

TALSMANDENS GRUPPE
SPRECHERGRUPPE
SPOKESMAN'S GROUP
GROUPE DU PORTE-PAROLE
GRUPPO DEL PORTAVOCE
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

**INFORMATION
INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG
INFORMATION MEMO**

**NOTE D'INFORMATION
NOTA D'INFORMAZIONE
TER DOCUMENTIE**

Brussels, May 1978

**THE COMMISSION ESTABLISHES TENTATIVE GUIDELINE
FOR IMPROVING THE COORDINATION OF FINANCIAL
INSTRUMENTS USED FOR STRUCTURAL PURPOSES**

1. Tentative guidelines established by the Commission

After a review of the full range of current problems, the Commission has decided that the permanent arrangements made for the coordination of the Community's financial instruments should be pursued methodically, and has indicated those aspects calling for particular attention. Two of these are of special interest. The first concerns the mutual consistency of, and proper link-ups between, Community assistance operations carried out in the same or similar areas, for example between aid to promote investment necessary for the restructuring of an industry and aid to assist the investment and other measures necessary to create alternative jobs in areas and regions affected by such restructuring. The aim must be to ensure that the various instruments which can be deployed in these two fields not only do not obstruct or duplicate one another, despite their different characteristics and procedures, but are coordinated in such a way as to ensure strict consistency with Community objectives. In addition, thought is being given to the best way of combining the instruments used, for example, interest rate subsidies and loans, so as to obtain a multiplier effect maximizing the impact of Community and national action.

The other important aspect concerns the promotion of the combined use of financial instruments, by the Member States and by recipients of Community aid, for integrated projects whose various component parts are complementary (e.g. infrastructure, productive investment and vocational training), since coordination of the various Community instruments can help to ensure the orderly execution of complementary operations. The aim must be to make coordination a tangible reality, so as to achieve combined effects between the various instruments exceeding the sum of the resources considered separately. Combining the use of instruments in this way will probably require appropriate coordination at local and national level and may perhaps give rise to problems of a practical nature. Studies are at present being carried out with a view to experimenting along these lines.

2. The case for coordination

Coordination of financial instruments used for structural purposes has become a major aspect of Community activity. It is a permanent process, in operation at all times, but, unlike other policies, it does not involve specific proposals to the Council. It fits into the general framework of guidelines for socio-economic, financial and budgetary policy, and it is reflected in all the Commission proposals concerning structural policies and financial instruments used for structural purposes, whether in relation to the Regional Fund, reform of the Social Fund, the formulation of criteria for granting interest rate subsidies on ECSC loans, the recent proposals on agricultural structure

in the Mediterranean regions, or the creation of new schemes and instruments. Thus the aim of coordination must be to improve the means of achieving the specific objectives of each of the structural policies in all their diversity, while at the same time endeavouring to establish a framework of overall consistency in pursuing the Community's priority objectives leading to economic and monetary union. The purpose of coordination is both to improve the effectiveness and mutual consistency of Community interventions and to improve the rational use of funds, as regards both the allocation of resources to different schemes and the redistributive effect of the funds.

The notion that coordination of the financial instruments is needed is, of course, not a new one. As soon as a financial instrument is created, and as soon as a structural measure is implemented, coordination procedures and machinery are set up within the departments concerned. However, more systematic efforts covering all financial instruments have been pursued for only a few years. 1977 marked a new stage in this process when, at the beginning of the year, the Commission decided to give one of its Members specific responsibility for coordinating instruments used for structural purposes; this in fact involves a relatively modest proportion of the Community's budgetary resources, since such coordination does not, for example, include the EAGGF Guarantee Section, which accounts for almost three quarters of the budget. The Commission's decision is part of its effort to improve structural measures by giving them a greater share in Community spending as a whole.

3. Difficulties hampering coordination

Discussions which the Commission has just completed were based on a highly technical report analysing the main financial instruments used for structural purposes, detailing their particular features from a coordination point of view, and reviewing the results obtained so far and the difficulties encountered. The difficulties which have arisen in the past are a particularly important factor, since identifying them will help to mark out the - relatively restricted - scope for coordination, indicate the points on which efforts will have to be concentrated, and point the way forward for future developments.

The difficulties encountered in the past are very numerous. They have arisen primarily as a result of the very marked diversity of Community instruments and their complexity. This diversity is due firstly to the diversity of the various specific policies and the way in which they have developed, which is closely linked to the development of the Community itself. The complexity and diversity of Community instruments are also due to the wide variety of situations and structural problems in the Community, and also to the complexity and diversity of national structural policies in the nine Member States. These national policies and the ways in which Community assistance is related to national assistance are very far from being based on a uniform, or even consistent, approach. There is, for example, little comparability between measures which can be taken in the ECSC area and the thinking which lay behind the setting up of the Regional Fund. In addition, the complexity of the instruments is largely determined by the specific objectives which they are intended to achieve. An important factor here is that, from a coordination point of view, it is not simply the general features of an instrument which have to be taken into account, but the wide range of individual schemes which it offers and which it finances. For example, the Regulation 355/77 (processing and marketing of agricultural products) and the schemes provided for in the socio-structural directives in agriculture raise a variety of different coordination problems although all the schemes are financed by one and the same instrument, the Guidance Section of the EAGGF. To take only the five most important instruments (EAGGF-Guidance Section, Social Fund, Regional Fund, ECSC funds and loans, and EIB loans), there were

at the end of the year, including decisions under discussion by the Council, about 100 different measures involved, often very different in nature. Coordination must by definition allow for all these specific factors, since they are generally vital to the effectiveness of the measures concerned, even if the scope for coordination is thereby restricted because of the rigidities they create.

The resources available to the Community are very limited both in relation to the scale of problems to be resolved and in relation to national expenditure in the same areas. It is time that the lack of resources adds to the need to improve the efficiency of measures taken, with greater selectivity and concentration of assistance, but it does also restrict the room for manoeuvre available in efforts to achieve such concentration, for example it makes it difficult to modulate more widely the rates at which Community aid is provided. On this question, an important step in the right direction has just been taken in the Council's recent decisions to improve agricultural structures in the Mediterranean regions and Ireland.

TALSMANDENS GRUPPE
SPRECHERGRUPPE
SPOKESMAN'S GROUP
GROUPE DU PORTE-PAROLE
GRUPPO DEL PORTAVOCE
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

INFORMATION
INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG
INFORMATION MEMO

NOTE D'INFORMATION
NOTA D'INFORMAZIONE
TER DOCUMENTIE

Bruxelles, mai 1978

LA COMMISSION DEGAGE LES PREMIERES ORIENTATIONS POUR UNE MEILLEURE COORDINATION
DES INSTRUMENTS FINANCIERS A FINALITE STRUCTURELLE

1. Les premières orientations dégagées par la Commission

La Commission, après avoir pris connaissance de tous les problèmes tels qu'ils apparaissent pour le moment, a décidé la poursuite méthodique de l'action permanente de coordination en indiquant les aspects qui devraient retenir particulièrement

l'attention. Parmi ceux-ci il y en a deux qu'il convient de signaler ici.

L'un concerne la cohérence et l'articulation des moyens communautaires dans un même domaine ou dans des domaines connexes d'intervention, par exemple en faveur des investissements nécessaires à la restructuration d'un secteur industriel et en faveur des investissements et des mesures nécessaires à la création d'emplois alternatifs dans les zones et régions concernées par ladite restructuration. Il s'agit de faire en sorte que les différents instruments qui peuvent intervenir dans ces deux domaines, malgré leurs caractéristiques et leurs procédures différentes, non seulement ne se contrarient pas ou fassent double-emploi, mais soient articulés de manière à ce qu'une stricte logique par rapport aux objectifs communautaires soit observée. De plus, on étudie les meilleures modalités de combinaison des instruments, par exemple entre bonifications d'intérêt et prêts, pour obtenir un effet multiplicateur de l'action communautaire et des actions nationales.

L'autre aspect important est celui de promouvoir l'utilisation, par les Etats membres et par les bénéficiaires des aides communautaires, des instruments financiers de manière combinée pour des projets intégrés dont les différentes parties sont complémentaires (p. ex. infrastructures, investissements productifs, formation des travailleurs), les différents instruments de la Communauté pouvant faciliter de manière coordonnée la réalisation ordonnée de ces différentes parties complémentaires. Il s'agit de traduire la coor-

2
dination dans les faits, sur le terrain, de manière à organiser une synergie entre les différents instruments et accroître ainsi leur impact. Une telle utilisation combinée des instruments nécessite sans doute une coordination appropriée au niveau local et national et pose sans doute des problèmes d'ordre pratique. Des études sont actuellement en cours pour tenter des expériences de ce genre.

2. Pourquoi l'effort de coordination

La coordination des instruments financiers à finalité structurelle, devenue un des chapitres des principales activités de la Communauté, est une action continue et permanente qui n'est pas destinée comme d'autres politiques à faire l'objet de propositions spécifiques au Conseil. Elle se situe dans le cadre général des orientations de la politique socio-économique, financière et budgétaire et elle se reflète dans toutes les propositions de la Commission concernant les politiques structurelles et lesdits instruments; qu'il s'agisse du Fonds Régional, de la réforme du Fonds Social, de la définition de critères pour l'attribution de bonification d'intérêts sur les prêts CECA, des récentes propositions concernant les structures agricoles dans les régions méditerranéennes ou de la création de nouvelles actions et de nouveaux instruments. Elle doit donc contribuer à mieux atteindre les objectifs spécifiques de chacune des politiques structurelles dans leur diversité, tout en s'efforçant de construire un cadre de cohérence globale dans la poursuite des objectifs prioritaires de la Communauté sur la voie préparant l'Union économique et monétaire. Les buts de la coordination sont en effet à la fois d'améliorer l'efficacité et la cohérence des interventions communautaires, et d'améliorer la rationalité de l'utilisation des moyens, aussi bien en ce qui concerne l'affectation des ressources aux différentes actions qu'en ce qui concerne l'effet redistributif des fonds.

Il est évident que les efforts de coordination concernant les instruments financiers ne sont pas récents. Dès la création d'un instrument financier, dès la mise en oeuvre d'une action structurelle, des procédures et des mécanismes de coordination au niveau des Services concernés sont mis en place. Toutefois, des efforts plus systématiques embrassant tous les instruments financiers ne remontent qu'à quelques années. Une nouvelle étape a été franchie au début de 1977, lorsque la Commission a décidé d'attribuer à l'un des Membres une responsabilité spécifique portant sur la coordination des instruments à finalité structurelle, c'est-à-dire sur une partie relativement modeste des moyens budgétaires de la Communauté puisque cette coordination ne concerne par exemple pas le FEOGA-Garantie qui représente près des 3/4 du budget. Cette décision s'inscrit dans les efforts entrepris pour développer progressivement les actions structurelles en leur donnant plus d'importance dans l'ensemble des dépenses communautaires.

3. Les difficultés de la coordination

L'échange de vues que vient d'avoir la Commission sur la coordination s'est basé sur un rapport très technique portant sur une analyse méthodique des principaux instruments financiers à finalité structurelle, sur l'identification de leurs caractéristiques du point de vue de la coordination, sur les résultats obtenus jusqu'à présent et sur les difficultés rencontrées. C'est surtout sur les difficultés qu'il importe d'attirer l'attention car on peut ainsi circonscrire les limites relativement étroites des possibilités de coordination et indiquer les points sur lesquels doivent porter les efforts et dans quelle direction doivent se placer les développements pour l'avenir.

Ces difficultés sont très nombreuses. Elles tiennent en premier lieu à la très grande diversité et à la complexité des instruments communautaires. Cette diversité est due en premier lieu à la diversité des différentes politiques spécifiques et à l'historique de leur développement étroitement lié à l'historique des Communautés elles-mêmes. Cette complexité et la diversité sont également dues à la très grande variété des situations et des problèmes structurels dans la Communauté et aussi à la complexité et à la diversité des politiques structurelles nationales dans les neuf Etats membres. Or, toutes ces politiques et la manière dont les interventions communautaires s'articulent avec les interventions nationales sont très loin de procéder d'une conception uniforme, ni même homogène. On ne peut par exemple pas comparer les possibilités d'action dans les domaines CECA avec la conception qui a présidé à la naissance du Fonds Régional. En outre, la complexité des instruments est étroitement liée aux objectifs spécifiques que l'on essaie d'atteindre. A cet égard, il importe de souligner que du point de vue de la coordination ce n'est pas simplement la globalité d'un instrument qui retient l'attention, mais sa décomposition en autant de types d'actions qu'il comporte et qu'il finance. Les problèmes de coordination ne sont par exemple pas les mêmes si l'on considère le règlement 355/77 (transformation et commercialisation des produits agricoles) ou chacune des actions prévues dans les directives socio-structurelles en agriculture, bien que toutes ces actions soient toutes financées par un seul instrument, la Section Orientation du FEOGA. Or, rien que pour les cinq instruments les plus importants: FEOGA-Orientation, Fonds Social, Fonds Régional, Fonds et prêts CECA, prêts de la BEI on pourra dénombrer à la fin de l'année, compte tenu des décisions en instance devant le Conseil, une centaine d'actions différentes, présentant souvent aussi des caractéristiques différentes. La coordination doit par définition respecter toutes ces données spécifiques, car elles sont généralement la condition de leur efficacité, même si cela restreint les possibilités de coordination en raison des rigidités qu'elles créent.

Les ressources mises à la dispositions des Communautés sont très faibles à la fois par rapport à l'ampleur des problèmes à résoudre et par rapport aux dépenses nationale effectuées dans les mêmes domaines. Sans doute, le fait d'avoir peu de ressources renforce la nécessité d'améliorer l'efficience des actions, dans le sens de la sélectivité et de la concentration des interventions, mais en même temps rend la marge de manoeuvre pour une telle concentration, par exemple par une modulation plus accentuée des taux des concours communautaires, très étroite. A cet égard, un pas important vient d'être franchi dans le sens souhaitable par les décisions que vient de prendre le Conseil en faveur des régions méditerranéennes et de l'Irlande dans le domaine des structures agricoles.