især små og mellemstore virksomheder;
- at overveje, hvordan man kan indføre skattemæssige begunstigelser for virksomheder og enkeltpersoner, der vil investere i efter- og videreuddannelse, og dermed vise, at offentligheden er indstillet på at åbne mulighed for livslang uddannelse for voksne;
- arbejdsmarkedets parter skal tilskyndes til at indgå kollektive aftaler, også på europæisk plan, for at udvide adgangen til og deltagelsen i efter- og videreuddannelse, som et vigtigt middel til at forbedre motivation og kvalitet hos arbejdsstyrken som helhed. Udformning af virksomhedsbaserede uddannelsesplaner i tilknytning til virksomhedernes driftsplaner skal stimuleres i vidt omfang under passende udnyttelse af de muligheder, der åbnes op for gennem det nye mål nr. 4 under Den Europæiske Socialfond. Der skal lægges stor vægt på en fremadskuende uddannelsespolitik inden for virksomhederne, f.eks. at man i tide planlægger en omstrukturering og nye måder at beherske den teknologiske udvikling på. Man skal undgå i alt for høj grad at støtte sig til den opfattelse, at automatisering indebærer mindre behov for færdigheder og forflyttelse, og man bør prioritere og på anden måde tilskynde til eksperimenter, der indebærer udvikling af menneskecentrerede teknologier.

f) Særlige målgrupper

Medlemsstaterne skal sørge for, at ekstra arbejdspladser i så vid udstrækning som muligt gøres tilgængelige for dem, der er i en **ugunstig situation på arbejdsmarkedet**. Dette blev ikke opnået under væksten i beskæftigelsen i anden halvdel af 1980'erne, og Fællesskabet må nu se i øjnene, at der **ikke blot er et todelt arbejdsmarked, men også et todelt samfund**. For at kunne tackle denne trussel mod den sociale samhørighed henstilles det til medlemsstaterne, at de først og fremmest skal se på de tidligere skitserede forslags reintegrationspotentiale forstået som jobskabelse gennem ændringer i lønomkostninger, fleksibilitet, skattemæssige og andre stimulerende foranstaltninger og dernæst overveje, hvordan de særlige integrations- og reintegrationsforanstaltninger kan forbedres, f.eks. ved:

- at styrke bestræbelserne på at integrere eller reintegrere langtidsløse ved at sørge for mere tydelige springbræt til det formelle arbejdsmarked og at finde acceptable alternativer til lediggang. Dette vil indebære indføring af minimumsstandarder for medlemsstaterne, således at de foranstaltninger, til hvilke der søges fællesskabsstøtte, kan anerkendes. Sådanne standarder kan omfatte:
 - konsekvent tilknytning til arbejdsmarkedet;
 - minimumsstandarder for uddannelse/kvalifikationer;
 - uafhængig rådgivning;
 - rimelige tilbud efter aktivitetsperioder;
 - rimelig løn;
 - forskellige former for social infrastruktur (børnepasning, læse- og skriveundervisning osv.);
- at sørge for mere støtte i form af ressourcer og uddelegeret ansvar for at styrke kontakten mellem den private sektor og myndighederne på den ene side og de mange vikarbureauer på den anden side (ofte frivillige institutioner, lokale og regionale myndigheder), som har vist deres evne til at spille en væsentlig rolle som et effektivt springbræt til det formelle arbejdsmarked;
- her indenfor at undersøge hvordan erhvervsdrivende foreninger gennem skattelettelser, offentlige og private partnerskaber, dels arbejds- og dels indtægtsstøttemodeller, kan tilskyndes til frivilligt at ansætte arbejdsløse som led i bestræbelserne på at få folk, der ønsker det, i arbejde, og imødekomme uopfyldte sociale behov;

at styrke ligestillingspolitikken for kvinder og mænd på arbejdsmarkedet ved:

- at eliminere potentielt diskriminerende skatte- og socialpolitik, som kan afholde kvinder fra at deltage på lige fod på det formelle arbejdsmarked;
- at forbedre eksisterende karrieremuligheder for kvinder, og derved skabe behov for hjælp og teknisk bistand, som f.eks. børnepasning og erhvervsuddannelse;
- at sikre, at skatte- og socialsikningssystemerne også reelt giver kvinder og mænd mulighed for at handle som ligeværdige personer, når de søger arbejde og forsøger at forene familie og arbejdsliv.

Medlemsstaterne opfordres til at samarbejde med udformningen af ungdomsgarantiordninger for hele Fællesskabet, der skal gå under navnet Youth-Start. Under denne ordning skal medlemsstaterne gradvist tage skridt til at sikre, at alle unge under 18 år har adgang til en anerkendt form for uddannelse, herunder lærlingeuddannelser eller andre former for kombineret arbejds- og uddannelsesforhold. For at opfylde dette mål kan medlemsstaterne søge støtte under mål nr. 3 i Den Europæiske Socialfond. Der skal lægges særlige bestræbelser for -dagen i medlemsstaterne over for unge, der forlader skolen uden eksamensbevis eller grundlæggende kvalifikationer.

Inden for rammene af Youth-Start skal unge have mulighed for at deltage i frivillige, tværnationale udvekslinger, hvor de får arbejds erfaring og uddannelse i en anden medlemsstat. Frivillige organisationer og arbejdsmarkedets parter skal inddrages i sådanne ordninger. Unge opfordres til at tage initiativer, at udvikle deres erhvervs mæssige, personlige og sproglige færdigheder ved at deltage i projekter, der vedrører miljøbeskyttelse, byfornyelse eller restaurering af kulturarv. Støtte til nyskabende tværnationale foranstaltninger under Youth-Start kan søges under den innovative sektion under Den Europæiske Socialfond, og der trækkes også på hidtil indvundne erfaringer fra PETRA-programmet;

I forbindelse med alle ovenstående bestræbelser på at nå ugunstigt stillede grupper er det vigtigt at styrke og fokusere på arbejdsformidlingsmyndighedernes rolle. De offentlige arbejdsformidlingsmyndigheder skal tilskyndes til at forbedre rådgivning og arbejdspladsformidling over for de arbejdsløse og være mere målrettede med hensyn til enkeltpersoner på lokalt niveau. Disse myndigheders tilbud skal afpasses med tilsvarende, men ofte særskilte erhvervsvejledningskontorer, og skal fungere permanent.

De skal også tilskyndes til at koordinere og foretage kontrol af jobbehov på lokalt niveau, og finde de potentielle beskæftigelsesmuligheder, der rent faktisk eksisterer, men som ikke er imødekommet, og gøre opmærksom på disse tilbud på mere opfindsomme måder. Resultaterne af disse undersøgelser skal gøres mere bredt tilgængelige gennem passende nationale organer samt gennem EURES på europæisk niveau, når det er relevant.

Her skal også nævnes vikarbureauernes arbejde. Erfaringsmæssigt har det vist sig, at vikarbejde, som det fungerer i en række medlemsstater, kan føre til oprettelse af faste arbejdspladser ved at være med til at akkumulere arbejdserfaring og -uddannelse eller tjene som en form for prøvetid. Mange ønsker også at arbejde under sådanne ordninger. Det må dog sikres, at sådanne arbejdsformer er et skridt på vejen i retning af faste arbejdspladser og ikke en erstatning for dem.

8.9. Konklusioner

For at nedbringe arbejdsløsheden må der nødvendigvis ske en forøgelse af beskæftigelsesmulighederne i hidtil ukendt omfang. De fremadskuende arbejdsmarkedspolitikker vil være af central betydning for en sådan strategi, og det vil kræve et helt nyt syn på hele den lange række af eksisterende instrumenter, som kan påvirke de beskæftigelsesmæssige rammer, hvad enten der er tale om lovmæssige, skattemæssige eller sociale incitamenter. Det er op til den enkelte medlemsstat ud fra alle disse foranstaltninger at afgøre, hvordan de på bedst mulig måde kan imødekomme de forskellige nationale behov.

Men Fællesskabet kan og skal deltage heri ved:

- at etablere et forum, hvor man kan nå til enighed om en fælles bred rammestrategi, og ved
- at understøtte de nationale foranstaltninger med supplerende fællesskabsaktioner enten i form af finansiel støtte gennem Den Europæiske Socialfond (som repræsenterer 13% af alle medlemsstaternes udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik for øjeblikket) eller gennem efteruddannelse og andre foranstaltninger, der skal sikre formidling af god praksis og erfaringer.

Det overordnede mål skal være at fremme udvikling af de nationale arbejdsmarkeder i retning af et europæisk arbejdsmarked. Dette vil kunne give en mere kvalificeret, fleksibel, mobil, arbejdsstyrke, med bedre sprogkunderskaber, der vil være i stand til at udnytte Europas nedarvede fordele på de nye verdensmarkeder.

KAPITEL 9

BESKATNING AF ARBEJDSKRAFTEN

Kapitel 9

Beskatning af arbejdskraften

En samordnet strategi på fællesskabsplan for at genfinde vejen til vækst og komme ud af den strukturelle krise må også inkludere størrelsen og sammensætningen af skattetrykket⁽¹⁾. Skatter, afgifter, socialsikringsbidrag m.v. udgør faktisk **40% af BNP i Fællesskabet**.

Mellem 1970 og 1991 steg skattetrykket i Fællesskabet fra 34% til 40% af BNP. I USA i samme tidsrum forblev skattetrykket stabilt på lidt under 30%. I Japan er skattetrykket steget betydeligt siden 1980 og ligger i dag på 31% af BNP, dvs. på samme niveau som i USA og en fjerdedel under gennemsnittet i Fællesskabet.

Inden for Fællesskabet varierer skattetrykket medlemsstaterne imellem. I flere lande ligger det samlede skattetryk tæt på eller over 45% af BNP. Det er tilfældet i Danmark, Nederlandene, Belgien og Frankrig. Derimod er det lykkedes Det Forenede Kongerige at stabilisere skattetrykket siden 1980, således at det nu ligger et godt stykke under gennemsnittet i Fællesskabet.

Den stadige stigning i skattetrykket rejser spørgsmålet, om denne stigning, som til dels skyldes afmatningen i den økonomiske vækst de seneste tyve år sammenlignet med den forudgående periode, ikke selv er ved at blive en af årsagerne til svækkelsen af væksten. Dette forhold kan være forklaringen på, at regeringerne i de fleste medlemsstater nu søger at **stabilisere eller mindske skattetrykkets andel af BNP**. Denne stabilisering forudsætter imidlertid en langsigtet indsats for at styre de offentlige udgifter, og ofte kolliderer den med den vigtige prioritering, der hedder nedbringelse af for store offentlige underskud.

Det er også i kraft af sin **sammensætning**, at massen af skatter, afgifter, socialsikringsbidrag m.v. har **indflydelse på væksten, konkurrenceevnen og beskæftigelsen**. For en virksomhed indgår beskatningsstrukturen som et af de elementer, der har indflydelse på dens beslutninger vedrørende ansættelser og investeringer, idet den påvirker omkostningerne forbundet med produktionsfaktorerne (arbejdskraft, kapital, energi, andre knappe ressourcer). Navnlig når efterspørgslen er usikker, mærkes de skatter og afgifter, der straks forøger produktionsomkostningerne, stærkere end dem, der pålægges solgte produkter eller overskud.

Der er derfor grund til at undersøge, om beskatningsstrukturen, som varierer meget medlemsstaterne imellem, ikke gradvis kan omlægges i en retning, der er mindre ugunstig for arbejdskraften. Det drejer sig om at **mindske de arbejdskraftomkostninger, der ikke er lønomkostninger**, dvs. skattetrykket på arbejde (skatter og arbejdsgiveres og arbejdstageres socialsikringsbidrag). For at opnå de bedst tænkelige resultater bør denne nedsættelse af skattetrykket koordineres med aktive beskæftigelsesfremmende politikker. Den kunne indgå som en integrerende del af bestræbelserne på at sætte skub i væksten ved at genskabe tilliden (genoplivning af efterspørgslen), forøge investeringerne - navnlig de immaterielle investeringer (uddannelse, forskning) - og udnytte produktionsapparatet bedre (takket være en omlægning af arbejdstiden).

⁽¹⁾ Samtlige skatter, afgifter og obligatoriske socialsikringsbidrag.

TABEL 1

Udviklingen i skattetrykket
(i % af BNP)

Land	1970	1990	1991
B	36,1	43,6	43,7
DK	40,5	44,8	47,1
D	35,7	40,7	40,5
GR	-	30,7	39,7
E	-	25,8	34,4**
F	35,1	41,1	42,8
IRL	31,6	33,7	36,4
IT	25,8	29,9	39,0
L	30,8	45,4	47,1
NL	37,4	44,3	46,3
P	-	29,7	35,6
UK	37,2	34,8	34,4
EUR 10	34,4	37,3	39,6*
EUR 12			40,1*
USA	29,2	29,3	29,8
JAPAN	19,7	25,4	30,9

Kilde: Eurostat og OECD; *Task-Forcens skøn; **1990.

Med henblik på at bevare et højt socialt beskyttelsesniveau og leve op til kravet om en nedbringelse af budgetunderskuddene vil det være nødvendigt at kompensere for en skattelettelse på 1-2 procentpoint af BNP ved hjælp af en forhøjelse af andre skatter og afgifter. Her tænkes navnlig på beskatningen af knappe naturressourcer og energi (for at styrke miljøbeskyttelsen) og eventuelt forbrugsafgifter og skatter på kapitalindkomster.

Med hensyn til både lempelsen af arbejdskraftbeskatningen og kompenseringen herfor ved hjælp af andre skatter vil det være op til hver enkelt medlemsstat at træffe netop de foranstaltninger, der passer til landets egen situation, dog uden at glemme behovet for et velfungerende indre marked.

9.1. Medlemsstaternes synspunkter

Et flertal af medlemsstaterne omtaler dette emne i deres egne indlæg. De foreslår på forskellig vis en nedsættelse af socialsikringsbidragene, navnlig en nedsættelse af bidragene forbundet med ufaglært arbejdskraft. Blandt forslagene til, hvordan der kan kompenseres for provenutabet, finder man bl.a. beskatning af forurenende virksomhed eller forurenende produkter, energi eller knappe naturressourcer og udbredelse af private forsikringsordninger. "Grønne afgifter" er der imidlertid ikke enighed om, da nogle medlemsstater frygter, at de vil få konsekvenser for den internationale konkurrenceevne.

9.2. Skattetrykkets nuværende sammensætning og dets konsekvenser for beskæftigelsen

- a) De skatter, afgifter m.v., der direkte pålægges arbejde, udgør 23,5% af BNP i Fællesskabet, dvs. over halvdelen af det samlede skattetryk. Denne beskatning af arbejde er i Fællesskabet steget med 40% i faste priser siden 1970, dvs. dobbelt så hurtigt som i USA (se tabel 2).

I flere medlemsstater ligger skatten på arbejde på over 25% og nærmer sig undertiden 30% af BNP (Nederlandene, Belgien, Danmark, Tyskland, Frankrig).

I Det Forenede Kongerige har skatten på arbejde stabiliseret sig siden 1980 på et niveau, der ligger et godt stykke under gennemsnittet i Fællesskabet, og som svarer nogenlunde til niveauet i Japan.

Hvis disse skatter, afgifter, socialsikringsbidrag m.v. ikke blot beregnes som en andel af BNP, men som en andel af de samlede arbejdskraftomkostninger, når man frem til, at de i gennemsnit andrager over 40% af de samlede arbejdskraftomkostninger i Fællesskabet. Det er langt mere end i Japan (20%) og USA (30%).

b) Beskatningsforskelle

I nogle medlemsstater består skatten på arbejde hovedsagelig af indkomstskat, medens socialsikringsbidragene er små eller endda meget små. Det er tilfældet i Danmark, Det Forenede Kongerige og Irland.

I andre medlemsstater er socialsikringsbidragene til gengæld meget høje, medens indkomstbeskatningen er forholdsvis lav. Det er især tilfældet i Frankrig og Grækenland.

TABEL 2

Udviklingen i skatter m.v. på arbejdskraft (anvendte approksimation: skat på fysiske personer plus socialsikringsbidrag)

Land	I % af BNP		Variation 1991-70
	1970	1991	
B	19,6	29,5	9,9
DK	21,2	27,3	6,1
D	18,8	25,9	7,1
GR	10,1	16,5	6,4
E	8,2	20,4	12,2
F	16,9	25,4	8,5
IRL	8,3	17,8	9,5
IT	12,7	23,6	10,9
L	16,2	25,0	8,8
NL	22,7	29,7	7,0
P	-	16,0	-
UK	16,7	16,7	0,0
EUR	16,6	23,5	6,9
USA	15,9	19,4	3,5
JAPAN	8,6	17,6	9,0

Kilde: OECD.

TABEL 3

Skattetrykkets sammensætning fordelt på hovedkategorier (i % af BNP) (1991)

Land	Indirekte skatter	Direkte skatter*	Socialsikringsbidrag	I ALT
B	11	17	16	44
DK	17	29	1	47
D	11	13	16	40
GR	19	8	12	39
E	10	12	12	34
F	14	10	19	43
IRL	16	15	6	37
IT	11	15	13	39
L	16	17	14	47
NL	11	17	18	46
P	15	11	10	36
UK	13	14	7	34
EUR	12	14	14	40
USA	5	16	9	30
JAPAN	5	17	9	31

*Inkl. kapitaler

Kilder: Eurostat og OECD; *Task-Forcens skøn

I gennemsnit i Fællesskabet hviler 2/3 af de obligatoriske socialsikringsbidrag på arbejdsgiverne, medens den sidste tredjedel hviler på arbejdstagerne. Men i visse lande, såsom Belgien og Frankrig, er arbejdsgivernes andel endnu større og udgør noget i retning af 3/4 af de samlede socialsikringsbidrag. Derimod i Nederlandene udgør arbejdsgivernes bidrag til socialsikringen mindre end halvdelen af de samlede bidrag.

c) Virkninger for beskæftigelsen

De høje arbejdskraftomkostninger, ekskl. lønomkostninger, er til skade for beskæftigelsen og har en afskrækkende virkning. De tilskynder til en udskiftning af arbejdskraft med kapital og fremmer den parallelle økonomi. Især er de til skade for beskæftigelsen i små og mellemstore virksomheder. Endelig tilskynder de til en flytning af investeringer eller aktiviteter.

Konfronteret med en utilstrækkelig efterspørgsel søger en virksomhed først og fremmest at reducere sine omkostninger og griber ofte til afskedigelser - arbejdskraften benyttes som tilpasningsvariabel. Stigningen i ledigheden betyder, at bidragene må sættes op, idet antallet af bidragydere falder. Arbejdskraftomkostningerne stiger osv. Der opstår en slags ond cirkel. Den virksomhed, der ved at foretage afskedigelser reducerer sine egne omkostninger, vælter således ledighedsomkostningerne over på andre virksomheder inden for brancher, hvor afskedigelser ikke falder så nemt for, og det betyder, at også deres situation forværres.

Meget arbejdskraftkrævende virksomheder, hvis arbejdskraftomkostninger og socialsikringsbudgetter er relativt store, tvinges så også til at foretage afskedigelser eller til at søge tilflugt i undergrundsøkonomien, enten direkte eller via underleverandører.

Alt efter land og den anvendte beregningsmetode antages **undergrundsøkonomien** i Fællesskabet at svare til mellem 5% og over 20% af BNP. Hvis det reelle tal antages at være 10%, repræsenterer dette et tab på omkring 5 procentpoint af BNP for den her omhandlede beskatnings vedkommende. I beskæftigelsesmæssig henseende er tabet endnu større, for i det omfang, at disse aktiviteter udføres af "falske arbejdsløse", er de en hindring for nedbringelsen af ledigheden.

En nedsættelse af skatten på arbejde ledsaget af en styrket kontrol med svig vil, om ikke bringe nogle af disse aktiviteter tilbage i den normale økonomis fold, i det mindste sinke deres fremmarch.

d) Små og mellemstore virksomheder: et særligt tilfælde

70% af arbejdspladserne inden for den private sektor skabes af små og mellemstore virksomheder, men det er netop disse virksomheder, der har sværest ved at bære de administrative og omkostningsmæssige byrder, der knytter sig til arbejdskraften. For det første lader det til, at det for små firmaer er de forskellige skatter snarere end nettolønnen, der skaber en psykologisk modvilje mod nyansættelser. For det andet opfattes kontrolforanstaltninger, formularer og verifikationer som en ekstra arbejdskraftomkostning, uanset hvor berettigede de måtte være, men som forøges med antallet af administrative forvaltninger, der er involveret. Denne ekstra byrde opfattes som endnu tungere, når den skal bæres af personer, der ikke er fortrolige med sådanne procedurer, og når den kun har relation til et ganske lille antal arbejdspladser.

I beskatningsmæssig henseende er der således flere forskellige muligheder for at hjælpe de små og mellemstore virksomheder, herunder

- at forenkle de administrative opgaver, der påhviler dem, f.eks. ved at udpege et enkelt kontaktoorgan for samtlige skatter og afgifter
- at give små og mellemstore virksomheder, der ikke har status som kapitalselskaber, mulighed for at blive selskabsbeskattet i stedet for indkomstbeskattet
- at begunstige ekstern finansiering ved at ophæve dobbeltbeskatningen af virksomheder, der stiller risikovillig kapital til rådighed
- at sikre kontinuiteten i små og mellemstore virksomheder ved at hindre, at beskatningen i forbindelse med en virksomhedsoverdragelse - navnlig når den er af grænseoverskridende karakter - bringer virksomhedens eksistens i fare.

9.3. Retningslinjer for en nedbringelse af arbejdskraftomkostningerne

a) Målsætning

For at opretholde den nuværende beskæftigelse og desuden skabe nye arbejdspladser - uden at sænke lønniveauet - er der derfor behov for at mindske de omkostninger, der ikke er lønomkostninger. Det gælder især omkostningerne forbundet med den mindre faglærte arbejdskraft. Ledigheden er nemlig især høj blandt ufaglærte arbejdere. I de fleste medlemsstater vejer socialsikringsbidrag og lignende desuden relativt tungere for lavtlønsgrupperne.

Medlemsstaterne bør sætte sig som mål at nedbringe de arbejdskraftomkostninger, der ikke er lønomkostninger, med et beløb svarende til et eller to procentpoint af BNP. Tallet kan være højere eller lavere alt afhængigt af beskatningsstrukturen i de enkelte medlemsstater.

b) Gennemførelse

Da målet består i at nedbringe arbejdskraftomkostningerne, kan nedsættelsen - alt efter forholdene i de enkelte medlemsstater - fordeles i forskellige proportioner på arbejdsgivernes socialsikringsbidrag og/eller arbejdstagernes socialsikringsbidrag og/eller de skatter, der direkte rammer lønnen.

Selve socialsikringsbidragene er undertiden opdelt efter anvendelsesformål: familiedydelser, sundhedsudgifter, folkepension, arbejdsløshedsdagpenge osv. I sådanne tilfælde kunne nedsættelsen i første omgang tilgodeses de bidrag, der benyttes til at finansiere udgifter, der normalt betragtes som et nationalt solidaritetsanliggende: familiedydelser, folkepension, ydelser ved alvorlig sygdom, ydelser til langtidsledige. Når det drejer sig om bidrag til særlige ordninger, hvor de udbetalte ydelser er afhængige af de foretagne indbetalingers størrelse (f.eks. pensionsfonde), må det være op til hver enkelt medlemsstat at afgøre, hvor stor en del heraf skal finansieres ved hjælp af henholdsvis obligatoriske og frivillige indbetalinger til forsikrings- eller opsparingsordninger.

I øvrigt bør lømpelsen af skatten på arbejde først og fremmest komme de laveste indkomstgrupper til gode. Dette vil gøre det muligt at begrænse foranstaltningens budgetmæssige omkostninger pr. bevaret eller oprettet arbejdsplads samtidig med, at der tages særlig hensyn til den høje ledighed blandt de mindst faglærte arbejdere.

Der bør endvidere tilskyndes til fleksibilitet på arbejdsmarkedet.

Erfaringerne i nogle medlemsstater tyder på, at en mere fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet vil kunne fremme oprettelsen af nye arbejdspladser. Mere fleksible arbejdsformer kunne ledsages af en nedsættelse af de skatter, afgifter, socialsikringsbidrag m.v., der i dag udgør en hindring for sådanne fleksible arrangementer.

Med hensyn til de servicefunktioner (markeds-mæssige tjenester eller andre), der er i direkte kontakt med offentligheden, vil en omlægning af arbejdstiden kombineret med skatteincitamenter kunne bidrage til at forøge beskæftigelsen, udnytte faciliteterne bedre (længere åbningstider) og opfylde et reelt behov (mere praktiske åbningstider, større fritid).

Skattelettelserne kunne også målrettes mere specifikt mod oprettelsen af nye arbejdspladser og ansættelsen af unge.

Men det er oplagt, at hvis de foranstaltninger, der træffes for at nedbringe skatten på arbejde væsentligt, skal være effektive, skal de også være simple. Det kan meget vel være ønskværdigt at gøre visse skattebegunstigelser betinget af, at der gennemføres foranstaltninger, som lever op til målsætningerne for aktive beskæftigelsespolitikker, men det er vigtigt at undgå ordninger, som ikke vil kunne fungere, fordi de er for komplicerede.

c) Virkninger for beskæftigelsen

Resultaterne af flere økonomiske modeller (se vedlagte tabel) bekræfter, at en nedættelse af socialsikringsbidragene, som opvejes ved hjælp af en forøgelse af andre skatter og afgifter, har en særdeles positiv indflydelse på beskæftigelsen. De mest positive resultater opstår, når nedsættelsen af arbejdsgiverbidragene målrettes mod de mindst faglærte kategorier af arbejdstagere, og ved samtidig indførelse af en CO₂/energi-afgift i stedet for en momsforhøjelse. Ud fra en gunstig hypotese viser disse modeller, at hvis arbejdsgiverbidragene nedsættes med 1% af BNP, vil ledigheden falde med 2,5% i løbet af fire år.

9.4. Kompensationsmuligheder

Da der er behov for at mindske budgetunderskuddene mest muligt, er kompenserende foranstaltninger nødvendige for at udligne den nedsættelse af skatter, afgifter m.v., der tager sigte på at reducere arbejdskraftomkostningerne.

Nedsættelsen af socialsikringsbidragene vil delvis kunne finansieres ved hjælp af bidragene fra personer, der kommer i arbejde, faldende udgifter til dagpenge som følge af en stigning i beskæftigelsen, og gennem en strammere styring af de offentlige udgifter.

I de fleste tilfælde vil der imidlertid også være behov for kompenserende foranstaltninger i form af andre skatter for at sikre, at de gennemførte nedsættelser forbliver neutrale for skatteprovenuet. Blandt de forskellige muligheder, der findes, bør vælges foranstaltninger, der ikke har en negativ indflydelse på industriens konkurrenceevne.

Det er klart, at der skal foretages en detaljeret undersøgelse af virkningerne og den ideelle kombination af disse forskellige muligheder.

a) Miljøafgifter

Der kan tænkes indført miljøafgifter på f.eks. brugen af knappe naturressourcer og energi.

Den CO₂/energi-afgift, som Kommissionen stillede forslag om i 1992, kunne tilvejebringe et provenu i størrelsesordenen 1% af BNP. I alle tilfælde er der behov for forudsigelighed og skattnutralitet for ikke at handicappe de industrigrene, der udsættes for international konkurrence, og det er nødvendigt at se nærmere på passende skatteincitamenter.

En forhøjelse af punktafgifterne på energiprodukter kan også udgøre en integrerende del af en miljøbeskyttelsespolitik, der nyder almindelig folkelig opbakning. En af de muligheder, man kunne forestille sig sammen med indførelsen af en CO₂/energi-afgift, består i at udvide de punktafgifter, der i dag pålægges mineralolieprodukter og andre energiprodukter, som ligeledes forårsager skader på miljøet.

Ifølge adskillige undersøgelser gennemført af såvel Kommissionens tjenestegrene som en række medlemsstater vil en overflytning af socialsikringsbidrag til en værdi af ca. 1% af BNP til en CO₂/energi-afgift i størrelsesordenen 10 USD pr. tønde være gunstig for ikke blot miljøet, men også for anvendelsen af CO₂.

b) Forbrugsafgifter

En forøgelse af punktafgifterne på tobak og alkohol udgør på én gang en supplerende indtægtskilde for staten, et middel til at bekæmpe udbredte sociale problemer og et middel til at begrænse visse sundhedsudgifter (til behandling af kræft og alkoholisme).

Da moms kun har meget ringe indflydelse på den internationale konkurrenceevne (den kan trækkes fra ved eksport), er idéen om en "social" moms opstået. Nogle mener, at momsen kunne sættes op for at kompensere for nedsættelsen af socialsikringsbidragene. I teorien vil en momsforøgelse ledsaget af en nedsættelse af socialsikringsbidragene meget vel kunne styrke fællesskabsvirksomhedernes konkurrenceevne. Som led i Fællesskabets ordning med minimumssatser har medlemsstaterne i øvrigt mulighed for at hæve deres momssatser. Imidlertid smitter enhver forøgelse af momsen og dermed af priserne af på forbruget og kan derfor have visse økonomiske ulemper. Spørgsmålet fortjener derfor en nærmere undersøgelse i hvert enkelt tilfælde. Endvidere vil det på fællesskabsplan være nødvendigt at undgå, at uhæmmede momsforhøjelser - navnlig i de lande, hvor den normale momssats allerede ligger på et højt niveau - giver anledning til konkurrencefordrejninger og bringer den indbyrdes tilnærmelse af momssatserne, som blev gennemført som led i realiseringen af det indre marked, i fare. Såfremt de seneste års indbyrdes tilnærmelser af momssatserne i Fællesskabet ikke forfølges, vil gennemførelsen af den endelige momsordning i 1997 (betaling af moms i oprindelseslandet) blive bragt i fare.

c) Andre skatter og afgifter

Blandt de andre muligheder, der findes, bør nævnes foranstaltninger i relation til kapitalskatter.

Uden at stå i vejen for investeringer handler det om at afbalancere sammensætningen af de skatter, afgifter m.v., der pålægges de forskellige produktionsfaktorer (arbejde, kapital, knappe naturressourcer), således at beskæftigelsen fremmes snarere end hæmmes.

En skat på indkomster fra finanskapital, som Kommissionen har slået til lyd for siden 1989, vil have den ekstra fordel, at det vil blive mere attraktivt at kanalisere opsparinger over i produktive investeringer og oprettelse af virksomheder.

9.5. Konklusion

En betydelig lettelse af de ikke-lønæssige arbejdskraftomkostninger (på 1-2 procentpoint af BNP) forbundet med navnlig den mindst faglærte arbejdskraft synes at være et af de afgørende skridt, der kan tages for at bekæmpe ledigheden og fremme jobskabelsen.

Denne lettelse af de arbejdskraftrelaterede skatter, afgifter, socialsikringsbidrag m.v. som led i aktive beskæftigelsespolitikker bør imidlertid opvejes af andre skatter og afgifter for at hindre en forøgelse af budgetunderskuddene.

De mange forskellige beskatningssystemer, der findes i Den Europæiske Union, gør det umuligt at pege på en enkelt metode til, hvordan skatten på arbejde kan lempes ved at beskatte andre produktionsfaktorer eller forbrug. Blandt kompensationsmulighederne kan dog nævnes miljøafgifter (Co₂-afgift og energiafgifter), punktafgifter på sundhedsskadelige forbrugsvarer, en renteskat overalt i Fællesskabet og - under visse betingelser - en momsforhøjelse.

For at sikre, at disse ændringer i beskatningsstrukturene omsættes i et opsving i den økonomiske vækst i Europa, er det absolut nødvendigt, at medlemsstaterne bliver bevidst om vigtigheden af at nå til enighed og arbejde sammen på dette område.

TABEL 4

GENEREL HYPOTESE: Nedsættelse af arbejdsgivernes socialsikringsbidrag med kompensatioin for andre skatter m.v.

ANVENDETE MODELLER			
a) <u>Model-elementer</u>			
	QUEST	HERMES	MIMIC
Lande:	Fællesskabet som helhed	B, D, F, I, NL, UK	NL
Periode:	7 år	9 år	10 år
Hypotese:	Generel nedsættelse til 1% af BNP (gennemsnitlig satsnedsættelse på 10%) Nedsættelse begrænset til lavindkomstgrupper	Generel nedsættelse på 0,3% i 1993 til 1% i 2001	Generel nedsættelse af bidragssatsen fra 17,8% to 15,1%. Nedsættelse fra 17,8% til 11,3% for arbejdstagere med en årsløn på under 20 500 HFL
Kompensation	Momsforhøjelse Forhøjelse af indkomstskatter CO ₂ -afgift på 10 \$ pr. tønde	CO ₂ -afgift	Moms på energiforbrug
b) <u>Simuleringsresultater med hensyn til beskæftigelse</u>			
(a) Tal i procentpoint af ledigheden			
(b) Ekstra jobskabelse: forskel i % i forhold til referencesituationen i 2001			
	QUEST (a)	MIMIC (a)	HERMÉS (b)
- Nedsættelse af socialsikringsbidrag og momsforhøjelse	0,0	—	—
- Nedsættelse af socialsikringsbidrag og forhøjelse af indkomstskat	- 0,7	—	—
- Nedsættelse af socialsikringsbidrag og indførelse af en CO ₂ -afgift	- 0,9	0,3	0,64
- Differentieret nedsættelse af socialsikringsbidrag og indførelse af CO ₂ -afgift	- 2,7	- 0,6	—

IV. EN NY UDVIKLINGSMODEL FOR FÆLLESSKABET

KAPITEL 10

OVERVEJELSER VEDRØRENDE EN NY UDVIKLINGSMODEL FOR FÆLLESSKABET

Kapitel 10

Overvejelser vedrørende en ny udviklingsmodel for Fællesskabet

10.1. Den strukturelle sammenhæng mellem miljø og beskæftigelse

a) Utilstrækkelig udnyttelse af ressourcerne i EF

Den nuværende udvikling i Fællesskabet følger en model, hvorefter det er umuligt at nå frem til en optimal kombination af de to vigtigste ressourcer, nemlig arbejdskraft og natur. Modellen er karakteriseret ved en utilstrækkelig udnyttelse af arbejdskraftressourcerne og en for voldsom udnyttelse af naturressourcerne med nedsat livskvalitet til følge. Fællesskabet bør undersøge, hvorledes der kan skabes en bæredygtig økonomisk vækst, der på én gang bidrager til øget beskæftigelse og et lavere forbrug af energi og naturressourcer.

d) "Underforbrug" af arbejdskraftressourcerne

I flere årtier har man forsøgt at begrænse arbejdskraftforbruget. Selv om arbejdskraftens øgede produktivitet har været en væsentlig årsag til, at pr. capita-indtægterne har været stigende, synes udviklingen nu at have nået et kritisk punkt. På den ene side har udskiftningen af arbejdskraft med kapital været ledsaget af en fortsat stigning i forbruget af energi og råmaterialer, hvorved der er blevet drevet rovdrift på miljøet.

På den anden side er erhvervslivets strategier præget af arbejdskraftsbesparende hensyn i en sådan grad, at produktivitetstigningen i stadig større omfang synes at blive udlignet af en stigning i det offentlige udgifter. Et af de tydeligste eksempler er arbejdsløsheden. Erhvervslivet skærer ned i arbejdsstyrken, og følgen bliver øgede udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse.

Finansieringen af disse sociale sikringsordninger betyder indirekte en yderligere stigning i arbejdsomkostningerne og bidrager dermed til at forstærke tendensen til arbejdskraftsbesparelser. Denne mekanisme har desuden ført til et anseligt tab af konkurrenceevne på en række markeder uden for EF, efterhånden som der i stigende omfang indføres avanceret teknologi i lavindkomstlande.

Mange lande har forsøgt at løse problemet ved at skære ned på de sociale ydelser, men med begrænset succes. Resultatet bliver flere fattige og større indkomstuligheder, og disse forhold har ført til sociale spændinger og forringet livskvalitet i mange storbyer.

"Underforbruget" af arbejdskraftressourcerne er tilsyneladende ikke kun af kvantitativ, men også kvalitativ art. Den standardiserede arbejdsorganisation og de ofte enorme produktionsenheder har distanceret den enkelte person fra det endelige resultat af hans arbejde. Følgen er nedsat motivation og kreativitet, i modsætning til hvad man har iagttaget i mindre virksomheder og i landbruget, hvilket sandsynligvis influerer på både det økonomiske resultat og på arbejdsglæden. I nogle virksomheder er det lykkedes at genvinde den tabte humankapital ved at etablere et effektivt og fleksibelt samarbejde mellem små mere eller mindre uafhængige produktionsenheder.

ii) "Overforbrug" af miljøressourcerne

"Underforbruget" af arbejdskraft er kombineret med et "overforbrug" af miljø- og naturessourcer. I løbet af de seneste to årtier og navnlig siden 1973 er det blevet stadig tydeligere, at disse ressourcer ikke er ubegrænsede.

Markedspriserne tager ikke i tilstrækkeligt omfang hensyn til, at naturessourcerne kun findes i begrænsede mængder, og til at miljøet belastes i forbindelse med deres anvendelse. Konsekvensen er et systematisk overforbrug. Denne situation er af forskellige årsager ikke holdbar meget længere:

- oprydning efter tidligere tiders forurening kræver stadig større udgifter (f.eks. forurenede grunde);
- når mængden af natur- og miljøressourcer reduceres og kvaliteten af dem forringes, påføres kommende generationer en byrde, og mulighederne for langsigtet økonomisk velfærd formindskes;
- hvis man overførte de aktuelle forbrugs- og produktionsmønstre i den industrialiserede verden på hele verden, ville der være brug for ca. ti gange flere ressourcer end de disponible. Dette illustrerer, hvilke spændinger fordelingen af jordens ressourcer vil kunne udløse, hvis de nuværende tendenser ikke bremses;
- visse former for forurening truer ikke blot lokale økosystemer, men hele planetens naturlige balance, f.eks. klimaforandringer, ozonlaget og den biologiske mangfoldighed.

Disse negative aspekter betyder en betragtelig, men skjult velfærdsforringelse. Eftersom udgifterne til "gratis" ressourcer som f.eks. miljøet ikke medregnes i nationalregnskaberne, foreligger der kun ufuldstændige beregninger. Det er f.eks. almindeligt anerkendt, at alene de eksterne omkostninger ved det nuværende transportsystem andrager mindst 3-4% af BNP (f.eks. miljøforurening, ulykker og trafikpropper). Jo mere forskningen intensiveres, og jo større kendskabet bliver til disse skjulte omkostninger, der jo i sidste ende skal betales, jo større anledning til bekymring giver disse beregninger.

Et andet negativt aspekt ved den eksisterende udviklingsmodel vedrører de bivirkninger, der er forbundet med brugen af fossil og nuklear energi. Selv om hurtige teknologiske fremskridt vil løse mange problemer, kan energi ikke længere betragtes som en ubegrænset ressource, især ikke i betragtning af de eksterne omkostninger i form af klimaforandringer, forsuring, helbredsrisici, atomaffald og risikoen ved atomkraft. Et af de vigtigste spørgsmål er derfor, hvilken stilling energien skal indtage i den nye udviklingsmodel.

Et nærmere blik på den måde, Fællesskabet bruger sine arbejdskraft- og miljøressourcer, afslører, at EF's økonomiske struktur fundamentalt set i for ringe grad motiverer til en kursændring, dels på grund af det offentlige intervention (f.eks. den skattemæssige behandling af udgifterne til arbejdskraft, transportinfrastruktur), dels på grund af markedskræfterne (eksterne miljøomkostninger). Herefter er det et åbent spørgsmål, om ikke en stadig større del af de økonomiske væksttal vedrører illusoriske snarere end reelle økonomiske fremskridt, og om ikke mange traditionelle økonomiske parametre (f.eks. BNP som det traditionelt opfattes) er ved at miste deres betydning for den fremtidige politik.

b) Behovet for en ny model for "bæredygtig udvikling"

Den uhensigtsmæssige udnyttelse af de disponible ressourcer - for lidt brug af arbejdskraft, for megen brug af miljøressourcerne - er tydeligvis ikke i tråd med befolkningens ønsker, således som de kommer til udtryk i den offentlige debat. Borgeme ønsker på den ene side flere beskæftigelsesmuligheder og en fast indkomst for sig selv og deres børn, men på den anden side ønsker de også en højere livskvalitet. Det sidste ses af den stigende efterspørgsel efter stimulerende jobs og efter miljøvenlige produkter og offentlige goder.

Enhver ny politik må indeholde effektive løsninger til, hvordan forureningen kan nedbringes og livskvaliteten i bred forstand forbedres. I det første tilfælde drejer det sig om at få brudt den nuværende negative sammenhæng mellem økonomisk vækst i klassisk forstand og forurening. Folk kan ikke længere se, hvordan f.eks. mere emballage eller flere reklamer i deres brevkasser kan bidrage til stigende økonomiske vækst, selv om det måles således officielt.

Forbedring af livskvaliteten på den anden side gælder ikke kun levesteder og naturbeskyttelse, men også landskabets skønhed, bedre integration af nye bygninger og transportinfrastrukturer i historiske bykerner samt anlæg af parker og andre grønne områder i byzoner. Således kan livskvaliteten forbedres væsentligt for millioner af mennesker.

Med en mere hensigtsmæssig politik skulle det således være muligt generelt at skabe større trivsel for befolkningen, samtidig med at forbruget nedsættes og miljøbelastningen følgelig falder tilsvarende. I forlængelse heraf skal der skabes flere udfordrende jobs, og de menneskelige ressourcer skal udnyttes i lokale netværk med henblik på at fremme den personlige ansvarsbevidsthed og følelsen af at være en del af samfundet. **Det er derfor nødvendigt, at Fællesskabets nye udviklingsmodel bidrager til at løse problemet med den urationelle udnyttelse af de disponible ressourcer i bredeste forstand, dvs. tager hensyn til befolkningens generelle livskvalitet.**

Nogle af disse spørgsmål har en fællesskabsdimension. Overgangsfasen hen imod en mere optimal økonomisk model er faktisk lettere at gennemføre, hvis flere lande handler i fællesskab, da omkostningerne derved kan minimeres og resultaterne maksimeres. Desuden berører mange foranstaltninger implicit eller eksplicit sektorpolitikkerne og styring af markedskræfterne i det indre marked. Denne potentielle nye rolle for Fællesskabet anerkendes nu udtrykkeligt i traktaten, eftersom bæredygtig udvikling er blevet indføjet som et generelt fællesskabsmål.

c) Ren teknologi er en af løsningerne

Et af de væsentligste elementer i den nye udviklingsmodel bliver at bryde sammenhængen mellem fremtidig økonomisk vækst og miljøforurening og oven i købet at få vendt sammenhængen mellem økonomi og økologi fra noget negativt til noget positivt. Løsningen vil i sidste ende være at skabe et nyt grundlag for ren teknologi.

Der findes allerede glimrende eksempler på, at man ved uforbeholdent at indkalkulere miljøressourcerne i produktionen kan opnå en sådan adskillelse. Tyskland og Japan har i de to sidste årtier oplevet den største vækst i den industrialiserede verden. Denne vækst er blevet skabt med en kun ubetydelig stigning i energiforbruget, mens et lineært forhold før i tiden havde været anset for det normale. Drivkraften bag denne grundlæggende forandring var de høje energipriser, der ligeledes stik imod de sædvanlige forventninger ikke var til hinder for, men snarere fremmede den økonomiske vækst.

Selv om økonomiske modeller har det med at betragte teknologiske fremskridt som noget udefra kommende, bør det anerkendes, at disse i det væsentlige er resultatet af basale incitamentter fra den offentlige og den private sektor. Det bør i øvrigt med tydelighed fastslås, at enhver teknologi er menneskeskabt, og at fortsat investering i menneskelig kapital i den henseende er af altafgørende betydning. Løsningen af de aktuelle miljøproblemer er en af de kommende års største udfordringer.

Den nye integrerede teknologi, hvoraf vi hidtil sandsynligvis kun har set toppen af isbjerget, burde resultere i et formindsket behov for naturressourcer:

- produkternes "naturlige produktivitet" forbedres: f.eks. forbedret energiudnyttelse, mindre råvarekrævende produkter (f.eks. lettere biler);
- produkternes levetid forlænges: arbejde med reparation og kontrol, der i høj grad er arbejdskraftkrævende opgaver, får større betydning.
- genbrug og genvinding fremmes: råmaterialer og reservedele skal genbruges adskillige gange;
- procesteknikken forbedres: det er i fremstillingsprocessen (og ikke hos den endelige forbruger), at langt den største mængde spildevand, fast affald osv. produceres.

Den gradvise indførelse af den nye, rene teknologi vil medføre en løbende fornyelse af Fællesskabets kapitalapparat og vil stille særlige uddannelsesmæssige krav til de nyuddannede teknikere og administratorer. Indførelse af ren teknologi i industrien vil få langt større betydning end de nuværende miljøbevarende foranstaltninger som f.eks. bearbejdning af affald eller rensning af spildevand, uanset hvor vigtige disse er for den umiddelbare fremtid. Betydningen af disse foranstaltninger forventes at aftage, efterhånden som samfundet nærmer sig modellen for en bæredygtig udvikling.

Den nye, rene teknologi vil sandsynligvis ud over et væsentligt forbedret miljø tilføre Fællesskabet betydelige indirekte fordele:

- hvad konkurrenceevne angår, på to fronter: Fællesskabet vil generelt kunne styrke sin økonomi ved at anvende sine ressourcer optimalt og undgå dyre oprydningsprojekter, samtidig med at det kan drage nytte af at være først med at indføre ren teknologi. Det sidste forhold skal ikke undervurderes, da den nye teknologi ikke alene er nødvendig i den industrialiserede verden, men også i de nyindustrialiserede lande og i udviklingslandene;
- i strategisk henseende: Fællesskabets overvældende afhængighed af resten af verden med hensyn til import af energi og råmaterialer vil kunne reduceres og kontrolleres bedre. Importbesparelserne kan anvendes til at fremme den bæredygtige udvikling, navnlig ved at introducere ren teknologi i udviklingslandene;

- Fællesskabet vil kunne demonstrere på internationalt plan, hvordan en bæredygtig udvikling kan virkeliggøres i praksis, det vil kunne nedsætte sit overforbrug af råmaterialer, og derigennem vil det i høj grad kunne afbøde fremtidige problemer med hensyn til den globale fordeling af knappe miljø- og naturressourcer.

10.2. Midlerne til at lette strukturændringen

a) Behovet for en strategisk mikroøkonomisk politik

Økonomisk velstand uden miljøforringelse gennem skabelse af et nyt grundlag for ren teknologi bliver næppe mulig uden aktiv og idérig politisk støtte. Derfor må eksisterende politiske instrumenter nyorienteres, i det omfang de lægger op til ineffektiv ressourceanvendelse i Fællesskabet. Særlig opmærksomhed skal vies de mange bestemmelser, der gradvis er indført i løbet af de seneste årtier, men som i dag ikke tjener målene for den nye model for en bæredygtig udvikling. Desuden skal markedspriserne efterhånden systematisk omfatte alle de eksterne omkostninger, samfundet påføres. En sådan revision bør føre til et sæt klare signaler og incitamenter til alle økonomiske aktører og beslutningstagere.

Det første centrale element i en strategisk mikroøkonomisk politik omhandler en omfattende nyorientering og ansparing til grundforskning på områder, der er særlig relevante for modellen for en bæredygtig udvikling (vedvarende energi, genbrug og nye materialer, bioteknologi mv.). Denne nyorientering gælder også selve den økonomiske videnskab, især de såkaldte grønne nationalregnskaber, der i princippet består af en systematisk analyse af og forsøg på at beregne alle eksterne omkostninger. Kombineres videnskabelige og økonomiske informationer, når man til øget forståelse af problemer og mulige løsninger med hensyn til anvendelse af naturressourcer og disses relative betydning.

Det andet centrale element vedrører en hurtigere implementering af grundforskningsresultater i innovationer, der kan markedsføres. Med henblik herpå skal der udvikles et sammenhængende sæt pragmatiske incitamenter over for de økonomiske aktører med hensyn til investeringer i nye produkter og produktionsprocesser, herunder nye former for arbejdsorganisation. Dette vil sandsynligvis skabe en "god" cirkel af tillid hos forbrugere og investorer over for dette samfundsprojekt med sigte på en bæredygtig økonomisk fremtid.

b) Politiske instrumenter på makroøkonomisk plan

Det ovenfor omtalte sæt incitamenter vedrører en gradvis og systematisk revision af mange politiske instrumenter, hvoraf adskillige har en fællesskabsdimension. I denne sammenhæng fortjener følgende instrumenter særlig opmærksomhed:

- indirekte afgifter på forurening er en effektiv måde at tage fat på skjulte subsidier, i det omfang der skabes eksterne omkostninger, der væltes over på hele samfundet. Derfor kan det være nødvendigt at justere markedspriserne, så de omfatter den miljøbelastning, der er forbundet med anvendelsen af bestemte produkter, f.eks. bestemte energikilders CO₂-indhold;

- **skattebestemmelser**, især fradragsordninger, er et effektivt middel til at ansopre til bæredygtige økonomiske aktiviteter (f.eks. markedsnær forskning i grønne innovationer), men har i dag i mange tilfælde en negativ miljøeffekt (meget fordelagtige skattefradragsbestemmelser for anvendelse af privatbiler, ejendomsbeskatning, der fremmer forstadsudvikling mv.).
- **det indre markeds dynamik** kan bruges til at fremme en optimal ressourceanvendelse i Fællesskabet: For det første giver sund konkurrence på lige vilkår bedre chancer for at opnå de nødvendige teknologiske ændringer og den nødvendige fornyelse af kapitalapparatet; for det andet kan bestemmelser om offentlige indkøb direkte underordnes bæredygtige mål; for det tredje vil den interne omlægning af økonomiske aktiviteter bidrage til den mest rationelle anvendelse af miljøressourcerne i Fællesskabet samt til en reduktion af den alt for store miljøbelastning i visse områder. Det samme gælder naturligvis også efter udvidelsen af Fællesskabet;
- **international handels- og samarbejdspolitik**: Da miljøproblemer ofte har grænseoverskridende og globale aspekter, fører de til et mere intensivt internationalt samarbejde. I mange tilfælde har anvendelse af fællesskabsressourcer til løsning af udenlandske miljøproblemer vist sig at være en omkostningseffektiv løsning på miljøproblemer i Fællesskabet (forsuring, forurening af vandløb, reduktion af CO₂-udslip). Dette gælder også for vækst- og beskæftigelsesmæssige strukturproblemer. I begge tilfælde må konkrete og bæredygtige løsninger tage højde for denne internationale dimension, især hvor der er tale om regioner tæt på Fællesskabet, f.eks. Central- og Østeuropa, det tidligere Sovjetunionen og Middelhavsområdet.

c) Politiske instrumenter på sektorplan

Ud over de instrumenter, der hører hjemme på makroøkonomisk plan, råder Fællesskabet i en vis udstrækning også over instrumenter inden for bestemte sektorer, der må formodes at tiltage i betydning, jo mere Fællesskabet lægger sig efter den ovenfor omtalte udviklingsmodel. Følgende sektorer fortjener særlig opmærksomhed og er i øvrigt behandlet i det femte handlingsprogram på miljøområdet:

- **energi**: Den måde, energi anvendes på, er et centralt element i den nye udviklingsmodel. Sideløbende med liberaliseringen af det interne elektricitets- og gasmarked bliver Fællesskabet nødt til at træffe strategiske valg, der hidtil udelukkende har været medlemsstaternes ansvar. Disse valg vedrører især en kraftig udvikling hen imod en styring af efterspørgslen og spredning af udbuddet til fordel for mere miljøvenlige energikilder.

Her er der tidligere gjort brug af vigtige værktøjer (f.eks. Euratom), men de skal nyorienteres og styrkes.

- **transport:** De enorme velfærdstab, der er omtalt i et tidligere afsnit, skal bringes ud af verden gennem revision af investeringer i og planlægning af transportinfrastrukturer (især i byområder). Tidligere hyppigt anvendte skatte- og subsidieinstrumenter kunne tages op til en gennemgribende revision, og det samme gælder byplanlægningsprincipper;
- **landbrug:** Den igangværende reform af den fælles landbrugspolitik fører til en reduktion af den generelle prisstøtte, som der så kompenseres for ved direkte finansiel støtte til landbrugene ledsaget af andre foranstaltninger, der gør det muligt at belønne mere miljøvenlige driftsformer, samt ved rimelig aflønning af aktiviteter til beskyttelse af grundvandsbalancen (drikkevandskvalitet, forebyggelse af jorderosion mv.) eller forbedret landskabspleje. Denne tendens bør styrkes gradvis i de kommende år. Herigennem vil de eksisterende miljømæssige skævheder i stigende grad blive afhjulpet, samtidig med at der skabes nyt grundlag for bæredygtige aktiviteter og forbedret livskvalitet på landet. I denne sammenhæng er det også vigtigt at evaluere, økonomisk såvel som miljømæssigt, pilotprojekter, der gennemføres i adskillige medlemsstater med produktion af biobrændstof (biomasse, biogasanlæg, bioethanol), især med henblik på at nå frem til miljøvenlige energiscenarier;
- **industri:** Et nyt sæt erhvervsrettede miljøinstrumenter skal tages i anvendelse, og der er allerede gjort en start med miljøhøring, miljømærkning, frivillige aftaler, erstatningsansvarsordninger mv. Nogle af disse instrumenter vil skabe nye jobmuligheder, især inden for miljøtjenester.

d) Politiske henstillinger på kort sigt

Hvis det godtages, at den nuværende recession rummer en dimension, der er uafhængig af konjunkturcyklen, så er det nu, man skal begynde at forberede det langsigtede projekt. Dette indebærer ikke blot en systematisk nyorientering af den offentlige politik i overensstemmelse med de ovenfor skitserede hovedlinjer, men også **udformning af anticykliske politiske foranstaltninger**, der samtidig kan bidrage til at virkeliggøre målene i modellen for en bæredygtig udvikling.

En grundlæggende henstilling vedrører forebyggelse af yderligere miljøforringelser gennem skabelse af en "miljøinfrastruktur". Trods den gradvise udvikling af ren teknologi vil oprydningssindsatsen efter fortidens miljøsynder sandsynligvis fortsat være betydelig på kort og mellemlang sigt, og den kan oven i købet ventes at skulle udvides kraftigt i den nærmeste fremtid. Der er nemlig et alvorligt efterslæb med hensyn til investeringer i anlæg til genanvendelse af affald (f.eks. manglende kapacitet til behandling af papiraffald), affaldsforbrændingsanlæg (herunder indførelse af de bedste tilgængelige tekniske standarder) og anlæg til behandling af spildevand.

Mange af disse aktiviteter indebærer bygge- og anlægsvirksomhed og vil sandsynligvis på kort sigt skabe et betydeligt antal arbejdspladser, mens finansieringen skal ske over afgifter i overensstemmelse med det i traktaten indeholdte princip om, at "forureneren betaler". De offentlige udgifter og den positive beskæftigelseseffekt kan være mere omfattende, der hvor den basale infrastruktur såsom kloaknet endnu ikke er opbygget.

Der ligger tilsvarende beskæftigelsesfremmende muligheder i en udbygning af de kollektive transportsystemers kapacitet, der kan føre til en betragtelig forbedring af livskvaliteten for de millioner af mennesker, der bor i storbyerne.

Meningsmålinger viser i øvrigt, at der er et udbredt ønske om og en udtalt vilje til at betale for gennemførelsen af lokale miljøvenlige projekter til fritidsformål, herunder anlæg af parker, vandre- og joggingstier og cykelruter.

Energianvendelse er flere gange omtalt som et af de centrale elementer i den nye økonomiske udviklingsmodel. Især i husholdningerne kan energien udnyttes langt mere effektivt - indikatorer angiver hyppigt effektivitetsforbedringer på 40-50% forudsat der foretages de rigtige investeringer i boligbyggeriet (vinduer med dobbelt- eller tredobbeltruder, tagisolering, den bedste tilgængelige teknik til kedler til rum- og brugsvandsopvarmning). Her kan der med de rette incitamenter skabes mange arbejdspladser.

Endelig kan man forestille sig den dobbelte respons på arbejdsløsheden og forureningen, at arbejdsomkostningerne reduceres, mod at miljøafgifterne til gengæld forhøjes. Et konkret forslag fra Kommissionen, der er helt i overensstemmelse med ønsket om en langsigtet strukturændring, vedrører CO₂/energiavgift; der tages fat på problemet med de eksterne omkostninger ved energiforbruget, og de betragtelige indtægter (ca. 1% af BNP) kan bruges som et første skridt til at sænke arbejdsgivernes høje arbejdsomkostninger.

Et vigtigt aspekt af forslaget er det fra mange sider foreslåede skift til en mere intensiv anvendelse af indirekte beskatning og en udvidelse og afbalancering af beskatningsgrundlaget for energiprodukter. Disse forslag nyder bred folkelig opbakning i Fællesskabet: ca. 60% af befolkningen ser positivt på en sådan afgift.

10.3. Konklusioner

Det er nødvendigt at forstå beskaffenheden af den strukturelle forandring, Fællesskabet gennemlever, for at man kan forholde sig til den. Det er vigtigt at få udviklet et samfundsprojekt, der tager sigte på en højere livskvalitet i Fællesskabet, og som kan motivere folk, så der skabes den nødvendige menneskelige energi:

- a) De alvorlige økonomiske og sociale problemer, Fællesskabet for tiden har at kæmpe med, er resultater af nogle fundamentale skævheder, nærmere betegnet et både kvalitativt og kvantitativt "underforbrug" af arbejdskraft kombineret med et "overforbrug" af natur- og miljøressourcer. Begge er helt centrale elementer i den økonomiske udviklingsmodel, Fællesskabet har fulgt i de seneste årtier.

- b) Den grundlæggende udfordring for en ny økonomisk udviklingsmodel består i at bryde den i øjeblikket negative sammenhæng mellem miljøvilkår og livskvalitet i almindelighed på den ene side og økonomisk velstand på den anden side. I denne forbindelse er en udbredt indførelse af ren teknologi af central betydning. Det skal understreges, at der i vid udstrækning er tale om allerede kendt teknik, der blot venter på at blive taget i anvendelse i det økonomiske system.
- c) Skiftet til en ny model, der bygger på "en bæredygtig udvikling", forudsætter, at der udvikles et sammenhængende sæt markedsincitamer. Hovedopgaven bliver en systematisk revision af eksisterende makroøkonomiske og sektorielle politikker ud fra det grundlæggende princip, at markedspriserne også skal afspejle alle eksterne omkostninger. Mange politiske beslutninger på områder som beskatning, subsidier, konkurrence, infrastruktur, arbejdsorganisation, arealanvendelse, byplanlægning mv. er nemlig opstået gradvis og ad hoc eller ud fra langsigtede hensyn, der ikke længere er i overensstemmelse med det mål at nå en bæredygtig udvikling. Det samme gælder i endnu højere grad for politikker på områder som energi, transport, industri og landbrug, hvor adskillige valg, der blev truffet i 1950'erne og 1960'erne, bør tages op til revision.
- d) Alle politiske henstillinger på kort sigt med henblik på at komme ud af den nuværende recession bør rumme et første skridt i retning af den ovenfor omtalte politiske nyorientering. Desuden kan der i samme langsigtede perspektiv skabes betydelige beskæftigelsesmuligheder i miljøinfrastruktur, energieffektivitetsforbedringer, anlæg af naturområder til fritidsformål og rensning af forurenede grunde.