

Europaudvalget
(Info-note I 232)
(Offentligt)

FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Christiansborg, den 18. september 1996
Europaudvalgets sekretariat

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere.

Med henblik på forelæggelsen i Europaudvalget fredag den 20. september af det uformelle økofinmøde den 20.-22. september omdeles hermed til orientering Kommissionens arbejdsdokument om styrkelse af konvergens i tredje fase af ØMU (SEK(96)1489), som der henvises til på dagsordenen.

Med venlig hilsen

Finn Sørensen

(Løbenr. 21960)

DEN EUROPÆISKE UNION
RÅDET

✓ Bruxelles, den 5. august 1996 (21.08)
(OR. f)

9545/96

Den Danske Bev. ved EU
Modtaget og hjemsendt

23. AUG. 1996

J.nr. 400. A.2-S.

FORDELT

LIMITE

26 AUG. 1996

ECOFIN 111

TIL AKTERNE

UEM 41

OVERSÆTTELSE AF SKRIVELSE

af 1. august 1996

fra Europa-Kommissionen, underskrevet af Padraig FLYNN
til Dick SPRING, formand for Rådet for Den Europæiske Union
Vedr.: Styrkelse af konvergens i tredje fase af ØMU

Hr. formand,

Vedlagt følger et arbejdsdokument fra Kommissionen om styrkelse af konvergens i tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU). Det drejer sig om den undersøgelse, der blev foretaget som opfølgning på det uformelle ØKOFIN-ministermøde den 12. og 13. april 1996 i Verona.

Arbejdsdokumentet er ligeledes til underretning fremsendt til Europa-Parlamentet.

Det skal behandles på det uformelle møde i Dublin i september.

(Høflighedsformel).

(sign.) Padraig FLYNN

Bilag: dok. SEK(96) 1489.



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.07.1996

SEK(96) 1489 endelig udg.

Kommissionens arbejdsdokument

Styrkelse af konvergens i tredje fase af ØMU

**Undersøgelse, der er foretaget som opfølgning på det uformelle
ØKOFIN-møde i Verona**

Kommissionens arbejdsdokument

Styrkelse af konvergens i tredje fase af ØMU

Undersøgelse, der er foretaget som opfølgning på det uformelle ØKOFIN-møde i Verona

I. Indledning og konklusioner

På den franske finansminister Jean Arthuis' initiativ behandlede økonomi- og finansministrene på det uformelle ØKOFIN-møde i Verona den 12. og 13. april 1996 forskellige forslag vedrørende "styrkelse af konvergens og begrænsning af valutakurssvingninger". De blev fremsat i forbindelse med drøftelserne om overgangen til tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union og forholdet mellem de deltagende medlemsstater ("ins") på den ene side og de endnu ikke deltagende medlemsstater og medlemsstater med opt-out mulighed ("pre-ins") på den anden side.

Den franske finansminister Jean Arthuis foreslog for det første, at der skulle findes "en løsning for at undgå, at disse fonde (strukturfondene) som en følge af omregningen i national valuta resulterer i for store betalinger til lande med en devalueret valuta. Man kunne f.eks. forestille sig, at der for disse lande blev foretaget en omprogrammering af betalingerne på grundlag af udviklingen i den reale valutakurs."

Ministeren foreslog derefter at indføre en "forbindelse mellem strukturfondenes betalinger og den makroøkonomiske politik, der føres i vores lande. I perioden frem til realiseringen af Den Økonomiske og Monetære Union bør solidaritetspligten og Unionens budget tage hensyn til de bestræbelser, der udfoldes på konvergensområdet. I denne sammenhæng kunne man finde inspiration i de regler, der allerede gælder for Samhørighedsfonden, hvor udbetaling af støtte kan suspenderes i tilfælde af, at de individuelle henstillinger, der rettes til medlemsstater med et uforholdsmæssigt stort offentligt underskud, ikke overholdes".

Kommissionen accepterede at undersøge både disse idéer og andre forslag, der blev fremsat på det uformelle rådsmøde. Med hensyn til de sidstnævnte vil Kommissionen fremlægge sine bidrag i god tid før Det Europæiske Råd i Dublin i overensstemmelse med anmodningerne fra Det Europæiske Råd i Madrid og Firenze. Øget konvergens er et væsentligt element i forholdet mellem "ins" og "pre-ins". I artikel 109 M i traktaten fastsættes det desuden, at bestemmelsen "hver medlemsstat [behandler] sin valutakurspolitik som et spørgsmål af fælles interesse" finder anvendelse på medlemsstater med en dispensation i tredje fase.

En varig og harmonisk vækstproces inden for rammerne af et velfungerende indre marked forudsætter, at medlemsstaterne opfylder målet om økonomisk konvergens. Økonomisk-politiske rammevilkår, der fremmer budgetdisciplin, kunne bidrage til at hindre de negative økonomiske

effecter af udsving i valutakurserne mellem euroen og valutaerne i "pre-ins". Forslagene om at tilpasse strukturfondsbetalingerne skal imidlertid ses i lyset af følgende bindinger:

- Det vil være umuligt at ændre strukturfondsforordningerne inden udgangen af 1999 eller ændre EU-budgettets virkemåde inden tredje fase af ØMU. En ændring af de nuværende strukturfondsforordninger vil ikke kun kræve enstemmighed, men vil også stride mod princippet om legitime forventninger i forbindelse med alle igangværende programmer.
- Kommissionen vil fremsætte en meddelelse om den fremtidige finansielle ramme for perioden efter 1999 efter afslutningen af regeringskonferencen. Enkeltelementer i denne pakke vil under ingen omstændigheder blive taget op til behandling inden dette tidspunkt for ikke at true den samlede balance og indre sammenhæng i pakken.
- Anvendelsen af ECU i strukturfondene er en del af "acquis communautaire". I forbindelse med overgangen til euro ville det være fuldstændigt uhensigtsmæssigt at indføre en øget anvendelse af nationale valutaer gennem komplekse mekanismer i EU-budgettet. Hvis de deltagende medlemsstater agter at deltage så hurtigt som muligt, ville det desuden være forbundet med en uforholdsmæssig stor indsats at indføre sådanne mekanismer, fordi de så kun ville være af midlertidig karakter.
- Indførelsen af euroen som den fælles valuta vil reducere den nuværende valutakursrisiko for EU-budgettet. Det ville derfor være uhensigtsmæssigt at indføre nye mekanismer, såsom at ændre betalinger på grundlag af fluktuationer i nominelle valutakurser, der i sig selv ville medføre en yderligere valutakursrisiko for EU-budgettet.
- Endelig bør det erindres, at der ikke skal indføres nye kriterier for opstart af tredje fase af ØMU.

Der anstilles yderligere tekniske betragtninger i de følgende to kapitler i arbejdsdokumentet, hvor hovedkonklusionerne er:

- Forslaget om at knytte bevillinger fra strukturfondene til udviklingen i de reale valutakurser er ikke en effektiv metode til at realisere de opstillede mål. Sanktioner for reale deprecieringer - uden hensyntagen til årsagerne bag - risikerer at straffe lande, som har stabiliseret deres økonomi. Nominelle deprecieringer skyldes ikke altid eller udelukkende en løs økonomisk politik. Under alle omstændigheder ville det være nødvendigt at træffe arbitrære tekniske valg om hvordan valutakursudviklingen skal måles og om implementering, som kunne føre til væsentligt forskellige resultater. Endelig ville det være nødvendigt at træffe yderligere beslutninger vedrørende lande med apprecierende valutaer og det omfang, i hvilket betalinger til lande med deprecierende valutaer skulle reduceres.
- Målet for strukturfondene, som er at skabe økonomisk og social samhørighed, er mere vidtrækkende end målet med nominel konvergens. For så vidt angår forslaget om at indføre makroøkonomiske betingelser for strukturfondene, konstateres det, at det mellemlange og lange aspekt ved fondene ikke ville blive ordentligt afspejlet i den eksisterende konditionalitetsmekanisme i Samhørighedsfonden. Som følge af strukturfondenes størrelse

kunne en suspension desuden have uforholdsmæssigt store virkninger i medlemsstaterne og indebære en alvorlig risiko for negative påvirkninger af indhentningsprocessen ('catching-up'). Der ville endvidere blive tale om store praktiske problemer som følge af programmeringsprincippet, der indebærer en vis kontinuitet i EU-støtten. Endelig er de største modtagere af strukturfondsstøtte regioner og visse sociale grupper (f.eks. arbejdsløse), som ikke må straffes.

II. Sammenknytning af bevillinger fra strukturfondene med udviklingen i den reale valutakurs

1. Den nuværende situation

Budgetbevillingerne til strukturfondene fastsættes og udtrykkes i øjeblikket i ECU. Anvendelsen af ECU i strukturfondene og de nærmere bestemmelser herom som fastsat i artikel 12 og bilag II i forordning nr. 2081/93 af 20. juli 1993 (rammeforordning) og i artikel 21 og 22 i forordning nr. 2082/93 af 20. juli 1993 (samordningsforordning) er en del af "acquis communautaire". Det er resultatet af intense bestræbelser for at opnå en øget EU-integration.

En nominal depreciering vil, alt andet lige, øge en medlemsstats potentielle bevillinger udtrykt i national valuta. For igangværende programmer og projekter vil EU's medfinansieringsbistand principielt ikke overstige den oprindeligt fastsatte andel af de faktisk påløbne omkostninger i national valuta for de pågældende foranstaltninger. En depreciering vil imidlertid skabe en uudnyttet margen i ECU, der bestemmes af størrelsen af selve deprecieringen og det omfang, i hvilket deprecieringen øger projektomkostningerne og andre makroøkonomiske størrelser. I fortilfælde er den uudnyttede margen ofte blevet anvendt til at øge medfinansieringskvoterne for projekterne, særlig ved udgangen af programmeringsperioderne, for at forhindre, at bevillingerne fortabes.

Enhver ændring af de nuværende forordninger, som vil kræve enstemmighed i Rådet for så vidt angår rammeforordningen og kvalificeret flertal for så vidt angår samordningsforordningen, må tage hensyn til en række økonomiske, tekniske og symmetri/retfærdighedsaspekter.

2. Økonomiske betragtninger

Reale deprecieringer kan forårsages af et fald i det relative pris/omkostningsniveau og/eller af en nominal depreciering.

Et fald i det relative pris- eller omkostningsniveau tyder under normale omstændigheder på, at de politikker, der sigter på at reducere inflationen eller enhedslønomkostningerne, lykkes. I Irland var der f.eks. ikke nogen nominal depreciering af det irske pund i forhold til de andre unionsvalutaer mellem 1987 og første kvartal af 1996 (jf. tabel 1). Den reale effektive valutakurs, der er baseret på enhedslønomkostningerne i industrien, faldt alligevel med mere end 32% som følge af en stigning i produktiviteten i den irske industri. I forbindelse med en ændring af strukturfondene bør det undgås at straffe de medlemsstater, som har været i stand til at reducere enhedslønomkostningerne. Det ville således være nødvendigt at sikre, at kun de lande, hvis valutaer også er depreciert i nominelle termer, berøres, og at tage hensyn til årsagerne til en real depreciering i hver enkelt sag.

for "pre-in"-landene er at deltage i ØMU så hurtigt som muligt, bl.a. ved hjælp af en hensigtsmæssig national budgetstrategi. En sådan strategi kan kun styrke strukturfondenes effektivitet.

For de medlemsstater, der er de største modtagere fra fondene, kunne konditionaliteten have en større virkning end konditionaliteten fra Samhørighedsfonden, hvis midler er relativt beskedne (mindre end 10% af strukturfondene). For nogle lande kunne den samlede virkning af en reduktion af strukturfondene og af de nationale offentlige udgifter, der går til samfinansiering, således have en makroøkonomisk effekt på væksten og dermed indhentningsprocessen, der ville være voksende med størrelsen af reduktionen.

Hvis der blev foretaget en reduktion af strukturfondenes finansielle deltagelse i de flerårige programmer, ville det medføre, at de fastsatte programmer måtte opgives, eller at staten, subsidiært de berørte regioner, ville få øgede udgifter. En sådan situation kunne resultere i at reducere de offentlige udgifter øremærkede til udvikling. Strukturfondenes finansielle vægt i de pågældende økonomier er imidlertid meget forskellig fra et tilfælde til et andet. Der kan også være en π uligevægt mellem et givet stort budgetunderskud og de økonomiske og sociale konsekvenser af at suspendere EU's strukturoverførsler. En suspension kunne indebære risiko for, at den pågældende medlemsstat stik imod målsætningerne om den nødvendige justering - ville foretage en sub-optimal omfordeling af budgetmidler set ud fra en synsvinkel om økonomisk effektivitet (passive subventioner).

(b) I forhold til strukturfondenes formål og virkemåde

Den konditionalitet, der i dag gælder for Samhørighedsfonden, bør for strukturfondenes vedkommende vurderes i forhold til deres formål og nærmere virkemåde.

Samhørighedsfonden blev først og fremmest oprettet som et instrument til at lette de budgettilpasninger som var nødvendige for at de ugunstigt stillede EU-lande ville kunne deltage i ØMU. Derfor opereres der med en makroøkonomisk konditionalitet, mens additionaliteten derimod ikke gælder for denne fond. Strukturfondene tjener et langt bredere formål, idet de sigter på at fremme en global udvikling af tilbagestående områder ved at skabe udviklingsbetingelser på sigt. Derfor intervenserer strukturfondene inden for tre vigtige udviklingsområder, nemlig økonomiske infrastrukturer, forbedring af de menneskelige ressourcer og den produktive sektor. De har derfor strukturerende virkninger, idet de har fået en betydelig makroøkonomisk vægt for de medlemsstater, som i høj grad omfattes af mål nr. 1.

Samhørighedsfonden, der kun støtter miljø- og transportinfrastrukturprojekter, giver supplerende finansiering til strukturfondene. En eventuel suspension af fondens finansiering i henhold til konditionalitetsbestemmelsen vil på grund af fondens beskedne midler imidlertid ikke have makroøkonomiske virkninger, der kan true tilpasningsbestræbelserne i de pågældende økonomier. Da der i praksis endnu ikke har været tale om suspensionstilfælde, bygger konditionalitetsbestemmelsens virkemåde inden for rammerne af Samhørighedsfonden derfor på meget begrænsede erfaringer, og det er således for tidligt at drage generelle konklusioner om dens betydning.

For det andet vedrører Samhørighedsfonden medlemsstaterne (støttekriterier for det nationale niveau), mens strukturfondene anvendes på udvikling og omstilling af regionale økonomier med problemer og på udbygning af foranstaltninger, der enten træffes til fordel for særlige målgrupper eller til fordel for visse aktive arbejdsmarkedspolitikker og udvikling af menneskelige ressourcer. At anvende den konditionalitet, der er indført for Samhørighedsfonden, ville sammenkoble hele EU-strukturstøtten til regionerne og til udvikling af menneskelige ressourcer med overholdelse af en national budgetdisciplin.

Det kunne blive vanskeligt at forklare de regioner, der er støtteberettigede under strukturfondene, og som i visse tilfælde selv bidrager til de udviklingsbudgettet og gør en stor indsats for at mobilisere de regionale og lokale aktører, at EU-overførslerne standses midt under programmernes gennemførelse, og at dette sker af grunde, som de næsten ikke eller overhovedet ikke har haft indflydelse på.

Spørgsmålet om, hvorvidt en sådan sammenhæng er hensigtsmæssig, opstår særlig i forbindelse med industriregioner i tilbagegang (mål nr. 2), de øvrige landzoner i vanskeligheder (mål nr. 5b) og de meget svagt befolkede nordlige områder (mål nr. 6). Det drejer sig i virkeligheden i de fleste tilfælde om lidet udstrakte eller svagt befolkede områder uden forbindelse med den nationale budgetdisciplin. Det samme er tilfældet for mål nr. 3, 4 og 5a.

Det ville i øvrigt være vanskeligt at forestille sig, at konditionaliteten kun skulle gælde for områder, der er støtteberettigede under mål nr. 1. En sådan begrænsning ville faktisk resultere i, at flere af de mere velstående medlemsstater (DK, LUX, S og SF) ville blive undtaget fra dette krav, mens de mindre velstående lande potentielt ville blive de mest berørte af konditionaliteten, og dette endog i to henseender (Samhørighedsfonden og strukturfondene) for samhørighedslandene.

Under alle omstændigheder bør sanktionerne i forbindelse med konditionaliteten ikke gælde for strukturmidler, der går til samfinansiering med regionale og lokale ressourcer.

Konditionalitet og additionalitet er ikke nødvendigvis forenelige. Det er nødvendigt at fremme den nominelle konvergens, da budgetsanering og monetær stabilitet er nødvendige betingelser for udviklingen på mellemlang og lang sigt. Men samtidig må der ikke sættes spørgsmålstegn ved udviklingsprocessen i regionerne, der er en forudsætning for en varig udvikling, og for hvilken additionaliteten er en nødvendig garanti.

Endelig tilsigter programmeringsprincippet en kontinuitet der er vanskeligt foreneligt med en afbrydelse af EU-støtten.

Tabel 1: Nominel effektiv valutakurs (1) og omkostningskonkurrenceevne (2)

%ændring	1. kvartal 96/1987		1. kvartal 96/3. kvartal 92		1. kvartal 96/2. kvartal 95	
	Nominel effektiv valutakurs	Omkostningskonkurrenceevne	Nominel effektiv valutakurs	Omkostningskonkurrenceevne	Nominel effektiv valutakurs	Omkostningskonkurrenceevne
BLØU	12.6	7.6	9.1	8.7	-2.4	-3.7
DANMARK	12.7	10.7	10.9	13.8	-1.6	0.1
TYSKLAND	17.6	17.9	13.6	14.0	-3.4	-3.9
GRÆKENLAND	-47.4	25.0	-15.7	11.7	-4.3	-2.2
SPANIEN	-7.1	8.5	-14.7	-14.0	1.9	1.3
FRANKRIG	13.9	-0.6	12.2	8.5	0.0	0.2
IRLAND	0.6	-32.4	-1.9	-16.9	-0.1	-5.3
ITALIEN	-26.4	-19.5	-22.8	-23.2	9.9	9.7
NEDERLANDENE	12.6	-2.2	9.9	6.3	-2.1	-2.3
ØSTRIG	11.4	-3.5	8.9	6.3	-2.3	-4.0
PORTUGAL	-14.2	20.3	-7.4	1.4	-0.8	-2.5
FINLAND	-9.2	-16.1	2.9	1.3	-3.3	-0.8
SVERIGE	-13.9	-9.2	-13.6	-19.5	11.2	10.0
DET FORENEDE KONGERIGE	-15.9	-9.1	-12.5	-7.0	-2.0	0.4

Kilde: GD II-D-4 FX

- (1) Den nominelle effektive valutakurs giver mulighed for at sammenligne udviklingen i hver medlemsstats valutakurs med udviklingen i de andre medlemsstats valutakurser.
- (2) Den effektive reale valutakurs er baseret på enhedslønomkostningerne i industrien. Minustegn betyder en forbedring af omkostningskonkurrenceevnen.