



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 5.7.2001
COM(2001) 378 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**RESULTATEN VAN DE PROGRAMMERING VAN DE BIJSTANDSVERLENING
UIT DE STRUCTUURFONDSEN VOOR DE PERIODE 2000-2006
(DOELSTELLING 1)**

[SEC(2001) 1140]

Deze mededeling is gepland in het werkprogramma van de Commissie voor het jaar 2001. Er wordt een overzicht in gegeven van de belangrijkste elementen van de communautaire bijstandspakketten die voor de nieuwe programmeringsperiode (2000-2006) zijn geprogrammeerd ten behoeve van de doelstelling 1-regio's, en daarbij wordt de nadruk gelegd op de resultaten van de onderhandelingen met de lidstaten en op de communautaire meerwaarde die is gerealiseerd.

INHOUDSOPGAVE

Executive summary.....	3
Inleiding.....	6
I - RESULTATEN VAN DE ONDERHANDELINGEN.....	7
I- 1 - Kwaliteit van de door de lidstaten ingediende plannen.....	7
I- 2 - Het partnerschap bij de voorbereiding van de programma's.....	8
I- 3 - Kwaliteit en nut van de voorafgaande evaluaties.....	9
I- 4 - Tijdschema voor de onderhandelingen.....	11
I- 5 - Mate waarin met de richtsnoeren van de Commissie van juli 1999 rekening is gehouden en waarin de nationale prioriteiten zijn bijgesteld.....	12
I- 6 - Mate waarin rekening is gehouden met de richtsnoeren van het EROP en het actiekader voor duurzame stedelijke ontwikkeling.....	13
I- 7 - Totstandbrenging van de nieuwe beheerssystemen in de lidstaten.....	14
I- 8 - De integratie van de Structuurfondsen en de EIB.....	15
I- 9 - De strategische referentiekaders voor het Cohesiefonds.....	16
II. - DE VERWACHTE IMPACT VAN DE NIEUWE PROGRAMMERING EN DE COMMUNAUTAIRE MEERWAARDE.....	17
II - 1 - Thematische concentratie.....	17
II - 2 - Macro-economische impacts.....	18
II - 3 - Impact op het regionale concurrentievermogen.....	19
II - 4 - Mate waarin rekening wordt gehouden met en invloed wordt uitgeoefend op andere communautaire prioriteiten en beleidstakken (milieu, mededinging, vervoer, informatiemaatschappij, onderzoek/innovatie, MKB, gelijke kansen).....	20
II - 5 - Hefboomeffect en additionaliteit.....	21
II - 6 - Voordelen van de methode voor de tenuitvoerlegging.....	22

De bijlagen behorende bij het werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2001) 1140

EXECUTIVE SUMMARY

De Europese Raad heeft in Berlijn besloten om voor de periode 2000-2006 195 miljard € ter beschikking van de Structuurfondsen te stellen, waarvan bijna 70 % of 127,5 miljard € bestemd is voor de programma's voor regionale ontwikkeling in het kader van doelstelling 1. Het moet mogelijk zijn om met deze middelen te bewerkstelligen dat het BBP van de betrokken lidstaten tegen 2006 een belangrijke reële stijging heeft ondergaan (met 6 % in Griekenland en Portugal, 2,4 % in Spanje en 4 % in de Oost-Duitse deelstaten).

Voorts zullen de nieuwe programma's tegen 2006 een aanzienlijk opdrijvend effect op het investeringsniveau hebben gehad (+ 20 % in Griekenland, + 14 % in Portugal, + 6 % in de Oost-Duitse deelstaten).

Daarom vindt de Commissie het belangrijk om verslag te doen van het resultaat van de onderhandelingen die zij met de nationale en regionale autoriteiten heeft gevoerd.

De programmeringsperiode 2000-2006 houdt nieuwe uitdagingen en nieuwe kansen in voor de doelstelling 1-regio's (regio's waar het BBP per inwoner minder dan 75 % van het communautaire gemiddelde bedraagt), die ondanks de in het vorige decennium geboekte vooruitgang nog steeds een grote achterstand hebben ten opzichte van de rest van de Europese Unie.

Er worden belangrijke vorderingen verwacht wat convergentie betreft, vooral voor de minst ontwikkelde regio's.

De programma's moeten het mogelijk maken de economische achterstand van de minder welvarende lidstaten en regio's verder in te lopen dankzij een gunstiger economische situatie in de Unie als geheel en een doeltreffender combinatie van de inspanningen van de lidstaten en die van de Unie. Door stimulering van de investeringen helpen de Structuurfondsen de voorwaarden te scheppen voor een gestage groei op lange termijn. De geschatte macro-economische impact wat de groei van het BBP betreft is relatief groot, vooral voor Griekenland en Portugal.

Meerwaarde van de onderhandelingen: plannen van betere kwaliteit, strategische bijstellingen die soms van grote betekenis zijn

De indicatieve strategische richtsnoeren die de Commissie in juli 1999 heeft vastgesteld, vormden een nuttige basis voor de onderhandelingen over de plannen en de programma's. Zij hebben de basis gelegd voor de besprekingen over de aard van de door de lidstaten gemaakte keuzen wat prioriteiten en strategische doelstellingen en de bijbehorende toewijzing van middelen betreft.

De systematische en geïntegreerde voorafgaande evaluatie heeft de coherentie en kwaliteit van de plannen helpen verbeteren door met name bevordering van samenhang tussen de diagnostisering van de sociaal-economische en milieuproblemen en de formulering van de prioriteiten mogelijk te maken.

Over het algemeen blijkt uit de resultaten van de onderhandelingen een sterkere concentratie van de bijstandspakketten op vier prioritaire terreinen in de doelstelling 1-regio's: de vervoersinfrastructuur, onderzoek en innovatie, de informatiemaatschappij en een betere benutting van het menselijke kapitaal. Voorts moet de uitstippeling van strategische referentiekaders het voor de betrokken vier landen (Griekenland, Spanje, Ierland, Portugal) mogelijk maken de coherentie tussen de bijstandsverlening uit het EFRO en die uit het Cohesiefonds op het gebied van vervoer en milieu te verbeteren.

Verbeteringen van het systeem voor de tenuitvoerlegging die nog moeten worden geconsolideerd

Hoe doeltreffend de bijstandspakketten zijn zal sterk afhangen van de naleving van de voorwaarden voor de tenuitvoerlegging en het beheer van de programma's waarover samen met de lidstaten is beslist. In dit opzicht zijn belangrijke vorderingen gemaakt, vooral waar het gaat om het betrekken van het partnerschap bij de voorbereiding van de plannen en het instellen van stringenter systemen voor het toezicht, de controle en de evaluatie. De Commissie heeft bij het opzetten van deze verschillende regelingen een actieve rol kunnen vervullen door het geven van methodologische richtsnoeren en via besprekingen in het kader van het partnerschap. Met name is tijdens het hele proces van de programmeringsdocumenten tot het programmacomplement een nauwkeurig toezicht uitgeoefend op de invoering van de prestatiereserve om te bereiken dat zowel de gekozen criteria als de methode voor de toewijzing van de betrokken middelen een zo doeltreffend en doorzichtig mogelijke benadering helpen bewerkstelligen.

Hoewel het algemene beeld grotendeels positief was, zijn er enkele moeilijkheden die hier dienen te worden aangestipt:

- (1) De periode van vijf maanden waarin voor de onderhandelingen over de programmeringsdocumenten is voorzien, is te kort gebleken (voor de goedkeuring gemiddeld benodigde tijd: tussen acht maanden en een jaar) hetgeen de grondige besprekingen weerspiegelt die de Commissie met de lidstaten heeft gevoerd met het oog op een betere kwaliteit. Er is sprake van een afweging tussen de tijd die voor de onderhandelingen wordt uitgetrokken, en het resultaat. Dit geldt met name voor aspecten zoals de invoering van toereikende beheers- en controlesystemen, de integratie van de evaluatie in de besluitvorming, het overleg in het kader van het partnerschap en de inachtneming van het communautaire beleid, met name op het gebied van het milieu en de mededingings regels.

De Commissie zal erop toezien dat de lidstaten hun verbintenissen in dit verband nakomen.

- (2) De uitwerking van het programmacomplement is soms opgevat als een volwaardige programmeringsfase, terwijl het in dat complement moet gaan om het expliciteren van de inhoud van de prioritaire zwaartepunten van de programma's en kwantificering van de daaraan gerelateerde doelstellingen en indicatoren, inclusief een prestatiereserve. In enkele gevallen konden zich daarbij beheersproblemen voordoen doordat de met de voorbereiding van de programmacomplementen belaste autoriteiten niet dezelfde waren als de autoriteiten die over de plannen en de programma's hadden onderhandeld.
- (3) In verscheidene lidstaten zijn de hoofdlijnen van de nieuwe beheers-, controle- en toezichtsystemen aangegeven, maar moet nog het nodige worden gedaan om de regelingen voor het gebruik van deze systemen nader uit te werken en om deze

systemen volledig operationeel te maken.

De Commissie verzoekt de lidstaten om hun inspanningen op deze essentiële gebieden voor een doeltreffender gebruik van de middelen uit de Structuurfondsen te intensiveren in overeenstemming met de nieuwe uitvoeringsverordeningen, speciaal wat de geautomatiseerde beheerssystemen betreft (mede om vertragingen in de tussentijdse betalingen te helpen voorkomen). De Commissie is van plan een vergelijkende analyse van de systemen voor het financiële beheer en de controle te verrichten, wat de beste werkwijzen moet helpen opsporen en nieuwe oplossingen voor problemen die zich op dit gebied voordoen, moet helpen promoten.

- (4) Ondanks de vooruitgang die is geboekt wat het betrekken van de partners bij de voorbereiding van de plannen en de programma's betreft, is niet altijd duidelijk op welke wijze het partnerschapsbeginsel zal worden toegepast gedurende de tenuitvoerlegging van de bijstandspakketten.

De Commissie zal zich inzetten voor een goed functionerend partnerschap, dat zo breed mogelijk zal moeten zijn en zich ook proactiever en verantwoordelijker zal moeten opstellen ten aanzien van het beheer van de bijstandspakketten.

Deze minder positieve aspecten doen geen afbreuk aan de deugdelijkheid van de beginselen die zijn vastgesteld in de verordeningen betreffende de Structuurfondsen. Het resultaatgerichte beheersmodel, dat één van de pijlers van de hervorming van de Structuurfondsen is, blijkt veeleisend en moeilijk ten uitvoer te leggen te zijn. Het heeft echter reeds bijgedragen tot een grotere doorzichtigheid en een hogere kwaliteit van de programmering voor de periode 2000-2006. Bij de evaluatie halverwege de looptijd van de programma's zal blijken in hoeverre dit van invloed is geweest op de tenuitvoerlegging. De Commissie zal daaruit de nodige lering trekken, vooral waar het erom gaat eenvoud, kwaliteit, doeltreffendheid en doorzichtigheid te laten samengaan. Die lessen zullen van nut zijn bij de komende voorbereiding van programma's voor de nieuwe lidstaten en bij de ontwikkeling van de volgende generatie van Structuurfondsenprogramma's voor de periode na 2006.

INLEIDING

Op 24 en 25 maart 1999 hebben de staatshoofden en regeringsleiders in Berlijn besloten 213 miljard € uit te trekken voor de structurele acties van de Unie in de periode 2000-2006. Daarvan is 195 miljard € (prijzen van 1999) bestemd voor bijstandsverlening uit de Structuurfondsen in de huidige 15 lidstaten. Van dit laatste bedrag is dan weer 69,7 % gereserveerd voor de doelstelling 1-regio's. Dergelijke regio's zijn er in 13 lidstaten van de EU. Alleen Denemarken en Luxemburg hebben er geen.

De in juni 1999 door de Raad van de Europese Unie goedgekeurde herziening van de regeling voor de Structuurfondsen was er hoofdzakelijk op gericht de structurele bijstandsverlening van de Gemeenschap doeltreffender te maken zonder de grondbeginselen van de eerdere hervormingen die in 1988 en 1993 hadden plaatsgevonden, ter discussie te stellen. De **belangrijkste nieuwe elementen** van de herziene regeling zijn:

- a) de beperking van het aantal prioritaire doelstellingen van de Structuurfondsen: in plaats van zeven zijn er nog slechts drie;
- b) concentratie van de bijstandsverlening via een strikte toepassing van het 75 %-criterium¹;
- c) de instelling van overgangssteun voor de regio's of zones die in de periode 1994-1999 nog onder een regionale doelstelling vielen, maar daar in de huidige periode niet voor in aanmerking zijn genomen;
- d) de invoering van een prestatiereserve: van de indicatieve toewijzing van vastleggingskredieten aan elke lidstaat wordt 4 % opzij gelegd in een prestatiereserve;
- e) een uitbreiding en versterking van het partnerschap om de meerwaarde te vergroten, waarbij echter wel het subsidiariteitsbeginsel geldt: de keuze van de partners blijft een verantwoordelijkheid van de lidstaat;
- f) een vereenvoudiging van het programmeringssysteem, met name door grote projecten en globale subsidies te integreren in de andere vormen van bijstandsverlening;
- g) een gedecentraliseerde programmering van de acties: de lidstaat of de beheersautoriteit stelt het programmacomplement vast (en niet de Commissie) nadat het toezichtcomité ermee heeft ingestemd;
- h) wijzigingen van de regels voor het financiële beheer, die nu op duidelijker en eenvoudiger grondslagen rusten, waardoor een betere begrotingsuitvoering en een effectievere koppeling aan de uitvoering van de programma's ("n+2") kunnen worden gegarandeerd;
- i) de lidstaat draagt de algemene verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van, het toezicht op en de doeltreffendheid van de bijstandspakketten en in verband daarmee zijn de specifieke verantwoordelijkheden van de beheersautoriteit, het toezichtcomité en de met de controles belaste autoriteiten nauwkeurig gedefinieerd;

¹ De Commissie heeft een voorstel gedaan voor een verordening van de Raad met betrekking tot de NUTS (nomenclatuur van de territoriale eenheden voor de statistiek).

j) de evaluatie staat niet langer op zichzelf, maar maakt, hoewel zij onafhankelijk blijft, een integrerend deel uit van het proces van de voorbereiding en tenuitvoerlegging van, het toezicht op en de herziening van de programmering: de evaluatie wordt een instrument voor het beheer;

k) een versterking van de samenhang tussen het structuurbeleid enerzijds, en de Europese werkgelegenheidsstrategie en de prioriteiten van het nationale actieplan voor werkgelegenheid anderzijds²;

l) de regeling voor acties op het gebied van plattelandsontwikkeling is ingrijpend gewijzigd en vereenvoudigd bij Verordening (EG) nr. 1257/1999 en acties worden nu gefinancierd door de Structuurfondsen of het EOGFL-Garantie in de doelstelling 1-regio's en door het EOGFL-Garantie buiten die regio's;

m) instelling van een algemeen systeem voor vroege informatieverstrekking over en controle op de naleving van de communautaire voorschriften inzake staatssteun.

I - RESULTATEN VAN DE ONDERHANDELINGEN

I- 1 - Kwaliteit van de door de lidstaten ingediende plannen

Over het algemeen was de kwaliteit van de door de lidstaten ingediende programmeringsdocumenten hoger dan in de voorgaande periode, zij het dat deze soms toch minder was dan had mogen worden verwacht. Deze betere kwaliteit is voor een deel te danken aan het intensieve voorbereidende werk dat de lidstaten samen met de Commissie hebben verricht met het oog op de opstelling van hun programmeringsdocumenten.

Bij de besprekingen met elk van de lidstaten is een tweeledig doel nagestreefd:

- de programmeringsdocumenten aanvullen met de ontbrekende informatie, met name om te voldoen aan de kwaliteitseisen die in de nieuwe regeling worden gesteld;
- het best mogelijke compromis tussen de verschillende bijstandsprioriteiten vinden om de impact van de programma's zo groot mogelijk te maken.

De kwaliteit van de door de lidstaten ingediende documenten was niet uniform. Vaak voldeden deze documenten wel aan de minimumeisen van de verordening, maar zelfs dan waren er doorgaans leemten ten aanzien van de kwantificering van de doelstellingen op het niveau van de prioritaire zwaartepunten en de bijstandspakketten en ten aanzien van de voorafgaande evaluatie, vooral op het punt van het milieu en gelijke kansen. Deze zwakke punten moesten worden weggewerkt tijdens de onderhandelingen en soms in de programmeringsdocumenten die in een verdere fase zouden worden ingediend (programmacomplementen). Dit was met name het geval voor Finland en Portugal.

Op een totaal van 116 bijstandspakketten heeft de Commissie voor drie programma's geoordeeld dat deze niet in behandeling konden worden genomen omdat essentiële elementen ontbraken (Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk).

² Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité betreffende de steun van het Europees Sociaal Fonds voor de Europese werkgelegenheidsstrategie, COM(2001)16 def.

Voorts heeft de Commissie in een aantal gevallen bijzonder veel moeite moeten doen om van de lidstaten de aanvullende informatie te verkrijgen die voor de opstelling van de programmeringsdocumenten nodig was. Dit gold met name voor het Spaanse plan en voor sommige Franse programmeringsdocumenten. Voor EOGFL-maatregelen op het gebied van plattelandontwikkeling werd de omvang van de veranderingen meestal niet volledig beseft. Dit leidde tot plannen die niet gedetailleerd genoeg waren om een beoordeling ervan overeenkomstig de verordening mogelijk te maken.

Uit het plan voor Spanje bleek niet duidelijk wat de coherentie was tussen de ontwikkelingsstrategie op nationaal niveau en de op regionaal niveau voorgestelde strategieën. Met medewerking van de Spaanse autoriteiten kon in de programma's echter een aantal belangrijke verbeteringen worden aangebracht en het algemene resultaat voor dit land kan als bevredigend worden aangemerkt.

Soms was zelfs de kwaliteit van de door eenzelfde lidstaat ingediende documenten zeer heterogeen. Zo vertoonden in Duitsland de ontwerp-programma's voor Brandenburg, Sachsen-Anhalt en Thüringen grote leemten hoewel de programmeringsdocumenten waren voorbereid op basis van de voorafgaande evaluatie; het heeft verscheidene maanden geduurd voordat deze problemen waren verholpen. In het Verenigd Koninkrijk liep de kwaliteit van de oorspronkelijke documenten sterk uiteen, met een document van zeer hoge kwaliteit voor Cornwall and the Isles of Scilly en als ander uiterste een document voor Northern Ireland dat de Commissie aanvankelijk niet in behandeling kon nemen; in dit laatste geval waren de omstandigheden soms moeilijk.

I - 2 - Het partnerschap bij de voorbereiding van de programma's

De totstandbrenging van een gedecentraliseerd, breed en doeltreffend partnerschap is een sleutelfactor voor het welslagen van de door de Structuurfondsen ondersteunde programma's. Het partnerschap maakt het mogelijk een maximale synergie te bewerkstelligen, de inzet van alle regionale en plaatselijke actoren te vergroten en bijdragen uit een groot aantal bronnen bijeen te brengen.

De toepassing van het partnerschapsbeginsel is sterk veranderd sinds de programma's van de eerste generatie, bij welke het partnerschap nog een beperkter bereik had. Sindsdien is de situatie ingrijpend veranderd, wellicht het meest in Spanje, Duitsland en Italië.

Bij de start van de huidige periode zijn partners die waarschijnlijk in de toezichtcomités zouden worden opgenomen, geraadpleegd over de verschillende programmeringsdocumenten. In het algemeen kan worden gesteld dat het partnerschap vaker in een vroeg stadium is ingeschakeld dan in het verleden, misschien vooral in Duitsland.

Toch moet worden geconstateerd dat de kwaliteit van de aan de Commissie verstrekte informatie over de raadpleging en de resultaten ervan sterk verschilde, waarbij vele lidstaten zich ertoe hebben beperkt te vermelden dat de raadpleging had plaatsgevonden zonder tijdstip en vorm ervan te preciseren en zelfs zonder aan te geven welke partners waren geraadpleegd. Wat de aard van de ingeschakelde partners betreft was de aanpak verre van uniform: hij verschilde soms zelfs voor de onderscheiden programma's binnen eenzelfde lidstaat.

Het partnerschap lijkt erg goed ontwikkeld in landen als Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Finland en Zweden. De aandacht dient te worden gevestigd op de uitzonderlijke aanpak van Zweden, dat naast de meer klassieke vormen van realisering van het partnerschap ook websites heeft opgezet om het grote publiek de gelegenheid te geven tot interactie met de

autoriteiten naarmate de programma's worden ontwikkeld. In enkele lidstaten daarentegen blijft het partnerschap tamelijk formeel en institutioneel (Griekenland, Portugal en Spanje), waarbij bijvoorbeeld de sociaal-economische partners wel aanwezig zijn, maar slechts beperkte bevoegdheden hebben. De organisaties en instanties die werkzaam zijn op het gebied van het milieu of gelijke kansen, speelden meestal een beperktere rol in de voorbereiding van de programmering.

In het algemeen geldt dat hoe breder het bij de voorbereiding van de programmeringsdocumenten betrokken partnerschap was, des te langer dat proces uitviel maar ook des te meer vruchten het wellicht afwierp. Soms heeft een breed en actief partnerschap echter ook tot gevolg gehad dat de programmering meer tijd vergde, doordat voor elke verandering waartoe moest worden besloten, nieuwe rondes van besprekingen en "consensus building" nodig waren. Dit is gebleken in het Verenigd Koninkrijk.

Wat de deelneming door de partners aan de werkzaamheden van de toezichtcomités betreft, is de door de nationale/regionale autoriteiten verstrekte hoeveelheid informatie eveneens zeer verschillend naar gelang van de programmeringsdocumenten, waarvan sommige zich zonder meer beperken tot de mededeling dat de partners bij die werkzaamheden zullen worden betrokken. Hetzelfde geldt voor de aan de partners toegekende rechten in de toezichtcomités: vaak hebben zij een andere status dan de overige leden, hetzij omdat zij geen of een beperkt stemrecht hebben, hetzij omdat zij als verstrekker van adviezen of informatie bij een en ander worden betrokken.

Gehoopt moet worden dat de decentralisatie van het programmabeheer richting lidstaten de neiging zal vergroten om ook andere partners dan de nationale autoriteiten te betrekken bij de verschillende werkzaamheden, en vooral bij die van de toezichtcomités (die een grotere rol toebedeeld krijgen). Deze aanpak zou zo moeten leiden tot een betere operationele benutting van de concrete kennis die deze partners bezitten van de regio en van de sociaal-economische problemen en mogelijkheden. De evaluatie halverwege de looptijd moet de impact van het partnerschap in dit opzicht helpen beoordelen.

I - 3 - Kwaliteit en nut van de voorafgaande evaluaties

De voorafgaande evaluatie heeft tot doel te helpen bij de concipiëring en formulering van de plannen en programma's. Zij wordt georganiseerd door de autoriteit die in de lidstaat bevoegd is voor de programmering, met gebruikmaking van een door de Commissie vastgesteld referentiekader.

Alle lidstaten hebben aan deze in de regeling gestelde eis voldaan, maar zij hebben gewerkt met uiteenlopende procedures die ertoe hebben geleid dat ook de rol van de voorafgaande evaluatie verschillend was.

De meeste lidstaten hebben een beroep gedaan op een externe onafhankelijke beoordelaar. Griekenland, Italië, Ierland, Noord-Ierland en Nord Pas-de-Calais hebben gebruik gemaakt van een evaluatiestructuur die intern is maar losstaat van de met de programmering belaste autoriteiten. Spanje daarentegen heeft als enige een interne evaluatie die in de praktijk neerkwam op een zelfevaluatie, uitgevoerd.

Aan het merendeel van de ontvangen programma's was een evaluatieverslag toegevoegd als bijlage en vaak was er ook een overzicht van de verrichte evaluatiewerkzaamheden in de vorm van een specifiek hoofdstuk van het plan.

De kwaliteit van de voorafgaande evaluaties liep uiteen per lidstaat en zelfs binnen eenzelfde lidstaat. Tot de meer systematische benaderingen behoorde die van Italië, waar de onder leiding van de eenheid Evaluatie van het ministerie van de Schatkist verrichte voorafgaande evaluatie in het ontwikkelingsplan voor de Mezzogiorno is geïntegreerd en was gebaseerd op de volgende elementen: een op het niveau van de prioriteiten en de sectoren gedetailleerde SWOT-analyse (analyse van de sterke en zwakke punten en van de kansen en bedreigingen); de ontwikkeling van een ad-hocmodel om de impacts van het plan te schatten; een analyse van de interne coherentie om na te gaan of de verdeling van de middelen over de prioriteiten gerechtvaardigd was.

In Ierland is de voorafgaande evaluatie verricht aan de hand van een voorlopige lijst van ontwikkelingsprioriteiten voor de periode 2000-2006. Op grond van deze evaluatie konden de in het plan voorgestelde strategie en prioriteiten worden bevestigd. Wel is kritiek geuit op een aantal punten, en vooral op de zwakke samenhang tussen de prioriteiten en de doelstellingen van het plan en op het aan de productiesector toegekende gewicht, dat door de beoordelaars gezien de voor particuliere investeringen gunstige economische conjunctuur te groot werd geacht.

Het valt echter moeilijk te beoordelen hoe groot de feitelijke rol van deze voorafgaande evaluaties is geweest, omdat de Commissie geen getuige was van de uitkomsten van de besprekingen tussen de lidstaten en de betrokken deskundigen. Niettemin duidt een aantal elementen op een belangrijke bijdrage van de beoordelaars aan de redactie van de plannen voor de nieuwe periode, die doorgaans wat de gekozen strategie betreft van betere kwaliteit waren dan in het verleden en doorzichtiger waren wat de te bereiken doelstellingen betreft:

- de best opgebouwde plannen waren die van de lidstaten die het meest hebben gesteund op interactieve gedachteswisselingen met de beoordelaars. Dit was in het bijzonder het geval voor de Britse programmeringsdocumenten, bij welke de voorafgaande evaluatie een hoeksteen van de onderhandelingen was;
- over het geheel genomen hebben de voorafgaande evaluaties een drievoudige rol kunnen spelen: uitoefening van kritiek, vooral op grond van de ervaring uit het verleden; advisering over de uitwerking van het plan; motivering van de gekozen prioriteiten en doelstellingen, waarbij de aangevoerde argumenten een nuttige aanvulling vormden op de informatie die reeds in de programmeringsdocumenten beschikbaar was;
- meestal strekte de evaluatie zich ook uit tot de operationele programma's, zodat de coherentie kon worden nagegaan tussen de grote lijnen van de plannen en de in de programma's opgenomen prioriteiten.

Een ontwerp-programma is door de Commissie niet in behandeling genomen wegens het ontbreken van een voorafgaande evaluatie (dit was het geval met het operationele programma 'Vervoer' in Italië).

Wat de horizontale prioriteiten zoals milieu en gelijke kansen betreft, bevat het merendeel van de plannen een gedetailleerde analyse van de uitgangssituatie, maar voldoen de analyses van de verwachte impact van de strategie en de bijstandspakketten, ook al zijn deze soms nu al zeer gedetailleerd (zoals in het geval van de milieu-evaluatie in Spanje dankzij de bijdrage van de milieuautoriteiten), meestal niet aan de kwaliteitseisen van de verordening. In de verdere programmeringsfasen zullen de evaluaties moeten worden verrijkt aan de hand van

nauwkeurige informatie over de aard van de overwogen maatregelen en over de sterkere of minder sterke integratie daarvan in de betrokken plannen en programma's.

I - 4 - Tijdschema voor de onderhandelingen

Over de nieuwe programmeringen is in het kader van het partnerschap beslist op basis van de door de lidstaten voorgestelde programmeringsdocumenten.

De termijnen voor de goedkeuring van de 123 programmeringsdocumenten die de Commissie heeft ontvangen³, waren als volgt:

- slechts 3 programmeringsdocumenten konden worden goedgekeurd binnen de in de regeling gestelde termijn van 5 maanden;
- meer dan 5 en niet meer dan 8 maanden: 20 programmeringsdocumenten;
- meer dan 8 maanden en niet meer dan één jaar: 71 programmeringsdocumenten;
- meer dan 1 jaar: 29 programmeringsdocumenten.

De goedkeuring van deze programmeringen door de Commissie heeft meer tijd gevergd dan de termijn van 5 maanden waarin de regeling voorziet. Meestal waren langere termijnen nodig om te kunnen voldoen aan de in de verordening gestelde kwaliteitseisen, met name ten aanzien van het financiële beheer, de nauwkeurigheid van de gekwantificeerde doelstellingen, de voorafgaande beoordeling van de te verwachten impact, de informatie op milieugebied en de inachtneming van het additionaliteitsbeginsel. De Commissie heeft, tegelijk met haar verzoeken om aanvullende informatie en verduidelijking, de lidstaten een redelijke extra termijn toegestaan om die verzoeken te beantwoorden.

Wat België betreft, kon het programmeringsdocument binnen de in de regeling gestelde termijn van 5 maanden worden goedgekeurd met dien verstande dat de Belgische autoriteiten zich ertoe hadden verbonden de Commissie een hele serie aanvullende gegevens en indicatoren te zullen meedelen bij de indiening van het programmacomplement. Omdat die informatie nog steeds niet beschikbaar is, heeft de Commissie haar oordeel over het programmacomplement opgeschort.

Op enkele uitzonderingen na is de in de regeling gestelde termijn van 5 maanden dus niet voldoende geweest. De verklaring voor die uitzonderingen en voor de gevallen waarin de termijn niet veel langer dan 5 maanden was, is een bijzonder intensief voorbereidings- en onderhandelingsproces met de nationale en regionale overheden. Dit was het geval voor Zweden, Finland, Portugal en Oostenrijk.

Wat het programmacomplement betreft, is op enkele uitzonderingen na de in de regeling op 3 maanden gestelde termijn voor de toezending aan de Commissie door de lidstaten niet nagekomen. Medio juni 2001 waren slechts 42 van de 116 bijstandspakketten (enkelvoudige programmeringsdocumenten en operationele programma's) voorzien van een programmacomplement. In sommige van die complementen zijn de bedragen niet uitgesplitst op het niveau dat volgens de standaardindeling in categorieën van de bijstandsgebieden

³ 7 communautaire bestekken.
19 enkelvoudige programmeringsdocumenten
97 operationele programma's.

vereist is. De Commissie blijft daar bij de lidstaten sterk op aandringen om een nauwkeurig overzicht te verkrijgen van de door de Fondsen gesubsidieerde soorten projecten.

I – 5 - Mate waarin met de richtsnoeren van de Commissie van juli 1999 rekening is gehouden en waarin de nationale prioriteiten zijn bijgesteld

Het is voornamelijk de taak van de lidstaten en de regio's om hun ontwikkelingsstrategieën te bepalen, met inachtneming van de communautaire prioriteiten.

De indicatieve richtsnoeren die de Commissie in juli 1999 heeft vastgesteld, waren erop gericht de nationale en regionale autoriteiten te helpen bij de voorbereiding van hun programmeringsstrategieën. Zij gaven een overzicht van de prioriteiten van de Commissie die voortvloeiden enerzijds uit de ervaring die in het verleden bij de uitvoering van de programma's is opgedaan, en anderzijds uit de koers die momenteel wordt gevolgd bij ander communautair beleid dat betrekking heeft op sectoren die met het structuurbeleid van de EU te maken hebben. De mate waarin met deze strategische prioriteiten rekening wordt gehouden, is dus een wezenlijk element van de communautaire meerwaarde.

Tijdens de onderhandelingen hebben de diensten van de Commissie aangestuurd op een zo breed mogelijke toepassing van de indicatieve richtsnoeren door de lidstaten. Dit is vooral het geval geweest op het gebied van de beroepsopleiding, de informatiemaatschappij, het milieu en duurzame ontwikkeling, de steunverlening aan het MKB, de ondersteuning van de met achteruitgang kampende plattelandsgebieden en stedelijke ontwikkeling.

Hoewel de mate waarin met de richtsnoeren rekening is gehouden, verschilt volgens de lidstaten en volgens de aard van de programma's, heeft toepassing ervan het mogelijk gemaakt om in het kader van de programmering voor de periode 2000-2006 tot nuttige bijstellingen van de nationale prioriteiten te komen. Op basis van deze richtsnoeren zijn de oorspronkelijke voorstellen van Spanje, Griekenland, Frankrijk en Italië enigermate bijgesteld. In het geval van Spanje is er voorts relatief gesproken enige verandering in de prioriteiten aangebracht in vergelijking met de voorgaande perioden. De keuzen wat ontwikkeling betreft zijn bijgesteld om meer prioriteit te geven aan acties op het gebied van de ontwikkeling van een kennismaatschappij (innovatie, O&O, informatiemaatschappij) en het milieu (milieubescherming, natuurbehoud, watervoorziening), hoofdzakelijk ten koste van de acties inzake de vervoers- en energienetten. De eerstgenoemde twee categorieën acties zijn namelijk goed voor respectievelijk 7,9 % en 16,1 % van de totale middelen die in het kader van het huidige communautaire bestek beschikbaar zijn, vergeleken met 4,7 % en 11,7 % bij het vorige communautaire bestek.

In het specifieke geval van Griekenland legde het bij de Commissie ingediende ontwikkelingsplan min of meer volgens de traditie veel nadruk op openbare werken. Hoewel de Commissie het belang van de basisinfrastructuur en van een verdere - zij het afnemende - rol voor rechtstreekse subsidies erkende, vroeg zij meer aandacht voor investeringen in het menselijke kapitaal en voor de effecten van de programma's op de kwaliteit van het bestaan in het algemeen.

In andere gevallen waren de bijstellingen minder belangrijk. In Oostenrijk bijvoorbeeld heeft de Commissie er tijdens de onderhandelingen op aangedrongen bijzondere aandacht te besteden aan de ontwikkeling van zakelijke toepassingen. Er is een speciale maatregel gepland op het gebied van de informatietechnologie en telecommunicatie (netwerken en applicaties). Deze maatregel is erop gericht IT-activiteiten te ontwikkelen die hoofdzakelijk zijn toegespitst op de ontwikkeling en implementatie van diensten en ook applicaties en

netwerken ten behoeve van ondernemers. In het Portugese plan was in het algemeen rekening gehouden met de richtsnoeren van de Commissie. Er heeft echter een bijstelling plaatsgevonden om meer aandacht te schenken aan de informatiemaatschappij en aan een betere benutting van het menselijke potentieel.

In de door andere lidstaten (bijvoorbeeld Zweden, Finland, Duitsland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk) ingediende documenten was goed rekening gehouden met de richtsnoeren van de Commissie. In Zweden zorgen de programma's voor ondersteuning en aanvulling van het nationale actieplan voor de werkgelegenheid, dat op zijn beurt past in een strategie die goede resultaten op het gebied van de werkgelegenheid heeft opgeleverd. In Ierland vormen de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren een belangrijke component. In Zweden, Finland, Ierland en Noord-Ierland zijn duurzame ontwikkeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen volkomen horizontale doelstellingen die gelden voor alle maatregelen.

Geconcludeerd kan worden dat de richtsnoeren van de Commissie over het algemeen een nuttig programmeringsinstrument zijn geweest, vooral in het geval van de communautaire bestekken en bij de selectie van de prioritaire zwaartepunten. De rol van de richtsnoeren vertoont echter de neiging minder centraal te worden naarmate de programmering gedetailleerder wordt: bij de operationele programma's en de programmacomplementen.

I – 6 - Mate waarin rekening is gehouden met de richtsnoeren van het EROP en het actiekader voor duurzame stedelijke ontwikkeling

Bij veel van de mainstream-programma's in het kader van doelstelling 1 zijn de nagestreefde doeleinden in overeenstemming met de beleidsdoelstellingen en -opties van het Europees ruimtelijk ontwikkelingsperspectief (EROP). In de meeste programmeringsdocumenten wordt echter niet uitdrukkelijk naar het EROP verwezen. In ongeveer een kwart van de programma's wordt het EROP specifiek genoemd, hetzij in het algemeen, hetzij onder verwijzing naar bepaalde delen van het document. Dit is vooral het geval in Britse, Duitse en Spaanse programmeringsdocumenten, en dan hoofdzakelijk in de regionale analyse/de SWOT-analyse, het overzicht van de beleidscontext of de beschrijving van de regionale strategie. Een essentiële factor blijkt de aanwezigheid van een als basis dienende, bredere regionale strategie binnen het nationale beleid. Zo zijn bijvoorbeeld sommige van de Britse programma's (Merseyside, South Yorkshire, South West en Northern Ireland) gebaseerd op een bredere regionale ontwikkelingsstrategie, de "Regional Planning Guidance", waarvoor de strategische aanpak van het EROP één van de uitgangspunten is.

Uit een analyse van de programma's blijkt dat, volgens de thans beschikbare informatie, de uitgestippelde ontwikkelingsstrategieën naar verwachting een positieve impact zullen hebben op de territoriale cohesie van de Unie, vooral ten aanzien van het vervoer en de toegang tot de informatienetwerken, het milieu en de aanpak van de stedelijke problemen. Dergelijke strategieën moeten, indien zij doeltreffend ten uitvoer worden gelegd, helpen zorgen voor een evenwichtiger en polycentrische ontwikkeling binnen elke regio, voor minder ongelijke patronen van bezitsvorming en voor een duurzamer groeiemodel.

Stedelijke prioriteiten binnen programma's zijn sterk aanwezig in de programmeringsdocumenten en de geplande bijstandsverlening strookt in hoge mate met het actiekader voor duurzame stedelijke ontwikkeling, dat nauwer lijkt aan te sluiten bij de door de Structuurfondsen te ondersteunen programma's dan het EROP. Sommige programma's vertonen een sterke stedelijke dimensie (b.v. de meeste Britse programma's en ook sommige Duitse, b.v. Berlijn). Sommige van de thema's die in het actiekader van de Commissie voor duurzame stedelijke ontwikkeling onder de aandacht zijn gebracht, zoals maatschappelijke

integratie, versterking van het plaatselijke bestuur en van de plaatselijke bevoegdheden en milieuherstel, blijken een transversaal karakter te dragen en aanwezig te zijn in de strategieën van de meeste doelstelling 1-programma's (zij het niet altijd met nadruk op de stedelijke aspecten). Vermelding verdient het feit dat sommige programma's zo zijn opgezet dat complementariteit tussen het communautaire initiatief URBAN en de betrokken doelstelling 1-strategie wordt bevorderd.

Een nadere analyse van de mate waarin met de opties van het EROP en het actiekader voor duurzame stedelijke ontwikkeling rekening wordt gehouden, zal beschikbaar zijn in de mededeling die de Commissie zal uitbrengen over de resultaten van de onderhandelingen over de programmering voor de periode 2000-2006 in de doelstelling 2-regio's.

I - 7 - Totstandbrenging van de nieuwe beheerssystemen in de lidstaten

De programmeringsdocumenten moeten een beschrijving bevatten van de op te zetten beheers- en controlesystemen, waarbij met name moet worden vermeld welke beheers- en betalingsautoriteiten zijn aangewezen en wat hun respectieve verantwoordelijkheden zijn⁴, en voorts een beschrijving van de regelingen op het gebied van financiële controle en financiële correcties, waarbij moet worden voortgebouwd op de systemen die reeds in ontwikkeling waren (in overeenstemming met Verordening 2064/97⁵).

Toen de programmeringsdocumenten bij de Commissie werden ingediend, waren echter nog niet alle bijzonderheden over de systemen voor de tenuitvoerlegging bekend. Hierdoor was de beschrijving van de beheers- en controlesystemen vaak het zwakste deel van de programmeringsdocumenten (de programma's voor Zweden en Frankrijk kunnen in dit verband worden genoemd), waarin dan werd volstaan met het citeren van de bepalingen van de algemene verordening. Soms werden de betalingsautoriteiten niet genoemd.

Tegelijk met de bilaterale onderhandelingen over dit deel van de programmeringsdocumenten is de Commissie in februari 2000 begonnen met collectieve besprekingen met de lidstaten in de comités voor de Structuurfondsen over de praktische maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de algemene verordening op het gebied van beheer en controle. Deze werkzaamheden, die tot de twee uitvoeringsverordeningen hebben geleid, zijn onvermijdelijk van invloed geweest op de regelingen die de lidstaten uiteindelijk hebben getroffen⁶. Die uitvoeringsverordeningen schrijven immers voor dat de systemen voor het financiële beheer en de controle verder ontwikkeld moeten zijn en beter moeten presteren dan in het verleden, wat vooral moet worden bereikt door een betere scheiding van de functies, standaardisering van de procedures en verbetering en integratie van de informatiesystemen.

Vanaf maart 2001 hanteren de voor het programma verantwoordelijke diensten van de Commissie een proactieve aanpak in de vorm van preventieve audits van de beheers- en controlesystemen in alle lidstaten om na te gaan of deze systemen aan de in de verordening

⁴ Wijze waarop de beheersautoriteit zich zal kwijten van haar verantwoordelijkheden voor een goed financieel beheer als bedoeld in artikel 34 van de verordening, die onder meer de instandhouding van een betrouwbaar informatiesysteem betreffen.

⁵ Verificaties van de beheers- en controlesystemen, over de looptijd van het programma gespreide steekproefcontroles van 5 % van de uitgaven, instandhouding van het controlespoor en onafhankelijke certificering van de rekeningen vóór de afsluiting ervan.

⁶ De Commissie heeft op 2 maart 2001 twee verordeningen houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening nr. 1260/1999 vastgesteld, die respectievelijk betrekking hebben op: de beheers- en controlesystemen (Verordening nr. 438/2001) en de procedure voor de toepassing van financiële correcties (Verordening nr. 448/2001).

gestelde normen op het gebied van financieel beheer voldoen en onder meer voorzien in regelingen voor het verrichten van financiële correcties. Waar nodig worden aan de lidstaten aanbevelingen voor de aanpassing van de systemen gedaan en de systemen zullen ook verder in het oog worden gehouden. De indruk die dit eerste bezoek aan de lidstaten tot nog toe heeft opgeleverd, is dat alle lidstaten - en de ene meer dan de andere - achterstand hebben opgelopen doordat zij op de definitieve vaststelling van de bovenbedoelde uitvoeringsverordeningen hebben gewacht alvorens de voor de praktische toepassing daarvan benodigde regelingen op te zetten. De beheers- en controlesystemen liggen in grote lijnen vast, maar over veel organisatorische elementen ervan moet nog worden beslist.

De Commissie heeft in samenhang met de voorbereiding van de programma's ook regelingen voor de uitwisseling van gegevens over de programma's voorgesteld, zoals voorgeschreven bij de verordening. Finland is één van het aantal lidstaten dat reeds in de vorige programmeringsperiode proeven met elektronische gegevensoverdracht naar het systeem van de Commissie heeft genomen en ook de voor de nieuwe periode geldende eisen inzake gegevensoverdracht in de programmeringsdocumenten heeft geïntegreerd. Andere lidstaten zijn hun verplichtingen op dit gebied niet nagekomen. Wat computerisering betreft, valt er nog heel veel te doen.

In sommige gevallen heeft de nieuwe programmeringsperiode het mogelijk gemaakt het systeem voor de financiële besluitvorming te rationaliseren. In Finland bijvoorbeeld is dat systeem in de regio's aan het begin van de nieuwe periode vereenvoudigd, waarbij de meeste beslissingen voor EFRO, ESF, EOGFL en FIOV zijn geconcentreerd bij één overkoepelende instantie (één aanspreekpunt). In Zweden zijn de verantwoordelijkheden van beheers- en betalingsautoriteit gedecentraliseerd bij één van de provinciebesturen in elk programmagebied.

In andere lidstaten, zoals Spanje, hebben de onderhandelingen geleid tot een compromis: de beheersautoriteit is niet de regio, maar blijft een centrale autoriteit in Madrid, waarbij de regio's wel medeverantwoordelijk zijn.

In Griekenland diende het wetgevende werk voor een algehele herziening van het nationale beheers- en controlesysteem voor de Structuurfondsen te worden voltooid met het oog op de goedkeuring van de programmeringsdocumenten.

Samenvattend kan in het algemeen worden gesteld dat de onderhandelingen hebben geleid tot een betere beschrijving van de verantwoordelijkheden op het gebied van beheer en financiële controle en tot een duidelijker omschrijving van de eisen op het gebied van verslaglegging die worden gesteld aan de regionale managementcomités en aan de toezichtcomités. De Commissie is echter bezorgd over de trage tenuitvoerlegging in de lidstaten van de nieuwe systemen die het hun mogelijk moeten maken deze verantwoordelijkheden uit te oefenen, met name op het gebied van de computerisering en ten aanzien van de betalingsaanvragen met terugwerking tot de begindatum voor subsidiabiliteit van de uitgaven.

I - 8 - De integratie van de Structuurfondsen en de EIB

De vier Structuurfondsen zijn doorgaans in de programmeringsdocumenten aanwezig, hetzij via afzonderlijke prioriteiten, hetzij via autonome deelprogramma's, vooral wat de visserij betreft. Meestal heeft de opzet van de programmeringsdocumenten het mogelijk gemaakt om op het niveau van de prioritaire zwaartepunten voor een algehele toepassing van de beginselen van coherentie, concentratie en integratie te zorgen. Op dat niveau is een meerfondsenbenadering (EFRO, ESF, EOGFL-O en FIOV) echter niet systematisch

nagestreefd. De meerfondsenaanpak is in feite vooral aanwezig in de regionale programma's, maar minder in de multiregionale programma's en veel minder in de sectorale programma's. Zo is, naargelang het profiel van de door de lidstaten vastgestelde programma's veeleer regionaal dan wel sectoraal is, de integratie tussen de vier Structuurfondsen sterker of juist minder sterk.

In een aantal lidstaten zal de EIB aan de ontwikkelingsstrategie van het communautaire bestek bijdragen via leningen waarvan een raming ter indicatie in de programmeringsdocumenten is vermeld. De EIB-bijdragen zullen voornamelijk zijn bestemd voor grote infrastructuurvoorzieningen op het gebied van vervoer en energie, voor infrastructuurvoorzieningen op het gebied van watertoevoer en afvalbehandeling, voor infrastructuurvoorzieningen ten behoeve van onderzoek, voor nationale systemen ter ondersteuning van de ontwikkeling van het MKB, voor de financiering van plaatselijke en stedelijke ontwikkeling en voor de bevordering van de kennismaatschappij.

Wat de enkelvoudige programmeringsdocumenten betreft, hebben de nationale/regionale autoriteiten en de EIB weliswaar niet precies willen aangeven hoe groot de EIB-bijdragen zullen zijn, maar is niettemin voor een aantal grote projecten in financiering door de EIB voorzien.

In sommige lidstaten, bijvoorbeeld in Portugal en in Duitsland, heeft de EIB aan de onderhandelingen deelgenomen.

I - 9 - De strategische referentiekaders voor het Cohesiefonds

In de periode 2000-2006 vinden de financieringen uit het Cohesiefonds plaats met inachtneming van het "strategische referentiekader", dat een zeer belangrijk instrument voor de coördinatie tussen de Structuurfondsen en het Cohesiefonds vormt⁷. Met deze referentiekaders op vervoers- en milieugebied wordt beoogd incoherenties of overlappingsen tussen strategieën of concrete acties te voorkomen en de complementariteit tussen de Structuurfondsen en het Cohesiefonds te optimaliseren.

In twee lidstaten hebben de lidstaat en de Commissie samengewerkt bij de opstelling van de strategische referentiekaders, omdat deze kaders een integrerend deel uitmaken van de operationale programma's voor vervoer en milieu.

In de vervoerssector wordt prioriteit gegeven aan de TEN's. Wat het milieu betreft, hebben de referentiekaders betrekking op drie prioritaire sectoren (afval, watervoorziening, zuivering).

Voor Griekenland is, met het oog op een doeltreffender beheer van de door het Cohesiefonds gefinancierde acties, overeengekomen de financiering te beperken tot grote projecten of tot pakketten van regionale projecten waar in totaal een belangrijk bedrag mee is gemoeid. Voorts is, ook weer om de coherentie tussen EFRO-activiteiten en activiteiten van het Cohesiefonds te verbeteren, overeengekomen dat de beheersautoriteiten voor de betrokken operationele programma's verantwoordelijk zullen zijn voor de technische selectie van de projecten niet alleen bij het EFRO maar ook bij het Cohesiefonds.

⁷ De voornaamste elementen die in deze strategische referentiekaders worden opgenomen, zijn: de gekwantificeerde doelstellingen die aan het einde van de programmeringsperiode moeten zijn bereikt, de strategie voor de verwezenlijking van de vastgestelde doelstellingen, de regeling voor de onderlinge afstemming tussen de bijstandsverlening uit het EFRO en die uit het Cohesiefonds, de geplande investeringen en de wijze van toepassing van het beginsel "de vervuiler betaalt".

II. - DE VERWACHTE IMPACT VAN DE NIEUWE PROGRAMMERING EN DE COMMUNAUTAIRE MEERWAARDE

II - 1 - Thematische concentratie

Concentratie van de uitgaven op een beperkt aantal beleidsterreinen heeft tot doel te bewerkstelligen dat de in de programma's omschreven prioriteiten de neerslag zijn niet alleen van de factoren die ten grondslag liggen aan de economische groei, maar ook van de politieke prioriteiten van de EU. Zoals in het tweede verslag over de economische en sociale cohesie⁸ is beklemtoond, zijn de structurele acties van de Gemeenschap selectief en vullen zij die van de lidstaten aan.

Voor de doelstelling 1-regio's zijn er enige verschuivingen in de verdeling van de financiële middelen over de drie grote actieterreinen: infrastructuur, menselijk kapitaal en productieve investeringen (zie de **in bijlage 1** opgenomen tabel met de uitsplitsing naar categorie van de uitgaven voor doelstelling 1).

Op basis van een analyse van de beschikbare programmacomplementen lijkt het aandeel van infrastructuur in de totale uitgaven in de periode 2000-2006 te dalen tot circa 28 %. Een derde daarvan is bestemd voor vervoersnetten, met een hoge concentratie van investeringen in de vier cohesielanden.

Investeringen in menselijk kapitaal zullen een aandeel van circa 30 % in de totale uitgaven hebben. Er wordt een hogere prioriteit toegekend aan een actief arbeidsmarktbeleid en aan versterking van de onderwijssystemen (vooral in Italië en Portugal).

Het aandeel van productieve investeringen in de totale uitgaven lijkt met ongeveer 42 % hetzelfde te blijven als in de vorige periode. Het is echter gedaald in de cohesielanden en Italië. Het bedrijfsleven zal daar namelijk minder rechtstreekse steun ontvangen doordat striktere regels op het gebied van overheidssteun worden toegepast. Ook wordt er meer nadruk gelegd op indirecte en zachtere vormen van steunverlening voor de ontwikkeling van het MKB.

Meer in het bijzonder kan worden vermeld dat de Structuurfondsen een belangrijke rol spelen in de ondersteuning van milieubescherming, die goed is voor meer dan 10 % van de totale voor doelstelling 1 toegewezen middelen. Middelen uit de Structuurfondsen worden ook gebruikt om perifere regio's toegankelijker te maken⁹ en opleidings-, onderzoek- en innovatieactiviteiten te ontwikkelen; dit laatste is van essentieel belang voor de ontwikkeling van de kennismaatschappij en -economie en zou zonder communautaire steun niet volledig kunnen worden gerealiseerd wegens de beperkte budgettaire mogelijkheden op nationaal niveau. Naar schatting zal 5 à 6 miljard € rechtstreeks aan de ontwikkeling van de informatiemaatschappij en de vermindering van de digitale tweedeling worden besteed. Voorts zullen andere maatregelen, en vooral de maatregelen ter ondersteuning van het MKB, op een meer indirecte wijze aan de ontwikkeling van de nieuwe technologieën bijdragen. Er lijken zich nu dus bepaalde tendensen af te tekenen in de strategieën voor regionale ontwikkeling voor de zevenjarige programmeringsperiode.

⁸ "Europa, eenheid, solidariteit, verscheidenheid - tweede verslag over de economische en sociale cohesie" - op 31 januari 2001 aangenomen door de Commissie.

⁹ In Griekenland bijvoorbeeld zal 1½ keer zoveel in grote vervoersnetten worden geïnvesteerd als in de periode 1994-1999.

Er lijkt sprake te zijn van een sterkere concentratie op structurele concurrentiefactoren die bepalend zijn voor de groei op lange termijn in de doelstelling 1-regio's, en vooral het vervoer, OTO en innovatie, de informatiemaatschappij en het menselijke kapitaal. Daarbij komt dat er ook meer aandacht is voor integratie van de milieuaspecten en voor de bevordering van duurzame ontwikkeling.

Wanneer de gegevens uit de programmacomplementen beschikbaar zijn, zal een nadere analyse worden verricht op basis van de in Verordening 438/2001 opgenomen indeling van de bijstandsgebieden in categorieën.

II – 2 - Macro-economische impacts¹⁰

Vooraf in de landen en regio's die de belangrijkste begunstigden van de Structuurfondsen zijn, hebben deze Fondsen een grote impact op de groei en het inlopen van de economische achterstand en op de omvang van de werkgelegenheid en het productiviteitsniveau. Deze impact is des te groter omdat hij zich voordoet in een stabiele macro-economische context die te danken is aan de Economische en Monetaire Unie.

Voorts verplicht de door de Structuurfondsen gehanteerde methode van een meerjarenprogrammering de belangrijkste begunstigde landen ertoe om bij het maken van hun strategische keuzen op middellange termijn en het in praktijk brengen daarvan te werk te gaan met een nauwgezetheid die gunstig is voor hun ontwikkeling. Ook in dit geval zorgen de plannen ervoor dat er minder onzekerheid bestaat.

Tegen 2006 zal de bijdrage die de communautaire bestekken (Structuurfondsen en nationale uitgaven) aan de reële groei van het BBP zullen hebben geleverd in vergelijking met de situatie zonder die bijstandsverlening, in Griekenland en Portugal circa 6 % en in Spanje 2,4 % bedragen. Voor Ierland zal dat effect eerder bescheiden zijn (+ 1,8 %) doordat de steun uit de Structuurfondsen betrekkelijk weinig gewicht in de schaal legt wanneer deze wordt uitgedrukt in procenten van de totale nationale overheidsuitgaven (minder dan 10 %)¹¹. Voor de Oost-Duitse deelstaten geven de simulaties aan dat het BBP tegen 2006 4 % groter zal zijn uitgevallen. Naar verwachting zullen zich in alle gevallen stijgingen op lange termijn van het BBP blijven voordoen dankzij aan de aanbodzijde teweeggebrachte groeieffecten, waarvan mag worden aangenomen dat deze na afloop van de programmeringsperiode zullen blijven optreden, zelfs in de veronderstelling dat de CB-investeringen in 2006 worden beëindigd.

De programmeringsdocumenten zullen tegen 2006 een opdrijvend effect op het investeringsniveau hebben gehad, vooral in Griekenland (+ 20 %), Portugal (+ 14 %) en de Oost-Duitse deelstaten (+ 6 %), waardoor de effectieve vraag en op langere termijn ook het productiviteitsniveau zullen stijgen. De werkgelegenheidseffecten zullen groot zijn, vooral in Griekenland en Portugal, maar zullen na 2006 een neiging vertonen om af te vlakken als gevolg van de hogere productiviteit, waarvan wordt aangenomen dat deze volledig wordt doorgegeven in de vorm van hogere reële lonen.

¹⁰ Aanbevolen wordt om in dit verband ook deel III te raadplegen van het tweede verslag over de economische en sociale cohesie: "Europa, eenheid, solidariteit, verscheidenheid - tweede verslag over de economische en sociale cohesie" - door de Commissie aangenomen op 31 januari 2001.

¹¹ Gememoreerd wordt dat de communautaire bijstand (Structuurfondsen + Cohesiefonds) aan Portugal, Griekenland, Ierland en Spanje in de periode 2000-2006 zal neerkomen op respectievelijk 2,9 %, 2,8 %, 0,6 % en 1,3 % van het BBP van deze lidstaten.

Het aan investeringen bestede deel van de communautaire bijstand maakt gemiddeld 1,2 % uit van de bruto-investeringen in vaste activa, maar in Griekenland en Portugal is dat ongeveer 10 % (zie de in **bijlage 1** opgenomen tabel over de betekenis van de Structuurfondsen voor de structurele uitgaven en voor de bruto-investeringen in vaste activa in de lidstaten)¹². Blijkens deze gegevens zou - in aanmerking genomen dat investeringen de voornaamste component van economische groei zijn - die groei heel wat kleiner uitvallen in de cohesielanden als deze laatste het zouden moeten doen zonder de communautaire overdrachten, waarvan zij de belangrijkste begunstigden zijn. Wel zal de invloed van deze overdrachten kleiner zijn dan in de voorgaande programmeringsperiode.

II - 3 - Impact op het regionale concurrentievermogen

Hoewel het structuurbeleid gewoonlijk uiteindelijk wordt beoordeeld op grond van zijn effect op de groei en het inlopen van economische achterstand, is het eveneens van belang aandacht te besteden aan de impact ervan op de factoren die doorslaggevend zijn voor het concurrentievermogen van de betrokken economieën. Er zal verder aanzienlijke vooruitgang worden geboekt op het gebied van de basisinfrastructuur en ook in andere sectoren zoals onderzoek en ontwikkeling, de toegang tot kennis en tot de informatiemaatschappij en de mogelijkheden wat onderwijs en permanente scholing betreft, in welke gevallen de territoriale onevenwichtigheden bijzonder groot zijn. Sommige impacts zullen duidelijker zijn wat hun aard betreft dan andere, zoals blijkt uit de onderstaande voorbeelden.

Op vervoersgebied zal de verdere verbetering van het autowegenstelsel erop zijn gericht achterstand in te lopen, vooral bij het trans-Europese netwerk. Voorts zal de evenwichtiger behandeling van de verschillende vervoerswijzen, die gunstiger is voor de spoorwegen, vooral in Spanje en Portugal, naar verwachting positief zijn voor het milieu. Deze investeringen zullen door hun fundamenteel structurele aard bijdragen tot de ontwikkeling van economische bedrijvigheid en duurzame werkgelegenheid in de doelstelling 1-regio's.

Op het gebied van onderzoek en ontwikkeling en de informatiemaatschappij zal de grotere nadruk die wordt gelegd op geïntegreerde innovatiestrategieën en interactie door de centra voor wetenschappelijk onderzoek met het bedrijfsleven, het mogelijk maken de economie concurrerender te maken en haar integratie in een internationale context te vergemakkelijken. Aan het bereiken van deze doelstelling zal ook worden bijgedragen door een ruimere verspreiding van de diensten en toepassingen van de informatiemaatschappij in het MKB (zo zal bijvoorbeeld 15 % van de MKB-bedrijven in Griekenland worden betrokken bij elektronische handel). Het doel het concurrentievermogen van de regio's te bevorderen sluit derhalve aan bij het communautaire beleid om geleidelijk een Europese onderzoeksruimte tot stand te brengen waarin een belangrijke rol is weggelegd voor de regionale dimensie van het onderzoeksbeleid.

Ten slotte dient erop te worden gewezen dat de steunverlening voor de Europese werkgelegenheidsstrategie, vooral uit het Europees Sociaal Fonds, de ontwikkeling van het menselijke kapitaal zal bevorderen en zal helpen om te reageren op de eisen en de kansen op werk op de plaatselijke arbeidsmarkten. Dat zal het gemakkelijker maken om het productievermogen van de regio's te verbeteren en om de werkgelegenheid te vergroten

¹² Als ook de investeringssteun uit het Cohesiefonds wordt meegerekend, speelt de communautaire bijstandsverlening (Structuurfondsen + Cohesiefonds) een beslissende rol aangezien deze gemiddeld per jaar 12,3 % van de totale investeringen uitmaakt in Griekenland, 2,6 % in Ierland, 5,5 % in Spanje en 11,4 % in Portugal.

overeenkomstig de in Lissabon en Stockholm bepaalde doelstellingen wat de omvang van de werkgelegenheid betreft.

II – 4 - Mate waarin rekening wordt gehouden met en invloed wordt uitgeoefend op andere communautaire prioriteiten en beleidstakken (milieu, mededinging, vervoer, informatiemaatschappij, onderzoek/innovatie, MKB, gelijke kansen)

De invloed die de strategie van de programmeringsdocumenten uitoefent met betrekking tot de communautaire beleidstakken, kan pas nauwkeurig worden beoordeeld wanneer de programmacomplementen beschikbaar zijn. Tijdens de onderhandelingen heeft de Commissie er echter op gestaan dat de belangrijkste beleidstakken (milieu, onderzoek, informatiemaatschappij, enz.) grondig werden besproken. De onderhandelingen hebben ertoe geleid dat de programmeringsdocumenten zwaartepunten bevatten die rechtstreeks met de communautaire beleidstakken samenhangen, en dat in de zijn opgenomen die specifiek zijn voor die beleidstakken.

In het algemeen is de concrete aanwezigheid van de andere communautaire beleidstakken in de programma's op twee manieren gerealiseerd:

- door in het hoofdstuk over de tenuitvoerlegging van het programma bepalingen op te nemen die garanderen dat bij de selectie van de projecten volledig rekening zal worden gehouden met het beleid op het gebied van concurrentie¹³, de plaatsing van overheidsopdrachten, het milieu en het evenwicht tussen de seksen;
- door te werken met transversale thema's zodat duurzaamheid uit milieuoogpunt, de informatiemaatschappij en gelijke kansen elementen zijn die worden geïntegreerd in de afzonderlijke prioriteiten en maatregelen van het programma.

De impact op de andere communautaire beleidstakken is over het algemeen als positief beoordeeld.

Op milieugebied is in de programmeringsdocumenten bijzondere aandacht besteed aan naleving van de regelgeving en aan de coherentie met het communautaire beleid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de acties inzake afvalstoffen (die moeten passen in de overeenkomstig de betrokken richtlijnen opgestelde en door de nationale of regionale autoriteiten goedgekeurde beheersplannen); het geldt ook voor de infrastructuurvoorzieningen voor de behandeling van afvalwater (die moeten stroken met de in de richtlijnen betreffende stedelijk afvalwater aangegeven doelstellingen); wat bijstandsverlening voor productieactiviteiten betreft, kan voorts worden gewezen op de richtlijnen inzake de preventie en de geïntegreerde bestrijding van verontreiniging, het systeem voor milieumanagement en -audit, enz. De Habitatrichtlijn 92/43/EEG¹⁴ en de Vogelrichtlijn 79/409/EEG¹⁵ schrijven een adequaat beheer voor van de zones die zijn geïntegreerd in het Natura 2000-netwerk. Op 14 maart 2000 heeft de Commissie richtsnoeren vastgesteld om nader aan te geven hoe de uitvoering van de structurele acties voor de periode 2000-2006 kan samengaan met naleving van de Natura

¹³ Met name bevat elk bijstandspakket alle nodige gegevens om te kunnen nagaan of de overwogen maatregelen in overeenstemming zijn met de communautaire voorschriften inzake staatssteun, en worden deze gegevens na een eventuele bijwerking door de beheersautoriteit overgenomen in elk programmacomplement.

¹⁴ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206).

¹⁵ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103).

2000-richtlijnen. Deze richtsnoeren gelden uitsluitend voor die lidstaten die op de datum van goedkeuring van de programmeringsdocumenten door de Commissie nog niet hadden meegedeeld welke zones overeenkomstig de habitat- en de vogelrichtlijn moeten worden beschermd. In deze richtsnoeren staat dat de programmeringsdocumenten van de betrokken lidstaten duidelijke en onherroepelijke verbintenissen moeten bevatten niet alleen inzake de indiening van lijsten van de te beschermen zones, maar ook inzake de formele garantie dat die lidstaten de te beschermen zones niet in kwaliteit zullen laten achteruitgaan bij de uitvoering van de door de Structuurfondsen medegefinancierde bijstandspakketten.

Er zijn echter niet alleen deze elementen van naleving en handhaving van de regelgeving geweest. De onderhandelingen hebben ook de gelegenheid geboden om de integratie van de milieudimensie in alle prioriteiten te versterken door toepassing van de beginselen inzake preventief optreden, herstel van milieuschade bij de bron en "de vervuiler betaalt".

Wat de strategie inzake gelijke kansen betreft, is het erg moeilijk om de impact kwantitatief te ramen, te meer daar de actieplannen nog niet zijn vastgesteld (cf. programmacomplementen). Op grond van een kwalitatieve beoordeling valt echter te verwachten dat op dit gebied belangrijke vooruitgang zal worden geboekt. Die strategie zal, naar mag worden aangenomen, de deelneming door vrouwen op de arbeidsmarkt bevorderen en leiden tot minder werkloosheid onder vrouwen en een grotere arbeidsparticipatie van vrouwen.

II - 5 - Hefboomeffect en additionaliteit

Om te garanderen dat de communautaire Fondsen in de voor bijstand in aanmerking komende regio's een werkelijke impact hebben naast de ontwikkelingsinspanning die elke lidstaat zich zelf getroost, voorziet de regeling betreffende de Structuurfondsen sinds 1989 in toepassing van het additionaliteitsbeginsel. Op grond van dit beginsel moeten de lidstaten de nationale structurele uitgaven (exclusief de bijdrage van de EU) in de lopende programmeringsperiode op ten minste hetzelfde niveau handhaven als in de voorgaande periode.

De totale structurele overheidsuitgaven in alle doelstelling 1-regio's van de EU moeten in de programmeringsperiode 2000-2006 gemiddeld 90 miljard € per jaar bedragen. Het is de bedoeling dat de structurele uitgaven van de lidstaten (exclusief de bijdrage van de EU) gemiddeld iets meer dan 1 % van het BBP van de Unie bedragen, maar in Griekenland zal dat 7 % en in Ierland en Portugal bijna 5 % van het nationale BBP zijn. Overigens zullen de Structuurfondsen in de doelstelling 1-regio's gemiddeld bijna 18 % van de totale overheidsuitgaven (nationale + EU-uitgaven) voor hun rekening nemen. Voor Spanje en voor Portugal is dat echter respectievelijk 29 % en 37 %, wat betekent dat de Structuurfondsen een enorme bijdrage leveren aan de overheidsinspanningen voor de ontwikkeling van die landen - zie ook punt II-2.

In de periode 2000-2006 zullen de (communautaire en nationale) structurele uitgaven in de Unie als geheel gemiddeld per jaar 8,6 % hoger zijn dan in de periode 1994-1999 (zie de in **bijlage 1** opgenomen **overzichtstabel** voor de Unie, waarin de ontwikkeling is weergegeven van de omvang van de structurele uitgaven van de lidstaten in de doelstelling 1-regio's en de regio's met overgangssteun). De ontwikkeling verschilt echter sterk van lidstaat tot lidstaat. Zo plant bijvoorbeeld Duitsland, dat in de voorgaande programmeringsperioden buitengewone structurele investeringen heeft gedaan in de nieuwe deelstaten, een daling met 10 % van de structurele uitgaven in die regio's, waardoor dit land weer structurele uitgaven zal hebben van een omvang die minder uitzonderlijk is in vergelijking met de betrokken uitgaven in de andere lidstaten. De stijging van de uitgaven met 20 % in Italië houdt daarentegen verband met het feit dat de uitgaven in de periode 1994-1999 lager waren dan

verwacht, en is gebaseerd op de toezegging van de regering dat de kapitaaluitgaven zullen worden verhoogd om de economische ontwikkeling van Zuid-Italië te stimuleren.

II - 6 - Voordelen van de methode voor de tenuitvoerlegging

Een nieuw programmeringssysteem dat eenvoudiger en strategischer is

Het nieuwe programmeringssysteem is eenvoudiger doordat er minder programma's zijn, vooral in Spanje, en doordat op regionaal niveau een integratie van de activiteiten van de Fondsen is nagestreefd, bijvoorbeeld in Italië. Tegelijk moet het systeem enige "flexibiliteit" bij het beheer mogelijk maken, zulks volgens de regeling vooral in het kader van de programmacomplementen wat gekwantificeerde doelstellingen en toezichtindicatoren betreft. Ook dient te worden gewezen op de actieve rol die is gespeeld door de voorafgaande evaluaties, die in heel wat gevallen tot een betere coherentie en kwaliteit van de plannen hebben bijgedragen, met name door het mogelijk te maken dat werd gezorgd voor een nauwe samenhang tussen de diagnostisering van de sociaal-economische problemen en de formulering van strategische prioriteiten en doelstellingen. Voorts hebben de communautaire richtsnoeren het mogelijk gemaakt om voor enige belangrijke bijstellingen van de voor de huidige periode voorgestelde strategieën voor regionale ontwikkeling te zorgen.

Een breder partnerschap met meer verantwoordelijkheid

Voor de periode 2000-2006 is bij de omschrijving van de verantwoordelijkheden op het gebied van het beheer uitgegaan van de beginselen van decentralisatie en subsidiariteit. Als rechtstreeks tegenwicht voor de toepassing van deze beginselen moet worden gezorgd voor meer doorzichtigheid, vooral wat het financiële beheer, de controle op de concrete acties en de procedures voor de selectie van de projecten betreft, en voor een betere begrenzing van de respectieve verantwoordelijkheden van degenen die over de programmering beslissen, de beheerders van de programma's en de betalingsautoriteiten.

De voorbereiding van de nieuwe programmeringsdocumenten heeft duidelijk laten zien dat nu beter wordt beseft welke rol de partners in de programmeringsfase dienen te spelen. Een zeer breed partnerschap heeft positieve kanten, maar kan tegelijk ook het besluitvormingsproces vertragen juist doordat de procedures om alle partners te raadplegen zo ingewikkeld zijn. Tussen de verbreding van het partnerschap en de strategische sturing van het programmeringsdocument bestaat dus een correlatie waarover in de toekomst zal moeten worden nagedacht.

Een speciale opmerking moet worden gemaakt over de betrokkenheid van de milieuautoriteiten van de lidstaten. Waar de samenwerking tussen de voor de programmering verantwoordelijke autoriteiten en de milieuautoriteiten een meer gestructureerd en systematischer karakter droeg, is dat de kwaliteit van de plannen en programma's ten goede gekomen, vooral op het punt van duurzame ontwikkeling. De constructieve betrokkenheid van de milieuautoriteiten gedurende de gehele programmeringsperiode 2000-2006 en de vorming van netwerken van deze autoriteiten zullen naar verwachting bijdragen niet alleen tot een grotere "duurzaamheid" uit milieuoogpunt, maar ook tot een meer geïntegreerde tenuitvoerlegging van de bijstandspakketten en de acties (bijvoorbeeld in Spanje).

Een toezichtstelsel op basis van indicatoren en gekwantificeerde doelstellingen

De Commissie en de lidstaten moeten zorgen voor een doeltreffend toezicht aan de hand van gekwantificeerde doelstellingen en indicatoren die in de goedgekeurde programma's zijn

omschreven. Deze indicatoren zijn zo gestructureerd dat zij de sociaal-economische situatie in de betrokken regio of sector beschrijven en de effecten van de bijstandspakketten meten. Zij variëren van indicatoren voor de fysieke output (aangelegde infrastructuurvoorzieningen, verstrekte opleidingen, enz.) tot resultaatindicatoren (onmiddellijk geboekte winsten wat doelmatigheid betreft) en indicatoren inzake de sociaal-economische impact, die wordt beschreven aan de hand van gegevens over de ontwikkeling van de productiestructuur en van de werkgelegenheid. Aanzienlijke vooruitgang blijkt ook te zijn geboekt bij het opzetten van stelsels van gemeenschappelijke sleutelindicatoren (indicatoren betreffende e-Europe, enz.) die het mogelijk maken programma's, prioriteiten of maatregelen onderling te vergelijken wat de mate van doeltreffendheid betreft. Een goed voorbeeld is Schotland, waar een dergelijke aanpak is ontwikkeld op basis van nauwkeurige methodologische instructies.

Een in het beheer geïntegreerde evaluatie

De regelmatige evaluatie van de bijstandspakketten wordt steeds meer opgezet als een beheersinstrument om de bijstandspakketten beter van kwaliteit en doeltreffender te maken. Er is op evaluatiegebied zeer veel vooruitgang geboekt, vooral in de lidstaten waar het evaluatiedenken niet erg ontwikkeld was. Volgens de nieuwe regeling is het voortaan de taak van de beheersautoriteiten om de evaluatie halverwege de looptijd te organiseren en de (proactieve) benutting van de resultaten in het kader van het partnerschap te vergemakkelijken. Daartoe zijn structuren voor de begeleiding van de evaluatie tot stand gebracht, met name door de oprichting van werk- of stuurgroepen en van gespecialiseerde evaluatie-eenheden die de beschikking hebben over autonome personele en andere middelen. De ontwikkeling van een dergelijke interne evaluatiecapaciteit binnen de nationale en regionale ambtelijke apparaten wordt een wezenlijke factor om een betere integratie van de evaluatie in het beheer van de programma's te garanderen.

De prestatiereserve, een nieuwe stimulans voor een doeltreffende aanpak

De invoering van de "prestatiereserve" heeft de evaluatie - en meer in het algemeen het beheer van de bijstandspakketten - een nieuwe dimensie gegeven doordat deze reserve een aansporing vormt om de doelstellingen die voor elk programma vooraf zijn vastgesteld, te verwezenlijken. Het concrete effect van de instelling van dit instrument is geweest dat de doelstellingen door middel van operationele indicatoren specifiekier zijn gemaakt. Overigens moest bij dit mechanisme rekening worden gehouden met de bijzondere kenmerken van de institutionele en bestuurlijke opzet in de lidstaten. De landen met een federale inrichting (Duitsland, Oostenrijk en België) zullen de in de reserve opgenomen middelen toewijzen op het niveau van de prioriteiten binnen elk programma. Het Verenigd Koninkrijk heeft gekozen voor een gemengd systeem, waarbij voor Schotland, Wales en Noord-Ierland op het niveau van de prioriteiten zal worden worden gewerkt en de toewijzing in Engeland zal plaatsvinden op basis van concurrentie tussen de programma's voor de verschillende regio's (Merseyside, Cornwall, Yorkshire and Humberside). Andere landen die tot de grootste begunstigden van de Structuurfondsen behoren, hebben met betrekking tot de toepassing van het betrokken beginsel blijk gegeven van ambitieuze doelstellingen die zelfs verder gaan dan hun verplichtingen op grond van de verordeningen, dit door het instellen van een programmeringsreserve (Portugal) of van een nationale aanvullende reserve die is gericht op vereenvoudiging van de administratieve procedures (Italië).
