



Brussel, 23.7.2014
COM(2014) 473 final

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

**Zesde verslag inzake economische, sociale en territoriale cohesie: investeren in groei en
werkgelegenheid**

{SWD(2014) 242 final}

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

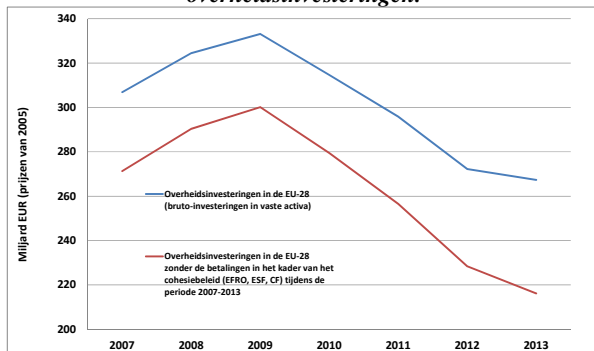
Zesde verslag inzake economische, sociale en territoriale cohesie: investeren in groei en werkgelegenheid

1. INLEIDING

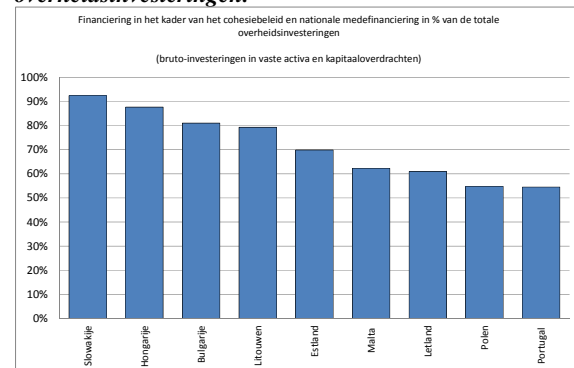
Hoewel de nationale regeringen de afgelopen jaren moesten bezuinigen om hun begroting weer op orde te krijgen en de private financiering opdroogde vanwege de financiële en economische crisis, bleef de financiering uit het Cohesiefonds toestromen naar de lidstaten en de regio's ter ondersteuning van belangrijke investeringen in groei en werkgelegenheid.

De crisis had een ingrijpend effect op de nationale en regionale begrotingen: op alle vlakken van investering waren er minder financiële middelen beschikbaar. In de EU als geheel zijn tussen 2008 en 2013 de overheidsinvesteringen afgenomen met 20 % in reële termen. In Griekenland, Spanje en Ierland bedroeg de afname ongeveer 60 %. In de Midden- en Oost-Europese landen, waar de financiering uit hoofde van het cohesiebeleid een belangrijke rol speelt, namen de overheidsuitgaven af met één derde (gemeten als bruto-investeringen in vaste activa). Zonder het cohesiebeleid zouden de investeringen in de meeste, door de crisis getroffen lidstaten zijn afgenomen met nog eens 50 %. De financiering uit hoofde van het cohesiebeleid vertegenwoordigt momenteel meer dan 60 % van de investeringen in deze landen.

Afbeelding 1: Effect van het cohesiebeleid op de overheidsinvesteringen.



Afbeelding 2: Aandeel van het cohesiebeleid in de overheidsinvesteringen.



De economische crisis heeft een lange trend van geconvergeerde bnp- en werkloosheidscijfers binnen de EU doen omslaan. Met name regio's in Zuid-Europa werden hierdoor getroffen. Ook heeft de crisis geleid tot een toename van de armoede en de sociale uitsluiting. Hierdoor is het weer moeilijker geworden om te voldoen aan de doelstellingen van de Europa 2020-strategie.

Zo is tussen 2007 en 2012 in 210 van de 277 EU-regio's de werkloosheid toegenomen. In vijftig van deze regio's betekende de toename dat het werkloosheidscijfer meer dan verdubbelde. De situatie is met name nijpend voor jongeren: in 2012 bedroeg in ongeveer de helft van de regio's de jeugdwerkloosheid meer dan 20 %. Als gevolg daarvan hebben veel regio's nog niet kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van het hoofdstreefdoel van Europa 2020 van een arbeidsparticipatie van 75 % onder de bevolking tussen 20-64 jaar tegen 2020.

Behalve dat de Commissie en de lidstaten gericht blijven op het verhelpen van de structurele barrières voor ontwikkeling op de lange termijn, hebben ze ook op de crisis gereageerd door de cohesie-investeringen te richten op gebieden waar het effect op de economische activiteit en de werkgelegenheid direct en onmiddellijk zou zijn. Om die reden is meer dan 45 miljard EUR – ofwel 13 % van de totale fondsen – eind 2013 opnieuw toegewezen. Dit opnieuw toewijzen van de fondsen diende ter ondersteuning van maatregelen om de werkloosheid en de sociale uitsluiting in te perken en de investeringen in innovatie en onderzoek en ontwikkeling (O&O), bedrijfsondersteuning, duurzame energie en sociale en educatieve infrastructuur voort te zetten.

Ook heeft de Commissie maatregelen voorgesteld ter verbetering van de liquiditeit voor de lidstaten die het zwaarst door de crisis waren getroffen. De goedkeuring van deze maatregelen door het Europees Parlement en de Raad zorgde voor een reductie van de nationale bijdragen en leidde tot aanvullende vooruitbetalingen ter waarde van 7 miljard EUR. Tevens werd een verdere reductie van de nationale cofinanciering goedgekeurd, in totaal voor een bedrag van 2,1 miljard EUR.

Er is tal van bewijs dat de investeringen uit hoofde van het cohesiebeleid een aanzienlijk effect hebben gesorteerd.

Tussen 2007 en 2012 zijn er met behulp van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) bijna 600 000 banen gecreëerd. Dit is gelijk aan bijna 20 % van het geschatte aantal banen dat in diezelfde periode vanaf het begin van de financiële crisis verloren is gegaan. Dankzij het EFRO is geïnvesteerd in 200 000 projecten voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en 80 000 startende ondernemingen, zijn 22 000 projecten met betrekking tot onderzoek en samenwerking binnen de bedrijfssector gefinancierd, zijn 5 miljoen mensen aangesloten op het breedbandnetwerk en zijn nog eens 5,5 miljoen mensen aangesloten op het afvalwaterzuiveringssysteem. Daarnaast is er met EU-investeringen uit hoofde van het cohesiebeleid 3 000 km aan belangrijke Europese transportnetwerken aangelegd (15 % van het algehele TEN-T-netwerk). Ook is in de minder ontwikkelde lidstaten de hoeveelheid overheidsfinanciering voor O&O verdubbeld.

Tussen 2007 en 2012 hebben 68 miljoen afzonderlijke projectdeelnemers steun gekregen van het Europees Sociaal Fonds (ESF). Er zijn 5,7 miljoen werklozen of niet-werkende mensen met steun van het ESF toegetreden tot de arbeidsmarkt en er zijn bijna 8,6 miljoen kwalificaties behaald met steun van het ESF. Er zijn 400 000 gevallen gerapporteerd van nieuwe startende ondernemingen of mensen die als zelfstandige aan de slag zijn gegaan. Dit alles heeft ertoe bijgedragen dat de daling van het bnp in veel landen is beperkt of dat verdere toenames van de werkloosheid zijn voorkomen.

De effecten van deze investeringen zullen de komende jaren alleen maar toenemen, aangezien de lidstaten tot eind 2015 de tijd hebben om de fondsen uit de programmeringsperiode 2007-2013 te gebruiken en er daarnaast enige vertraging zit tussen het moment waarop de investering wordt gedaan en het moment waarop het effect ervan wordt gemeten.

Met een totale begroting van ruim 450 miljoen EUR (met inbegrip van nationale cofinanciering) voor de programmeringsperiode 2014-2020 blijft het cohesiebeleid het belangrijkste investeringsmiddel van de EU. Het levert de grootste bijdrage aan de ondersteuning van kmo's, O&O en innovatie, onderwijs, de koolstofarme economie, het milieu en bestrijding van werkloosheid en sociale uitsluiting, alsmede aan de ontwikkeling van infrastructuur die EU-burgers verbindt en aan de modernisering van overheidsinstellingen. Deze investeringen, gekoppeld aan structurele hervormingen, spelen een belangrijke rol bij het stimuleren van groei en het scheppen van werkgelegenheid en bij

het verwezenlijken van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie ten aanzien van slimme, duurzame en inclusieve groei.

De uitdaging bestaat erin dat deze middelen op de meest effectieve en efficiënte manier worden gebruikt, zodat ze een optimaal effect sorteren, het herstel wordt bestendig en de EU wordt geholpen beter en concurrerender uit de crisis te voorschijn te komen dan voorheen.

Het nieuwe cohesiebeleid is volledig afgestemd op de Europa 2020-strategie en de hoofddoelstellingen daarvan ten aanzien van werkgelegenheid, onderzoek en ontwikkeling, klimaat en energie, onderwijs en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Tevens is het cohesiebeleid gekoppeld aan het Europees Semester en het EU-proces inzake economisch bestuur. De investeringen uit hoofde van het cohesiebeleid dienen derhalve ook ter ondersteuning van beleidsmaatregelen van de lidstaten in het kader van de geïntegreerde richtsnoeren en de nationale hervormingsprogramma's, evenals om de desbetreffende landenspecifieke aanbevelingen van de Raad ten uitvoer te leggen. De Commissie kan de lidstaten ook vragen om hun partnerschapsovereenkomsten en operationele programma's aan te passen teneinde aan de nieuwe uitdagingen, zoals verwoord in de landenspecifieke aanbevelingen, te voldoen.

In deze mededeling worden de resultaten van de financiering uit hoofde van het cohesiebeleid in de voorgaande programmeringsperiode uiteengezet. De belangrijkste elementen van de hervorming van het cohesiebeleid voor de periode 2014-2020 worden beschreven,¹ alsmede trends die voortvloeien uit de voortdurende programmaonderhandelingen tussen de Commissie en de lidstaten. De mededeling gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie. Hierin worden de sociaal-economische en bestuurlijke problemen waar de lidstaten en regio's voor staan, geanalyseerd, en wordt het effect van het cohesiebeleid en de overheidsinvesteringen op de economische en sociale ongelijkheden beoordeeld.

2. EEN VOORTDUREND EVOLUEREND BELEID: INVESTEREN IN DE CONCURRENTIEPOSITIE VAN REGIO'S OM DE LEVENS VAN MENSEN TE VERBETEREN

In het EU-Verdrag is vastgelegd dat het cohesiebeleid tot doel heeft de economische, sociale en territoriale ongelijkheden te verminderen door specifieke steun te verlenen aan minder ontwikkelde regio's.

Over de jaren heeft het beleid bijgedragen aan verbetering van de levensstandaard en de economische mogelijkheden in EU-regio's. Dit is onder meer gebeurd door verbetering van vaardigheden en arbeidsinzetbaarheid, verbetering van de toegankelijkheid van regio's, ondersteuning van de bestuurlijke capaciteitsopbouw, vestiging van betrekkingen tussen onderzoeksinstellingen, universiteiten en de bedrijfsgemeenschap, en levering van diensten aan kleine en middelgrote ondernemingen. Door de voornaamste drijfveren achter economische groei te steunen, draagt het cohesiebeleid bij aan een snellere groei van de EU-regio's.

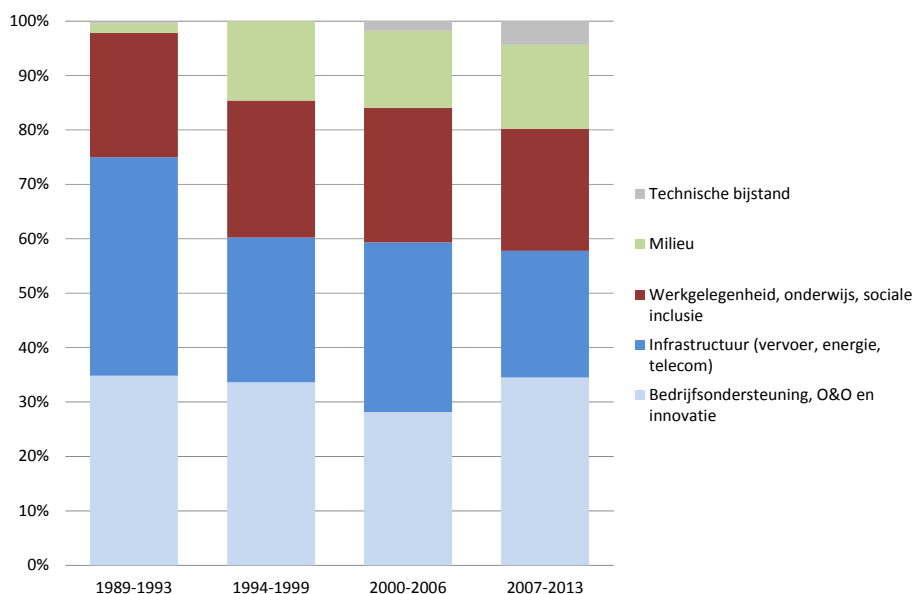
Al blijft het cohesiebeleid trouw aan zijn oorspronkelijke gedachte, het heeft zich niettemin ontwikkeld en verbeterd. In vroegere jaren was het beleid volledig nationaal gericht en werden er vooraf bepaalde projecten in de lidstaten gefinancierd, met weinig Europese invloed. Met de tijd zijn er belangrijke beginselen geïntroduceerd, zoals meerjarige programmering, meer strategische investeringen en grotere betrokkenheid van regionale en lokale partners.

¹ Zie PB L 347 van 20.12.2013.

De bulk van de financiële steun uit hoofde van het beleid was consequent gericht op minder ontwikkelde regio's en lidstaten. Het accent van de investeringen heeft zich echter verschoven van infrastructuur naar ondersteuning van kmo's, innovatie, innovatievere werkgelegenheid en sociale beleidsmaatregelen. Deze koerswijziging is mogelijk gemaakt door de infrastructuurontwikkeling in de lidstaten (zowel de lidstaten die vanaf 2004 zijn toegetreden, als de „oudere” lidstaten), welke is ondersteund vanuit het cohesiebeleid van voorgaande perioden.

Afbeelding 3 geeft weer hoe de samenstelling van de investeringen zich sinds 1989 heeft ontwikkeld.

Afbeelding 3: Samenstelling van de investeringen in minder ontwikkelde regio's uit hoofde van het cohesiebeleid (1989-2013).



In de jaren nadat het beleid was geïntroduceerd en na de uitbreiding van 2004, toen er landen tot de EU toetraden met een duidelijke infrastructurele achterstand, was het aandeel van investeringen in zware infrastructuur (met name transport) aanzienlijk. Vanaf de vestiging van het Cohesiefonds (CF) in de jaren negentig, werden de milieu-investeringen steeds belangrijker en werden lidstaten en regio's geholpen te voldoen aan de EU-richtlijnen en -verordeningen op dit gebied. Investeringen in de productiesector en in kmo's in het bijzonder zijn relatief stabiel gebleven.

Investeringen in mensen (onderwijs, werkgelegenheid en sociale inclusie) zijn in relatieve zin echter licht afgenomen. De rol van het ESF als instrument voor investeringen in menselijk kapitaal is daarentegen aanzienlijk gegroeid, de laatste jaren vooral door de zware gevolgen van de economische crisis voor de arbeidsmarkten van de lidstaten. Een van de nieuwe maatregelen om dit probleem aan te pakken, was het vastleggen van een minimumaandeel (23,1 %) van de begroting van het cohesiebeleid voor het ESF in het regelgevingskader voor 2014-2020. Dit is van belang om het volume te waarborgen van investeringen in menselijk kapitaal, werkgelegenheid, sociale inclusie, hervorming van de overheidsadministratie en institutionele capaciteitsopbouw. Al deze investeringen zijn nodig om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken.

In de periode 2007-2013 bood het cohesiebeleid, met name via het ESF, voor het eerst steun aan de modernisering en hervorming van overheidsadministraties en rechtsstelsels in convergentielanden. Deze steun is gericht op verbetering van het functioneren, de toegankelijkheid en de kwaliteit van overheidsdiensten, bevordering van wetenschappelijk

onderbouwde beleidsvoering en ontwikkeling van beleid in samenspraak met sociale partners en het maatschappelijk middenveld.

Tot slot is het aandeel aan middelen dat bestemd is voor technische ondersteuning sinds de periode 2000-2006 aanzienlijk toegenomen. Dit vormt een weerslag van het enorme belang van goed functionerende instellingen voor een effectief beheer van de programma's binnen het cohesiebeleid.

Doordat investeringen worden toegespitst overeenkomstig niveaus van economische ontwikkeling, heeft het cohesiebeleid zich kunnen aanpassen aan de over de tijd veranderende behoeften van elke regio. De evolutie van het beleid is echter niet zo uitgesproken geweest als men zou kunnen verwachten. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de introductie in 2007-2013 van verplichte toewijzing van een deel van de fondsen aan EU-prioriteiten, een stap voorwaarts betekende. De resultaten zijn echter nog wisselend en de fondsen zijn nog steeds te weinig verspreid.

Ook wordt het steeds duidelijker dat de effectiviteit van het cohesiebeleid afhankelijk is van een gezond macro-economisch beleid, een gunstig bedrijfsklimaat en krachtige instellingen. In sommige gevallen hebben verkeerde beleidsmaatregelen en bestuurlijke en institutionele zwakte afgedaan aan de effectiviteit van de financiering. Ook zijn er nog altijd lacunes als het gaat om de omzetting van EU-wetgeving in nationale wetgeving op vlakken die rechtstreeks gerelateerd zijn aan het cohesiebeleid. Al is er getracht om de strategische, institutionele en bestuurlijke kaders te definiëren, de toepassing ervan geschiedt toch naar goeddunken en blijft onsystematisch.

Tot slot was de tenuitvoerlegging van de fondsen meer gericht op uitgaven en naleving van de beheersvoorschriften dan op verwezenlijking van de doelstellingen. Programmadoelstellingen waren soms vaag, waardoor het lastig was de resultaten te controleren en te evalueren. Het bepalen van doelstellingen is een complex proces en sommige lidstaten hebben doelstellingen bepaald die niet ambitieus genoeg zijn. Dit ging ten koste van het vermogen om de effecten van maatregelen te evalueren en inzicht te krijgen in welke maatregelen het meest doelmatig waren en waarom.

3. HET VERWEZENLIJKEN VAN RESULTATEN VORMT ECHTER DE KERN VAN HET NIEUWE COHESIEBELEID.

De resultaten van de onderhandelingen over hervorming van het cohesiebeleid, die in december 2013 zijn afgerond, zijn gericht op deze tekortkomingen.

De hervorming is primair bedoeld om te komen tot een echt investeringsbeleid. De doelstellingen van het cohesiebeleid zijn in overeenstemming gebracht met de Europa 2020-strategie. Bij het plannen van investeringen is stelselmatig rekening gehouden met de desbetreffende landenspecifieke aanbevelingen. Ook zijn de werkwijzen van het cohesiebeleid hervormd. Daarbij is men uitgegaan van vijf grondgedachten.

3.1. De programma's in het kader van het cohesiebeleid moeten worden uitgevoerd in een gunstig klimaat

Het nieuwe cohesiebeleid is gekoppeld aan het EU-proces inzake economisch bestuur en aan het Europees Semester. Dit is omdat investeringen uit hoofde van het cohesiebeleid niet los kunnen worden gezien van de economische context waarin deze worden gedaan.

Niet-duurzame fiscale of economische beleidsmaatregelen die de effectiviteit van EU-steun tijdens de periode 2014-2020 ondermijnen, dienen te worden vermeden. Daarom kan de

financiering worden opgeschort wanneer een lidstaat niet voldoet aan de aanbevelingen die hij heeft ontvangen in het kader van het EU-proces inzake economisch bestuur.

De doelmatigheid van investeringen mag niet worden ondermijnd door ongezonde beleidsmaatregelen of door regelgevings-, administratieve of institutionele knelpunten. Lidstaten en regio's moeten daarom aan een reeks van voorwaarden voldoen. Deze zijn opgesteld om te zorgen dat de investeringen verankerd zijn in een duidelijk strategisch beleidskader dat een snelle omzetting waarborgt van EU-wetgeving inzake de uitvoering van financiering uit hoofde van het cohesiebeleid, voldoende administratieve capaciteit en naleving van de minimumvereisten ten aanzien van onder meer antidiscriminatie, gendergelijkheid, handicaps, aanbestedingen en staatssteun.

In het bijzonder moet elk investeringsgebied gebaseerd zijn op een duidelijk omschreven strategie. Zolang er bijvoorbeeld geen uitgebreide nationale of regionale vervoersstrategie is, mogen er geen investeringen worden gedaan in transport. Evenzo moeten investeringen op het vlak van O&O en innovatie worden ingebed in een „strategie voor slimme specialisatie”. Daarbij gaat het om het ontwikkelen van een visie, het vaststellen van concurrentievoordelen, het verwoorden van strategische prioriteiten en het inzetten van slimme beleidsmaatregelen met als doel het op kennis gebaseerde ontwikkelingspotentieel van elke regio te optimaliseren. Kort gezegd moeten projecten uitgaan van strategieën en niet andersom.

3.2. De programma's uit hoofde van het cohesiebeleid moeten de middelen concentreren op een klein aantal prioriteiten en de meerwaarde daarvan optimaliseren.

Lidstaten en regio's moeten de financiering concentreren op een beperkt aantal vlakken van EU-relevantie. Een groot deel van het EFRO wordt toegewezen aan de vier prioriteiten die centraal staan binnen de Europa 2020-strategie: innovatie en onderzoek, de digitale agenda, ondersteuning van kmo's en de koolstofarme economie.

De concentratie van het ESF op maximaal vijf investeringsprioriteiten dient ter ondersteuning van de consolidatie van de output en resultaten op Europees niveau. Het zorgt ook voor een duidelijker verband met de Europese werkgelegenheidsstrategie en de geïntegreerde richtsnoeren voor werkgelegenheid. Ten minste 20 % van de begroting van het ESF wordt aangewend voor de ondersteuning van de sociale integratie en de bestrijding van armoede en discriminatie.

Met het oog op de dringende noodzaak om de jeugdwerkloosheid te bestrijden, is het Werkgelegenheidsinitiatief voor jongeren gelanceerd, met een totale begroting van 6 miljard EUR. Het initiatief biedt speciale financiering ter ondersteuning van de uitvoering van de Jongerengarantie in de gehele EU. Op grond hiervan wordt aan alle jongeren passende werkgelegenheid en een opleiding aangeboden binnen vier maanden nadat zij de school hebben verlaten of werkloos zijn geworden. De financiering uit hoofde van het Werkgelegenheidsinitiatief voor jongeren wordt met name gebruikt voor regio's met een bijzonder hoge jeugdwerkloosheid.

Regio's en lidstaten zullen duidelijke keuzen moeten maken ten aanzien van hun doelstellingen. Hierdoor kan een kritische massa aan middelen worden bereikt, zodat een zinvolle effectbeoordeling kan worden gemaakt en investeringen kunnen worden gegarandeerd in die gebieden die een rechtstreeks en onmiddellijk effect hebben op de groei en de werkgelegenheid.

3.3. De programma's in het kader van het cohesiebeleid moeten duidelijke doelstellingen en resultaten definiëren.

Het succes van het cohesiebeleid wordt immers gemeten op basis van de resultaten en het effect ervan. De hervormingen zijn er daarom op gericht te zorgen voor een grotere nadruk op de resultaten door middel van betere prestatie-indicatoren, rapportage en evaluatie.

Bij het ontwerpen van programma's dienen lidstaten en regio's de resultaten te specificeren die zij willen behalen aan het einde van de programmeringsperiode. In de programma's moet worden uiteengezet hoe de voorgestelde maatregelen bijdragen tot de verwezenlijking van deze doelstellingen en moeten prestatie-indicatoren worden vastgesteld, vergezeld van een duidelijke grondslag en streefcijfers, om de vooruitgang te meten. Elk programma moet zijn voorzien van een prestatiekader teneinde de transparantie en verantwoording te vergroten.

Om een extra stimulans te geven, is een bedrag van circa 20 miljard EUR (ofwel 6 % van de begroting van het cohesiebeleid) uitgetrokken. Dit wordt in 2019 toegewezen aan al die programma's waarvan kan worden aangetoond dat ze op schema liggen om hun doelstellingen te verwezenlijken.

3.4. De programma's in het kader van het cohesiebeleid moeten een krachtigere stem geven aan steden.

Steden kunnen een belangrijke rol spelen binnen het cohesiebeleid en de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. Meer dan twee derde van de Europese burgers woont in een stad. Steden zijn productief en innovatief en kunnen het voortouw nemen bij het realiseren van slimme groei. Zij kunnen efficiënter gebruikmaken van hulpbronnen (bv. door het ruimtebeslag, de bodemafdekking en het energieverbruik te minimaliseren) en kunnen bijdragen aan het realiseren van duurzame groei, bijvoorbeeld door middel van groene infrastructuur. Gezien de verschillen in welvaart, de concentratie van sociale uitsluiting en de concentratie van armoede in steden, spelen steden een cruciale rol bij het aanpakken van de uitdaging van inclusieve groei.

Daarom wordt verwacht dat in de periode 2014-2020 ongeveer de helft van de middelen van het EFRO zal worden besteed in de steden. Het nieuwe cohesiebeleid heeft tevens tot doel steden in staat te stellen financiële beleidsmaatregelen op te stellen en uit te voeren, die bijdragen aan de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen. Dit gebeurt door de vaststelling van een minimumbedrag (5 % van het EFRO) voor geïntegreerde investeringen in duurzame stedelijke ontwikkeling, en door te waarborgen dat de steden een centrale rol bij de keuze van projecten spelen.

De Commissie zal ook oproepen doen tot het indienen van voorstellen voor projecten in het kader van het nieuwe programma „Innovatieve acties” ter ondersteuning van steden die bereid zijn nieuwe ideeën uit te testen in een stedelijke ontwikkeling.

3.5. Partners moeten op alle niveaus beter bij de programma's in het kader van het cohesiebeleid worden betrokken.

Het beleidskader voor 2014-2020 gaat uit van de gedachte dat alle partners op nationaal, regionaal en lokaal niveau, met inachtneming van de beginselen van multilevel governance en met inbegrip van de sociale partners en organisaties van het maatschappelijk middenveld, betrokken worden in alle stadia van de programmering. Voor het eerst op EU-niveau voorziet de Europese gedragscode inzake partnerschap² in een blauwdruk voor de lidstaten om deze partners gedurende de hele uitvoering van het programma en tijdens de controle en evaluatie te betrekken bij de ontwikkeling van programma's. Partnerschappen kunnen bijzonder

² Zie de gedelegeerde verordening van de Commissie van 7.1.2014, C(2013) 9651 final.

effectief zijn bij de verwezenlijking van door EU gestuurde lokale ontwikkelingsstrategieën. In de nieuwe verordeningen zijn ook maatregelen ingebouwd voor capaciteitsopbouw bij sociale partners en partners uit het maatschappelijke middenveld.

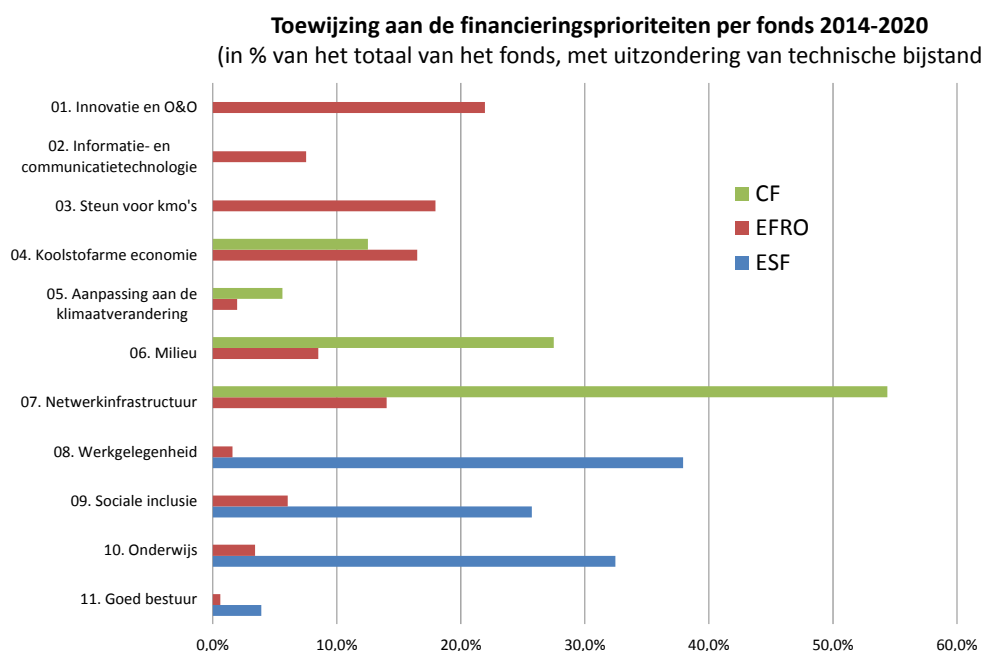
4. VAN THEORIE TOT PRAKTIJK: NIEUW AANWIJZINGEN UIT ONDERHANDELINGEN

Op het moment dat de Commissie deze mededeling aannam, waren reeds alle 28 partnerschapsovereenkomsten (PO's) en ongeveer 150 operationele programma's (OP's) binnen.³ De onderhandelingen met de lidstaten en regio's zijn nog gaande. Daarom is het volgende alleen een indicatie van de mate waarin de belangrijkste aspecten van de hervorming zijn opgenomen in de nieuwe strategieën en programma's.

De beschikbare informatie laat een aantal zeer bemoedigende trends en een aantal uitdagingen zien.

Over het algemeen wordt ongeveer 336 miljard EUR toegewezen aan de nationale en regionale programma's ten behoeve van investeringen in groei en werkgelegenheid. De middelen worden als volgt verdeeld: 187,5 miljard EUR voor het EFRO, 63 miljard EUR voor het Cohesiefonds en 85 miljard EUR voor het ESF. Dit laatste is meer dan de wettelijk vereiste minimale toewijzing aan het ESF van 80 miljard EUR.⁴

Afbeelding 4: Toewijzing aan de financieringsprioriteiten per fonds (2014-2020), in % van het totaal van het fonds.



Ongeveer 124 miljard EUR wordt toegewezen aan O&O en innovatie, ICT, kmo's en de koolstofarme economie. Dit komt neer op een toename met bijna 22 % in vergelijking met 2007-2013. Het merendeel van dit bedrag wordt gefinancierd door het EFRO (116,5 miljard EUR) en de rest door het Cohesiefonds.

³ Vier PO's zijn reeds goedgekeurd door de Commissie.

⁴ De financiële middelen voor de doelstelling van investeren in groei en werkgelegenheid zijn onder meer het EFRO (uitgezonderd steun voor Europese territoriale samenwerking), het ESF en het Cohesiefonds. De cijfers geven de situatie per 1 juni weer en zijn onder voorbehoud van wijzigingen in de context van de programmaonderhandelingen.

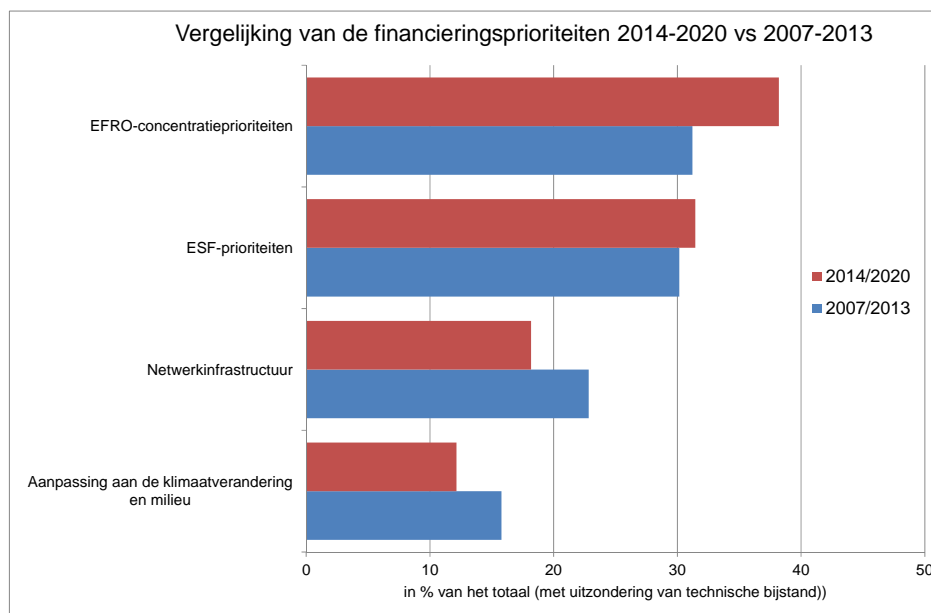
Een bedrag van 98 miljard EUR wordt geïnvesteerd in maatregelen op het gebied van werkgelegenheid, sociale inclusie en onderwijs. Het merendeel van dit bedrag wordt gefinancierd door het ESF: 30,7 miljard EUR van werkgelegenheid, 20,9 miljard EUR voor sociale inclusie en 26,3 miljard EUR voor onderwijs.

Een bedrag van 59 miljard EUR is bestemd voor vervoer en de energie-netwerkinfrastructuur, een daling met 21 % in vergelijking met 2007-2013.

Bijna 4,3 miljard EUR wordt geïnvesteerd in de institutionele capaciteitsopbouw van overheden en de doelmatigheid van overheidsinstellingen en -diensten („goed bestuur”). Dit komt neer op een toename met bijna 72 % in vergelijking met 2007-2013.

De nieuwe programmeringsperiode zorgt dan ook voor een duidelijke verschuiving in termen van financiering van de prioriteiten, afgezet tegen 2007-2013. De lidstaten en regio's investeren meer in de prioriteiten van het EFRO (O&O en innovatie, ICT, kmo's en de koolstofarme economie), en in de prioriteiten van het ESF (werkgelegenheid, sociale inclusie, onderwijs en bestuur). In de plaats daarvan wordt minder geld geïnvesteerd in de netwerk- en milieu-infrastructuur. De daling van de investeringen in infrastructuur is met name duidelijk zichtbaar in de meer ontwikkelde lidstaten.

Afbeelding 5: Toewijzing aan de financieringsprioriteiten 2014-2020, afgezet tegen 2007-2013, als % van het totaal.



De specifieke nadruk die de Commissie heeft gelegd op de koolstofarme economie heeft geleid tot een zichtbare toename van dit soort investeringen: meer dan 38 miljard EUR is gereserveerd voor ondersteuning van de overgang naar een koolstofarme en klimaatbestendige economie. Diverse landen hebben specifiek de nadruk gelegd op energie-efficiëntie of ontwikkeling van duurzame energie. In sommige gevallen moet het verband tussen investeringen en de verwachte resultaten met betrekking tot de klimaatveranderingsdoelstellingen nog meer worden verduidelijkt.

Gelet op de uitdagingen van de hoge werkloosheid en de groei van de armoede, zou binnen sommige PO's de nadruk meer kunnen liggen op inclusieve groei. De Commissie is ook van mening dat de financiering die is toegewezen aan onderwijs op dit moment niet voldoende is voor de uitvoering van de vastgestelde prioriteiten. In sommige PO's werd weinig prioriteit gegeven aan actieve maatregelen ten behoeve van sociale inclusie. Met het oog op betere maatschappelijke resultaten en investeringen die beter inspelen op de maatschappelijke

veranderingen, moet de hervorming van het sociaal beleid beter worden verankerd in de programmering.

Bovendien is in sommige PO's en OP's de relevante informatie met betrekking tot het Werkgelegenheidsinitiatief voor jongeren vrij algemeen en wordt niet uiteengezet hoe dit nieuwe initiatief wordt vormgegeven, en of en hoe het de uitvoering van de Jongerengarantieprogramma's ondersteunt. In sommige programma's moeten de door het Werkgelegenheidsinitiatief voor jongeren ondersteunde maatregelen meer gericht zijn op steun aan het creëren van nieuwe banen.

Ondanks het feit dat er landenspecifieke aanbevelingen zijn inzake de integratie van de Romaminderheid, hebben sommige lidstaten geen specifieke prioriteit voor gemarginaliseerde gemeenschappen, waardoor het moeilijker wordt om te beoordelen hoeveel geld er voor dit beleidsgebied wordt aangewend. Sommige lidstaten besteden onvoldoende aandacht aan de behoeften van deze doelgroep of moeten hun strategie en de logica van hun acties nog nader uitwerken.

Bestuurlijke modernisering en de kwaliteit van de rechtspraak worden beschouwd als belangrijke factoren voor concurrentievermogen en inclusieve groei. Veel lidstaten plannen maatregelen om hun overheidsinstellingen sterker te maken en hun capaciteit te vergroten, met als uiteindelijke doel te zorgen voor effectieve beleidsmaatregelen, betere administratieve diensten, snellere gerechtelijke procedures, grotere transparantie en integriteit van de overheidsinstellingen en meer publieke inspraak in de verschillende fasen van de beleidsvorming. Voor diverse lidstaten waarvan is vastgesteld dat de hervorming van de overheidsinstellingen een uitdaging vormt, geldt echter dat een duidelijke strategie ontbreekt en dat de doelstellingen onvolledig en onduidelijk zijn, terwijl een dergelijke hervorming juist noodzakelijk is om de werkgelegenheid, de groei en het concurrentievermogen te ondersteunen. Bovendien ontbreekt in een aantal van deze lidstaten een duidelijke politieke toezegging om tot een dergelijke hervorming te komen.

Het is duidelijk dat de noodzaak dat lidstaten zich voorbereiden op de investeringen door vooraf aan de voorwaarden te voldoen voor de uitvoering van het programma, ook echt serieus is genomen. Het was echter geen eenvoudig proces en in veel gevallen moet de Commissie nog actieplannen overeenkomen om ervoor te zorgen dat de verplichtingen binnen duidelijk aangegeven termijnen worden nageleefd. Voorwaarden die met name problemen veroorzaakten voor de lidstaten, betreffen gebieden waar de EU-richtlijnen moeten worden omgezet of waar de EU-verordeningen doelmatiger moeten worden toegepast.

Er zijn strategieën voor slimme specialisatie ontworpen op nationaal en regionaal niveau teneinde de economische hervormingen te versnellen en de kenniskloof te verkleinen. Meer nadruk moet worden gelegd op zachte vormen van steun, de ondersteuning van marktgericht onderzoek en de samenwerking met het bedrijfsleven. Voor kmo's bestaat het risico dat de steun te veel gericht is op „business-as-usual”, en niet wordt toegespitst op de behoeften en het groeipotentieel van die kmo's teneinde zo te zorgen voor een groot hefboomeffect en een snelle marktverspreiding.

Sommige lidstaten hebben ook programma's ontworpen die duidelijke verbanden leggen tussen de digitale economie en innovatie. Dit is belangrijk omdat investeringen in hogesnelheidsbreedband en ICT nodig zijn om de specifieke knelpunten te verhelpen en marktgerichte oplossingen te stimuleren. Het is bijvoorbeeld belangrijk dat investeringen in breedband gericht zijn op de volgende generatie netwerken. Zo kan ervoor worden gezorgd dat minder ontwikkelde regio's niet verder achterop raken. De synergieën tussen het cohesiebeleid, Horizon 2020 en de andere EU-programma's zijn ook cruciaal in de context van strategieën voor slimme specialisatie op nationaal en regionaal niveau.

In de periode 2014-2020 krijgen 88 programma's in 16 landen financiering uit verschillende fondsen, waarbij de middelen van het EFRO, het CF en het ESF worden gecombineerd. Naar verwachting wordt hierdoor een geïntegreerde benadering gestimuleerd, waarbij verschillende beleidsvormen, middelen en prioriteiten samenkomen.

Om het beleid doeltreffender en meer resultaatgericht en prestatiegebaseerd te maken, moeten de lidstaten en regio's gedetailleerde doelstellingen en streefcijfers vaststellen. Het is van cruciaal belang dat de doelstellingen van programma's niet te algemeen worden geformuleerd, bijvoorbeeld in de vorm van een groot aantal mogelijke acties om in een later stadium zo veel mogelijk flexibiliteit te hebben bij de selectie van projecten. Dit is een cruciaal punt: als doelstellingen en streefcijfers niet ambitieus en gedetailleerd genoeg zijn, wordt het zeer moeilijk het beleid te evalueren en een zinvol publiek debat erover te houden. Tijdens het onderhandelingsproces besteedt de Commissie dan ook terdege aandacht aan deze risico's.

Partnerschapsovereenkomsten zijn grotendeels opgesteld op basis van een redelijke dialoog met de partners. Er zijn echter aanwijzingen dat in sommige gevallen deze dialoog ontoereikend was, er geen belangrijke partners bij betrokken waren of opmerkingen niet in latere versies van documenten werden weergegeven. De Commissie zal zorgvuldig bekijken in hoeverre de lidstaten de gedragscode inzake partnerschap hebben toegepast, teneinde de daadwerkelijke deelname van de belanghebbenden te waarborgen.

Als laatste, maar daarom niet minder belangrijk, zijn in de nieuwe periode sterk bestuur en sterke coördinatiemechanismen op nationaal en regionaal niveau vereist. Hierdoor kan worden gezorgd voor samenhang tussen de programma's en ondersteuning bij de Europa 2020-doelstellingen en landenspecifieke aanbevelingen, en kunnen overlappingsen en hiaten worden vermeden. Dit is met name van belang met het oog op de algemene toename van het aantal regionale programma's (voor programma's van het ESF bedraagt de toename bijna 60 % in vergelijking met 2007-2013).

5. CONCLUSIE

In 2014-2020 zal op grond van het cohesiebeleid één derde van de EU-begroting worden geïnvesteerd in de ondersteuning van de communautaire doelstellingen van groei en werkgelegenheid en vermindering van de economische en sociale ongelijkheid. Het cohesiebeleid is het grootste investeringsinstrument op EU-niveau voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. Het cohesiebeleid levert de grootste bijdrage op een aantal gebieden, met inbegrip van de steun aan kmo's, O&O en innovatie, investeringen in vaardige en concurrerende werknemers, bestrijding van werkloosheid en sociale uitsluiting, aanpassing aan de klimaatverandering en het milieu.

Economische modellen geven een indicatie van de macro-economische gevolgen. Verwacht wordt bijvoorbeeld dat dankzij het cohesiebeleid het bbp van de belangrijkste begunstigde landen tijdens de periode van uitvoering zal stijgen met gemiddeld 2 %, en de werkgelegenheid met ongeveer 1 %.

De productiviteitsverbeterende effecten van het cohesiebeleid houden echter ook nog aan nadat de programma's officieel zijn afgerond. Naar schatting ligt het bbp in deze landen tegen 2030 meer dan 3 % boven het niveau dat naar verwachting in afwezigheid van het beleid zal worden bereikt. Dit betekent dat in de periode 2014-2030, voor elke euro die wordt besteed in de belangrijkste begunstigde landen, het bbp naar verwachting meer dan drie euro hoger ligt.

Om deze effecten te realiseren is het echter van groot belang dat de lidstaten en regio's hun toezeggingen nakomen ten aanzien van hervormingen en het beleid ook echt gebruiken als een doeltreffend investeringsinstrument. Het resultaat van de lopende onderhandelingen om

deugdelijke strategieën te ontwikkelen, een klein aantal essentiële investeringsprioriteiten te bepalen, ambitieuze doelen te stellen, en te zorgen dat de micro- en macro-economische omstandigheden het effect van de uit hoofde van de cohesiebeleid medegefinancierde investeringen optimaliseren, is derhalve van cruciaal belang.

De Commissie zal in 2017 een eerste voortgangsverslag over de programma's voorleggen aan het Europees Parlement en de Raad. Dit geeft een overzicht van de voortgang die door de lidstaten en regio's is geboekt bij de verwezenlijking van de doelstellingen die in hun programma's zijn gesteld, waarbij zal worden aangegeven of zij al dan niet de beoogde resultaten hebben opgeleverd.