



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.7.2003
COM(2003) 433 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**INZAKE DE UITVOERING VAN DE DOOR DE TOETREDENDE LANDEN
AANGEGANE VERBINTENISSEN IN HET KADER VAN DE
TOETREDINGSONDERHANDELINGEN OVER HOOFDSTUK 21 – REGIONAAL
BELEID EN COÖRDINATIE VAN STRUCTURELE INSTRUMENTEN**

[SEC(2003) 828]

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

INZAKE DE UITVOERING VAN DE DOOR DE TOETREDENDE LANDEN AANGEGANE VERBINTENISSEN IN HET KADER VAN DE TOETREDINGSONDERHANDELINGEN OVER HOOFDSTUK 21 – REGIONAAL BELEID EN COÖRDINATIE VAN STRUCTURELE INSTRUMENTEN

INLEIDING

De Europese Raad heeft tijdens zijn vergadering in Brussel op 24 en 25 oktober 2002 het voornemen van de Commissie bekrachtigd om – zoals reeds in het “Strategiedocument voor de uitbreiding” van 2002 aangekondigd – zes maanden vóór de toetreding een uitgebreid monitoringverslag te presenteren over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de verbintenissen die de toetredende landen in het kader van de toetredingsonderhandelingen zijn aangegaan. Dit verslag komt in november dit jaar uit.

Verder heeft de Commissie toegezegd uiterlijk in juli 2003 een verslag uit te brengen over de voortgang die is geboekt bij de voorbereidingen op het gebied van het regionaal beleid en de coördinatie van de structurele instrumenten (hoofdstuk 21). De toetredingsonderhandelingen hebben geresulteerd in een financiële toewijzing aan de nieuwe lidstaten van € 22 miljard uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds voor de periode 2004-2006. Het opzetten van programma’s ter bevordering van de economische en de werkgelegenheidsgroei, het zorgen voor voldoende absorptiecapaciteit en het opzetten van de nodige administratieve structuren voor een doeltreffende uitvoering van de Structuurfondsen vormen een bijzondere uitdaging voor de nieuwe lidstaten, gelet op, met name, de korte programmeringsperiode.

In dit verband hebben de toetredende landen zich ertoe verbonden om vóór het einde van 2003 de nodige voorbereidingen te treffen op het gebied van de invoering van administratieve structuren en toezicht- en controleprocedures die onmisbaar zijn voor de juiste uitvoering van deze Fondsen. Naleving van dit tijdsschema is van bijzonder belang, aangezien de projecten die vanaf de toetreding uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds worden gefinancierd, reeds met ingang van 1 januari 2004 subsidiabel zijn.

Het doel van deze mededeling is om na te gaan in hoeverre de toetredende landen deze verbintenissen nakomen en hoe het staat met de voorbereidingen van de toetredende landen op hun taak als beheerder van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds. Hiertoe worden de voortgang die de toetredende landen hebben geboekt, en de vraagstukken die nog moeten worden aangepakt, onder de loep genomen. Bovendien wordt in deze mededeling advies gegeven over de stappen die moeten worden gezet om ervoor te zorgen dat elk land in staat is een systeem op te zetten voor de juiste en doeltreffende uitvoering van de Fondsen. In het verslag is de beoordeling van de voorbereidingen, wat de beheers- en controlesystemen van de Structuurfondsen betreft, voornamelijk gebaseerd op de informatie die door de toetredende landen is verstrekt naar aanleiding van door de Commissie rondgestuurde gedetailleerde vragenformulieren.

Wanneer de programma's zijn goedgekeurd en de uitvoeringsregelingen voor het Cohesiefonds en de Structuurfondsen zijn voltooid, zal de Commissie haar beoordeling van de naleving van de systemen afronden. Het lopende onderhandelingsproces over het programma tussen de Commissie en de lidstaten is in dit verband van bijzonder belang. De EU heeft al duidelijk laten weten dat de Commissie geen communautaire financiering zal kunnen goedkeuren zolang niet aan alle in de verordeningen inzake de Structuurfondsen en het Cohesiefonds gestelde voorwaarden is voldaan.

1. WETGEVINGSKADER

Harmonisatie van de nationale wetgeving met het acquis en de volledige omzetting daarvan op het gebied van overheidsopdrachten, staatssteun/mededinging, milieu en gelijke kansen is essentieel voor de uitvoering van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds.

De **wetgeving inzake overheidsopdrachten** is nog niet volledig in overeenstemming met de EG-wetgeving. Op dit gebied moet hoognodig actie worden ondernomen, aangezien alle projecten die bij de toetreding steun uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds ontvangen, met inbegrip van de projecten waarvoor tussen 1 januari 2004 en de datum van toetreding nationale middelen worden uitgetrokken, in overeenstemming moeten zijn met de EG-regels op het gebied van overheidsopdrachten.

Wat de wetgeving op het gebied van **begrotingsbeheer** betreft, moet nog het een en ander worden gedaan om de wetgeving voor te bereiden en goed te keuren die vereist is voor het reorganiseren van de begrotingsstructuur, het vergemakkelijken van meerjarenverbintenissen en de herverdeling van de middelen tussen en binnen programma's.

Bij de goedkeuring van de **wetgeving inzake mededinging/staatssteun** is weliswaar vooruitgang geboekt, maar de kennisgeving van steunregelingen aan de Commissie moet worden versneld, aangezien alleen staatssteunregelingen die eind 2003 zijn goedgekeurd met ingang van 1 januari 2004 voor bijstand op grond van de Structuurfondsen in aanmerking komen.

Wat **milieubescherming** betreft, is in alle landen aanzienlijke vooruitgang geboekt. Niettemin moeten er op het gebied van milieueffectrapportage, natuurbescherming en afvalbeheer nog een aantal wetgevings- en uitvoeringsmaatregelen worden voltooid die een voorwaarde zijn voor de uitvoering van het Cohesiefonds en de Structuurfondsen.

2. INSTITUTIONEEL KADER

Hoewel er over het algemeen vooruitgang is geboekt ten aanzien van de **interministeriële coördinatie**, blijft dit onderwerp een probleem. In de praktijk blijkt dat de coördinatie vaak zwak is. In sommige gevallen moet de verantwoordelijke autoriteit zich proactiever opstellen en zich sterker inzetten om dit proces te sturen. In andere gevallen moet de volledige deelname en samenwerking van alle vakministeries mogelijk worden gemaakt.

Vertragingen zijn opgetreden bij de afronding van de **institutionele regelingen van het uitvoeringssysteem**, die in een aantal landen zwak en onvoldoende vastomlijnd zijn. Een punt van bijzondere zorg voor de Commissie hangt samen met het **aantal bemiddelende organen en hun rol**. In alle landen moet nog een duidelijke beschrijving van de overdracht van taken en van de rapportagelijnen tussen de verschillende betrokken instanties worden uitgewerkt en in schriftelijke overeenkomsten worden vastgelegd.

Een probleem dat nog moet worden opgelost is de kwestie van de **onafhankelijkheid van de certificeringsrol van de betalingsautoriteit**. Aangezien de betalingsautoriteit een belangrijke rol speelt bij de controle van de regelmatigheid van de medegefinancierde uitgaven, moet deze kwestie snel worden opgelost, zodat de regelingen geheel aan de geldende regels voldoen.

De toetredende landen blijken zich bewust te zijn van de **eisen op het gebied van de financiële controle** en hebben de nodige stappen gezet om ervoor te zorgen dat de regelgeving wordt nageleefd. Enkele punten moeten echter nog aan de orde worden gesteld, met name de passende scheiding van de controlefuncties.

Over het algemeen zijn adequate **interne auditregelingen** voorzien, maar over een aantal relevante autoriteiten moet nog informatie worden verstrekt of moet deze nog verder worden aangevuld, terwijl de regelingen hun voltooiing naderen. De meeste landen moeten nog een auditstrategie ontwikkelen om meteen na het begin van de uitvoering van de programma's controles te kunnen uitvoeren.

3. ADMINISTRATIEVE CAPACITEIT

Hoewel de meeste landen **wervings- en opleidingsplannen** hebben ontwikkeld in overeenstemming met de verbintenissen die bij de toetredingsonderhandelingen zijn aangegaan, heeft de werving van extra personeel vertraging opgelopen. Over het algemeen hebben de wervingsplannen betrekking op de personeelsbehoefte van de beheers- en betalingsautoriteiten. Niettemin kunnen de behoeften op dit gebied alleen worden ingeschat wanneer een duidelijk besluit is genomen over het aantal bemiddelende organen en hun taak. Bovendien lijkt het erop dat in de landen waar wel bemiddelende organen zijn ingesteld, deze nog steeds onvoldoende personeel hebben voor hun toekomstige taken. Bijzondere aandacht moet worden geschonken aan de versterking van de administratieve capaciteit van regionale en lokale overheden. Tot slot hebben de overheidsdiensten in de meeste gevallen problemen bij het aantrekken *en* vasthouden van gekwalificeerd en gemotiveerd personeel.

Voor de meeste toekomstige operationele programma's zijn de **belangrijkste stappen die projectaanvragen volgen**, vastgesteld. De verantwoordelijkheden van de verschillende bij het selectieproces betrokken actoren moeten nog preciezer worden afgestemd en verder worden verduidelijkt, zodat zij vóór de toetreding volledig operationeel zijn.

Ten aanzien van de **ontwikkeling van richtsnoeren en handboeken** voor hun operationele programma's verkeren alle landen nog in de beginfase. Deze hulpmiddelen zijn essentieel om knowhow op te bouwen binnen een organisatie, en ook om ze minder kwetsbaar te maken voor personeelwisselingen.

4. PROGRAMMERINGSCAPACITEIT

Ondanks enige vertraging bij de **indiening van de programmeringsdocumenten** hebben de toetredende landen op dit gebied aanzienlijke inspanningen geleverd. Bovendien hebben zij in navolging van de aanbevelingen van de Commissie voor een vereenvoudigde aanpak van de programmering gekozen, en hebben zij, in verband met de korte programmeringsperiode tot en met 2006, het aantal operationele programma's, prioriteiten en maatregelen aanzienlijk teruggebracht. Voor de meeste programma's zijn de lokale actoren, economische en sociale partners en andere relevante instellingen op ruime schaal geconsulteerd.

Door moeilijkheden bij de totstandbrenging van een doeltreffende interministeriële coördinatie missen de **programmeringsdocumenten** echter vaak een samenhangend strategisch kader. Dit blijkt uit de potentiële overlappingsen of uit de in onvoldoende mate toegespitste beschrijving van de prioriteiten en maatregelen in veel van de ingediende documenten.

De **vaststelling van indicatoren voor het toezicht** en het opzetten van een **geautomatiseerd systeem voor het verzamelen en uitwisselen van gegevens**, die nodig zijn om aan de eisen op het gebied van beheer, toezicht en evaluatie te voldoen, hebben in de meeste landen ernstige vertraging opgelopen. De termijnen waarbinnen het systeem operationeel moet zijn, lijken vaak onrealistisch, aangezien deze landen momenteel nog steeds bezig zijn het systeem te ontwerpen of een leverancier te contracteren die verantwoordelijk is voor de invoering van een nieuw systeem. In ieder geval moeten de materiële en financiële indicatoren voor het toezicht worden vastgesteld, en moeten de beheersautoriteiten een systeem opzetten dat hen in staat stelt om deze informatie te verzamelen en om voor een adequate evaluatie van de impact van de acties van de Structuurfondsen te zorgen.

5. FINANCIËEL EN BUDGETTAIR BEHEER

Met het oog op het aantal bij het **financieel en budgettair beheer** betrokken instanties, is het oprichten van adequate structuren waarmee een gedegen financieel beheer kan worden gegarandeerd, een complexe en tijdrovende aangelegenheid. Hoewel naar verwachting met ingang van 1 januari 2004 over het algemeen bevredigende regelingen zullen gelden, moeten op sommige gebieden nog enorme inspanningen worden verricht.

Ten aanzien van de **middelenstroom** moet in een aantal landen nog het een en ander worden verduidelijkt inzake de indiening van uitgavenstaten bij de Commissie. Dit is een bepalende factor om ervoor te zorgen dat de uitgaven regelmatig zijn. Indien er twijfel blijft bestaan over de onafhankelijkheid van de betalingsautoriteit en de uitgevoerde controles, zou het kunnen dat de Commissie geen betalingen aan de betrokken lidstaat kan verrichten.

De **eis om een onderscheid te maken tussen de twee soorten controles** voor de Structuurfondsen en het Cohesiefonds, namelijk verificatiecontroles die moeten worden uitgevoerd door de beheerder, en steekproefsgewijze controles die moeten worden uitgevoerd door personeel dat onafhankelijk is van de beheers- en betalingsfunctie, is een essentieel element van het controlekader voor de Fondsen.

De meeste toetredende landen moeten nog de correcte regels en procedures invoeren om ervoor te zorgen dat bewijsstukken worden bewaard, wat een belangrijke eis is voor een controlespoor. Ook ontbreekt informatie over de bepalingen inzake een verklaring bij de afsluiting door een onafhankelijke dienst in een aantal landen.

De situatie ten aanzien van de **bepaling inzake passende gescheiden boekhouding/boekhouding met aparte codes** voor de Structuurfondsen en het Cohesiefonds verschilt. In sommige gevallen blijkt dat er nog vrij veel werk moet worden verzet voordat een bevredigende boekhouding voor de Structuurfondsen en het Cohesiefonds tot stand is gebracht.

6. TOEKOMSTIG PROJECTTRAJECT

De Commissie is van mening dat niet alle toetredende landen rekening hebben gehouden met de moeilijkheid en de complexiteit van de **ontwikkeling van een projecttraject** om ervoor te zorgen dat de per 2004 sterk toegenomen hoeveelheid middelen ten volle wordt benut. Veel voorstellen op het gebied van projectvoorbereiding van de toetredende landen moeten nog verder worden uitgewerkt. De meeste landen hebben geen doelgerichte begrotingen of tijdschema's voor toekomstige projectvoorbereiding. De Commissie is met name bezorgd dat de in dit stadium geplande acties niet voldoende zijn om een volledige absorptie van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds te garanderen.

De Commissie beveelt dan ook sterk aan om de inspanningen op het gebied van **projectvoorbereiding** te versterken, met inbegrip van, waar nodig, het gebruik van specifieke technische bijstand. Terwijl de pretoetredingsmiddelen zoveel mogelijk voor dit doel moeten worden gebruikt, moeten de toetredende landen zelf zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor de projecten nemen; zij moeten ervoor zorgen dat extra middelen, met name voldoende opgeleid personeel, voor dit doel worden ingezet. Alle beschikbare bronnen voor de financiering van projectvoorbereiding moeten worden ingezet. Projectvoorbereiding houdt onder andere in dat de financiële middelen voor de medefinanciering moeten worden gevonden en vrijgemaakt.

Vaststelling van een geschikt projecttraject is slechts een eerste stap in de hele projectcyclus. Uit ervaring die is opgedaan met de pretoetredingsfondsen is gebleken dat de uitvoering van projecten na goedkeuring een belangrijk knelpunt is en dat cruciale fasen in de projectcyclus die in het verleden zwak zijn gebleken, met name overheidsopdrachten, de speciale aandacht van de nationale autoriteiten verdienen.

7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Commissie erkent de aanzienlijke voortgang die de toetredende landen hebben geboekt bij hun voorbereidingen die gericht zijn op een goed en doeltreffend beheer van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds. Er moet echter nog veel worden gedaan. Er zij aan herinnerd dat tijdens de toetredingsonderhandelingen is overeengekomen dat de betrokken landen meteen na de toetreding op 1 januari 2004 in aanmerking komen voor steun voor projecten en uitgaven uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds. Daarom moet alle voor de Structuurfondsen en het

Cohesiefonds relevante wetgeving uiterlijk op 31 december aangepast en volledig omgezet zijn.

Wil de Commissie overeenkomstig de verordeningen communautaire financiering verstrekken, dan moeten de volgende tien punten met spoed worden aangepakt:

- 1) De vertragingen bij de aanpassing en uitvoering van de regels inzake **overheidsopdrachten** verdienen bijzondere aandacht. Een adequate versterking van de instanties en mechanismen die op dit gebied voor de uitvoering zorgen is van het grootste belang. Er moet ten volle gebruik worden gemaakt van technische bijstand om de capaciteit van de nationale overheden verder te versterken.
- 2) De **interministeriële coördinatie** moet worden versterkt. De Commissie is met name bezorgd over de vertragingen bij het volledig en juist definiëren van de institutionele regelingen voor het beheer van de Fondsen, met name ten aanzien van de respectieve taken van de beheersautoriteiten en de bemiddelende instanties. Sommige landen moeten meer informatie verstrekken over de onafhankelijkheid van de certificeringsrol van de betalingsautoriteit.
- 3) Ten aanzien van het **financiële beheer en de financiële controle** zijn de voornaamste zwakke punten: 1) de verwarring tussen de beheerscontroles die de verantwoordelijkheid zijn van de beheersautoriteit of de bemiddelende instanties en de onafhankelijke steekproefsgewijze controles, en 2) het gebrek aan afbakening tussen de functies van de uitvoerende instanties en de controleorganen.
- 4) Adequate **boekhoudsystemen**, die onmisbaar zijn voor een goed financieel beheer, zijn nog niet in alle toetredende landen ingesteld. Dit probleem moet dringend worden aangepakt.
- 5) In verschillende landen heeft de **werving van extra personeel** voor het beheer van de Structuurfondsen vertraging opgelopen. Dit geldt met name voor de bemiddelende instanties en de regionale overheden. Vertraging bij de vaststelling van het aantal bemiddelende instanties en hun taken heeft ook de juiste raming van de benodigde hoeveelheid personeel vertraagd. Verder zal het nog de nodige moeite kosten om op tijd klaar te zijn met werving en opleiding. De toetredende landen worden gestimuleerd om alle mogelijkheden voor de cofinanciering van bepaalde extra administratieve kosten uit de toekomstige middelen voor technische bijstand goed te onderzoeken.
- 6) De doelstelling om de **programmeringsonderhandelingen eind december 2003 af te ronden** moet worden gehandhaafd om vertragingen bij de uitvoering van de Structuurfondsenprogramma's te voorkomen. In dit verband is het van groot belang om de prioriteiten en maatregelen binnen de programma's beter te definiëren, zodat beter aan de behoeften van elk land wordt voldaan en overlappingsen tussen de programma's worden voorkomen.
- 7) De Commissie is met name bezorgd dat de in dit stadium van het **projecttraject** geplande acties niet voldoende zijn om een volledige absorptie van de ruime hoeveelheid financiële middelen voor de Structuurfondsen en het Cohesiefonds in 2004 te garanderen. De Commissie beveelt dan ook sterk aan

om de inspanningen op het gebied van **projectvoorbereiding** te versterken, met inbegrip van, waar nodig, het gebruik van specifieke technische bijstand. Er zij met name aan herinnerd dat de toetredende landen zoveel mogelijk zelf de verantwoordelijkheid voor de projecten moeten nemen.

- 8) De toetredende landen hebben een grote inspanning geleverd om het **partnerschapsprincipe** toe te passen. Tijdens de onderhandelingen en de tenuitvoerlegging moet deze inspanning worden volgehouden, omdat goed partnerschap de doeltreffendheid van de activiteiten van de EU verbetert.
- 9) Bij het opzetten van **toezichtsystemen** zijn aanzienlijke vertragingen opgetreden. Deze kwestie moet met spoed worden aangepakt, omdat de transparante uitvoering van de programma's afhankelijk is van het functioneren van deze systemen en omdat deze systemen een doorslaggevende rol spelen bij de absorptie van de middelen.
- 10) Met het oog op de inspanningen die in verschillende landen geleverd moeten worden om te bereiken dat de overheidsfinanciën betrouwbaar zijn, vormt de voorzichtige planning van het deel **nationale medefinanciering** in verband met de Structuurfondsen en het Cohesiefonds een essentieel onderdeel van de succesvolle tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid in de toetredende landen. Daarom moet de vaststelling van de medefinancieringsbronnen in de projectvoorbereiding worden opgenomen.

Deze tien punten moeten de komende maanden dringend worden aangepakt. De lopende onderhandelingen over de acties in het kader van de Structuurfondsen geven de toetredende landen een unieke kans om de resterende taken op deze tien gebieden aan te pakken.

De Commissie heeft het volste vertrouwen dat de toetredende landen de best mogelijke uitvoeringsomstandigheden zullen scheppen, en de Commissie zal een constructieve partner zijn om ervoor te zorgen dat dit het geval is.