

SPECIAAL VERSLAG Nr. 16/98

over de besteding van de kredieten van de structurele acties gedurende de programmeringsperiode 1994-1999, met inbegrip van de antwoorden van de Commissie

(vastgesteld krachtens artikel 188 C, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag)

(98/C 347/02)

INHOUD

	<i>Paragrafen</i>	<i>Bladzijde</i>
1. Inleiding	1.1	49
2. Samenvatting van de voornaamste opmerkingen	2.1 — 2.9	49
3. Financiële programmering en begrotingsuitvoering van de structurele acties	3.1 — 3.12	50
4. Bestaande informatie over de uitvoering van de structurele acties	4.1 — 4.7	51
5. Begrotingsprocedures van de structurele acties	5.1 — 5.9	52
6. Vertragingen bij de aanwending van de communautaire kredieten met betrekking tot bepaalde vormen van individuele bijstandsverlening	6.1 — 6.53	54
Algemene opmerkingen	6.1 — 6.13	54
Programmering	6.14 — 6.22	56
Financiële trajecten	6.23 — 6.33	57
Inzameling van middelen	6.34 — 6.44	58
Tenuitvoerlegging	6.45 — 6.53	60
7. Conclusie	7.1 — 7.8	61
Tabellen 1 tot 10		63
Antwoorden van de Commissie		83

1. INLEIDING

1.1. Het onderhavige verslag heeft betrekking op de besteding van de communautaire kredieten voor structurele acties van de programmeringsperiode 1994-1999 voor de begrotingsjaren 1994 tot en met 1997. In het bijzonder wordt ingegaan op de besteding van de kredieten met betrekking tot de globale financiering die aan de acties en Structuurfondsen is toegewezen voor de periode 1994-1999, na het besluit van de Europese Raad van Edinburgh van 11 en 12 december 1992 en overeenkomstig de bepalingen van de Toetredingsakte van de drie nieuwe lidstaten. De gevolgen van die besteding van kredieten op toekomstige financieringen worden geanalyseerd in vergelijking met de financiële vooruitzichten. De oorzaken van de onderbesteding van kredieten alsmede de vertragingen die zich bij de aanwending van de financiële toewijzingen hebben voorgedaan, zijn geanalyseerd aan de hand van vragenlijsten die aan de lidstaten werden toegezonden, en aan de hand van bezoeken ter plaatse.

2. SAMENVATTING VAN DE VOORNAAMSTE OPMERKINGEN

2.1. In het algemeen heeft de uitvoering van de programmering van de structurele acties op 31 december 1997 een niveau bereikt dat dicht bij de oorspronkelijke plannen ligt, ondanks de in het begin van de periode geconstateerde vertragingen. Er doen zich echter per gebied en per lidstaat aanzienlijke verschillen voor (zie de paragrafen 3.1 — 3.4).

2.2. Voor 1994 en 1995 is een onderbesteding van de vastleggings- en betalingskredieten geconstateerd. Voor 1996 en 1997 daarentegen lag de besteding van de kredieten van de belangrijkste kredietlijnen, en met name van het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds, dicht bij de 100 %. Ten aanzien van de communautaire initiatieven (C. I.) was de besteding echter aan de lage kant. In 1997 kon de Commissie door het gebrek aan betalingskredieten geen gevolg geven aan de betalingsaanvragen ten belope van ongeveer 1 500 Mio ECU (zie de paragrafen 3.5 — 3.7).

2.3. Om de vertragingen bij de besteding van de vastleggingskredieten van de Structuurfondsen (SF's) in te halen moet in de begroting van 1999 3 171 Mio ECU worden gepland als aanvulling op de aanvankelijk beoogde kredieten in de financiële vooruitzichten, dus ongeveer 2 % van de totale kredieten van de SF's. De geconstateerde onderbesteding van betalingskredieten, met name in het begin van de periode, heeft geleid tot een onnodige opname uit eigen middelen. Een deel van de overschotten van de voorgaande begrotingsjaren vindt hierin zijn oorsprong (zie de paragrafen 3.8 — 3.10).

2.4. De in de financiële vooruitzichten vastgestelde doelstellingen betreffende structurele uitgaven leiden tot jaarlijkse verplichtingen in de communautaire begroting. Een

van de voornaamste zorgen van de Commissie is jaarlijks het niveau van de vastgestelde verplichtingen te bereiken. De technieken die ontwikkeld zijn om te proberen deze formele doelstelling te bereiken vergen een grote inspanning van de kant van de Commissie en de lidstaten, met name wat betreft de wijzigingen van de financieringsplannen. Die plannen worden opgesteld en gewijzigd teneinde als basis te dienen voor de uitvoering van de noodzakelijke verplichtingen (zie de paragrafen 3.11 en 3.12).

2.5. Het gebrek aan actuele en betrouwbare, zowel materiële als financiële, informatie over de uitvoering van de structurele acties op alle niveaus van het beheer (communautair, nationaal en regionaal), maakt het toezicht op die acties moeilijk. Van de in de praktijk geboekte voortgang van acties is men pas in een laat stadium op de hoogte. Bepaalde budgettaire en boekhoudkundige handelwijzen, alsmede een ingewikkeld en slecht beheerd indexeringsstelsel, maken precieze kennis van de situatie nog moeilijker. De pogingen om gemeenschappelijke databases op te zetten zijn mislukt. Daarom zijn de gegevens die door de Commissie in haar jaarrekening en haar financiële balans als niet in de balanstelling opgenomen verplichtingen worden gepresenteerd niet volledig (zie de paragrafen 4.1 — 4.21).

2.6. De onderbestedingen van bepaalde structurele-actielijnen en het gebrek aan kredieten voor andere actielijnen, alsmede de omvang van kredietovermakingen binnen deze begrotingslijnen, maken duidelijk dat een betrouwbare programmering van de uitgaven ontbreekt en dat de procedures voor het ramen van de begroting tekortschieten (zie de paragrafen 5.1 — 5.10).

2.7. De lage bestedingsgraad in het begin van de periode was te verwachten gezien de vertragingen die zich hebben voorgedaan bij de goedkeuring van de rechtsvoorschriften van de CB's en de EPD's, en van de acties tot bijstandsverlening, alsmede van de termijnen voor de tenuitvoerlegging van de acties (zie de paragrafen 6.4 — 6.7).

2.8. Uit de analyse van de acties tot bijstandsverlening met de laagste bestedingsgraad blijkt dat de ermee verbonden vertragingen bij de uitvoering met name samenhangen met een of meer van de volgende feiten of omstandigheden:

- het verschil tussen de communautaire en nationale budgettaire en financiële-uitvoeringsprocedures (zie de paragrafen 6.8 en 6.10);
- wezenlijke elementen van subsidiabiliteit zoals het begrip wettelijke en financiële vastlegging waarvan de toepassing aanleiding geeft tot verwarring (zie paragraaf 6.9);
- moeilijkheden bij de toepassing van de geïntegreerde aanpak (zie de paragrafen 6.11, 6.12, 6.15, 6.16, 6.19 en 6.20);

- zwakke plekken in het financieel en materieel toezicht, alsmede het slecht functioneren van de toezichtscomités (zie de paragrafen 6.13 en 6.29);
- tekortkomingen op het gebied van coördinatie (zie de paragrafen 6.17 en 6.18);
- overlappings van programmeringsperioden (zie paragraaf 6.21);
- vertraging bij de indiening en verwerking van betalingsaanvragen (zie paragrafen 6.32 en 6.33);
- het optimisme van de financieringsplannen, de gebrekkige beoordelingen vooraf van de acties, vooral wat betreft particuliere investeringen, en de duur van de administratieve procedures (zie de paragrafen 6.34 — 6.39, 6.42, 6.50 — 6.52);
- schommelingen van de wisselkoers (zie paragrafen 6.43 en 6.44);
- gebrekkige kennis bij sommige begunstigden van de regels inzake subsidiabiliteit (zie paragraaf 6.45);
- buitengewone omstandigheden (zie paragrafen 6.46 en 6.53).

2.9. De Kamer stelt, gezien het grote aantal programma's en de beperkte middelen waarover de Commissie beschikt, vast dat de Commissie een belangrijke inspanning heeft geleverd wat betreft de programmering, het beheer en de evaluatie van deze programma's. Met behulp van eenvoudigere criteria voor subsidiabiliteit en een duidelijke verdeling van de verantwoordelijkheden binnen het kader van het partnerschap zou de Commissie zich vooral moeten wijden aan beheer dat op elke doelstelling en elk programma is toegesneden — het basisconcept van de hervorming — op alle niveaus (programmering, evaluatie, organisatie, toezicht, controle). Op het niveau van de lidstaten verdienen de inspanningen van de vele beheerders ook uitdrukkelijke vermelding. Desalniettemin zouden de nationale systemen op de vermelde niveaus geconsolideerd moeten worden. Daarnaast zou het functioneren van een aantal toezichtscomités verbeterd moeten worden.

3. FINANCIËLE PROGRAMMERING EN BEGROTINGS-UITVOERING VAN DE STRUCTURELE ACTIES

3.1. De Raad besloot in 1992 een bedrag van 141 471 Mio ECU uit te trekken voor de vastlegging van Structuurfondsen voor de periode 1994 — 1999. Hieraan werd in 1995 4 747 Mio ECU voor de drie nieuwe lidstaten toegevoegd. Er werd eveneens besloten tot een jaarlijkse verdeling van deze bedragen (zie tabel 1). Het ingewikkelde toewijzingsproces van deze middelen per doelstelling, per lidstaat en per communautair initiatief is niet altijd gebaseerd op objectieve criteria, vooral wat

betreft de communautaire initiatieven, waarbij dit proces bovendien veel tijd vergde ⁽¹⁾.

3.2. Op een totaal van 137 634,5 Mio ECU tegen gangbare prijzen die uit hoofde van de CB's van de twaalf oude lidstaten waren uitgetrokken voor de hele periode 1994 — 1999, is tussen 1994 en 1997 83 488,2 Mio ECU, ofwel 60,7 %, toegewezen. Voor de ramingen voor de eerste vier jaar (85 411,4 Mio ECU) is dit cijfer 97,7 %. De omvang van de verrichte betalingen bedraagt 61 995,3 Mio ECU, ofwel 72,6 % van de toegewezen vastleggingen (zie tabel 2). Gelet op de startproblemen en de geplande spreiding van de betalingen kunnen de genoemde percentages als redelijk worden beschouwd. Normaal gesproken wordt namelijk een extra periode van twee jaar toegekend voor de verrichting van de betalingen aan de begunstigden, en de eindverslagen moeten binnen zes maanden na afloop van die periode worden overgelegd.

3.3. Er is een bedrag van 2 285,9 Mio ECU vastgelegd uit hoofde van de CB's van de drie nieuwe lidstaten voor de periode 1995 — 1999, hetgeen 89,8 % van de geprogrammeerde bedragen voor de eerste drie jaren van deze periode vertegenwoordigt. De betalingen bedroegen 1 636 Mio ECU, ofwel 64,3 % van de vastleggingsverplichtingen (zie tabel 3). Een verklaring voor deze lagere percentages kan worden gevonden in het feit dat de lidstaten zich genoodzaakt zagen procedures voor het beheer van de SF's in te voeren.

3.4. De voortgang van de programmering in vergelijking met de oorspronkelijke plannen verschilt per lidstaat. Het percentage van de vastleggingen varieert van 112,6 % tot 71,2 %. Voor wat betreft de reële betalingen variëren de percentages van 90,7 % tot 47,4 %. Wat de doelstellingen betreft, is doelstelling 1 (D1) het meest doeltreffend gebleken (101,3 % aan vastleggingen), terwijl de doelstellingen 5a) (onderdeel visserij) (75,4 %) en 5b) (75,2 %) hierbij achterblijven.

3.5. Op een bedrag van 14 471,1 Mio ECU, dat uit hoofde van de communautaire initiatieven is geprogrammeerd voor de periode 1994 — 1999, en 9 078,6 Mio ECU voor de eerste vier jaar, bedroegen de vastleggingen 7 661,5 Mio ECU, ofwel 84,4 % van het voor deze jaren uitgetrokken totaalbedrag, en de reële betalingen bedroegen 4 165,3 Mio ECU, ofwel 45,9 % (zie tabel 4). De vertragingen bij de goedkeuring van de richtsnoeren en de problemen bij de uitwerking en goedkeuring van een zeer groot aantal van de betrokken programma's zijn de oorzaak van de geconstateerde lage uitvoeringspercentages, met name in het begin van de periode. De Rekenkamer had in haar verslagen van voorgaande jaren al de

⁽¹⁾ De betreffende gegevens staan vermeld in een aantal bijlagen bij het onderhavige verslag, die op aanvraag bij de Europese Rekenkamer te verkrijgen zijn (zie tabel 10).

aandacht gevestigd op de tekortkomingen in het beheer van deze communautaire initiatieven ⁽²⁾.

3.6. De besteding van de vastleggingskredieten varieerde van 91,1 % in 1994 tot 98,4 % in 1996. Wat betreft de betalingskredieten stegen de overeenkomstige percentages van 72,5 % in 1994 en 80,3 % in 1995 naar 98,6 % in 1997. Het lage bestedingspercentage van de betalingskredieten in 1994 en 1995 heeft geleid tot de annulering van een groot aantal hiervan (5 330 Mio ECU in 1994 en 4 425 Mio ECU in 1995) (zie *tabel 5*). In 1997 daarentegen, heeft het gebrek aan kredieten op bepaalde begrotingslijnen, met name het ESF en het EFRO, het onmogelijk gemaakt stortingen van ongeveer 1 500 Mio ECU te verrichten.

3.7. Uit dit overzicht blijkt dat er sprake is van verschillen in de uitvoering van de verschillende structurele acties. Zo vertonen het EFRO en het Cohesiefonds altijd een bestedingsniveau van de vastleggingskredieten van om en nabij de 100 %, terwijl de communautaire initiatieven middelmatige resultaten opleveren, voornamelijk in 1994 en 1997 (respectievelijk 12,9 en 61,4 %). Voor wat betreft de betalingskredieten van het Cohesiefonds was het bestedingsniveau 52,5 % in 1994 en in 1995, 1996 en 1997 bedroeg dit bijna 100 %. Het EFRO en het ESF hebben bijna het totaal van hun kredieten in 1996 en 1997 besteed, terwijl ze in 1994 en 1995, samen met de communautaire initiatieven, de oorzaak waren van de meeste kredietannuleringen.

3.8. De financiële vooruitzichten zijn aan de uitvoeringsvoorwaarden van de structurele acties aangepast. Die aanpassingen hebben, eventuele onderbestedingen in 1998 buiten beschouwing gelaten, geleid tot verschuivingen van ongeveer 3 171 en 118 Mio ECU aan kredieten voor vastlegging naar het begrotingsjaar 1999 uit hoofde van respectievelijk de SF's en het Cohesiefonds. Voor wat betreft de betalingskredieten zijn de totale effecten in de orde van 1 405 Mio ECU voor het begrotingsjaar 1999 (zie de *tabellen 6 en 7*). Gelet op de vastgestelde maxima in het kader van het systeem voor eigen middelen en het interinstitutioneel akkoord over de begrotingsdiscipline, kunnen de noodzakelijke kredieten worden opgenomen in de begroting van 1999.

3.9. Voor alle doelstellingen van de SF's vertegenwoordigt de verhouding betalingen ten opzichte van vastleggingen 74,2 %, terwijl die verhouding bij de communautaire initiatieven slechts 54,4 % bedraagt. Die verhouding varieert per lidstaat en ligt voor alle SF's tussen 88,4 % voor Ierland en 57,4 % voor Italië ⁽¹⁾.

3.10. De vergelijkende analyse van de begrotingsuitvoering met de jaarlijkse ramingen laat zien dat in 1994 voor bepaalde landen en doelstellingen geen sprake is van

vastleggingen en betalingen, hetgeen een gevolg is van het feit dat er nog geen bijstandsverlening was vastgesteld. Dit gold met name voor doelstelling 2 (D2) in Spanje, het enige land dat niet voor de formule van de EPD's had gekozen, of voor doelstelling 5b (D5b) in België. De bij de betalingen geconstateerde vertragingen in het begin van de periode konden in 1996 en 1997 worden ingelopen. Zo zijn bijvoorbeeld de cumulatieve betalingen in vergelijking met de ramingen van 51,7 % in 1994 naar 77 % in 1997 gestegen voor wat betreft D1, van 44,7 % naar 65,6 % voor wat betreft D2 en van 34,5 % naar 55 % voor wat betreft D5b. Wat Italië en D1 betreft, is dit percentage van 18,6 % naar 55,5 % gestegen ⁽¹⁾.

3.11. Voor alle acties tot bijstandsverlening in het kader van D2 voor de periode 1994 — 1996 zijn de oorspronkelijke financieringsplannen bijgesteld, hetgeen heeft geleid tot het concentreren van de acties in het laatste jaar (zie *tabel 8*), alsmede tot de overboeking van belangrijke bedragen van de Structuurfondsen naar de periode 1997 — 1999 ⁽¹⁾.

3.12. De communautaire regels voor financieel beheer zijn niet van dien aard dat een duidelijk en rechtstreeks verband wordt gelegd tussen de vastleggingen en betalingen enerzijds en de voortgang van de bijstandsacties anderzijds, op willekeurig welk niveau (beheerders, begunstigen of uiteindelijke begunstigen) ⁽³⁾. Aan de ene kant kan de vastlegging voor de hele periode plaatsvinden op het moment waarop het besluit is goedgekeurd, tenminste als de toegekende communautaire steun niet hoger is dan 40 Mio ECU. Aan de andere kant hangen de verrichte uitgaven en de overgemaakte communautaire kredieten steeds meer met elkaar samen. De herschikking van financieringsplannen leidt ertoe dat nieuwe stortingen worden verricht ondanks het feit dat de voortgang van de acties tot bijstandsverlening gering is. Voor bepaalde acties kunnen de vastleggingen en zelfs de betalingen tijdelijk hoger liggen dan geraamd, omdat de betreffende aanpassingen pas bij de eerste financiële verrichting na een wijziging worden uitgevoerd. Tot slot beperken de buitensporige vertragingen in de voortgang van financiële informatie des te meer de betekenis ervan waar het gaat om de reële situatie van de acties tot bijstandsverlening. Voor wat betreft de situatie op 31 december 1997 van de verrichte overmakingen op nationaal, regionaal en lokaal niveau aan de uiteindelijke begunstigen, kan er, gezien de tekortkomingen en de vertragingen bij de systemen voor toezicht op informatie, geen precieze informatie worden verstrekt.

4. BESTAANDE INFORMATIE OVER DE UITVOERING VAN DE STRUCTURELE ACTIES

4.1. De analyse van de structurele acties wordt bemoeilijkt door lacunes op het gebied van de bijwerking en

⁽²⁾ Zie het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 1995 — KMO, Leader en Adapt; jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 1994 — Interreg.

⁽³⁾ Het gaat hierbij bijvoorbeeld om uitvoerders van acties die onder eindbegunstigen of ondernemingen vallen die binnen bepaalde stelsels bijstandgerechtigd zijn.

betrouwbaarheid van de daarvoor benodigde informatie. Deze tekortkomingen, die zich op verschillende niveaus voordoen (communautair, nationaal en regionaal), hebben met name betrekking op de ontwikkeling van de programmering en de kennis over de uitvoering ter plaatse van de acties tot bijstandsverlening. Een totaal-overzicht van de situatie van de programmering van de structurele acties gedurende een gegeven periode ontbreekt.

4.2. Op verzoek van de Kamer ⁽⁴⁾ ging de Commissie in 1996 in haar jaarrekening en balans van start met het verstrekken van informatie over meerjarige verplichtingen die verband houden met de structurele acties in de vorm van niet in de balansstelling opgenomen verbintenissen. De gegevens die voor het boekjaar 1997 zijn gepresenteerd blijken echter nog steeds onvolledig te zijn ⁽⁵⁾. Immers werken de diensten van de Commissie aan een overzicht van de niet in de balansstelling opgenomen verbintenissen op basis van de volgens de financiële vooruitzichten vastgestelde toewijzing van de SF's, waarbij de cumulatieve vastleggingen in mindering worden gebracht. Ten gevolge hiervan kan geen onderscheid gemaakt worden tussen de bedragen die overeenkomen met reeds bestaande wettelijke verplichtingen op basis van reeds genomen besluiten, en de nog toe te wijzen bedragen. In 1998 is voor het eerst informatie over het Cohesiefonds verstrekt.

4.3. De handelwijzen van de Commissie ten aanzien van de vastleggingen in jaartranches variëren per betrokken dienst. Bij die handelwijzen gaat het er met name om dat de vastleggingen na herprogrammering niet worden aangepast, en de betalingen onder de oudste vastleggingen worden geboekt ⁽⁶⁾. Hierdoor is controle moeilijk, hetgeen leidt tot een situatie waarin de acties tot bijstandsverlening op onnatuurlijke wijze worden verdeeld in jaarperiodiciteiten, en vervolgens wordt dat tijdsverband bij de uitvoering ervan vergeten.

4.4. In haar conclusie van advies 4/97 ⁽⁷⁾, raadde de Kamer aan ervan af te zien betalingsverplichtingen voor structurele acties in jaartranches aan te gaan, want deze vastlegging in jaartranches „is onregelmatig; uit het oog wordt verloren dat bij meerjarige acties met gesplitste kredieten door middel van betalingskredieten moet kunnen worden gezorgd voor de naleving van de budgettaire jaarperiodiciteit en voor de regelmatigheid van de uitgegeven bedragen in elk begrotingsjaar”.

⁽⁴⁾ Zie het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1994, paragrafen 5.7 en 5.113.

⁽⁵⁾ Zie hoofdstuk 8, paragraaf 8.58 van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 1997, betreffende de DAS.

⁽⁶⁾ Zie het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1996, hoofdstuk 21, paragraaf 21.4. — DAS-verslag 95, deel I, paragrafen 3.34 — 3.35.

⁽⁷⁾ Advies nr. 4/97 van de Europese Rekenkamer over het voorstel voor een verordening (Euratom, EGKS, EG) van de Raad tot wijziging van het Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen, paragraaf 2.15 van de bijlage.

4.5. De betalingsverplichting per tranche, zoals bepaald door de regelgeving voor de Structuurfondsen, vormt een bewuste uitzondering op de algemene bepalingen die in het Financieel Reglement zijn vastgelegd. Deze betalingsverplichting per tranche houdt de huidige paradoxale situatie in stand waarin de doelstelling voor de uitgaven wordt vastgesteld in termen van jaarlijkse communautaire begrotingsverplichtingen. De aldus omschreven doelstellingen worden in werkelijkheid *de facto* vanaf het begin van de periode ondermijnd, wanneer de programma's worden vastgesteld, aangezien dan de totale kosten van de wettelijke door de Gemeenschap aangegane verbintenissen worden vastgesteld. Deze kosten zelf waren reeds omschreven in het kader van de financiële vooruitzichten en de basisverordening. Van dat ogenblik af bestaat de rol van de beheersinstanties uit de formalisering van deze situatie via de begrotingsverplichting, die zich beperkt tot eenvoudige boekingen. Niettemin leiden het aantal verrichtingen, de ingewikkeldheid van de berekeningen die noodzakelijk zijn voor de jaarperiodiciteit van de verrichtingen en de logge procedures voor wijziging van de financieringsplannen van de acties, ertoe dat de betrokken diensten van de Commissie en de lidstaten er een aanzienlijk deel van hun middelen aan moeten wijden.

4.6. Deze verrichtingen vinden gedurende de hele looptijd van de programma's plaats, maar worden van groter belang tegen het einde van iedere programmeringsperiode, waarin het grootste deel van de financieringsplannen wordt herschikt. Dit verschijnsel, dat tijdens de periode 1994 — 1996 — doelstelling 2 — werd geconstateerd, zal zich in 1999 opnieuw voordoen uitsluitend om het totaal van de uitgetrokken financieringen te kunnen vastleggen.

4.7. Door de spreiding van het beheer van de structurele acties over verschillende diensten van de Commissie is het moeilijk inzicht te krijgen in de situatie van deze acties in het algemeen. Binnen elke dienst zijn databases opgezet, zonder dat er sprake is van een onderlinge verbinding die het mogelijk maakt informatie op elkaar af te stemmen en met elkaar te vergelijken. Deze databases hebben voornamelijk ten doel toezicht te houden op de begrotingsuitvoering van de binnen iedere dienst beheerde acties tot bijstandsverlening. Het nut hiervan voor een toezicht op het geheel is dan ook erg relatief. De ARINCO-database biedt het voordeel voor alle SF's te zijn bedoeld, maar het gebrek aan basisinformatie, de slechte kwaliteit van de beschikbare gegevens, alsmede het feit dat deze database niet regelmatig wordt bijwerkt, hebben dit instrument inefficiënt gemaakt.

5. BEGROTINGSPROCEDURES VAN DE STRUCTURELE ACTIES

5.1. De begrotingsuitvoering van de vastleggings- en betalingskredieten is gedetailleerd geanalyseerd ⁽¹⁾. Niet alleen is gekeken naar de overmakingen stricto sensu, maar ook naar de „verschuivingen” van de binnen een begrotingspost verrichte kredieten. Wat de communau-

taire initiatieven betreft, is voor elk van deze initiatieven of van onderdelen ervan één begrotingspost gecreëerd. De steun wordt echter toegekend uit hoofde van het EFRO, het ESF, het EOGFL-Oriëntatie, of het FIOV, zonder dat dit tot uiting komt in de begroting. Bij de uitvoering van de betrokken posten door de communautaire initiatieven, worden interne toewijzingen verricht door de ordonnateur die verantwoordelijk is voor het beheer van elk fonds. De „verschuivingen” bestaan uit aanpassingen tussen de verschillende SF's binnen de communautaire initiatieven.

5.2. De omvang van de overmakingen en „verschuivingen” van kredieten, die ieder jaar zowel aan vastleggingen als aan betalingen enkele miljarden ecu vertegenwoordigen en die betrekking hebben op bijna alle posten, toont aan dat de begrotingsramingen weinig nauwkeurig zijn. Aanzienlijke onderbestedingen van kredieten konden door overbestedingen van kredieten elders worden gecompenseerd. Wat de betalingskredieten van de EFRO-doelstelling 2 betreft, valt bijvoorbeeld te constateren dat in 1996 een negatieve overmaking van 584,5 Mio ECU (33 %) en in 1997 een positieve overmaking van 874,6 Mio ECU (48 %) heeft plaatsgevonden.

5.3. Verscheidene omstandigheden kunnen die situatie verklaren. In de ramingen met betrekking tot de vastleggingskredieten worden in het algemeen de jaarlijkse doelstellingen opgenomen die in het kader van de financiële vooruitzichten zijn vastgesteld. De onderverdeling van deze kredieten per begrotingslijn wordt verricht op basis van de financieringsplannen van de CB's en de EPD's.

5.4. De ramingen met betrekking tot de betalingskredieten worden opgesteld door percentages die worden berekend naar gelang van de theoretische en historische ontwikkeling van de betalingen, toe te passen op de jaarlijkse vastleggingskredieten en op de nog te verrekenen bedragen.

5.5. De kredietramingen worden aan het begin van het voorgaande begrotingsjaar opgesteld door de diensten van de Commissie. De oorspronkelijke opnemings van de kredieten in de begroting en de uitsplitsing ervan per begrotingspost zijn ruwe schattingen; reeds vanaf het begin van de begrotingsperiode is bekend dat zij weinig realistisch zijn. Tot 1998 zijn er geen nota's van wijzigingen of voorontwerpen van aanvullende en gewijzigde begroting opgesteld om rekening te houden met de reële ontwikkeling van de acties tot bijstandsverlening en de voortdurende wijzigingen van de financieringsplannen. De Commissie corrigeert deze situatie door middel van overschrijvingen.

5.6. In 1994 is gebleken dat, gezien de late goedkeuring door de Commissie van de richtsnoeren met betrekking tot de communautaire initiatieven, de meerderheid van de programma's niet in de loop van het jaar kon worden goedgekeurd. Toch werden er uit de reserve overschrijvingen verricht ten gunste van de begrotingsposten van de communautaire initiatieven (hoofdstuk B0-40 van de

begroting). Deze bleken nutteloos te zijn, omdat aan het einde van het begrotingsjaar 1994 het uitvoeringspercentage slechts 12,9 % aan vastleggingen en 41,2 % aan betalingen bedroeg. De noodzaak om deze bedragen, waarvan men bij voorbaat wist dat ze niet konden worden vrijgemaakt, te budgetteren, is door de Commissie gerechtvaardigd als een noodzakelijke fase om niet-aangewende toewijzingen over te schrijven naar volgende jaren, overeenkomstig paragraaf 10.2 van het interinstitutioneel akkoord over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure.

5.7. De jaarlijks opgestelde financieringsplannen voor acties tot bijstandsverlening omvatten de bedragen die voor de hele periode in de vorm van vastleggingen zijn uitgetrokken. Men zou dan ook kunnen denken dat de cijfers die in deze plannen voorkomen, ramingen inzake de vastlegging van acties weergeven. De herziene plannen bevatten evenwel, wanneer wijzigingen zijn aangebracht, de reële uitgaven van voorgaande jaren, alsmede nieuwe plannen voor de komende jaren. Ze zijn derhalve hybride van aard en bestaan in werkelijkheid noch uit vastleggingen, noch uit betalingen, maar uit een mengeling van deze twee categorieën van verrichtingen. Aldus worden de laatste jaren van de subsidiabiliteitsperiode van de vastleggingen kunstmatig opgedreven, want zij bevatten ramingen van betalingen die in de lidstaat kunnen worden verricht gedurende twee extra niet in de financieringsplannen opgenomen jaren. Bijgevolg wordt het nut van deze plannen beperkt. Toch vormen zij een belangrijk element bij de opstelling van het voorontwerp van de begroting.

5.8. De indexeringsmethode van de SF's werd voor de periode 1994 — 1999 versoepeld⁽⁸⁾. De door de indexerings van ieder CB, EPD en communautair initiatief extra gegenereerde middelen moeten uiterlijk aan het begin van ieder jaar door de diensten van de Commissie worden berekend door het indexeringspercentage voor het betreffende jaar toe te passen op de jaarperiodiciteiten betreffende datzelfde jaar en de volgende jaren. Deze middelen kunnen worden aangewend voor de verhoging van de bestaande communautaire bijstandsverlening en/of de financiering van nieuwe acties. De toezichtcomités stellen de toewijzingen voor die door de Commissie worden vastgelegd.

5.9. In de praktijk en gelet op de vertragingen in iedere fase van deze procedure, werden uit de indexerings voortkomende middelen niet vrijgemaakt en zijn dus virtueel gebleven in afwachting van een formele beschikking van de Commissie, zonder te worden weergegeven in de boeken. De van de periode 1994 — 1996 naar die van 1997 — 1999 overgedragen middelen in het kader van

⁽⁸⁾ Verordening (EG) nr. 402/94 van de Commissie van 23 februari 1994 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1866/90 tot regeling van het gebruik van de ecu bij de besteding van de middelen van de Structuurfondsen.

D2 werden bijvoorbeeld pas vrijgemaakt toen in 1997 en 1998 de besluiten voor steunverlening werden genomen. Die situatie maakt kennis inzake de stand van zaken van de programmering nog moeilijker.

6. VERTRAGING BIJ DE AANWENDING VAN COMMUNAUTAIRE KREDIETEN MET BETREKKING TOT BEPAALDE VORMEN VAN INDIVIDUELE BIJSTANDSVERLENING

Algemene opmerkingen

6.1. In het kader van dit onderzoek zijn de verschillende redenen die ten grondslag kunnen liggen aan de vertragingen bij de aanwending van communautaire kredieten — die hieronder zijn ondergebracht in de categorieën programmering, financiële trajecten, vrijmaking van middelen en tenuitvoerlegging —, geanalyseerd op basis van de beschikbare documenten, met name de uitvoerings- en evaluatieverslagen, alsmede de verslagen van de toezichtcomités. Dit onderzoek werd aangevuld met controlebezoeken in de lidstaten en een aan geselecteerde beheerders geadresseerde vragenlijst. *Tabel 9* geeft een samenvatting van de ontvangen antwoorden. Voor de opstelling van deze vragenlijst zijn alle werkelijke oorzaken van onderbesteding van kredieten geïnventariseerd en zijn een veertigtal daaruit geselecteerd. Oorzaken van structurele aard, zoals het grote aantal bijstandsacties of vertragingen bij de goedkeuring van de CP's, zijn daarbij buiten beschouwing gelaten. De vragenlijst is gericht aan de beheerders van de 31 bijstandsacties die mede door het EPRO zijn gefinancierd, onder D1 en D6 vallen, en op 31 december 1996 (halverwege de periode van uitvoering) de laagste bestedingsgraad van alle SF's aangaven⁽⁹⁾. Er zij op gewezen dat de vragenlijst derhalve gericht is aan een speciale subgroep en dat de antwoorden niet naar alle bijstandsacties geëxtrapoleerd kunnen worden. Ofschoon de op deze wijze onderzochte programma's niet representatief zijn voor alle programma's, is de enquête toch nuttig omdat het de moeilijkheden signaleert die zich voordoen bij de aanwending van de kredieten.

6.2. De meerderheid van de beheerders die de vragenlijst hebben ingevuld gaf aan dat de vertragingen bij de goedkeuring van de CB's en de EPD's de voornaamste oorzaak van de lage bestedingspercentages van de communautaire kredieten waren. De regelgevingsteksten met

betrekking tot de SF's voor de programmeringsperiode 1994 — 1999 werden pas in juli 1993 vastgelegd⁽¹⁰⁾, waardoor het moeilijk was op 1 januari 1994 met de acties tot bijstandsverlening van start te gaan. Men had dan ook maar vijf maanden de tijd om het partnerschap in te voeren, dit uit te werken en aan de Commissie de plannen uit hoofde van de verschillende doelstellingen voor te leggen⁽¹¹⁾, de besluiten betreffende de CB's of eventueel de EPD's op te stellen en vast te leggen, de adequate beoordelingen vooraf te verrichten, en de aanvragen voor toewijzingen voor te leggen en goed te keuren. Overigens konden de plannen uit hoofde van D2 en D5b pas worden opgesteld nadat de lijsten met in aanmerking komende gebieden waren vastgesteld, hetgeen door de Commissie pas op respectievelijk 20 en 26 januari 1994 werd gedaan⁽¹²⁾.

6.3. De coördinatieverordening voorzag, behoudens een met de lidstaat getroffen afwijkende regeling, in een termijn van drie maanden na het van kracht worden van de verordening (3 augustus 1993) of na de vaststelling van lijsten met in aanmerking komende gebieden, voor het voorleggen van overeenkomstige plannen, en een termijn van zes maanden na ontvangst van deze plannen, voor het vastleggen van beschikkingen van de Commissie ter goedkeuring van de CB's. Uiteindelijk werden de CB's en de EPD's van D1 in de zomer van 1994 goedgekeurd en die van D2 in december 1994. Achteraf moesten de CB's via de goedkeuring van OP's, van globale subsidies en van afzonderlijke projecten worden geconcretiseerd. Dit proces kon niet, zoals wenselijk zou zijn geweest, in 1994 worden afgerond.

6.4. Bovendien vereiste dezelfde coördinatieverordening⁽¹³⁾ van de Commissie en de lidstaten dat zij ervoor zorgden dat maatregelen waarmee ten minste twee derde van de bijstand van de Fondsen voor het eerste jaar van het communautaire bestek gemoeid is, binnen twee maanden na de vaststelling van de beschikking over het communautaire bestek door de Commissie worden goedgekeurd. Dat was niet het geval, met name voor wat betreft D1 in Italië en D2 in Spanje.

6.5. Overigens waren op 31 december 1997 de aanzienlijke bedragen van de geraamde financieringen, waaraan de resultaten van de indexering werden toegevoegd, nog niet verdeeld. Voor wat betreft de periode 1997 — 1999 van D2, waarvoor de vertragingen bij de goedkeuring van de verordeningen niet als rechtvaardiging kunnen worden aangedragen, werden de verschillende besluiten voor steunverlening pas in 1998 goedgekeurd.

⁽⁹⁾ Er zijn 54 antwoorden op de vragenlijst ontvangen. Dat aantal is hoger dan de 31 geselecteerde vormen van bijstandsverlening, want voor bepaalde vormen van bijstandsverlening hadden meerdere partners afzonderlijk geantwoord. D1 werd in aanmerking genomen vanwege het belang ervan (deze vertegenwoordigt meer dan twee derde van de totale financiering van de SF) en van wege de deelname van alle Fondsen. D6 werd geselecteerd vanwege de overeenstemming met D1. De analyse van D2 werd verricht aan de hand van dossiers.

⁽¹⁰⁾ Verordeningen (EEG) nr. 2080/93, (EEG) nr. 2081/93, (EEG) nr. 2082/93, (EEG) nr. 2083/93, (EEG) nr. 2084/93, (EEG) nr. 2085/93 van 20 juli 1993 (PB L 193 van 31.7.1993).

⁽¹¹⁾ Plannen voor regionale ontwikkeling (D1); plannen voor regionale en sociale omschakeling (D2); plannen voor plattelandsontwikkeling (D5b); plannen uit hoofde van doelstellingen 3 en 4.

⁽¹²⁾ Beschikkingen 94/169/EG en 94/197/EG van de Commissie.

⁽¹³⁾ Artikel 10, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 4253/88.

6.6. De logheid van zowel de communautaire als de nationale procedures die zijn ingesteld om de naleving van communautaire regels te waarborgen, wordt door een meerderheid van beheerders als een andere belangrijke oorzaak van de vertragingen bij de aanwending van de communautaire kredieten beschouwd.

6.7. De verenigbaarheid van de nationale procedures voor de begrotingsuitvoering met het beheer van communautaire kredieten, die met de uitvoering van meerjarenprogramma's samenhangen, kan de oorzaak van extra vertraging zijn. Zo worden, als het beheer van de uitgaven niet afhankelijk is van de vraag waar de middelen vandaan komen, de trage procedures voor begrotingsuitvoering, die samenhangen met de communautaire medefinanciering, niet belangrijk gevonden bij de vertragingen. Als daarentegen nieuwe procedures moeten worden toegevoegd, of als aparte dossiers voor het beheer van communautaire kredieten en nationale tegenwaardekredieten moeten worden aangelegd, beschouwen de beheerders deze factor als belangrijk tot zeer belangrijk. Dikwijls gaat de integratie van de communautaire kredieten in de nationale procedures voor de begrotingsuitvoering gepaard met langdurige administratieve procedures, hetgeen een snelle en flexibele voortgang van de acties tot bijstandsverlening in de weg staat. Wanneer deze integratie per programma plaatsvindt, moeten er tijdens de tenuitvoerlegging ervan verschillende afzonderlijke begrotings- en boekhoudkundige handelingen worden verricht.

6.8. De bepalingen inzake de financiële uitvoering van de meerjarige acties tot bijstandsverlening van de SF's worden gebaseerd op de communautaire procedures voor de begrotingsuitvoering van de gesplitste kredieten. Er doen zich, zowel op communautair als op nationaal niveau, gelijktijdig twee fasen voor: de ene om de vastleggingen te realiseren, en de andere om de betalingen uit te voeren. Van dat begrip van meerjarige vastlegging is zeer vaak geen sprake in de begrotingsprocedures die in de lidstaten door de overheidsinstanties en de ondernemingen worden toegepast.

6.9. Het begrip van wettelijke en financiële vastlegging op nationaal niveau, alsmede de vaststelling van het moment waarop deze werd uitgevoerd, zijn wezenlijke elementen om te bepalen of een lidstaat in aanmerking komt voor de toewijzing⁽¹⁴⁾. Het vaststellen van deze datum vormt een uiterst belangrijk probleem voor de beheerders, dat in de praktijk moeilijk kan worden opgelost, en geeft aanleiding tot onzekerheid. In bepaalde gevallen werden nieuwe procedures ingevoerd om de

onzekerheid over de vastleggingsdatum weg te nemen. In andere gevallen blijven de discussies binnen de lidstaat en met de Commissie voortduren. Die situatie leidt tot soms tegengestelde oplossingen, die uiteindelijk meer afhangen van de betrokken beheerders dan van duidelijk opgestelde procedures: sommigen verwerpen de uitgaven als ze ook maar enigszins twijfelen of een lidstaat voor steun in aanmerking komt: anderen handhaven alle uitgaven, en laten op die manier de verdeling van de subsidiabele en niet-subsidiabele uitgaven over aan controles die eventueel later plaatsvinden.

6.10. Het begin van de periode waarin een lidstaat voor een programma in aanmerking kan komen, komt overeen met de datum waarop de eerste betalingen kunnen worden verricht. Door een begindatum voor de vastlegging van de uitgaven vast te stellen zou derhalve gegarandeerd kunnen worden dat de medefinanciering nieuwe acties betreft en niet reeds lopende of voltooide acties. Voor wat betreft de vastleggingen is er alleen een einddatum vastgesteld, die zo de realisatie van de uitgaven aan het einde van de periode sneller en gemakkelijker maakt. De bepalingen inzake de financiële uitvoering zouden dichter bij de procedures van de lidstaten moeten liggen en niet moeten afwijken van de doelstellingen voor een aanpak per programma.

6.11. De medefinanciering van bestaande dan wel nieuwe structurele acties is wat betreft het vermogen om communautaire kredieten op te nemen niet helemaal neutraal. Als de SF's bestaande acties medefinancieren, wordt er snel vooruitgang geboekt; het komt zelfs voor dat de SF's al verrichte uitgaven terugstorten. Als de SF's echter nieuwe acties medefinancieren, wordt er veel trager vooruitgang geboekt, gezien de noodzaak alle uitvoeringsprocedures van start te doen gaan.

6.12. De problemen met betrekking tot de coördinatie van een groot aantal communautaire en nationale beheerders veroorzaken vertragingen bij de tenuitvoerlegging, met name in het geval van de meerfondsenprogramma's. De geïntegreerde aanpak die, voor wat betreft de structurele bijstandsverlening, een belangrijkere plaats zou moeten innemen, berust op het idee dat het effect van de verschillende maatregelen groter zal zijn wanneer deze worden gecombineerd, dan wanneer de maatregelen afzonderlijk worden uitgevoerd. De meerfondsenprogramma's vloeien echter dikwijls voort uit naast elkaar bestaande subprogramma's waarvan de bijstandsverlening uit één Fonds afkomstig is, en die onafhankelijk van elkaar worden beheerd en zelfs worden onderworpen aan verschillende uitvoeringsvoorschriften per Fonds. Dat is eveneens het geval voor een groot aantal programma's voor communautaire initiatieven, waaraan verschillende Fondsen in de vorm van zeer kleine bedragen bijstand verlenen. Die situaties maken de procedures ingewikkelder zonder werkelijke toegevoegde waarde. Enkele lidstaten, die de tekortkomingen van de meerfondsenaanpak tijdens de voorgaande periode constateerden, hebben minder van dit soort programma's voorgelegd.

⁽¹⁴⁾ Het begrip vastlegging werd opnieuw verduidelijkt in de notities „subsidiabiliteit” (nr. 3) in april 1997. De verplichte wettelijke bepalingen en de „vastleggingen van noodzakelijke financiële middelen” werden gedefinieerd als besluiten die worden genomen door de uiteindelijke begunstigden van de uitvoering van subsidiabele acties en de toewijzing van de overeenkomstige openbare middelen (PB L 146 van 5.6.1997, p. 1).

6.13. De toezichtcomités zouden binnen het kader van het partnerschap een basisinstrument moeten zijn om erop toe te zien dat de acties tot bijstandsverlening worden uitgevoerd. De Kamer constateerde al eerder dat de doeltreffendheid van de toezichtcomités diende te worden verbeterd⁽¹⁵⁾. De late instelling van deze comités, een onvoldoende aantal vergaderingen, de langdurige procedures voor de goedkeuring van besluiten of een inadequate organisatie (weinig tijd om de documenten te bestuderen of om de deelname van een groot aantal partners mogelijk te maken) liggen ten grondslag aan het feit dat een en ander niet goed functioneert. De besluiten van de toezichtcomités bestaan bovendien over het algemeen slechts uit aan de nationale overheden en aan de Commissie voorgelegde voorstellen waarvoor een uitdrukkelijke bevestiging nodig is, hetgeen opnieuw langdurige procedures met zich meebrengt.

Programmering

6.14. De procedures voor de goedkeuring van documenten die deel uitmaken van de programmering zijn traag, zowel op communautair niveau (waar het de meeste DG's betreft), als op nationaal niveau (waar voor nauw overleg tussen de verschillende partners moet worden gezorgd). De benodigde tijd kan worden beïnvloed door de institutionele en administratieve structuren van de lidstaten, alsmede door de doeltreffendheid van het partnerschap.

6.15. De verdragen in Italië kunnen worden verklaard door de moeizame aanpassing aan de hervormingen van de SF's van de nationale en regionale beheersstructuren, die meer waren gericht op een beheer per project dan per programma. Deze structuren en hun bevoegdheden ondergingen grote veranderingen, hetgeen de invoering bemoeilijkte van een efficiënt partnerschap dat in staat was de problemen tijdens de verschillende programmeringsfasen op te lossen. De communautaire procedures werden ontworpen voor het beheer van programma's en zijn niet geschikt voor een snelle oplossing van problemen bij afzonderlijke projecten.

6.16. De gebreken van bepaalde aan de Commissie voorgelegde programma's en de pogingen van de Commissie om de kwaliteit ervan te verbeteren, hadden verdragen bij de goedkeuring ervan tot gevolg. In een groot aantal gevallen staan deze verdragen echter niet in verhouding tot de aan te brengen verbeteringen. Ze duiden eerder op de problemen die de Commissie heeft met het beheer van het grote aantal voorgestelde vormen van bijstandsverlening, met de coördinatie van haar diensten en met de ontwikkeling van een doeltreffend samenwerkingsverband met de lidstaten. In een aantal gevallen werden de uitvoeringsvoorschriften van afzonderlijke acties pas na enkele maanden, en zelfs na enkele jaren, duidelijk omschreven, na briefwisselingen en discussies

die weinig opleverden. Wat bijvoorbeeld Italië betreft, werd op 31 december 1994 slechts bijstand ten belope van 5 130,3 Mio ECU goedgekeurd, op een geraamd totaalbedrag van 14 860 Mio ECU, en werden de in 1994 voorgelegde programma's pas in 1997 goedgekeurd.

6.17. De globale in april 1994 voorgestelde subsidie voor Andalusië werd in september 1995 goedgekeurd en de daarop betrekking hebbende overeenkomst werd in januari 1996 ondertekend. Bovendien werd de in deze beschikking opgenomen opschortende clausule met betrekking tot de acties inzake risicodragend kapitaal pas in november 1997 opgeheven.

6.18. Vaak hadden opschortende clausules al eerder kunnen worden voorkomen of opgeheven door een betere coördinatie binnen de Commissie en tussen de Commissie en de lidstaten. Het komt ook voor dat opschortende clausules worden ingevoerd ten gevolge van problemen van zuiver formele aard, zoals bijvoorbeeld een onnauwkeurige vaststelling van een in de realiteit al door de Commissie goedgekeurde regeling voor steun. Dossiers met betrekking tot deze clausules worden lange tijd (soms jaren) niet afgewikkeld doordat er geen sprake is van aanzienlijke voortgang, met name voor wat betreft de meest vernieuwende maatregelen. De verdragen die zich dan bij het oplossen van dit soort problemen voordoen, met name in het kader van acties tot bijstandsverlening van D2 1994 — 1996, hebben dan tot de vervanging van de betrokken acties door meer traditionele maatregelen geleid.

6.19. De vaststelling van jaarlijkse onrealistische financieringsplannen binnen de EPD's/OP's droeg ook bij tot het lage bestedingspercentage van de kredieten. Over het algemeen werden deze plannen vastgesteld overeenkomstig de in de financiële vooruitzichten geraamde voortgang van de jaarlijkse vastleggingen en zonder rekening te houden met de uitvoerbaarheid ervan ter plaatse. Vanaf het moment waarop de plannen werden opgesteld, waren de programmabeheerders zich er reeds van bewust dat het onmogelijk was de in de financieringsplannen voorziene jaarlijkse verdeling na te komen. Die situatie wordt bevestigd door de in die plannen aangebrachte wijzigingen, en door de omvang van deze wijzigingen.

6.20. Bovendien werden twee aspecten met grote gevolgen voor het verloop van de acties tot bijstandsverlening in het begin van de periode bij de programmering verwaarloosd. Het eerste aspect betreft de verdragen bij de goedkeuring van de acties tot bijstandsverlening. Natuurlijk konden de verzoeken die vóór eind april 1994 aan de Commissie waren voorgelegd, vanaf 1 januari 1994 in aanmerking komen voor de bedragen, maar in de meeste gevallen kon de selectieprocedure voor afzonderlijke acties pas echt van start gaan na de goedkeuring van de programma's. Slechts in de gevallen waarin het mogelijk was de acties tot bijstandsverlening te voorfinancieren

⁽¹⁵⁾ Onlangs in het jaarverslag over het begrotingsjaar 1996, paragrafen 7.15 — 7.19 en 7.59.

konden de acties binnen de gewenste tijd van start gaan. Toch wordt de voorfinanciering door de SF's binnen het systeem voor de betaling van voorschotten uit de Structuurfondsen en het programmaconcept als een normale situatie gezien.

6.21. Het tweede aspect betreft de afronding van acties tot bijstandsverlening van de voorgaande periodes en op overlappingsen van de periodes voor vastlegging en voor betaling op nationaal niveau. Zo werden, tijdens de eerste jaren van de nieuwe generatie, de bedragen waarvoor men tijdens twee periodes in aanmerking had kunnen komen, toegewezen aan de periode 1989 — 1993 om de nog onbenutte bijstandsverlening volledig te besteden. Dat heeft een vermindering van de potentiële bedragen voor de generatie 1994 — 1999 tot gevolg gehad. Dit aspect had grote gevolgen voor de lidstaten en de regio's die de grootste vertragingen opliepen bij de afsluiting van de voorgaande acties tot bijstandsverlening.

6.22. De wijzigingsprocedures van de EPD's en van de acties tot bijstandsverlening van de nieuwe generatie beoogden tot een vereenvoudiging te komen door de bevoegdheden van de toezichtcomités uit te breiden. In de praktijk hield de gevolgde procedure echter in dat de Commissie nieuwe beschikkingen formeel goedkeurde, een logge procedure die het noodzakelijk maakt dat tussen de diensten overleg moet worden georganiseerd, en die dezelfde problemen oplevert als bij de goedkeuring van de CB's/EPD's/OP's. Soms bleken de wijzigingsvoorstellen, gezien de vertragingen, verouderd voordat ze zelfs het onderwerp van een beschikking waren.

Financiële trajecten

6.23. De ingewikkeldheid van de financiële trajecten op alle niveaus (communautair, nationaal, bankwezen), de noodzakelijke termijnen bij elke procedure voor verstrekking van betalingsopdrachten en het grote aantal betrokken partijen zorgen ervoor dat de weg die de communautaire middelen naar de uiteindelijke begunstigden te gaan hebben, erg lang is. Bovendien bemoeilijkt deze ingewikkeldheid het toezicht op de weg die de middelen volgen. De Rekenkamer heeft herhaaldelijk gewezen op de problemen die met de duur en de diversiteit van de financiële trajecten samenhangen ⁽¹⁶⁾.

6.24. Opdat de middelen bij de begunstigden terechtkomen, voorziet de verordening inzake de coördinatie dat laatstgenoemden de bedragen van de voorschotten en betalingen zo snel mogelijk ontvangen, zonder over het algemeen de drie maanden na de ontvangst van de kredieten door de lidstaat te overschrijden, mits de verzoeken van de begunstigden aan de noodzakelijke voorwaarden voor betaling voldoen ⁽¹⁷⁾. Aangezien die voor-

waarden onvoldoende zijn omschreven en gelet op de bestaande procedures, zijn de termijnen voor de overdracht aan de begunstigden erg onzeker. Over het algemeen worden de overmakingen aan de begunstigden verricht door de nationale overheden naar gelang van de communautaire overmakingen, maar de criteria en termijnen van deze overmakingen zijn afhankelijk van voorwaarden die de begunstigde niet kan nakomen, zoals het tijdstip waarop het drempelniveau van de uitgaven dat de communautaire betaling in gang zet, wordt overschreden. In ieder geval is de voortgang van de betrokken maatregelen niet het voornaamste criterium. Onder die omstandigheden wordt de uitwerking van ramingen inzake de cash-flow van de begunstigden toch wel moeilijk.

6.25. Wanneer er sprake is van vertraging bij de uitvoering van de acties tot bijstandsverlening, doen zich gelijktijdig twee verschijnselen voor. Wat betreft de maatregelen die op normale wijze verlopen, worden de begunstigden bestraft door de vertragingen van andere maatregelen en zijn ze verplicht deze voor te financieren, als ze deze maatregelen tenminste willen voortzetten. In het geval van maatregelen die erg langzaam verlopen of geen enkele voortgang boeken, ontvangen de begunstigden voorschotten die ze nog niet echt nodig hebben. De kwestie betreffende de aanwending van rente die deze middelen voor de uiteindelijke begunstigden kunnen opleveren, werd door de Commissie in het kader van SEM 2000 ⁽¹⁸⁾ en in het voorstel van de nieuwe verordening inzake de Structuurfondsen aan de orde gesteld. Het is de bedoeling dat de eventueel door de aanbestedingen verkregen rente wordt toegewezen aan de betrokken acties tot bijstandsverlening, om het gebruik ervan overeenkomstig de doelstellingen van de communautaire actie te garanderen.

6.26. In het geval van de regelingen voor steun, waarin de organisatie die de bijstand verleent als de uiteindelijke begunstigde wordt beschouwd, maken de bestaande procedures, met name in bepaalde landen (zoals Zweden of Finland), de overmaking van voorschotten aan de uiteindelijke begunstigden slechts onder bepaalde voorwaarden mogelijk. Daarom blijven communautaire voorschotten bij de behorende organisatie in afwachting van de afsluiting van de werkzaamheden of de investeringen. In het geval waarin de regelingen voor steun een groot deel van de acties tot bijstandsverlening vertegenwoordigen, en gelet op de opstelling van onrealistische jaarlijkse financieringsplannen, kunnen die acties tot bijstandsverlening plaatsvinden overeenkomstig de plannen van beheerders in termen van besluiten voor steunverlening aan ondernemingen, maar de besteding van communautaire kredieten zal tot aan het einde van de investeringen en de overmaking van de toegekende steun laag blijven.

6.27. De analyse van de situatie op 31 december 1996 van het OP Sachsen-Anhalt laat zien dat de overheidsuitgaven van ongeveer 10 % in 1994 naar 82 % in 1996 ten opzichte van de aanvankelijke ramingen zijn gestegen,

⁽¹⁶⁾ Bijvoorbeeld het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1993, paragraaf 6.5.

⁽¹⁷⁾ Artikel 21, lid 5, van Verordening (EEG) nr. 4253/88.

⁽¹⁸⁾ Zie notitie 8 „subsidiariteit” (SEM 2000).

hetgeen ongeveer 47 % van het totaal van de jaren 1994 – 1996 en 21 % van het totaal van het programma inhield⁽¹⁹⁾. Als men echter de besluiten voor steunverlening bekijkt was het programma al bijna volledig uitgevoerd (84 %). Daarom zijn de vertragingen bij de uitvoering van het programma niet te wijten aan het ontbreken van te financieren projecten, maar veeleer aan een programmering die geen rekening hield met de termijnen voor de tenuitvoerlegging van de projecten en de kenmerken van de medegefinancierde acties. Er dient te worden opgemerkt dat een aanzienlijke toename van de steunbedragen het in 1995 mogelijk maakte de Fondsen sneller toe te kennen.

6.28. De concentratie van communautaire en nationale overmakingen aan het einde van het begrotingsjaar, alsmede de goedkeuring van besluiten betreffende de aanvankelijke of gewijzigde acties tot bijstandsverlening aan het einde van het jaar, heeft negatieve gevolgen voor de begunstigden, die afhankelijk zijn van jaarlijkse begrotingen en die geconfronteerd worden met het feit dat hun ramingen worden bemoelijkd of gewijzigd. Als de middelen worden overgeheveld naar het volgende begrotingsjaar, zijn er vaak langdurige begrotingsprocedures nodig om die middelen in hun begrotingen te integreren. In sommige lidstaten is de budgettering van deze middelen en de aanwending ervan slechts toegestaan als wordt gegarandeerd dat deze middelen ter bestemde plaats komen. In andere gevallen vindt aan het einde van het begrotingsjaar geen automatische overdracht van niet-aangewende kredieten plaats.

6.29. Een van de zwakste punten in het beheer van de acties tot bijstandsverlening is de financiële en materiële controle op de verrichte acties. Aangezien deze omvangrijk zijn en de begunstigden verspreid zijn, dienen doeltreffende procedures te worden ingevoerd die de controle op de acties en de uitgaven ervan per begunstigde en per medegefinancierde actie mogelijk maken. Die procedures zouden de uitwerking van uitgavendeclaraties, die overigens moeten worden opgesteld op basis van een aangepaste boekhouding⁽²⁰⁾, moeten vergemakkelijken. De Kamer constateerde⁽²¹⁾ dat, met name in het kader van DAS, de uitgavendeclaraties niet altijd betrouwbaar waren gezien de ongeschiktheid van de uitvoeringsprocedures voor de opstelling en de verificatie ervan⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Zie de „Zwischenbewertung des Einsatzes der EU-Strukturfonds in Sachsen-Anhalt für den Zeitraum 1994 bis 1996“ – Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Europaangelegenheiten – Sachsen-Anhalt.

⁽²⁰⁾ De bepalingen voor de financiële uitvoering, die van toepassing zijn op de in de CB's en de EPD's besloten acties tot bijstandsverlening, voorzien in het gebruik van gescheiden boekhoudsystemen.

⁽²¹⁾ Jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 1996, paragraaf 6.25. DAS-verslag van de Europese Rekenkamer over de begrotingsjaren 1996, 1995 en 1994.

⁽²²⁾ De nieuwe Verordening (EG) nr. 2064/97 van 15 oktober 1997 beoogt een beter beheer van de financiële controle door de lidstaten op de door de SF's medegefinancierde acties (PB L 290 van 3.10.1997, blz. 1).

6.30. Het grootste deel van de lidstaten wijst op de problemen bij het vergaren van financiële informatie bij de begunstigden als belangrijke factor voor de vertragingen bij de besteding van de kredieten. Het gevolg van die problemen is dat er, behalve fouten in de uitgavendeclaraties, vertragingen bij de opstelling ervan en dientengevolge bij de ontvangst van middelen optreden. Diezelfde problemen, alsmede de trage informatiestroom, belemmeren de vaststelling van procedures die de opstelling van een uitgavendeclaratie mogelijk maken vanaf het moment dat het drempelniveau is bereikt dat is vereist om de betalingen in gang te zetten.

6.31. De drempelniveaus waarop de communautaire betalingen in gang worden gezet, zijn niet altijd bekend bij de nationale beheerders. Bovendien worden na de verzameling van informatie extra termijnen vastgesteld om de gegevens te verwerken, na te trekken en door te geven. In Sardinië zijn geen betalingsaanvragen ingevoerd, hoewel de minimumniveaus van de betalingen ruim werden overschreden. De op 31 maart 1997 verrichte betalingen hadden een niveau bereikt waardoor de toewijzing 1994 en de eerste twee voorschotten 1995, ofwel 68,8 Mio ECU, hadden kunnen worden overgemaakt, maar pas in oktober 1997 werd een extra uitgavendeclaratie naar de Commissie verzonden.

6.32. Het aantal gevallen waarin op basis van eenzelfde uitgavendeclaratie werd verzocht om de overmaking van verscheidene betalingen, bevestigt de noodzaak er beter op toe te zien dat de lidstaten hun aanvragen indienen volgens een over het hele jaar gespreid programma, zoals bepaald in artikel 19, lid 3, van de verordening inzake de coördinatie. De termijnen die de Commissie nodig heeft om de declaraties te onderzoeken en de betalingsopdracht te verstrekken zouden bovendien niet de twee maanden vanaf de ontvangst van een ontvankelijke aanvraag mogen overschrijden, maar deze termijnen worden niet altijd in acht genomen, met name voor wat betreft de betalingen van saldi⁽²³⁾.

6.33. Alle termijnen voor de verzending en verwerking van informatie vertragen de overmakingen van de communautaire kredieten. De mate waarin ze worden aangevend is niet representatief voor de reële voortgang van de acties tot bijstandsverlening, die slechts gedeeltelijk bekend is bij de uitwerking van de jaarverslagen of bij de vergaderingen van de toezichtcomités.

Inzameling van middelen

6.34. Problemen bij de inzameling van de nationale, regionale en particuliere financiële middelen volgens het geplande tijdschema, doen zich met name voor wanneer er weinig beoordelingen vooraf hebben plaatsgevonden van de acties of wanneer voorafgaande haalbaarheidsstu-

⁽²³⁾ Zie het speciaal verslag over de afsluiting van de vormen van bijstandsverlening van het EFRO.

dies ontbreken die rekening houden met de termijnen van de procedure. Het optimisme van de financieringsplannen van de acties blijkt bij de concrete voorbereiding van de tenuitvoerlegging van bepaalde acties en wanneer de tegenwaardefondsen worden vrijgemaakt.

6.35. De inzameling van overheidsmiddelen vergt een vaak onderschatte tijdsduur. Het is dan ook bijna onvermijdelijk dat zich vertragingen voordoen of betalingen zelfs worden geblokkeerd, vooral in de dossiers die betrekking hebben op grote projecten of vernieuwende maatregelen, die over het algemeen ingewikkeld zijn. Als de regionale en lokale begunstigde overheden niet beschikken over een aanzienlijke financiële autonomie, hebben de vertragingen bij de overmaking van de nationale financiële middelen hun weerslag op de tenuitvoerlegging van de acties, zoals de Kamer al constateerde⁽²⁴⁾.

6.36. Het EPD Corsica was gebaseerd op grote openbare infrastructurele voorzieningen en met name op de verkeersader Ajaccio-Bastia, rioolwaterzuivering en afvalverwerking en hydraulische werkzaamheden. Soms is er voor belangrijke projecten geen overeenkomst gesloten wat betreft hun uitvoering (wegennetproject) of zijn de partners slechts met grote moeite gevonden (openbare werken). Dit heeft geleid tot vertragingen bij de afsluiting van de financieringsplannen, en zelfs tot het afzien van een aanvankelijk gepland project.

6.37. Bij de acties met betrekking tot de afvalverwerking van deze EPD heeft men aldus, bij gebrek aan voldoende openbare middelen voor de financiering van twee verbrandingsovens, geprobeerd particuliere financiële middelen in te zamelen door middel van een „delegatie van een overheidsdienst”, waardoor de particuliere sector een overheidsproject kan realiseren en rendabel kan maken via een bedrijfsvergunning. De lange duur van de onderhandelingen met de Commissie met betrekking tot de herinvulling van het begrip „subsidiabele uitgaven” (langer dan 15 maanden) en problemen van juridische aard hebben ervoor gezorgd dat deze actie niet meer in het kader van het EPD kon worden verwezenlijkt.

6.38. De inzameling van particuliere financiële middelen is moeilijk te beheersen omdat deze afhangt van verschillende factoren. Om die inzameling te bewerkstelligen moeten de dossiers voldoende zijn uitgewerkt en moet de rentabiliteit ervan vastliggen. In het kader van de acties tot bijstandsverlening waarbij de particuliere deelname van wezenlijk belang is, worden de investeringen door de economische conjunctuur bepaald en de voortgang ervan wordt daardoor minder voorspelbaar. Dat geldt voor de programma's van D2, die zich richten op regio's die zwaar door de achteruitgang van de industrie worden getroffen.

6.39. Dat is eveneens het geval bij de OP's in de nieuwe Duitse deelstaten die op particuliere investeringen zijn gericht. Een analyse van medegefinancierde projecten, die is verricht tijdens het evaluatieproces van het OP Sachsen-Anhalt, heeft aangetoond dat 30 % van de projecten vertragingen van ongeveer twee jaar had opgelopen. Het bedrag van de investeringen werd aanzienlijk gewijzigd in 41 % van de projecten (27 % om het aantal investeringen uit te breiden en 14 % om het aantal in te krimpen). De omvang van die wijzigingen en vertragingen duidt ook op de tekortkomingen in de beoordelingen vooraf van de projecten. Onder de voornaamste door de begunstigten vermelde redenen ter verklaring van de belangrijkste vertragingen bij de investeringen of de inkrimping ervan tijdens de uitvoering, worden, naast de lange duur van de noodzakelijke procedures alvorens de werkzaamheden van start kunnen gaan, ook de economische conjunctuur van de sector genoemd, alsmede de ontwikkeling op zakelijk gebied, financierings- en liquiditeitsproblemen, en aan de leveranciers en dienstverlenende bedrijven te wijten vertragingen.

6.40. De begrotingsbesnoeiingen die met name samenhangen met de sanering van de overheidsfinanciën met het oog op de invoering van de Economische en Monetaire Unie, worden door de autoriteiten die de vragenlijst hebben beantwoord niet als één van de belangrijkste factoren van een geringe aanwending van kredieten beschouwd. Er kon geen enkel verband tussen deze besnoeiingen en het sinds 1994 toenemend bestedingsniveau van de communautaire kredieten worden geconstateerd. Een in opdracht van het Europees Parlement over dit onderwerp verrichte studie stelt vast dat er geen enkele directe invloed van deze ontwikkeling op de tenuitvoerlegging van de kredieten in de verschillende bestudeerde gevallen te bespeuren valt⁽²⁵⁾.

6.41. Er kunnen verschillende redenen worden aangevoerd om deze situatie te verklaren. Aan de ene kant hebben de autoriteiten van de lidstaten geprobeerd hun aandeel in de medegefinancierde acties niet te beperken, om de toestroom van de communautaire middelen niet te vertragen. Aan de andere kant maken de wijzigingen van de programma's het mogelijk om, via vervangende acties, projecten te selecteren waarvoor de nationale tegenwaardefondsen beschikbaar zijn.

6.42. In het OP Sardinië werden nieuwe projecten geïntroduceerd die nog worden uitgewerkt. Dat beleid, dat overigens het meest aansluit op de geest van de verordeningen, had gepaard moeten gaan met de opstelling van financieringsplannen die met de lange duur van de procedures rekening houden. Deze procedures hebben tot gevolg dat de projecten vaak pas enkele jaren nadat hiertoe is besloten, van start gaan. Er dient te worden

⁽²⁴⁾ Zie bijvoorbeeld het jaarverslag over het begrotingsjaar 1996, paragrafen 7.52 – 7.57.

⁽²⁵⁾ Factoren die van invloed zijn op de aanwending van de kredieten van de Structuurfondsen. Europees Parlement. Directoraat-Generaal Studies. Juni 1997.

opgemerkt dat het ontbreken van nationale overheidskredieten ten gunste van de regionale ontwikkeling in Sardinië niet de oorzaak is van de problemen bij de opname van communautaire kredieten. De regionale begroting voorziet voor 1997 een omvang van eventueel voor medefinanciering in aanmerking komende uitgaven die vergelijkbaar was met de omvang van de overheidsuitgaven die in het programma voor de hele periode 1994 – 1999 waren geraamd.

6.43. De schommelingen van de wisselkoers nationale munt/ecu hebben negatieve gevolgen voor de aanwending van de communautaire kredieten. Die gevolgen vloeien voort uit het feit dat de maatregelen worden uitgevoerd in nationale munt en dat de boeking van de acties tot bijstandsverlening en het financieringsplan ervan in ecu worden opgesteld. In geval van devaluatie is het noodzakelijk de bedragen in nationale munt te verhogen om aan de in ecu geraamde bedragen te komen. Een opwaardering leidt tot een relatieve vermindering van de communautaire tegenwaarde die door de nationale bedragen moet worden gedekt.

6.44. In beide gevallen wordt de programmering gewijzigd en bij gebrek aan een snelle reactie kunnen de gevolgen aanzienlijk zijn, met name als de wijzigingen van de wisselkoers zich aan het einde van de periode voordoen. In Italië heeft het gebrek aan een efficiënt optreden negatieve gevolgen gehad voor de afronding van de voorgaande periode. In andere lidstaten had men maatregelen getroffen om de gevolgen van dit verschijnsel te ondervangen, zoals bijvoorbeeld de declaratie van de uitgaven in ecu, de snellere declaratie van uitgaven in nationale munt, of de vorming van projectreserves (overbooking).

Tenuitvoerlegging

6.45. Ondanks het feit dat reeds enige tijd is verstreken sinds de hervorming van de SF's in 1988, is de kennis van de begunstigden inzake communautaire regels en procedures nog steeds onvoldoende. Problemen die men in Sardinië aantroef ten aanzien van de hoofdbestanddelen van de bijstandsverlening, zoals de begrippen vastlegging, uiteindelijke begunstigde en subsidiabiliteit van uitgaven, hadden kunnen worden beperkt als zij duidelijk in het kader van het partnerschap waren omschreven. De misverstanden met betrekking tot de vaststelling van de subsidiabele uitgaven die ertoe hebben geleid dat men de totale kosten in plaats van de overheidsuitgaven in aanmerking nam, hebben een vertraging in de uitvoering van de communautaire kredieten ter waarde van 38,3 Mio ECU tot gevolg gehad.

6.46. In een aantal gevallen kunnen de verträgen worden verklaard door uitzonderlijke omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de hervorming van diensten, politieke veranderingen, natuurrampen of wijzigingen op administratief gebied. Hoewel enkele van deze omstandigheden

van nature niet voorspelbaar zijn, had men bij de programmering met andere omstandigheden wel degelijk rekening kunnen houden. Nieuwe lidstaten moesten bijvoorbeeld belangrijke wijzigingen invoeren in hun procedures en diensten om zich aan te passen aan de mechanismen voor het beheer van communautaire programma's, hetgeen aanzienlijke vertragingen tot gevolg had, in verhouding tot een programmering die ervan uitging dat de beheerders en procedures vanaf het begin van de periode operationeel waren. In Griekenland maakte de tenuitvoerlegging van het OP Industrie het vaststellen van 21 nieuwe wet- en regelgevingsteksten noodzakelijk.

6.47. De toepassing, hoewel weinig frequent, van artikel 24 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 betreffende de vermindering, de opschorting en de intrekking van de communautaire bijstand kan gevolgen hebben, zelfs indirecte, voor de voortgang van programma's. Een van de Spaanse programma's (Cantabria), dat verträgen vertoonde, ondervond bijvoorbeeld gevolgen van de teruggave van niet-aangewende bedragen voor de verwezenlijking van een groot project gedurende de periode 1989 – 1991⁽²⁶⁾. Verträgen in dat programma werden bovendien eveneens veroorzaakt door het feit dat de regionale begroting van 1994 pas in maart 1995 werd goedgekeurd. De tranche van 1994 moest uiteindelijk worden ingetrokken en die van 1995 moest aanzienlijk worden verlaagd. Het komt ook vaker voor dat de Commissie de betalingen gedurende enkele maanden, of zelfs enkele jaren, de facto opschort in afwachting van de oplossing van de meningsverschillen met de betrokken lidstaat⁽²⁷⁾.

6.48. Verscheidene beheerders geven voorbeelden van verträgen die samenhangen met het ontbreken van adequate coördinatie binnen de Commissie. Het feit dat de diverse diensten zaken verschillend interpreteren heeft een negatieve weerslag op het beheer van de acties tot bijstandsverlening, zonder dat de lidstaten altijd begrijpen wat de redenen van deze verträgen zijn. Een van de belangrijkste problemen waarmee de beheerders van het meurfonds-EPD Henegouwen werd geconfronteerd, hing samen met de toewijzing van drie projecten aan het ESF en niet aan het EFRO, waardoor het nodig was de daarop betrekking hebbende middelen over te dragen, alsmede met de verschillende systemen voor financieel beheer (meerjarig voor het EFRO en het EOGFL, jaarlijks voor het ESF). Volgens de betrokken beheerders heeft deze situatie tot een vertraging van enkele maanden geleid bij de overmakingen van het ESF.

6.49. De betaling van het saldo van iedere vastlegging vindt pas plaats nadat het jaarverslag inzake de tenuitvoerlegging is opgesteld en naar de Commissie is gezonden en vervolgens door haar is goedgekeurd. Die fases

⁽²⁶⁾ Zie het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 1994, paragraaf 4.74.

⁽²⁷⁾ Zie de jaarverslagen van de Rekenkamer over de begrotingsjaren 1994 en 1995, paragrafen 5.42 – 5.44 en paragrafen 6.16 – 6.19.

blijven vertragingen met zich meebrengen. Soms kan de saldobetaling niet worden verricht omdat de betreffende autoriteiten het noodzakelijke jaarverslag niet hebben overgelegd of omdat de kwaliteit van dit verslag tekort schoot.

6.50. Regelmatig brengen vertragingen of mislukkingen van een maatregel of project, die een groot deel van de financiële toewijzing van het OP vertegenwoordigen, de totale bijstandsverlening in gevaar. De financiële afwikkeling hiervan ondervindt vertraging, in afwachting van de afronding van de wijzigingsprocedures. In Sardinië waren twee projecten die 28 % en 35 % van de totale kosten vertegenwoordigden, halverwege de periode nog niet van start gegaan. Het programma werd uiteindelijk pas in december 1997 gewijzigd, terwijl de behoefte om het te wijzigen al door verschillende partners vanaf het begin van de tenuitvoerlegging was geconstateerd.

6.51. De afzonderlijke acties en projecten worden dikwijls geconfronteerd met problemen die leiden tot een late start vergeleken met de plannen van de begunstigden. Het ontbreken van haalbaarheidsstudies en de acceptatie van deze plannen door de beheerders zonder ze aan de realiteit te toetsen liggen ten grondslag aan het optimisme van de plannen. Vertragingen komen dikwijls voor tijdens onteigeningsprocedures, aanbestedingsprocedures voor overheidsopdrachten, of milieueffectrapportages.

6.52. De gedetailleerde analyse van de OP's Sardinië en Corsica heeft het mogelijk gemaakt vast te stellen dat de vertragingen bij de uitvoering voortvloeiden uit de termijnen die inherent zijn aan de procedures of aan de noodzaak om tot overeenkomsten tussen de verschillende partners te komen. Wat de belangrijkste maatregel van het OP Sardinië, de vergassingscentrale betreft, hadden de technische problemen bij de verwezenlijking van het project en die welke samenhangen met de terugkoppeling van het financieringsplan naar de bankpartners, het nog niet mogelijk gemaakt de formulering van het project te voltooien. Uiteindelijk werd de maatregel bij de wijziging van het programma in december 1997 geannuleerd.

6.53. Bovendien doen zich vaak ook andere omstandigheden voor die leiden tot vertragingen en kostenstijgingen, zoals onverwachte technische problemen, faillissementen van ondernemers, de noodzaak extra werkzaamheden te verrichten, enz. Gezien deze omstandigheden of wijzigingen in gestelde prioriteiten zorgt de traagheid van de wijzigingsprocedures van de betrokken maatregelen voor nog meer vertragingen. De bij controles geconstateerde onregelmatige uitgaven kunnen ook leiden tot vertragingen, gezien de verplichting deze uitgaven uit de uitgavendeclaraties te verwijderen en te vervangen door uitgaven uit alternatieve projecten. Dat gold in Saksen-Anhalt, waar een groot investeringsproject ten belope van

ongeveer 12 Mio ECU na een controle van de Rekenkamer moest worden vervangen.

7. CONCLUSIE

7.1. Het blijkt nodig te zijn de opstelling van budgettaire prognoses te verbeteren teneinde onderbestedingen van kredieten te voorkomen en de omvang van de overschrijvingen terug te brengen.

7.2. De bepalingen inzake de begrotingsuitvoering van structurele acties, met name acties die betrekking hebben op de vastlegging in jaartranches, zouden moeten worden herzien, om de samenhang met het Financieel Reglement en met alle budgettaire bepalingen te garanderen.

7.3. Bij de herziening van de bepalingen inzake de begrotings- en financiële uitvoering van structurele acties zou ernaar gestreefd moeten worden die bepalingen eenvoudiger, doorzichtiger en minder log te maken. De voorstellen met betrekking tot de nieuwe verordeningen van de Structuurfondsen, die door de Commissie op 18 maart 1998 zijn voorgelegd, bevatten een vereenvoudiging op dit gebied, met name door de invoering van nieuwe voorschriften voor de vastlegging per tranche en voor indexering.

7.4. Tot dusver wordt de financiële programmering van de CB's en van de vormen van bijstandsverlening van de structurele acties opgesteld op basis van het in de financieringsvooruitzichten voorgestelde schema van de jaarlijkse uitgaven. Bij die aanpak kan heel moeilijk rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid ter plaatse, hetgeen leidt tot een vertekend beeld van de uitvoering van de acties tot bijstandsverlening. De financieringsplannen hebben in de praktijk weinig nut en worden vaak gewijzigd zonder dat ze overigens een betere weergave van de werkelijke uitvoeringsplannen van de acties zijn. De concentratie van de bedragen van de jaarperiodiciteiten in de laatste jaren van de programmeringsperiode zou tot problemen kunnen leiden bij de afsluiting van de acties tot bijstandsverlening gedurende de periode 1994 – 1999 zodat de geconstateerde situatie bij de afsluiting van de acties tot bijstandsverlening van de voorgaande periodes wordt herhaald⁽²⁸⁾. Met het oog op de nieuwe periode 2000 – 2006 moet al het mogelijke worden gedaan om zich ervan te verzekeren dat de programmering werkelijk zin heeft en deel uitmaakt van een realistisch tijdschema.

7.5. Een verbetering van de informatiesystemen bij de Commissie en in de lidstaten zou ertoe leiden dat alle partners beschikken over een betrouwbare en actuele kennis over de stand van zaken van de acties tot

⁽²⁸⁾ Speciale verslagen inzake de afsluiting van de acties tot bijstandsverlening van het EFRO en D5b.

bijstandsverlening en de acties die deel uitmaken van de communautaire medefinanciering ⁽²⁹⁾. De verplichting om verslagen per kalenderjaar en niet per tranche op te stellen, zoals voorzien in de recente voorstellen voor een verordening, is een positief maar ontoereikend element indien de informatie van deze verslagen niet beter wordt geanalyseerd en gebruikt. Grotere doorzichtigheid van de financieringen van de SF's zou een prioritaire doelstelling moeten zijn en te dien einde zou de technische informatie beter moeten worden aangewend.

7.6. Om de voorschriften voor overmaking van de middelen aan de begunstigden doorzichtiger te maken, zou de Commissie met de lidstaten maatregelen moeten overwegen om de financiële trajecten te verbeteren en de overmakingstermijnen op alle niveaus te verkorten, zoals reeds door de financiële controle was geadviseerd in het in 1992 over dit onderwerp opgestelde verslag ⁽³⁰⁾. Indien veelvuldiger gebruik werd gemaakt van de rekening die in naam van de Commissie bij de nationale thesaurie is geopend voor het ter beschikking stellen van eigen middelen ⁽³¹⁾, zou een vermindering van het aantal acties en bemiddelende instanties bij de overmakingen tussen de Commissie en de lidstaten het gevolg zijn.

7.7. De oorzaken van de geconstateerde vertragingen bij de besteding van de communautaire kredieten geven aan dat de beheerssystemen van de SF's nog kunnen worden verbeterd. De programmering, alsmede de evaluatie vooraf en de analyse van de uitvoerbaarheid van de acties tot bijstandsverlening en hun acties en projecten, zijn nog steeds matig. De verwerking van financiële gegevens op alle beheersniveaus neemt nog altijd veel tijd in beslag. Bij het opstellen van acties worden de termijnen voor de tenuitvoerlegging van de noodzakelijke procedures vaak onderschat. De communautaire beheersprocedures zijn over het algemeen log en traag, en gaan nog altijd moeilijk samen met de nationale procedures, met name op het niveau van de begroting. Gezien de geconstateerde tekortkomingen zou het partnerschap moeten worden versterkt en zou de rol en het functioneren van de toezichtcomités moeten worden herzien.

7.8. Ondanks de in dit verslag vastgestelde tekortkomingen hebben de inspanningen van de Commissie en van vele nationale beheerders nadrukkelijke vermelding verdiend. Deze inspanningen zouden moeten worden geïntensifieerd, met name in het kader van het partnerschap, teneinde het beheer van structurele acties te verbeteren.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld te harer zitting van 23 september 1998.

Voor de Rekenkamer

Bernard FRIEDMANN

President

⁽²⁹⁾ Met name met het oog op informatie over de gefinancierde projecten die nauwkeuriger en gemakkelijker toegankelijk is (jaarslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 1997, hoofdstuk 8 paragraaf 8.66, betreffende de DAS).

⁽³⁰⁾ SER (92) 1912 def. van 5.11.1992. Eindverslag over de financiële trajecten met betrekking tot de overmaking van de toewijzingen van de Structuurfondsen binnen de lidstaten.

⁽³¹⁾ Artikel 9 van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89.

Tabel 1

Jaarlijkse verdeling van de beschikbare middelen ter vastlegging van de Structuurfondsen en het FIOV voor de periode 1994-1999

Toewijzing van de Structuurfondsen aan de oude lidstaten (tegen prijzen 1992 en in milj. ecu)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-1999
Doelstelling 1	13 220	14 300	15 330	16 396	17 820	19 280	96 346
Doelstelling 2-5b	6 915	7 180	7 410	7 630	7 870	8 120	45 125
Totaal	20 135	21 480	22 740	24 026	25 690	27 400	141 471

globaal (in %)	14,23 %	15,18 %	16,07 %	16,98 %	18,16 %	19,37 %	100,00 %
Doelstelling 1 (in %)	13,72 %	14,84 %	15,91 %	17,02 %	18,50 %	20,01 %	100,00 %
Doelstelling 2-5b (in %)	15,32 %	15,91 %	16,42 %	16,91 %	17,44 %	17,99 %	100,00 %

Bron: Conclusies van het Voorzitterschap. Europese Raad van Edinburgh van 11-12 december 1992

Toewijzing van de Structuurfondsen aan de nieuwe lidstaten (tegen prijzen 1995 en in milj. ecu)

	1995	1996	1997	1998	1999	1995-1999
Doelstelling 1	32	34	37	39	42	184
Doelstelling 2-5b	728	749	765	782	798	3 822
Doelstelling 6	131	138	147	159	166	741
Totaal	891	921	949	980	1 006	4 747

globaal (in %)	18,77 %	19,40 %	19,99 %	20,64 %	21,19 %	100,00 %
Doelstelling 1 (in %)	17,39 %	18,48 %	20,11 %	21,20 %	22,83 %	100,00 %
Doelstelling 2-5b (in %)	19,05 %	19,60 %	20,02 %	20,46 %	20,88 %	100,00 %
Doelstelling 6 (in %)	17,68 %	18,62 %	19,84 %	21,46 %	22,40 %	100,00 %

Bron: Besluit van de Raad van 1.1.1995 houdende aanpassing van de documenten betreffende de toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU (PB L 1 van 1.1.1995, blz. 1).

Tabel 2

Vergelijking van de uit hoofde van de CB's beschikbare middelen, voor de gehele periode 1994-1999, met de uitvoering per doelstelling en per lidstaat (EU-12)

(milj. ecu)

	België	Denemarken	Duitsland	Griekenland	Spanje	Frankrijk	Ierland	Italië	Luxemburg	Nederland	Portugal	Ver. Koninkr.	Totaal
Doelstelling 1 1994-1999	748,5		13 985,3	14 333,9	26 965,8	2 245,4	5 762,3	15 236,2		153,8	14 333,9	2 419,7	96 184,9
Doelstelling 1 1994-1997	457,8		8 554,0	8 767,2	16 493,4	1 373,4	3 524,4	9 319,1		94,1	8 767,2	1 480,0	58 830,5
Vastleggingen 1994-1997	349,7		8 447,3	8 530,0	17 634,6	967,9	3 612,6	8 608,2		57,7	9 870,6	1 490,9	59 569,5
Betalingen 1994-1997	267,6		6 754,6	6 129,8	13 553,2	821,3	3 192,3	5 072,9		51,1	7 952,4	1 117,2	44 912,5
Vastleggingen 1994-1997/Ramingen 1994-1999	46,7 %		60,4 %	59,5 %	65,4 %	43,1 %	62,7 %	56,5 %		37,5 %	68,9 %	61,6 %	61,9 %
Betalingen 1994-1997/Ramingen 1994-1999	35,7 %		48,3 %	42,8 %	50,3 %	36,6 %	55,4 %	33,3 %		33,3 %	55,5 %	46,2 %	46,7 %
Vastleggingen 1994-1997/Ramingen 1994-1997	76,4 %		98,8 %	97,3 %	106,9 %	70,5 %	102,5 %	92,4 %		61,3 %	112,6 %	100,7 %	101,3 %
Betalingen 1994-1997/Ramingen 1994-1997	58,4 %		79,0 %	69,9 %	82,2 %	59,8 %	90,6 %	54,4 %		54,4 %	90,7 %	75,5 %	76,3 %
Doelstelling 2 1994-1999	349,4	123,0	1 604,8		2 474,8	3 866,4		1 498,2	15,4	666,2		4 693,4	15 291,6
Doelstelling 2 1994-1997	222,2	78,0	1 019,2		1 571,5	2 454,9		951,3	9,7	420,2		2 979,7	9 706,7
Vastleggingen 1994-1997	226,0	86,1	1 056,9		1 263,5	2 320,3		936,3	15,7	361,6		2 704,4	8 970,8
Betalingen 1994-1997	152,4	63,4	720,2		842,0	1 685,3		524,8	9,2	238,0		2 011,7	6 246,8
Vastleggingen 1994-1997/Ramingen 1994-1999	64,7 %	70,0 %	65,9 %		51,1 %	60,0 %		62,5 %	101,9 %	54,3 %		57,6 %	58,7 %
Betalingen 1994-1997/Ramingen 1994-1999	43,6 %	51,6 %	44,9 %		34,0 %	43,6 %		35,0 %	59,8 %	35,7 %		42,9 %	40,9 %
Vastleggingen 1994-1997/Ramingen 1994-1997	101,7 %	110,4 %	103,7 %		80,4 %	94,5 %		98,4 %	160,6 %	86,1 %		90,8 %	92,4 %
Betalingen 1994-1997/Ramingen 1994-1997	68,6 %	81,3 %	70,7 %		53,6 %	68,7 %		55,2 %	94,3 %	56,6 %		67,5 %	64,4 %
Doelstelling 3 en 4 1994-1999	476,5	308,4	1 990,0		1 888,6	3 282,2		1 757,4	23,6	1 105,7		3 460,5	14 292,9
Doelstelling 3 en 4 1994-1997	303,1	196,2	1 265,7		1 201,2	2 087,6		1 117,8	15,0	703,3		2 201,0	9 090,9
Vastleggingen 1994-1997	297,8	189,7	1 038,9		1 135,9	1 706,1		1 085,8	14,1	680,9		2 603,1	8 752,2
Doelstelling 3 + 4													
Betalingen 1994-1997	235,7	170,5	874,1		882,1	1 361,8		498,8	13,3	583,1		1 688,8	6 308,2
Doelstelling 3 + 4													
Vastleggingen 1994-1997/Ramingen 1994-1999	62,5 %	61,5 %	52,2 %		60,1 %	52,0 %		61,8 %	59,7 %	61,6 %		75,2 %	61,2 %

(milj. ecu)

	België	Denemarken	Duitsland	Griekenland	Spanje	Frankrijk	Ierland	Italië	Luxemburg	Nederland	Portugal	Ver. Koninkr.	Totaal
Betalingen 1994-1997/Ramingen 1994-1999	49,5 %	55,3 %	43,9 %		46,7 %	41,5 %		28,4 %	56,3 %	52,7 %		48,8 %	44,1 %
Vastleggingen 1994-1997/Ramingen 1994-1997	98,3 %	96,7 %	82,1 %		94,6 %	81,7 %		97,1 %	93,9 %	96,8 %		118,3 %	96,3 %
Betalingen 1994-1997/Ramingen 1994-1997	77,8 %	86,9 %	69,1 %		73,4 %	65,2 %		44,6 %	88,5 %	82,9 %		76,7 %	69,4 %
Doelstelling 5a (landbouw) 1994-1999	174,0	130,0	1.093,3		333,7	1 783,2		696,1	39,9	120,8		369,6	4 740,6
Doelstelling 5a (landbouw) 1994-1997	116,1	86,6	726,2		221,0	1 184,6		462,4	26,5	79,5		245,5	3 148,3
Vastleggingen 1994-1997	105,4	77,8	683,9		165,2	1 123,6		372,1	16,5	39,3		126,6	2 710,4
Betalingen 1994-1997	80,0	61,8	533,2		142,6	817,1		239,5	15,2	21,0		97,2	2 007,6
Vastleggingen 1994-1997/Ramingen 1994-1999	60,6 %	59,8 %	62,6 %		49,5 %	63,0 %		53,5 %	41,4 %	32,6 %		34,2 %	57,2 %
Betalingen 1994-1997/Ramingen 1994-1999	46,0 %	47,6 %	48,8 %		42,7 %	45,8 %		34,4 %	38,0 %	17,4 %		26,3 %	42,3 %
Vastleggingen 1994-1997/Ramingen 1994-1997	90,8 %	89,8 %	94,2 %		74,8 %	94,8 %		80,5 %	62,3 %	49,5 %		51,6 %	86,1 %
Betalingen 1994-1997/Ramingen 1994-1997	68,9 %	71,4 %	73,4 %		64,5 %	69,0 %		51,8 %	57,3 %	26,4 %		39,6 %	63,8 %
Doelstelling 5a (visserij) 1994-1999	25,1	143,2	76,3		122,5	194,4		137,6	1,1	47,7		90,8	838,8
Doelstelling 5a (visserij) 1994-1997	16,6	95,1	50,5		81,1	128,9		91,3	0,9	31,6		60,1	556,1
Vastleggingen 1994-1997	24,7	69,9	37,8		82,3	94,9		47,6	1,1	15,6		45,4	419,2
Betalingen 1994-1997	19,6	58,2	28,9		65,9	66,4		25,6	0,3	12,7		40,9	318,5
Vastleggingen 1994-1997/Ramingen 1994-1999	98,6 %	48,8 %	49,5 %		67,2 %	48,8 %		34,6 %	98,0 %	32,6 %		50,0 %	50,0 %
Betalingen 1994-1997/Ramingen 1994-1999	78,2 %	40,7 %	37,8 %		53,8 %	34,2 %		18,6 %	29,4 %	26,5 %		45,0 %	38,0 %
Vastleggingen 1994-1997/Ramingen 1994-1997	149,0 %	73,5 %	74,7 %		101,5 %	73,6 %		52,2 %	120,1 %	49,3 %		75,5 %	75,4 %
Betalingen 1994-1997/Ramingen 1994-1997	118,3 %	61,2 %	57,1 %		81,2 %	51,5 %		28,0 %	36,0 %	40,1 %		68,0 %	57,3 %

(milj. ecu)

	België	Denemarken	Duitsland	Griekenland	Spanje	Frankrijk	Ierland	Italië	Luxemburg	Nederland	Portugal	Ver. Koninkr.	Totaal
Doelstelling 5b 1994-1999	78,9	55,3	1 257,3		680,4	2 293,3		923,3	6,1	153,7		837,2	6 285,7
Doelstelling 5b 1994-1997	51,2	35,9	816,0		441,6	1 488,3		599,2	4,0	99,8		543,3	4 079,1
Vastleggingen 1994-1997	24,9	24,2	719,3		425,7	1 170,2		278,8	2,6	62,3		358,0	3 065,9
Betalingen 1994-1997	14,8	20,5	531,1		331,2	870,2		136,4	2,0	44,5		250,9	2 201,6
Vastleggingen 1994-1997/Ramingen 1994-1999	31,6 %	43,7 %	57,2 %		62,6 %	51,0 %		30,2 %	42,8 %	40,5 %		42,8 %	48,8 %
Betalingen 1994-1997/Ramingen 1994-1999	18,7 %	37,1 %	42,2 %		48,7 %	37,9 %		14,8 %	32,6 %	29,0 %		30,0 %	35,0 %
Vastleggingen 1994-1997/Ramingen 1994-1997	48,6 %	67,4 %	88,1 %		96,4 %	78,6 %		46,5 %	65,9 %	62,4 %		65,9 %	75,2 %
Betalingen 1994-1997/Ramingen 1994-1997	28,8 %	57,1 %	65,1 %		75,0 %	58,5 %		22,8 %	50,3 %	44,6 %		46,2 %	54,0 %
Totaal Ramingen 1994-1999	1 852,4	759,9	20 007,0	14 333,9	32 465,8	13 664,9	5 762,3	20 248,8	86,1	2 247,9	14 333,9	11 871,2	137 634,5
Totaal Ramingen 1994-1997	1 167,0	491,8	12 431,6	8 767,2	20 009,8	8 717,7	3 524,4	12 541,1	56,1	1 428,5	8 767,2	7 509,6	85 411,6
Vastleggingen 1994-1997	1 028,6	447,6	11 983,9	8 530,0	20 707,2	7 383,0	3 612,6	11 328,9	50,0	1 217,4	9 870,6	7 328,4	83 488,2
Betalingen 1994-1997	770,0	374,5	9 442,1	6 129,8	15 816,9	5 622,2	3 192,3	6 497,9	40,0	950,4	7 952,4	5 206,7	61 995,3
Vastleggingen 1994-1997/Ramingen 1994-1999	55,5 %	58,9 %	59,9 %	59,5 %	63,8 %	54,0 %	62,7 %	55,9 %	58,1 %	54,2 %	68,9 %	61,7 %	60,7 %
Betalingen 1994-1997/Ramingen 1994-1999	41,6 %	49,3 %	47,2 %	42,8 %	48,7 %	41,1 %	55,4 %	32,1 %	46,4 %	42,3 %	55,5 %	43,9 %	45,0 %
Vastleggingen 1994-1997/Ramingen 1994-1997	88,1 %	91,0 %	96,4 %	97,3 %	103,5 %	84,7 %	102,5 %	90,3 %	89,1 %	85,2 %	112,6 %	97,6 %	97,7 %
Betalingen 1994-1997/Ramingen 1994-1997	66,0 %	76,1 %	76,0 %	69,9 %	79,0 %	64,5 %	90,6 %	51,8 %	71,3 %	66,5 %	90,7 %	69,3 %	72,6 %

Bron: Overzicht van de Europese Rekenkamer op basis van het SINCOM.

Tabel 3

Vergelijking van de uit hoofde van de CB's beschikbare middelen, voor de gehele periode, met de uitvoering per doelstelling en per lidstaat (EU-3)

(milj. ecu)

	Oostenrijk	Finland	Zweden	Totaal
Doelstelling 1 1995-99	171,5			171,5
Doelstelling 1 1995-97	93,9			93,9
Vastleggingen 1995-97	83,76			83,76
Betalingen 1995-97	55,74			55,74
Vastleggingen 1995-97/Ramingen 1995-99	48,9 %			48,9 %
Betalingen 1995-97/Ramingen 1995-99	32,5 %			32,5 %
Vastleggingen 1995-97/Ramingen 1995-97	89,2 %			89,2 %
Betalingen 1995-97/Ramingen 1995-97	59,4 %			59,4 %
<hr/>				
Doelstelling 2 1995-99	104,4	165,4	189,3	459,1
Doelstelling 2 1995-97	60,9	96,2	109,3	266,4
Vastleggingen 1995-97	77,2	109,3	105,8	292,2
Betalingen 1995-97	57,2	73,3	63,6	194,0
Vastleggingen 1995-97/Ramingen 1995-99	73,9 %	66,1 %	55,9 %	63,6 %
Betalingen 1995-97/Ramingen 1995-99	54,8 %	44,3 %	33,6 %	42,3 %
Vastleggingen 1995-97/Ramingen 1995-97	126,6 %	113,6 %	96,8 %	109,7 %
Betalingen 1995-97/Ramingen 1995-97	93,9 %	76,2 %	58,2 %	72,8 %
<hr/>				
Doelstellingen 3 en 4 1995-99	408,3	354,1	537,6	1 300,0
Doelstellingen 3 en 4 1995-97	238,8	218,1	312,6	769,4
Vastleggingen 1995-97 Doelstelling 3 + 4	298,0	212,7	203,1	713,8
Betalingen 1995-97 Doelstelling 3 + 4	219,0	132,3	123,8	475,1
Vastleggingen 1995-97/Ramingen 1995-99	73,0 %	60,1 %	37,8 %	54,9 %
Betalingen 1995-97/Ramingen 1995-99	53,6 %	37,4 %	23,0 %	36,5 %
Vastleggingen 1995-97/Ramingen 1995-97	124,8 %	97,6 %	65,0 %	92,8 %
Betalingen 1995-97/Ramingen 1995-97	91,7 %	60,7 %	39,6 %	61,8 %
<hr/>				
Doelstelling 5a (landbouw) 1995-99	399,0	342,3	173,7	915,0
Doelstelling 5a (landbouw) 1995-97	232,8	198,3	101	532,1
Vastleggingen 1995-97	207,5	181,9	54,0	443,5
Betalingen 1995-97	189,1	166,7	48,7	404,5
Vastleggingen 1995-97/Ramingen 1995-99	52,0 %	53,1 %	31,1 %	48,5 %
Betalingen 1995-97/Ramingen 1995-99	47,4 %	48,7 %	28,1 %	44,2 %
Vastleggingen 1995-97/Ramingen 1995-97	89,1 %	91,7 %	53,5 %	83,3 %
Betalingen 1995-97/Ramingen 1995-97	81,2 %	84,0 %	48,2 %	76,0 %

(milj. ecu)

	Oostenrijk	Finland	Zweden	Totaal
Doelstelling 5a (visserij) 1995-99	2,1	23,8	41,4	67,2
Doelstelling 5a (visserij) 1995-97	1,2	13,6	24,0	38,9
Vastleggingen 1995-97	2,0	23,0	40,2	65,2
Betalingen 1995-97	1,0	18,4	32,0	51,4
Vastleggingen 1995-97/Ramingen 1995-99	96,8 %	96,7 %	97,2 %	97,0 %
Betalingen 1995-97/Ramingen 1995-99	48,4 %	77,3 %	77,4 %	76,5 %
Vastleggingen 1995-97/Ramingen 1995-97	162,7 %	168,9 %	167,2 %	167,7 %
Bealngen 1995-97/Ramingen 1995-97	81,3 %	135,1 %	133,1 %	132,2 %
<hr/>				
Doelstelling 5b 1995-99	424,9	201	142,7	768,5
Doelstelling 5b 1995-97	247,9	104,5	83,0	435,4
Vastleggingen 1995-97	179,6	85,9	69,5	335,1
Betalingen 1995-97	137,2	54,3	40,0	231,5
Vastleggingen 1995-97/Ramingen 1995-99	42,3 %	42,8 %	48,7 %	43,6 %
Betalingen 1995-97/Ramingen 1995-99	32,3 %	27,0 %	28,0 %	30,1 %
Vastleggingen 1995-97/Ramingen 1995-97	72,5 %	82,3 %	83,8 %	77,0 %
Betalingen 1995-97/Ramingen 1995-97	55,3 %	52,0 %	48,2 %	53,2 %
<hr/>				
Doelstelling 6 1995-99		475,9	260,7	736,6
Doelstelling 6 1995-97		263,9	146,0	410,0
Vastleggingen 1995-97		272,3	80,1	352,4
Betalingen 1995-97		163,7	60,0	223,8
Vastleggingen 1995-97/Ramingen 1995-99		57,2 %	30,7 %	47,8 %
Betalingen 1995-97/Ramingen 1995-99		34,4 %	23,0 %	30,4 %
Vastleggingen 1995-97/Ramingen 1995-97		103,2 %	54,8 %	86,0 %
Betalingen 1995-97/Ramingen 1995-97		62,0 %	41,1 %	54,6 %
<hr/>				
Totaal ramingen 1995-99	1 510,2	1 562,5	1 345,4	4 417,9
Totaal ramingen 1995-97	875,5	894,6	775,9	2 546,1
Vastleggingen 1995-97	848,1	885,1	552,7	2 285,9
Betalingen 1995-97	659,2	608,6	368,1	1 636,0
Vastleggingen 1995-97/Ramingen 1995-99	56,2 %	56,6 %	41,1 %	51,7 %
Betalingen 1995-97/Ramingen 1995-99	43,7 %	39,0 %	27,4 %	37,0 %
Vastleggingen 1995-97/Ramingen 1995-97	96,9 %	98,9 %	71,2 %	89,8 %
Betalingen 1995-97/Ramingen 1995-97	75,3 %	68,0 %	47,4 %	64,3 %

Bron: Overzicht van de Europese Rekenkamer op basis van het SINCOM.

Tabel 4

Vergelijking van de uit hoofde van de communautaire initiatieven beschikbare middelen, voor de gehele periode 1994-99, met de begrotingsuitvoering per initiatief en per jaar

(milj. ecu)

		Jaar van de vastlegging							Totaal
		94	95	96	97	94-97	98	99	
Interreg II	Ramingen	438,9	508,0	523,0	551,8	2 021,6	747,4	793,3	3 562,3
	Vastleggingen 1994-97	0,0	557,9	752,0	458,6	1 768,5			1 768,5
	Betalingen 1994-97	0,0	227,7	423,5	357,6	1 008,8			1 008,8
	Vastleggingen/ramingen	0,0 %	58,9 %	89,1 %	87,5 %	87,5 %			49,6 %
	Betalingen/ramingen	0,0 %	24,1 %	44,3 %	49,9 %	49,9 %			28,3 %
Leader II	Ramingen	217,0	244,9	257,9	273,9	993,8	379,2	404,2	1 777,2
	Vastleggingen 1994-97	0,3	468,5	251,7	157,8	878,3			878,3
	Betalingen 1994-97	0,0	132,7	133,6	104,1	370,4			370,4
	Vastleggingen/ramingen	0,1 %	101,5 %	100,1 %	88,4 %	88,4 %			49,4 %
	Betalingen/ramingen	0,0 %	28,7 %	37,0 %	37,3 %	37,3 %			20,8 %
ADAPT	Ramingen	207,9	231,7	244,9	260,9	945,3	339,8	361,4	1 646,4
	Vastleggingen 1994-97	0,0	307,7	222,4	125,4	655,5			655,5
	Betalingen 1994-97	0,0	152,6	87,0	147,9	387,5			387,5
	Vastleggingen/ramingen	0,0 %	70,0 %	77,5 %	69,3 %	69,3 %			39,8 %
	Betalingen/ramingen	0,0 %	34,7 %	35,0 %	41,0 %	41,0 %			23,5 %
KMO	Ramingen	147,0	158,8	176,9	190,0	672,7	203,5	216,2	1 092,5
	Vastleggingen 1994-97	0,0	203,5	181,9	133,3	518,8			518,8
	Betalingen 1994-97	0,0	67,7	88,7	123,6	280,1			280,1
	Vastleggingen/ramingen	0,0 %	66,6 %	79,9 %	77,1 %	77,1 %			47,5 %
	Betalingen/ramingen	0,0 %	22,1 %	32,4 %	41,6 %	41,6 %			25,6 %
URBAN	Ramingen	107,1	121,7	124,2	129,5	482,6	199,5	212,5	894,5
	Vastleggingen 1994-97	0,0	157,4	215,0	118,1	490,5			490,5
	Betalingen 1994-97	0,0	58,1	108,1	75,6	241,9			241,9
	Vastleggingen/ramingen	0,0 %	68,8 %	105,5 %	101,6 %	101,6 %			54,8 %
	Betalingen/ramingen	0,0 %	25,4 %	47,1 %	50,1 %	50,1 %			27,0 %
PESCA	Ramingen	38,1	42,1	44,6	47,4	172,2	62,7	66,6	301,5
	Vastleggingen 1994-97	23,7	29,4	134,6	21,5	209,1			209,1
	Betalingen 1994-97	11,8	5,3	20,6	33,8	71,6			71,6
	Vastleggingen/ramingen	62,2 %	66,2 %	150,4 %	121,4 %	121,4 %			69,4 %
	Betalingen/ramingen	31,1 %	21,4 %	30,3 %	41,6 %	41,6 %			23,7 %
Rechar II	Ramingen	95,1	102,7	108,6	116,7	423,1	20,3	21,6	465,0
	Vastleggingen 1994-97	0,0	172,5	119,9	113,3	405,8			405,8
	Betalingen 1994-97	0,0	75,6	61,6	75,4	212,7			212,7
	Vastleggingen/ramingen	0,0 %	87,2 %	95,5 %	95,9 %	95,9 %			87,3 %
	Betalingen/ramingen	0,0 %	38,2 %	44,8 %	50,3 %	50,3 %			45,7 %

(milj. ecu)

		Jaar van de vastlegging							Totaal
		94	95	96	97	94-97	98	99	
Resider II	Ramingen	120,9	131,5	139,1	179,6	571,0	19,3	20,5	610,9
	Vastleggingen 1994-97	4,3	172,8	134,4	105,1	416,6			416,6
	Betalingen 1994-97	1,3	77,0	79,6	62,1	220,0			220,0
	Vastleggingen/ramingen	3,5 %	70,2 %	79,6 %	73,0 %	73,0 %			68,2 %
	Betalingen/ramingen	1,1 %	31,0 %	40,3 %	38,5 %	38,5 %			36,0 %
RETEX	Ramingen	122,7	134,5	139,9	148,2	545,4	30,9	32,9	609,2
	Vastleggingen 1994-97	0,3	164,8	154,4	85,8	405,3			405,3
	Betalingen 1994-97	0,1	75,4	67,8	56,8	200,1			200,1
	Vastleggingen/ramingen	0,2 %	64,2 %	80,5 %	74,3 %	74,3 %			66,5 %
	Betalingen/ramingen	0,1 %	29,4 %	36,1 %	36,7 %	36,7 %			32,8 %
Werkgelegenheid	Ramingen	220,7	256,9	262,5	277,6	1 017,7	407,6	433,1	1 858,5
	Vastleggingen 1994-97	201,2	107,7	263,1	294,8	866,8			866,8
	Betalingen 1994-97	100,6	53,6	170,3	246,6	571,2			571,2
	Vastleggingen/ramingen	91,2 %	64,7 %	77,3 %	85,2 %	85,2 %			46,6 %
	Betalingen/ramingen	45,6 %	32,3 %	43,9 %	56,1 %	56,1 %			30,7 %
Konver	Ramingen	125,5	135,5	138,8	147,2	547,0	91,0	96,8	734,9
	Vastleggingen 1994-97	0,0	238,2	133,0	191,4	562,7			562,7
	Betalingen 1994-97	0,0	87,3	95,1	68,7	251,1			251,1
	Vastleggingen/ramingen	0,0 %	91,3 %	92,9 %	102,9 %	102,9 %			76,6 %
	Betalingen/ramingen	0,0 %	33,5 %	45,6 %	45,9 %	45,9 %			34,2 %
REGIS II	Ramingen	85,9	92,7	99,1	105,3	383,0	112,4	119,6	615,0
	Vastleggingen 1994-97	0,0	58,8	158,0	90,6	307,4			307,4
	Betalingen 1994-97	0,0	22,0	135,6	55,8	213,4			213,4
	Vastleggingen/ramingen	0,0 %	32,9 %	78,1 %	80,3 %	80,3 %			50,0 %
	Betalingen/ramingen	0,0 %	12,3 %	56,7 %	55,7 %	55,7 %			34,7 %
PEACE	Ramingen	0,0	66,0	118,0	119,0	303,1			303,1
	Vastleggingen 1994-97	0,0	27,4	95,6	53,3	176,3			176,3
	Betalingen 1994-97	0,0	13,7	41,7	81,2	136,5			136,5
	Vastleggingen/ramingen		41,5 %	66,8 %	58,1 %	58,1 %			58,1 %
	Betalingen/ramingen		20,7 %	30,1 %	45,0 %	45,0 %			45,0 %
Totaal	Ramingen	1 926,8	2 227,0	2 377,5	2 547,2	9 078,6	2 613,6	2 778,8	14 471,1
	Vastleggingen 1994-97	229,7	2 666,7	2 816,0	1 949,1	7 661,5			7 661,5
	Betalingen 1994-97	113,9	1 048,9	1 513,2	1 489,3	4 165,3			4 165,3
	Vastleggingen/ramingen	11,9 %	69,7 %	87,5 %	84,4 %	84,4 %			52,9 %
	Betalingen/ramingen	5,9 %	28,0 %	41,0 %	45,9 %	45,9 %			28,8 %

Bron: Overzicht van de Europese Rekenkamer op basis van het SINCOM.

Tabel 5

Begrotingsuitvoering van de structurele acties gedurende de begrotingsjaren 1994-1997 ⁽¹⁾

(milj. ecu)

	Definitieve begroting na GAB en over- schrijvingen	Besteding	Bestedings- graad van de definitieve begroting (%)	Annuleringen aan het eind van het begrotingsjaar	
				Bedrag	% (d)/(a)
				(a)	(b)
VASTLEGGINGEN 1994					
EOGFL-Oriëntatie	3 301,5	3 300,4	99,97	1,1	0,03
FIOV (visserij)	379,9	379,8	99,97	0,1	0,03
EFRO	9 769,4	9 727,7	99,57	41,7	0,43
ESF	5 841,2	5 564,3	95,26	272,3	4,66
Communautaire initiatieven	1 949,1	251,9	12,92	1 383,7	70,99
Overgangsmatregelen, enz.	305,9	244,4	79,90	40,5	13,24
Verordening (EEG) nr. 3575/90					
<i>Subtotaal „Structuurfondsen”</i>	21 547,0	19 468,5	90,35	1 739,4	8,07
Cohesiefonds	1 853,1	1 853,1	100,00	0,1	0,00
Totaal structurele acties	23 400,1	21 321,6	91,12	1 739,5	7,43
VASTLEGGINGEN 1995					
EOGFL-Oriëntatie	3 374,1	3 348,30	99,24	25,8	0,76
FIOV (visserij)	451,3	451,2	99,99	0,0	0,01
EFRO	10 684,4	10 566,1	98,89	118,3	1,11
ESF	6 710,7	5 125,3	76,37	1 581,1	23,56
Communautaire initiatieven	2 915,8	2 666,7	91,46	228,7	7,84
Overgangsmatregelen, enz.	271,8	111,9	41,17	114,0	41,95
Verordening (EEG) nr. 3575/90					
<i>Subtotaal „Structuurfondsen”</i>	24 408,1	22 269,5	91,24	2 068,0	8,47
Cohesiefonds	2 152,0	2 152,0	100,00	0,0	0,00
Mechanisme EER	89,8	89,8	100,00	0,0	0,00
Totaal structurele acties	26 649,9	24 511,3	91,97	2 068,0	7,76
VASTLEGGINGEN 1996					
EOGFL-Oriëntatie	3 772,0	3 772,0	100,00	0,0	0,00
FIOV (visserij)	450,4	337,2	74,87	113,2	25,13
EFRO	11 883,7	11 862,5	99,82	21,2	0,18
ESF	7 150,1	7 150,1	100,00	0,0	0,00
Communautaire initiatieven	2 988,5	2 819,4	94,34	169,2	5,66
Overgangsmatregelen, enz.	342,0	199,4	58,30	142,6	41,70
Verordening (EEG) nr. 3575/90					
<i>Subtotaal „Structuurfondsen”</i>	26 587,4	26 141,2	98,32	441,5	1,66
Cohesiefonds	2 444,0	2 443,9	100,00	0,1	0,00
Mechanisme EER	108,0	87,1	80,63	20,9	19,37
Totaal structurele acties	29 139,4	28 672,2	98,40	462,5	1,59
VASTLEGGINGEN 1997					
EOGFL-Oriëntatie	4 026,1	4 026,1	100,00	0,0	0,00
FIOV (visserij)	490,7	369,0	75,20	121,7	24,80
EFRO	12 989,7	12 983,1	99,95	6,6	0,05
ESF	7 639,1	7 639,1	100,00	0,0	0,00
Communautaire initiatieven	3 173,4	1 949,1	61,42	1 224,3	38,58
Overgangsmatregelen, enz.	305,7	263,9	86,33	41,3	13,51
Verordening (EEG) nr. 3575/90					
<i>Subtotaal „Structuurfondsen”</i>	28 624,7	27 230,3	95,13	1 393,9	4,87
Cohesiefonds	2 749,0	2 748,9	100,00	0,1	0,00
Mechanisme EER	108,0	102,5	94,92	5,5	5,08
Totaal structurele acties	31 481,7	30 081,7	95,55	1 399,5	4,45

⁽¹⁾ De Kamer geeft in haar jaarverslagen overzichten met meer details over de begrotingsuitvoering van de structurele acties.

(milj. ecu)

	Definitieve begroting na GAB en overschrijvingen	Besteding	Bestedingsgraad van de definitieve begroting (%)	Annuleringen aan het eind van het begrotingsjaar	
				Bedrag	% (d)/(a)
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
BETALINGEN 1994					
EOGFL-Oriëntatie	2 778,9	2 498,9	89,92	223,1	8,03
FIOV (visserij)	537,0	395,0	73,56	142,0	26,44
EFRO	8 087,4	6 410,8	79,27	1 676,6	20,73
ESF	5 454,1	4 144,8	75,99	1 099,7	20,16
Communautaire initiatieven	2 059,4	849,2	41,24	1 025,9	49,82
Overgangsmaatregelen, enz.	487,0	319,7	65,65	157,3	32,30
Verordening (EEG) nr. 3575/90	416,0	176,8	42,50	126,1	30,31
Overige	174,1	55,7	32,00	51,9	29,83
	<i>Subtotaal „Structuurfondsen”</i>	<i>14 850,9</i>	<i>74,28</i>	<i>4 502,6</i>	<i>22,52</i>
Cohesiefonds	1 743,4	916,0	52,54	827,4	47,46
	Totaal structurele acties	21 737,3	15 767,0	5 330,0	24,52
BETALINGEN 1995					
EOGFL-Oriëntatie	2 935,2	2 530,6	86,21	404,6	13,79
FIOV (visserij)	518,1	248,1	47,87	270,1	52,13
EFRO	9 627,2	8 373,6	86,98	1 253,6	13,02
ESF	5 851,6	4 734,1	80,90	1 113,1	19,02
Communautaire initiatieven	2 291,5	1 337,8	58,38	953,7	41,62
Overgangsmaatregelen, enz.	386,7	193,8	50,14	192,8	49,86
Verordening (EEG) nr. 3575/90	165,1	36,3	21,99	128,8	78,01
Overige	106,5	48,5	45,55	58,0	54,45
	<i>Subtotaal „Structuurfondsen”</i>	<i>17 502,8</i>	<i>79,99</i>	<i>4 374,7</i>	<i>19,99</i>
Cohesiefonds	1 750,0	1 699,3	97,11	50,7	2,89
Mechanisme EER	89,8	89,8	100,00	0,0	0,00
	Totaal structurele acties	19 292,0	81,33	4 425,4	18,66
BETALINGEN 1996					
EOGFL-Oriëntatie	3 859,4	3 360,3	87,07	499,1	12,93
FIOV (visserij)	545,1	421,6	77,34	123,5	22,66
EFRO	10 663,1	10 610,3	99,50	52,8	0,50
ESF	6 035,9	6 035,9	100,00	0,0	0,00
Communautaire initiatieven	2 115,2	1 691,4	79,96	423,8	20,04
Overgangsmaatregelen, enz.	314,7	188,5	59,90	126,2	40,10
Verordening (EEG) nr. 3575/90	148,7	119,5	80,36	0,0	0,00
Overige	49,2	40,0	81,39	2,0	4,03
	<i>Subtotaal „Structuurfondsen”</i>	<i>22 467,5</i>	<i>94,67</i>	<i>1 227,4</i>	<i>5,17</i>
Cohesiefonds	1 919,3	1 872,2	97,55	47,1	2,45
Mechanisme EER	108,0	87,1	80,63	20,9	19,37
	Totaal structurele acties	24 426,8	94,83	1 295,5	5,03
BETALINGEN 1997					
EOGFL-Oriëntatie	3 580,0	3 580,0	100,00	0,0	0,00
FIOV (visserij)	486,9	486,9	100,00	0,0	0,00
EFRO	11 522,6	11 521,4	99,99	1,2	0,01
ESF	6 143,4	6 143,4	100,00	0,0	0,00
Communautaire initiatieven	1 858,6	1 677,3	90,25	181,3	9,75
Overgangsmaatregelen, enz.	267,3	171,4	64,12	95,9	35,88
Verordening (EEG) nr. 3575/90	87,3	41,2	47,19	46,1	52,81
Overige	49,9	10,9	21,91	38,9	78,09
	<i>Subtotaal „Structuurfondsen”</i>	<i>23 632,5</i>	<i>98,49</i>	<i>363,4</i>	<i>1,51</i>
Cohesiefonds	2 326,0	2 323,0	99,87	3,0	0,13
Mechanisme EER	102,5	102,5	100,00	0,0	0,00
	Totaal structurele acties	26 058,0	98,61	366,4	1,39

Tabel 6

Financiële vooruitzichten — rubriek 2

(duizend ecu)

Structuurfondsen	1994	1995	1996	1997
1. Aanwijzing op de begroting van het jaar	21 323 000	24 069 000	26 579 000	28 620 000
2. Uitvoering	19 245 723	21 937 911	26 078 201	27 226 145
3. Niet-uitgevoerde kredieten (1-2)	2 077 277	2 131 089	500 799	1 393 855
4. Naar n+1 overgedragen kredieten	339 147	70 629	4 648	
5. Vervallen kredieten (3-4)	1 738 130	2 060 460	496 151	1 393 855
6. Van n-1 naar n overgedragen kredieten		339 147	70 629	4 648
7. Uitvoering van overgedragen kredieten		331 601	63 038	4 648
8. Niet-uitgevoerde overgedragen kredieten		7 546	7 591	0
9. Vrijmakingen, exclusief wederopvoering		5 445	41 606	38 970
10. Niet-aangewend totaal (5+8+9)	1 738 130	2 073 451	545 348	1 432 825

Cohesiefonds	1993	1994	1995	1996	1997
1. Aanwijzing op de begroting van het jaar	1 565 000	1 853 000	2 152 000	2 444 000	2 749 000
2. Uitvoering	1 564 645	1 852 963	2 151 972	2 443 933	2 748 925
3. Niet-uitgevoerde kredieten (1-2)	355	37	28	67	75
4. Naar n+1 overgedragen kredieten	136	0	0	0	0
5. Vervallen kredieten (3-4)	219	37	28	67	75
6. Van n-1 naar n overgedragen kredieten		136	0	0	0
7. Uitvoering van overgedragen kredieten		121	0	0	0
8. Niet-uitgevoerde overgedragen kredieten		16	0	0	0
9. Vrijmakingen, exclusief wederopvoering		5	10 489	16 718	100 589
10. Niet-aangewend totaal (5+8+9)	219	58	10 517	16 785	100 664

Financieel mechanisme EER	1995	1996	1997
1. Aanwijzing op de begroting van het jaar	108 000	108 000	108 000
2. Uitvoering	90 000	87 000	102.500
3. Niet-aangewend totaal	18 000	21 000	5 500

Structurele acties	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Financiële vooruitzichten	23 176 000	26 329 000	29 131 000	31 477 000	33 461 000	39 025 000
Aanwijzing op de begroting	23 176 000	26 329 000	29 131 000	31 477 000	33 461 000	
Netto aanwending	21 437 812	24 227 032	28 547 867	29 938 011		
Niet-aangewende toewijzing	1 738 188	2 101 968	583 133	1 538 989		

Bron: Commissie. Aanpassingen financiële vooruitzichten.

Tabel 7

Effect van de aanpassingen van de financiële vooruitzichten aan de uitvoeringsvoorwaarden

Kredieten voor vastleggingen

(Mio ECU)

Structuurfondsen	1995	1996	1997	1998	1999
Aanpassing 1996		869	869		
Aanpassing 1997			380	1 000	693
Aanpassing 1998				-500	1 045
Aanpassing 1999					1 433
TOTAAL		869	1 249	500	3 171

Cohesiefonds	1995	1996	1997	1998	1999
Aanpassing 1997			11		
Aanpassing 1998					17
Aanpassing 1999					101
TOTAAL			11		118

De Commissie heeft een aanpassing van 5 miljoen ecu voorgesteld uit hoofde van het financieel mechanisme EER

Kredieten voor betalingen

Structurele acties	1995	1996	1997	1998	1999
Aanpassing 1996		935	696	434	173
Aanpassing 1997			186	633	632
Aanpassing 1998				-300	300
Aanpassing 1999					300
TOTAAL		935	882	767	1 405

Tabel 8

Vergelijking van de oorspronkelijke financiële plannen met de plannen die op 31.12.1997 van kracht waren, van alle acties in het kader van doelstelling 2 (periode 1994-1996)

(ecu)

		Oorspronkelijke financiële plannen			Huidige financiële plannen			Verschil tussen de financiële plannen			Ratio huidige plannen/oorspronkelijke plannen		
		Totaal SF	EFRO	ESF	Totaal SF	EFRO	ESF	Totaal SF	EFRO	ESF	Totaal SF	EFRO	ESF
België	1994	51 000 250	41 440 500	9 559 750	4 526 261	1 214 500	3 311 761	-46 473 989	-40 226 000	-6 247 989	8,87 %	2,93 %	34,64 %
	1995	53 000 250	43 068 500	9 931 750	10 785 161	5 199 971	5 585 190	-42 215 089	-37 868 529	-4 346 560	20,35 %	12,07 %	56,24 %
	1996	55 999 500	45 511 500	10 488 000	118 218 058	104 208 719	14 009 339	62 218 558	58 697 219	3 521 339	211,11 %	228,97 %	133,57 %
	Totaal	160 000 000	130 020 500	29 979 500	133 529 480	110 623 190	22 906 290	-26 470 520	-19 397 310	-7 073 210	83,46 %	85,08 %	76,41 %
Denemarken	1994	17 796 000	14 051 000	3 745 000	1 553 000	1 500 000	53 000	-16 243 000	-12 551 000	-3 692 000	8,73 %	10,68 %	1,42 %
	1995	18 565 000	14 657 000	3 908 000	21 990 000	19 731 000	2 259 000	3 425 000	5 074 000	-1 649 000	118,45 %	134,62 %	57,80 %
	1996	19 639 000	15 502 000	4 137 000	30 560 000	22 511 000	8 049 000	10 921 000	7 009 000	3 912 000	155,61 %	145,21 %	194,56 %
	Totaal	56 000 000	44 210 000	11 790 000	54 103 000	43 742 000	10 361 000	-1 897 000	-468 000	-1 429 000	96,61 %	98,94 %	87,88 %
Duitsland	1994	233 210 000	164 000 000	69 210 000	25 271 004	13 230 004	12 041 000	-207 938 996	-150 769 996	-57 169 000	10,84 %	8,07 %	17,40 %
	1995	243 011 000	170 341 000	72 670 000	105 609 000	57 753 000	47 856 000	-137 402 000	-112 588 000	-24 814 000	43,46 %	33,90 %	65,85 %
	1996	256 781 000	179 341 000	77 440 000	572 498 000	409 976 000	162 522 000	315 717 000	230 635 000	85 082 000	222,95 %	228,60 %	209,87 %
	Totaal	733 002 000	513 682 000	219 320 000	703 378 004	480 959 004	222 419 000	-29 623 996	-32 722 996	3 099 000	95,96 %	93,63 %	101,41 %
Spanje	1994	360 000 312	277 100 000	82 900 312	205 203 512	167 146 973	38 056 539	-154 796 800	-109 953 027	-44 843 773	57,00 %	60,32 %	45,91 %
	1995	373 999 614	288 000 000	85 999 614	262 646 028	201 164 999	61 481 029	-111 353 586	-86 835 001	-24 518 585	70,23 %	69,85 %	71,49 %
	1996	395 999 288	305 000 000	90 999 288	522 127 158	413 071 672	109 055 486	126 127 870	108 071 672	18 056 198	131,85 %	135,43 %	119,84 %
	Totaal	1 129 999 214	870 100 000	259 899 214	989 976 699	781 383 644	208 593 055	-140 022 515	-88 716 356	-51 306 159	87,61 %	89,80 %	80,26 %
Frankrijk	1994	561 425 401	464 840 201	96 585 200	164 124 497	108 265 494	55 859 003	-397 300 904	-356 574 707	-40 726 197	29,23 %	23,29 %	57,83 %
	1995	584 402 499	479 362 500	105 039 999	289 904 263	219 764 876	70 139 387	-294 498 236	-259 597 624	-34 900 612	49,61 %	45,85 %	66,77 %
	1996	617 372 097	508 357 299	109 014 798	1 127 558 014	1 011 424 700	116 133 314	510 185 917	503 067 401	7 118 516	182,64 %	198,96 %	106,53 %
	Totaal	1 763 199 997	1 452 560 000	310 639 997	1 581 586 774	1 339 455 070	242 131 704	-181 613 223	-113 104 930	-68 508 293	89,70 %	92,21 %	77,95 %
Italië	1994	210 737 000	166 687 000	44 050 000	11 145 391	10 312 790	832 601	-199 591 609	-156 374 210	-43 217 399	5,29 %	6,19 %	1,89 %
	1995	219 634 000	173 712 000	45 922 000	19 126 607	12 509 621	6 616 986	-200 507 393	-161 202 379	-39 305 014	8,71 %	7,20 %	14,41 %
	1996	253 629 000	201 921 000	51 708 000	493 740 620	377 261 230	116 479 390	240 111 620	175 340 230	64 771 390	194,67 %	186,84 %	225,26 %
	Totaal	684 000 000	542 320 000	141 680 000	524 012 618	400 083 641	123 928 977	-159 987 382	-142 236 359	-17 751 023	76,61 %	73,77 %	87,47 %
Luxemburg	1994	2 000 000	1 723 000	277 000	899 532	714 997	184 535	-1 100 468	-1 008 003	-92 465	44,98 %	41,50 %	66,62 %
	1995	2 000 000	1 723 000	277 000	517 669	378 496	139 173	-1 482 331	-1 344 504	-137 827	25,88 %	21,97 %	50,24 %
	1996	3 000 000	2 583 000	417 000	3 920 241	3 467 149	453 092	920 241	884 149	36 092	130,67 %	134,23 %	108,66 %
	Totaal	7 000 000	6 029 000	971 000	5 337 442	4 560 642	776 800	-1 662 558	-1 468 358	-194 200	76,25 %	75,65 %	80,00 %

		Oorspronkelijke financiële plannen			Huidige financiële plannen			Verschil tussen de financiële plannen			Ratio huidige plannen/oorspronkelijke plannen		
		Totaal SF	EFRO	ESF	Totaal SF	EFRO	ESF	Totaal SF	EFRO	ESF	Totaal SF	EFRO	ESF
Nederland	1994	95 960 000	66 940 000	29 020 000	11 554 342	672 745	10 881 597	-84 405 658	-66 267 255	-18 138 403	12,04 %	1,00 %	37,50 %
	1995	99 090 000	67 880 000	31 210 000	26 279 204	10 398 319	15 880 885	-72 810 796	-57 481 681	-15 329 115	26,52 %	15,32 %	50,88 %
	1996	104 950 000	71 160 000	33 790 000	186 289 913	132 900 530	53 389 383	81 339 913	61 740 530	19 599 383	177,50 %	186,76 %	158,00 %
	Totaal	300 000 000	205 980 000	94 020 000	224 123 459	143 971 594	80 151 865	-75 876 541	-62 008 406	-13 868 135	74,71 %	69,90 %	85,25 %
Verenigd Koninkrijk	1994	681 998 000	511 607 000	170 391 000	144 811 000	28 794 000	116 017 000	-537 187 000	-482 813 000	-54 374 000	21,23 %	5,63 %	68,09 %
	1995	710 001 000	532 642 000	177 359 000	237 928 000	130 003 000	107 925 000	-472 073 000	-402 639 000	-69 434 000	33,51 %	24,41 %	60,85 %
	1996	750 001 000	562 631 000	187 370 000	1 634 690 000	1 362 960 000	271 730 000	884 689 000	800 329 000	84 360 000	217,96 %	242,25 %	145,02 %
	Totaal	2 142 000 000	1 606 880 000	535 120 000	2 017 429 000	1 521 757 000	495 672 000	-124 571 000	-85 123 000	-39 448 000	94,18 %	94,70 %	92,63 %

Bron: Financiële plannen van de EPD's en de programma's van doelstelling 2.

Tabel 9

Analyse van de redenen die ten grondslag liggen aan een lage bestedingsgraad van de communautaire kredieten (antwoorden op de lijst van vragen)

	a) Aantal antwoor- den	b) Zeër be- langrijk	c) Belangrijk	b) + c) / a)	d) Van wei- nig belang	e) Onbelang- rijk
--	---------------------------------	----------------------------	------------------	--------------	------------------------------	-------------------------

A. PROGRAMMERING

1	Moeilijkheden bij opstelling EPD/CB/OP	50	4	13	34,00 %	17	16
2	Vertragingen bij goedkeuring EPD's/CB's/OP's	48	11	22	68,75 %	7	8
3	Aanwezigheid opschortende bepalingen en vertragingen bij de opheffing hiervan	41	2	3	12,20 %	8	28
4	Opneming van oorspronkelijk niet geplande acties	45	4	9	28,89 %	4	28
5	Prioriteit voor afsluiting van acties van voorgaande periodes	46	4	2	13,04 %	8	32
6	Oorspronkelijk financieringsplan dat te optimistisch is gebleken	47	9	22	65,96 %	10	6
7	Weinig flexibele tekst van het EPD/CB/OP	47	2	12	29,79 %	14	19
8	Noodzaak grote wijzigingen aan te brengen in EPD/CB/OP/Actie ...	50	8	18	52,00 %	13	11
9	Moeilijkheden en vertragingen bij uitvoering van deze wijzigingen / herprogrammeringen	48	9	19	58,33 %	10	10
10	Logge administratieve procedures						
	— communautaire	49	6	27	67,35 %	8	8
	— nationale	44	13	15	63,64 %	8	8

B. FINANCIËLE TRAJECTEN

1	Vertragingen ontvangst communautaire fondsen:						
	— in de lidstaat	42	2	8	23,81 %	14	18
	— in de regio	36	5	8	36,11 %	12	11
	— elders	27	1	4	18,52 %	12	10
2	Concentratie van financiële verrichtingen aan einde begrotingsjaar:						
	— m.b.t. communautaire stortingen	35	3	7	28,57 %	10	15
	— m.b.t. stortingen binnen de lidstaat	36	3	7	27,78 %	10	16
3	Bij huidige procedures onmogelijk om voorschotten over te maken naar eindbegunstigden of deze stortingen kunnen slechts worden verricht in een aantal omstandigheden die de procedures kunnen vertragen	48	7	14	43,75 %	10	17

C. BEHANDELING VAN FINANCIËLE GEGEVENS

1	Moeilijkheden bij inzameling van financiële informatie bij begunstigden (soort moeilijkheid aangeven: bijv. geen gescheiden boekhouding, ...)	50	10	16	52,00 %	13	11
---	---	----	----	----	---------	----	----

	a) Aantal antwoor- den	b) Zeer be- langrijk	c) Belangrijk	b) + c) / a)	d) Van wei- nig belang	e) Onbelang- rijk
2 Onvoldoende kennis beheerders m.b.t. drempelniveaus voor inzetten betalingen van communautaire voorschotten en saldi	45	2	5	15,56 %	19	19
3 Lange trajecten voor overdracht van financiële informatie	47	3	15	38,30 %	23	6
4 Lange procedure voor toezending betalingsaanvragen aan Commissie	43	4	9	30,23 %	19	11
5 Trage analyse van financiële gegevens door Commissie	44	2	11	29,55 %	21	10

D. BEGROTING

1 Moeilijkheden bij inzameling tegenwaardefondsen:						
— nationale	37	7	5	32,43 %	12	13
— regionale/lokale	38	4	7	28,95 %	14	13
— particuliere	33	3	10	39,39 %	10	10
2 Onvoorziene begrotingsbeperkingen op:						
— nationaal	39	5	6	28,21 %	15	13
— regionaal/lokaal	35	1	6	20,00 %	14	14
— ander niveau	19	0	1	5,26 %	6	12
3 Schommelingen in wisselkoersen deviezen/ecu:						
— devaluatie	36	1	8	25,00 %	5	22
— opwaardering	29	0	4	13,79 %	6	19
4 Trage procedures begrotingsuitvoering in verband met communautaire medefinanciering	48	2	10	25,00 %	19	17
5 Tegenstrijdigheden communautaire en nationale procedures/voorschriften (bijv. begrip vastlegging)	50	13	11	48,00 %	13	13

E. TENUITVOERLEGGING ACTIES TOT BIJSTANDSVERLENING

1 Moeilijkheden bij start van procedures voor selecteren acties/projecten alvorens goedkeuring besluit Commissie tot bijstandsverlening	50	8	17	50,00 %	12	13
2 Onvoldoende kennis begunstigden m.b.t communautaire voorschriften en procedures	52	12	14	50,00 %	19	7
3 Wijzigingen in administratieve omgeving (bijv. hervorming van diensten, verandering van procedures, . . .)	51	13	11	47,06 %	14	13
4 Buitengewone omstandigheden (bijv. politieke veranderingen, privatiseringen, natuurrampen, . . .)	43	6	6	27,91 %	3	28
5 Toepassing artikel 24 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 (vermindering, opschorting en intrekking van de bijstand)	38	1	1	5,26 %	12	24
6 Moeilijkheden bij coördinatie van meerdere communautaire en nationale beheerders (met name van meerfondsenprogramma's)	48	15	12	56,25 %	10	11

	a) Aantal antwoor- den	b) Zeer be- langrijk	c) Belangrijk	b) + c) / a)	d) Van wei- nig belang	e) Onbelang- rijk
7 Moeilijkheden bij coördinatie van groot aantal begunstigen	49	10	14	48,98 %	14	11
8 Slecht functioneren toezichtcomité:						
– late oprichting of onvoldoende aantal bijeenkomsten	38	1	4	13,16 %	10	23
– organisatie niet toegesneden op behoeften (bijv. weinig tijd documentatie te bestuderen of om groot aantal partners te kunnen laten participeren)	39	4	8	30,77 %	9	18
– lange procedures voor goedkeuring besluiten	39	7	7	35,90 %	13	12
9 Vertragingen m.b.t. jaarverslag/eindverslag bij						
– opstelling	38	0	6	15,79 %	15	17
– toezending	36	1	0	2,78 %	18	17
– goedkeuring door Commissie	37	2	6	21,62 %	15	14
10 Moeilijkheden ondervonden bij een maatregel/actie/project of een begunstigde met als gevolg vertraging voor de gehele bijstandsverlening	39	6	7	33,33 %	8	18

F. TENUITVOERLEGGING ACTIES

1 Late start projecten/acties in verband met:						
– aanbestedingsprocedures	41	8	13	51,22 %	8	12
– procedures i.v.m. milieueffectrapportage	40	4	12	40,00 %	10	14
– resultaten haalbaarheidsstudies	41	4	9	31,71 %	14	14
– andere factoren (bijv. onteigening, ...)	28	6	9	53,57 %	4	9
2 Moeilijkheden tijdens tenuitvoerlegging (bijv. onverwachte technische problemen, faillissement, kostenstijging, ...)	47	1	15	34,04 %	16	15
3 Trage wijzigingsprocedures m.b.t. maatregelen/acties/projecten ten gevolge van:						
– vertragingen bij de toepassing hiervan	40	4	11	37,50 %	14	11
– wijzigingen in gestelde prioriteiten	35	7	6	37,14 %	12	10

Tabel 10

Lijst bijlagen

BIJLAGE I:	Financiële vooruitzichten 1993-1999 en bestemming van de middelen van de Structuurfondsen
Tabel I.1	Jaarlijkse verdeling van de beschikbare middelen ter vastlegging van de Structuurfondsen en het FIOV voor de periode 1994-1999 (tegen prijzen 1992 en in milj. ecu)
Tabel I.2	Verdeling van de middelen per doelstelling (tegen prijzen 1992 en in milj. ecu)
Tabel I.3	Verdeling van de middelen per doelstelling en kredieten ter financiering van de communautaire initiatieven (tegen prijzen 1994 en in milj. ecu)
Tabel I.4	Onderverdeling van de middelen uit hoofde van de CB's per doelstelling en per lidstaat (tegen prijzen 1994 en in milj. ecu)
Tabel I.5	Toewijzing van de Structuurfondsen aan de nieuwe lidstaten (in milj. ecu)
Tabel I.6	Verdeling van de middelen ter financiering van de communautaire initiatieven (EU-12)
Tabel I.7	Bijzonderheden m.b.t. de verdeling van de middelen ter financiering van de communautaire initiatieven (EU-12)
Tabel I.8	Resultaat per lidstaat en per initiatief van de verdeling van de middelen ter financiering van de communautaire initiatieven (EU-12)
Tabel I.9	Onderverdeling van de kredieten ter financiering van de communautaire initiatieven voor de nieuwe lidstaten (in milj. ecu en tegen prijzen 1995)
BIJLAGE II:	Uitvoering van de structurele acties 1994-1997 per doelstelling, Fonds en lidstaat
Tabel II.1	Uitvoering van de structurele acties 1994-1997
Tabel II.2	Uitvoering per Fonds en per lidstaat
Tabel II.3	Uitvoering per Fonds en per doelstelling
Tabel II.4	Uitvoering per doelstelling en per Fonds
Tabel II.5	Uitvoering per lidstaat en per doelstelling
Tabel II.6	Uitvoering per doelstelling, lidstaat en Fonds
BIJLAGE III:	Gedetailleerde begrotingsuitvoering 1994-1997 per Fonds, doelstelling, lidstaat en jaar
Tabel III.1	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Doelstelling 1 EFRO
Tabel III.2	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Doelstelling 1 ESF
Tabel III.3	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Doelstelling 1 EOGFL
Tabel III.4	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Doelstelling 1 FIOV
Tabel III.5	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Totaal doelstelling 1
Tabel III.6	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Doelstelling 2 EFRO
Tabel III.7	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Doelstelling 2 ESF
Tabel III.8	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Totaal doelstelling 2

Tabel III.9	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Doelstelling 3 ESF
Tabel III.10	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Doelstelling 4 ESF
Tabel III.11	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Doelstelling 5a (in zones 5b) EOGFL
Tabel III.12	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Doelstelling 5a (behalve zones 1 et 5b) EOGFL
Tabel III.13	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Totaal doelstelling 5a EOGFL
Tabel III.14	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Doelstelling 5a FIOV
Tabel III.15	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Doelstelling 5b EFRO
Tabel III.16	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Doelstelling 5b ESF
Tabel III.17	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Doelstelling 5b EOGFL
Tabel III.18	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Totaal doelstelling 5b
Tabel III.19	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Doelstelling 6 EFRO
Tabel III.20	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Doelstelling 6 ESF
Tabel III.21	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Doelstelling 6 EOGFL
Tabel III.22	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Doelstelling 6 FIOV
Tabel III.23	Begrotingsuitvoering per land en per jaar. Betalingen per jaar van verwezenlijking en per jaar van vastlegging — Totaal doelstelling 6
Tabel III.24	Begrotingsuitvoering per communautair initiatief en per jaar

BIJLAGE IV: Vergelijking van de vooruitzichten met de begrotingsuitvoering per doelstelling, per land en per jaar

Tabel IV.1	Vergelijking van de vooruitzichten met de begrotingsuitvoering per doelstelling, per land en per jaar — Doelstelling 1
Tabel IV.2	Vergelijking van de vooruitzichten met de begrotingsuitvoering per doelstelling, per land en per jaar — Doelstelling 2
Tabel IV.3	Vergelijking van de vooruitzichten met de begrotingsuitvoering per doelstelling, per land en per jaar — Doelstellingen 3 en 4
Tabel IV.4	Vergelijking van de vooruitzichten met de begrotingsuitvoering per doelstelling, per land en per jaar — Doelstelling 5a (landbouw)
Tabel IV.5	Vergelijking van de vooruitzichten met de begrotingsuitvoering per doelstelling, per land en per jaar — Doelstelling 5a (visserij)
Tabel IV.6	Vergelijking van de vooruitzichten met de begrotingsuitvoering per doelstelling, per land en per jaar — Doelstelling 5b
Tabel IV.7	Vergelijking van de vooruitzichten met de begrotingsuitvoering per doelstelling, per land en per jaar — Doelstelling 6

- BIJLAGE V: Vergelijking van de oorspronkelijke financiële plannen met de plannen die op 31.12.1997 van kracht waren, van alle acties in het kader van doelstelling 2 (periode 1994-1996)
- Tabel V.1 Vergelijking oorspronkelijke financiële plannen met plannen die op 31.12.1997 van kracht waren, van alle acties in het kader van doelstelling 2 — België
- Tabel V.2 Vergelijking oorspronkelijke financiële plannen met plannen die op 31.12.1997 van kracht waren, van alle acties in het kader van doelstelling 2 — Denemarken
- Tabel V.3 Vergelijking oorspronkelijke financiële plannen met plannen die op 31.12.1997 van kracht waren, van alle acties in het kader van doelstelling 2 — Duitsland
- Tabel V.4 Vergelijking oorspronkelijke financiële plannen met plannen die op 31.12.1997 van kracht waren, van alle acties in het kader van doelstelling 2 — Spanje
- Tabel V.5 Vergelijking oorspronkelijke financiële plannen met plannen die op 31.12.1997 van kracht waren, van alle acties in het kader van doelstelling 2 — Frankrijk
- Tabel V.6 Vergelijking oorspronkelijke financiële plannen met plannen die op 31.12.1997 van kracht waren, van alle acties in het kader van doelstelling 2 — Italië
- Tabel V.7 Vergelijking oorspronkelijke financiële plannen met plannen die op 31.12.1997 van kracht waren, van alle acties in het kader van doelstelling 2 — Luxemburg
- Tabel V.8 Vergelijking oorspronkelijke financiële plannen met plannen die op 31.12.1997 van kracht waren, van alle acties in het kader van doelstelling 2 — Nederland
- Tabel V.9 Vergelijking oorspronkelijke financiële plannen met plannen die op 31.12.1997 van kracht waren, van alle acties in het kader van doelstelling 2 — Verenigd Koninkrijk
- BIJLAGE VI: Uitvoering van vastleggings- en betalingskredieten van de structurele acties per begrotingslijn — Begrotingsjaren 1994-1997
- Tabel VI.1 Uitvoering van de vastleggingskredieten van de structurele acties per begrotingslijn — Begrotingsjaar 1994
- Tabel VI.2 Uitvoering van de betalingskredieten van de structurele acties per begrotingslijn — Begrotingsjaar 1994
- Tabel VI.3 Uitvoering van de vastleggingskredieten van de structurele acties per begrotingslijn — Begrotingsjaar 1995
- Tabel VI.4 Uitvoering van de betalingskredieten van de structurele acties per begrotingslijn — Begrotingsjaar 1995
- Tabel VI.5 Uitvoering van de vastleggingskredieten van de structurele acties per begrotingslijn — Begrotingsjaar 1996
- Tabel VI.6 Uitvoering van de betalingskredieten van de structurele acties per begrotingslijn — Begrotingsjaar 1996
- Tabel VI.7 Uitvoering van de vastleggingskredieten van de structurele acties per begrotingslijn — Begrotingsjaar 1997
- Tabel VI.8 Uitvoering van de betalingskredieten van de structurele acties per begrotingslijn — Begrotingsjaar 1997
-

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2. SAMENVATTING VAN DE VOORNAAMSTE OPMERKINGEN

De Commissie is van oordeel dat deze samenvatting van de opmerkingen van de Rekenkamer een te negatieve indruk kan geven van de structurele maatregelen. De Rekenkamer concentreert zich op de onvermijdelijke tekortkomingen en zwakke punten van het beheer van de Structuurfondsen. Tegenover elk programma met problemen staan er echter vele die normaal voortgang vinden en die duidelijke en algemeen erkende voordelen opleveren.

Voor een succesvol gebruik van de Structuurfondsen moeten eerst zinnige regels worden opgesteld en vervolgens enorme inspanningen worden gedaan op het gebied van planning, programmaformulering, beheer van en toezicht op het programma, budgettair en financieel beheer en evaluatie. De financiële doelstellingen moeten worden gehaald en tegelijkertijd moet de kwaliteit worden gewaarborgd. Bij dit werk zijn op de verschillende niveaus grote aantallen mensen betrokken; er zijn honderden programma's en honderdduizenden projecten.

De Commissie draagt zo goed mogelijk bij tot het beheer van de huidige programma's en tot de aanwezigheid en goede werking van efficiënte beheers- en controlesystemen in de lidstaten. De Commissie heeft gezien de ervaringen tevens voorgesteld om, voor de nieuwe programmeringsperiode die in 2000 begint, de voorschriften op belangrijke gebieden zoals programmering, partnerschap, financieel beheer en controle en evaluatie ingrijpend te wijzigen. Veel van deze veranderingen zijn gericht op vereenvoudiging, decentralisatie en verduidelijking van de verantwoordelijkheden en moeten voorts de doelmatigheid van de structurele maatregelen vergroten.

2.2. De geringe besteding van de kredieten in 1994 en 1995 was te wijten aan de trage start van de nieuwe programmeringsperiode. Met name de besteding van de kredieten van de communautaire initiatieven was gering, voornamelijk wegens het grote aantal initiatieven en programma's voor communautaire initiatieven, maar deze is sindsdien verbeterd. De ontoereikendheid van de betalingskredieten in 1997 is te wijten aan het feit dat de begrotingsautoriteit de door de Commissie voorgestelde betalingskredieten heeft verlaagd en een overschrijving heeft geweigerd.

2.3. De door de Rekenkamer beschreven situatie illustreert hoe moeilijk het is het beginsel van de jaarperiodiciteit van de begroting en de voor de Structuurfondsen gekozen aanpak van meerjarenprogrammering met elkaar in overeenstemming te brengen. Voorts zijn de communautaire vastleggingen en betalingen afhankelijk van de uitvoering ter plaatse en de besteding van de communau-

taire kredieten door de lidstaten. Het is moeilijk deze factoren precies te voorspellen binnen de geldende termijnen in het kader van de begrotingsprocedures van de Unie.

2.4. De Commissie heeft voor de komende programmeringsperiode een systeem voorgesteld volgens hetwelk de jaarlijkse vastleggingen voor een programma automatisch zouden geschieden.

2.5. Informatie over de uitvoering van de acties wordt opgenomen in de door de lidstaten ingediende uitgaven-declaraties en de jaarlijkse voortgangsverslagen over elk programma, en wordt in sommige gevallen verkregen via de jaarlijkse afsluiting van de acties. De Commissie neemt deze informatie op in haar jaarverslagen over de tenuitvoerlegging van de Structuurfondsen. Voor de volgende programmeringsperiode heeft de Commissie een sterk vereenvoudigd indexeringsstelsel voorgesteld, en zij ontwikkelt thans een nieuw algemeen informatiesysteem.

De gegevens die door de Commissie in de jaarrekening en de financiële balans worden vermeld als „niet in de balansstelling opgenomen verbintenissen” kunnen aanleiding geven tot geringe interpretatieverschillen. Zie punt 4.2.

2.6. Het maken van precieze ramingen is nauwelijks mogelijk, gezien het meerjarig karakter van de acties en de uiteenlopende uitvoering ter plaatse. De Commissie en de lidstaten werken echter samen in de context van het initiatief SEM 2000 om de ramingen zoveel mogelijk te verbeteren.

2.8. De Commissie benadrukt dat de oorzaken van de in dit punt beschreven vertraging naar voren komen uit een analyse van de programma's die bijzonder langzaam vorderden. Daaruit mag derhalve niet worden opgemaakt dat dergelijke problemen algemeen voorkomen. Een aantal van de genoemde problemen zou echter door recente maatregelen van de Commissie (b.v. de vaststelling van precieze subsidiabiliteitsregels) of door de voorstellen van de Commissie om de regelgeving voor de volgende programmeringsperiode te wijzigen, moeten worden verholpen of verminderd. Voorts zijn er problemen die een grotere operationele doeltreffendheid op verschillende niveaus vergen. Ten slotte zijn er problemen (bijvoorbeeld de overlapping van programmeringsperioden, het verschil tussen de communautaire procedures en sommige nationale procedures, schommelingen van de wisselkoersen) die niet kunnen worden voorkomen en die door de betrokken ambtenaren moeten worden opgelost.

2.9. De Commissie zal in samenwerking met de lidstaten blijven streven naar een zo goed mogelijk beheer van de Structuurfondsprogramma's.

3. FINANCIËLE PROGRAMMERING EN BEGROTINGS-UITVOERING VAN DE STRUCTURELE ACTIES

3.1. De verdeling van de kredieten van de Structuurfondsen over de doelstellingen, communautaire initiatieven en lidstaten was een omvangrijke technische en politieke operatie die de Commissie naar haar oordeel doeltreffend, overeenkomstig de voorschriften en, gezien de omvang van de taak, binnen een redelijke tijd heeft uitgevoerd.

3.5.-3.7. De Commissie erkent dat de voortgang van de programma's voor communautaire initiatieven over het algemeen te langzaam is geweest, maar voor deze programma's moesten vaak nieuwe beheersstructuren worden ingevoerd, bijvoorbeeld een nieuw type lokaal partnerschap voor de programma's URBAN en Interreg II. Ook de vele programma's die vaak te laat door de lidstaten werden voorgesteld (voor sommige landen een programma voor elk initiatief en voor elke regio) en waarvan een aanzienlijk deel het vereiste minimumniveau niet haalde, zorgden voor vertraging. Dankzij de goedkeuring van de meeste programma's voor communautaire initiatieven in 1995 en 1996 kon het bestedingspercentage van de vastleggingskredieten in deze twee begrotingsjaren worden verbeterd.

De Commissie heeft voor de volgende programmeringsperiode voorgesteld het aantal communautaire initiatieven te beperken tot drie, en zij zal erop aandringen het aantal individuele programma's aanzienlijk te verminderen.

Wat betreft de ontoreikendheid van de betalingskredieten in 1997: de begrotingsautoriteit heeft uiteindelijk minder betalingskredieten in de Gemeenschapsbegroting opgenomen dan de Commissie had voorgesteld. Bovendien heeft de begrotingsautoriteit eind 1997 een overschrijving van betalingskredieten geweigerd.

3.8. Het bedrag van 3 171 miljoen ecu vertegenwoordigt slechts ongeveer 2 % van het voor 1994-1999 uitgetrokken totaalbedrag. Het bedrag van 1 405 miljoen ecu voor betalingen heeft betrekking op de algemene (theoretische) financiële vooruitzichten en houdt niet rechtstreeks verband met de structurele maatregelen en de begroting 1999.

3.11. De tenuitvoerlegging van doelstelling 2 is, overeenkomstig de voorschriften, in twee fasen (1994-1996 en 1997-1999) verlopen. Dit leidde tot een enigszins kunstmatige concentratie in de laatste tranche van de eerste periode. Indien de programmering op de gehele periode 1994-1999 betrekking had gehad, had deze concentratie door spreiding over het tweede deel van deze periode kunnen worden voorkomen. Overigens gaat het bij de overboeking naar de periode 1997-1999 om slechts ongeveer 12 % van het bedrag dat voor doelstelling 2 was uitgetrokken in de periode 1994-1996.

3.12. De regels voor het financieel beheer berusten op het beginsel van proportionaliteit tussen de uitgaven die in de praktijk voor een steunmaatregel worden verricht en de besteding van de communautaire vastleggingen en betalingen voor de desbetreffende steunmaatregel. Het is echter duidelijk dat de vastleggingen en voorschotten van de Commissie voor de medefinanciering van maatregelen tegen wisselende percentages geen precieze afspiegeling kunnen vormen van de werkelijke uitvoering van deze maatregelen; zij geven slechts een indicatie van de werkelijke voortgang ter plaatse. In de regelgevingsvoorstellen van de Commissie voor de nieuwe programmeringsperiode wordt onder meer uitgegaan van de gedachte dat, na één voorafbetaling, de volgende betalingen van de Commissie geen voorschotten meer zullen zijn, maar terugbetalingen van werkelijk verrichte uitgaven in de lidstaten. Op deze wijze vormen de betalingen van de Commissie een betere afspiegeling van de werkelijke voortgang ter plaatse. De Commissie heeft tevens voorgesteld om de kredieten voor programma's waaraan de Commissie 40 miljoen ecu of minder bijdraagt niet langer in één keer, maar zoals bij de grotere programma's in jaarlijkse tranches vast te leggen.

Via de jaarverslagen kunnen de lidstaten de Commissie gegevens mededelen over de uitvoering van de steunmaatregelen en over de in de praktijk geboekte vooruitgang. Gedetailleerde informatie over de stand van de uitvoering van individuele projecten is voor het werk van de Commissie niet noodzakelijk.

4. BESTAANDE INFORMATIE OVER DE UITVOERING VAN DE STRUCTURELE ACTIES

4.1. De Commissie is van oordeel dat de bestaande informatiesystemen op de diverse beheersniveaus, al zijn zij voor verbetering vatbaar, de betrokkenen de gegevens verstrekken die zij nodig hebben. De Commissie moedigt de lidstaten aan deze systemen te verbeteren door een beroep te doen op de technische bijstand.

Voor de volgende periode stelt de Commissie voor om, gezien de decentralisatie van het beheer van de steunmaatregelen naar de lidstaten, de follow-up-, informatie- en controlesystemen te verbeteren.

4.2. Het begrip „niet in de balanstelling opgenomen verbintenissen" voor structurele acties geeft aanleiding tot vragen omtrent de definitie. Naar het oordeel van de Commissie vloeien de basisverbintenissen voort uit de toewijzingen waartoe in Edinburgh werd besloten, de verordeningen betreffende de Structuurfondsen en het Cohesiefonds en het Interinstitutioneel Akkoord. De niet in de balanstelling opgenomen verbintenissen kunnen dus worden gedefinieerd als de totale toewijzing van de Structuurfondsen (inclusief volledige indexering) minus de uitgevoerde kredieten. Dit bedrag is het maximum van deze verbintenissen en zal waarschijnlijk het uiteindelijke

resultaat zijn, behoudens (eventuele) toekomstige vrijmakingen.

De Rekenkamer wil dat een onderscheid wordt gemaakt met betrekking tot „wettelijke verplichtingen”. Dit zou betekenen dat het bovenstaande bedrag wordt vermindert met (i) indexering voor zover de lidstaten nog niet formeel gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om de indexering aan specifieke programma's toe te wijzen en (ii) de bedragen die nog moeten worden toegewezen op programmaniveau (bijv. reserves). Deze bedragen zijn aan het einde van de programmeringsperiode tamelijk gering, maar vormen niettemin een verplichting voor de structurele acties. Voorts is er sprake van voortdurende herschikkingen op programmaniveau, waardoor het ondoenlijk is om een „bottom-up”-berekening te maken van de niet in de balanstelling opgenomen verplichtingen op een bepaalde datum.

Een extra probleem bij het berekenen en verifiëren van de niet in de balanstelling opgenomen verbintenissen op een bepaalde datum is dat als boekhoudkundige gegevens alleen de vastleggingen en betalingen, maar niet de toewijzingen van de programma's zijn opgenomen. Dit kan aanleiding geven tot vragen omtrent de interpretatie.

4.3. De Commissie heeft haar administratieve en boekhoudkundige praktijken op dit gebied toegelicht en verdedigd in haar antwoorden op punt 21.4 van het jaarverslag van de Rekenkamer 1996 en de punten 3.34-3.35 van het DAS-verslag 1995. De „standaardclausules” staan uitdrukkelijk twee manieren toe om de jaarlijkse tranches af te sluiten. Het beginsel van jaarperiodiciteit van de Gemeenschapsbegroting leidt onvermijdelijk tot een „kunstmatig” element in de budgettaire behandeling van de meerjarenprogramma's van de Structuurfondsen.

4.4. De Commissie bereidt een voorstel voor een ingrijpende herziening van het Financieel Reglement voor. Hierin zal ten volle rekening worden gehouden met advies nr. 4/97 van de Rekenkamer.

4.5-4.6. De toewijzing van nauwkeurig vastgelegde bedragen aan de structurele acties (Structuurfondsen en Cohesiefonds) is geregeld in de specifieke basisverordeningen van de betrokken instrumenten en in het Inter-institutioneel Akkoord. Via speciale begrotingsprocedures wordt ervoor gezorgd dat deze bedragen metterdaad ter beschikking worden gesteld. Dankzij het beheer van de vastlegingskredieten kan worden gegarandeerd en geverifieerd dat deze bepaling wordt nageleefd.

De toewijzing geschiedt tijdens de goedkeuring van de besluiten tot toekenning van communautaire steun aan programma's en projecten. Hierbij vormen de vastleggingen, zoals bij elke andere actie die uit de Gemeenschapsbegroting wordt gefinancierd, de bovengrens van de betalingen die ten gunste van een bepaalde actie zijn toegestaan. Nieuw in de specifieke financiële voorschriften met betrekking tot de Structuurfondsen en het Cohesiefonds

is dat deze bovengrens verandert naar aanleiding van de vastlegging van opeenvolgende tranches. De herschikking van de financieringsplannen van de programma's heeft als doel de programmering van de steunmaatregelen aan te passen aan de werkelijke uitvoering ervan. Met behulp van de aanpassing van de financieringsplannen van de steunmaatregelen wordt ervoor gezorgd dat voor de gehele communautaire bijdrage betalingsverplichtingen kunnen worden aangegaan, terwijl de toepassingsbepalingen worden nageleefd.

De nieuwe voorstellen voor een verordening voor de volgende programmeringsperiode behelzen een werkelijke vereenvoudiging van het systeem, omdat de vastleggingen elk jaar automatisch zouden geschieden en de betalingen uitsluitend zouden worden verricht op basis van de werkelijk betaalde uitgaven. Dit systeem van automatische vastleggingen zou de herschikking aan het einde van de periode overbodig maken.

4.7. De Commissie tracht ter vervanging van ARINCO een beter systeem te ontwikkelen. Elke betrokken dienst heeft echter tijdens de huidige programmeringsperiode beschikt over de gegevens die nodig zijn voor de follow-up van de structurele acties in het kader van de doelstellingen waarvoor hij verantwoordelijk was. De algemene resultaten worden vermeld in de jaarverslagen over de Structuurfondsen.

5. BEGROTINGSPROCEDURES VAN DE STRUCTURELE ACTIES

5.1.-5.2. Kredietoverschrijvingen maken een integrerend en normaal deel uit van het budgettaire beheer van de Structuurfondsen. Voorts is de Commissie van oordeel dat de omvang van deze overschrijvingen procentueel niet buitensporig is. De belangrijkste overschrijvingen zijn, vergezeld van de nodige motiveringen, ter goedkeuring aan de begrotingsautoriteit voorgelegd. Tijdens de begrotingsjaren 1994 en 1995 waren zij om twee redenen gerechtvaardigd:

1. de verdeling over de Fondsen, en dus over de begrotingshoofdstukken, was van tevoren niet bekend;
2. het tempo waarin de steunmaatregelen werden goedgekeurd, was per doelstelling verschillend.

Tijdens de voorbereiding van het voorontwerp van begroting (VOB) moet in de ramingen rekening worden gehouden met elementen van uiteenlopende aard die vaak moeilijk te voorzien zijn, zoals de voltooiing van de procedures voor de goedkeuring van de steunmaatregelen en het tempo waarin de goedgekeurde steunmaatregelen worden uitgevoerd. Uit het door de Rekenkamer genoemde voorbeeld van de CB's/EPD's van doelstelling 2 blijkt namelijk dat met de in 1996 voor deze acties geconstateerde onderbesteding geen rekening kon worden gehouden in de ramingen voor de begroting 1997.

Wat betreft de vastleggingskredieten staat het in de begroting opgenomen totaalbedrag van tevoren vast. Met de ramingen van de Commissie moet derhalve worden gestreefd naar de optimale verdeling van dit bedrag over de verschillende begrotingsplaatsen.

In het kader van SEM 2000 heeft de Commissie een begrotingsnetwerk met de ministeries van Financiën van de lidstaten tot stand gebracht, teneinde onder meer de ramingen te verbeteren. Desondanks zorgen het ingewikkelde karakter en de flexibiliteit (in de vorm van de opties waarover de lidstaten beschikken) van het huidige systeem voor een bepaalde mate van onzekerheid in de ramingen die onder meer moet worden opgelost via overschrijvingen.

5.3. Bij de opstelling van het VOB voor de Structuurfondsen wordt uitgegaan van de bijgestelde financieringsplannen. Vanaf de begroting 1995 (voorbereid in het voorjaar van 1994) kon derhalve rekening worden gehouden met de reeds aangebrachte wijzigingen, en soms met de wijzigingen die nog moeten worden aangebracht.

5.4. De Commissie baseert de ramingen van de betalingen op verschillende „bottom-up” en „top-down”-methoden, die niet beperkt zijn tot het toepassen van percentages:

- een beoordeling per begrotingsonderdeel van de behoefte aan betalingskredieten voor de afwikkeling van de nog betaalbaar te stellen betalingsverplichtingen (RAL) en de nieuwe betalingsverplichtingen van het huidige kalenderjaar;
- een raming door de lidstaten in het kader van het in de punten 5.1 en 5.2 genoemde begrotingsnetwerk;
- een extrapolatie van de toename van de betalingsverplichtingen en daarmee samenhangende betalingen;
- een aanpassing met een vast bedrag voor waarschijnlijk te hoge ramingen in een „bottom-up”-methode;
- een aanpassing met een vast bedrag uit het oogpunt van algemene begrotingsdiscipline.

5.5. De Commissie benadrukt nogmaals dat het overschrijvingsmechanisme een gewettigde manier is om in de begroting opgenomen bedragen aan te passen aan veranderende behoeften.

5.7. De beheerders van de programma's kennen de aard van de financieringsplannen, die volgens hen een nuttig en noodzakelijk plannings- en beheersinstrument vormen.

5.8.-5.9. De Commissie stelt de lidstaten in kennis van de financiële middelen die beschikbaar zijn als gevolg van de toepassing van de indexering. De lidstaat doet op eigen initiatief voorstellen voor de toewijzing van deze extra middelen aan bestaande of nieuwe steunmaatregelen.

De Commissie is van oordeel dat dit systeem in de praktijk goed heeft gewerkt. De uitvoering van de indexeringmethode is echter nog te ingewikkeld, hoewel zij voor de periode 1994-1999 reeds is vereenvoudigd vergeleken met de voorafgaande periode. Om deze reden heeft de Commissie voorgesteld om de CB's, EPD's en CI's in de volgende programmeringsperiode tegen lopende prijzen vast te stellen.

6. VERTRAGINGEN BIJ DE AANWENDING VAN COMMUNAUTAIRE KREDIETEN MET BETREKKING TOT AFZONDERLIJKE VORMEN VAN BIJSTANDSVERLENING

Algemene opmerkingen

6.1. De Commissie benadrukt de opmerking van de Rekenkamer over het niet-representatieve karakter van de resultaten van haar vragenlijst, die immers aan de beheerders van de 31 programma's met de hoogste onderbestedingen (ongeveer 3 % van alle programma's) werd toegezonden. Dit feit mag bij lezing van het verslag van de Rekenkamer niet uit het oog worden verloren.

6.2.-6.5. Door de aanzienlijke omvang van de hiermee gemoeide financiële middelen en het grote aantal ontwerp-programmeringsdocumenten — waarvan sommige naar het oordeel van de Commissie onvoldoende kwaliteit hadden — was extra tijd nodig om te voldoen aan de in de verordeningen opgenomen kwaliteitscriteria, met name die wat betreft de precieze kwantificering van de doelstellingen, de voorafgaande milieueffectbeoordeling en de inachtneming van het additionaliteitsbeginsel.

6.6.-6.8. Uiteraard kunnen de nationale procedures voor de uitvoering van de structurele acties invloed hebben op het tempo waarin de beschikbare middelen worden gebruikt. Desalniettemin moet in deze procedures rekening worden gehouden met de communautaire voorschriften.

6.9. Alleen voor de werkelijk door de eindbegunstigden verrichte uitgaven is in de regelgeving vastgelegd vanaf welke datum deze in aanmerking komen. Hierbij gaat het om de datum waarop de Commissie het desbetreffende verzoek om financiering van de lidstaat ontvangt. De einddatum voor de vastleggingen is uitdrukkelijk vermeld in het besluit van de Commissie tot goedkeuring van de steunverlening en heeft betrekking op de wettelijke en financiële verplichtingen.

Het begrip „geldigheid van de vastlegging op het niveau van de lidstaten” is toegelicht in een notitie over de subsidiabiliteit van de uitgaven die door de Commissie in samenwerking met de lidstaten is opgesteld. Het voorstel van de Commissie voor het betalingssysteem in de nieuwe programmeringsperiode zal tot gevolg hebben dat het begrip „einddatum voor de nationale vastleggingen” in de praktijk geen gevolgen meer heeft.

6.10. Er bestaat inderdaad geen begindatum voor de vastlegging van de uitgaven. De Commissie heeft echter in punt 1.4 van notitie nr. 2 over de subsidiabele uitgaven de voorwaarden vastgesteld inzake de subsidiabiliteit van de uitgaven in verband met betalingsverplichtingen die zijn aangegaan voor de begindatum van de steunverlening (d.w.z. voor ontvangst door de Commissie van de betrokken steunaanvraag).

6.11. Via de Structuurfondsen kan de Commissie niet uitsluitend bestaande acties medefinancieren, noch uitsluitend nieuwe acties; zij moet tegelijkertijd steun verlenen aan bestaande acties en aan de ontwikkeling van nieuwe acties die tot de prioriteiten van de Gemeenschap behoren.

6.12. De Commissie erkent dat de vereiste coördinatie in het geval van de meefondsenprogramma's moeizaam verloopt, maar naar haar oordeel is deze verbeterd.

6.13. De toezichtcomités, die door de lidstaten worden georganiseerd en voorgezeten, zijn in werkelijkheid te verschillend om generalisaties over hun doeltreffendheid te rechtvaardigen, die volgens de Commissie in vele gevallen is toegenomen. Zij spelen een essentiële rol bij het beheer van de structurele acties.

In het kader van de hervorming van de Structuurfondsen voor de volgende programmeringsperiode stelt de Commissie voor de besluitvorming betreffende de tenuitvoerlegging van de steunverlening te decentraliseren. Dit moet leiden tot vereenvoudiging van de procedures in de lidstaten.

Programmering

6.14.-6.16. De Italiaanse autoriteiten ondervonden aanzienlijke moeilijkheden bij de aanpassing aan de program-magerichte aanpak van de Structuurfondsen, en de aanzienlijke vertragings hadden negatieve gevolgen voor de goedkeuring van de programma's en de uitvoering van de programma's ter plaatse. Om deze reden hebben de Commissie en de centrale en regionale Italiaanse autoriteiten in juli 1995 een overeenkomst gesloten om het beheer van de Structuurfondsen in Italië te verbeteren.

De onderhandelingen over sommige programma's duurden lang. De voornaamste reden hiervoor waren zwakke punten in de voorstellen. Twee in 1994 voorgestelde programma's onder leiding van DG XVI, Interreg II Italië-Oostenrijk en Italië-Slovenië, werden inderdaad pas in 1997 goedgekeurd. De onderhandelingen over deze programma's waren moeilijk, maar de Commissie erkent dat zij sneller hadden moeten worden afgerond.

6.17. De voorstellen van de lidstaten voor medefinanciering van globale subsidies doen vaak moeilijke vraagstukken ontstaan, waarvan de oplossing altijd tijd vergt.

6.18. De diensten van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor de sector staatssteun hebben een aantal maatregelen genomen om onnodige vertragingen in de goedkeuringsprocedures te voorkomen. Bovendien biedt de recente goedkeuring van Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag de Commissie de mogelijkheid om bepaalde belangrijke soorten steunmaatregelen vrij te stellen van de aanmeldingsverplichtingen van artikel 93, lid 3. Hierdoor moet de uitvoering van steunmaatregelen aan bedrijven in het kader van de volgende generatie Structuurfondsprogramma's verder worden vereenvoudigd en vergemakkelijkt.

6.19. De in de financieringsplannen vastgestelde jaarlijkse verdeling kan voor de resterende jaren slechts indicatief zijn. Dit is een gevolg van het meerjarige karakter van de programmering en het huidige systeem voor het financieel beheer. Voorts worden de financiële vooruitzichten door de begrotingsautoriteit opgesteld om als uitgangspunt te dienen voor de jaarlijkse begrotingen; deze moeten dus op een of andere wijze een weerslag hebben op de programmering van de Structuurfondsen.

6.21. Het lijkt logisch om uitgaven die aan een van twee opeenvolgende programmeringsperiodes kunnen worden toegewezen, aan de eerste periode toe te wijzen indien de kredieten beschikbaar zijn.

6.22. De decentralisatie van de besluitvorming betreffende de uitvoering van de steunmaatregelen, die op grond van de opgedane ervaring door de Commissie voor de volgende programmeringsperiode wordt voorgesteld, moet leiden tot een afdoende vereenvoudiging van de procedures voor de wijziging van de programma's.

Financiële trajecten

6.23. De Commissie tracht haar eigen betalingen zo spoedig mogelijk te verrichten. De verordeningen voorzien in een systeem van voorschotten voor de voorfinanciering van de betalingen die de lidstaten uit hoofde van de Structuurfondsen moeten verrichten. De financiële trajecten op de door de Rekenkamer genoemde niveaus hebben onvermijdelijk een ingewikkeld karakter omdat hierbij vaak achtereenvolgens verschillende nationale, regionale en lokale overheidsdiensten betrokken zijn.

6.24.-6.26. De medefinanciering in het kader van de Structuurfondsen is gebaseerd op voorschotten aan de lidstaten om de uitvoering van de acties soepel te laten verlopen. Uiteraard hebben de nationale administratieve uitvoeringsbepalingen belangrijke gevolgen voor de voortgang van de programma's en het gebruik van de beschikbare middelen. In dit opzicht kan de Commissie de lidstaten niet vervangen. In Verordening (EG) nr. 2064/97 zijn echter specifieke bepalingen opgenomen waarvan wordt verwacht dat zij de situatie verbeteren: artikel 2, lid 2, onder b), voorziet in verificatie door de lidstaten

van de toewijzing en de overdrachten van beschikbare communautaire en nationale middelen; op grond van artikel 4, onder f), moeten de lidstaten nagaan of de bijdragen van de Gemeenschap zonder kortingen of ongeachtvaardigde vertragingen aan de eindbegunstigden zijn betaald.

6.27. Het lage niveau van de overheidsuitgaven in 1994 is het gevolg van de late goedkeuring van dit programma. De jaarlijkse verdeling van de uitgaven berust meer op de financiële vooruitzichten dan op realistische uitvoeringsverwachtingen. Voorts worden de jaarlijkse tranches op het niveau van het programma vastgesteld, zodat zij niet noodzakelijkerwijs zijn afgestemd op elk van de 1 256 projecten die in de periode 1994-1996 in Saksen-Anhalt medefinanciering ontvingen.

6.28. In 1997 werd slechts 20 % van de betalingen in december verricht, vergeleken met 48 % in 1994. Voor de vastleggingen bedroegen deze cijfers 32 % respectievelijk 60 %. De voorstellen van de Commissie voor de volgende programmeringsperiode zouden een einde maken aan de concentratie van de vastleggingen en betalingen van de Commissie aan het einde van het jaar.

6.29. De door de Rekenkamer bedoelde procedures moeten in de lidstaten worden ingevoerd. De Commissie is het er mee eens dat de uitgavendeclaraties van de lidstaten niet altijd betrouwbaar zijn. Verwacht wordt dat de correcte toepassing van Verordening (EG) nr. 2064/97 in deze situatie verbetering brengt.

6.30.-6.32. Het is de Commissie bekend dat vertragingen in de financiële procedures kunnen worden veroorzaakt door problemen met de informatiestromen in de lidstaten. Zij wijst er echter op dat haar eigen betalingen doorgaans worden gedaan in de vorm van voorschotten om de nog niet gedeclareerde uitgaven van de lidstaten te dekken. Verwacht wordt dat het bepaalde in artikel 2, lid 2, onder a), van Verordening (EG) nr. 2064/97 inzake het controletraject de kwaliteit en de snelheid van deze informatiestromen zal doen toenemen. De drempelniveaus worden berekend op basis van de in de financieringsplannen vermelde uitgaven en de in artikel 21 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 genoemde percentages; de lidstaten hebben derhalve geen reden om de drempelwaarden niet te kennen. Volgens de voorstellen van de Commissie voor de nieuwe programmeringsperiode zal de Commissie betalingen verrichten op basis van de uitgavendeclaraties van de lidstaten, die niet langer een bepaald minimumniveau moeten bereiken om de betalingen op gang te brengen. Vertragingen bij de betaling door de Commissie treden doorgaans alleen op bij de laatste termijn van een programma en zijn meestal te wijten aan onvoldoende informatie uit de lidstaat. De Commissie kan een programma niet afsluiten als zij daartoe niet in staat wordt gesteld.

6.33. Uiteraard hebben het tempo waarin de programma's worden uitgevoerd en het tempo van de informatiestromen van de eindbegunstigden via verschillende

bemiddelende instanties naar de Commissie aanzienlijke gevolgen voor het tempo waarin de communautaire betalingen plaatsvinden. Deze betalingen geven slechts een indicatie van de werkelijke voortgang ter plaatse, en geen precieze afspiegeling.

Inzameling van middelen

6.35. De opmerking van de Rekenkamer heeft betrekking op de situatie die zich in 1994 en 1995 in Italië voordeed. In de drie Italiaanse regio's die in 1996 door de Rekenkamer werden gecontroleerd, is de medefinanciering van de centrale overheid inderdaad met veel vertraging ontvangen. In twee van de drie regio's hebben de regionale autoriteiten het door de centrale overheid verschuldigde bedrag echter kunnen voorschieten. Inmiddels is het probleem opgelost (zie het antwoord op punt 7.57 van het jaarverslag over het begrotingsjaar 1996).

6.37. Los van de onderhandelingen met de Commissie heeft Corsica ervan afgezien de verbrandingsovens van Bastia en Ajaccio in het kader van EPD 1994-1999 te financieren, omdat het tweede van deze projecten om technische redenen nog niet kan worden uitgevoerd en de autoriteiten van de regio er de voorkeur aan geven de twee projecten tegelijkertijd uit te voeren.

6.38.-6.39. Bij verzoeken om medefinanciering van particuliere investeringen wordt nagegaan of zij in overeenstemming zijn met de geldende steunregeling (in Duitsland de „Gemeinschaftsaufgabe”), en niet wat de mogelijke effecten zijn van de economische conjunctuur of andere externe factoren.

6.42. De Italiaanse administratieve procedures zijn inderdaad te lang en te ingewikkeld. Om de door de bestaande procedures veroorzaakte vertragingen te verhelpen is het daarom beter om, zoals in de „Intesa” (overeenkomst tussen de Italiaanse regering en de Commissie van 26 juli 1995 met als doel het gebruik van de Structuurfondsen in Italië te verbeteren) is bepaald, deze procedures te vereenvoudigen dan de Structuurfondsprogramma's (inclusief financieringsplannen) aan te passen.

6.43-6.44. De gevolgen van de schommelingen van de wisselkoers nationale munt/ecu zijn de Commissie reeds lang bekend. Zij doet wat zij kan om negatieve gevolgen te verzachten. De wetgever heeft bepaald dat de financieringsplannen en de boeking van de steunmaatregelen in ecu worden opgesteld, waardoor geen wisselkoersrisico bestaat voor de Gemeenschapsbegroting en de communautaire „munt” wordt gepromoot. De genoemde effecten zullen verdwijnen voor de lidstaten die tot de eurozone behoren. Wat betreft Italië hadden de schommelingen van de lire ten opzichte van de ecu nadelige gevolgen voor de afsluiting van de programma's van de periode 1989-1993. Het is echter niet duidelijk of een „efficiënt optreden”, dat een verhoging van de nationale uitgaven

inhoudt om alle beschikbare communautaire steun te ontvangen, in veel gevallen mogelijk zou zijn geweest. Vele organisaties die globale subsidies beheren konden bijvoorbeeld in de praktijk hun budgetten niet verhogen omdat zij in de nationale munt werken en hun declaraties opstellen op basis van de bedragen die zij in lire van de nationale thesaurie ontvangen.

Tenuitvoerlegging

6.45. In de notities inzake subsidiabiliteit heeft de Commissie, in overleg met de lidstaten, nadere bepalingen vastgesteld met betrekking tot de begrippen vastlegging, eindbegunstigde en subsidiabele uitgaven. Meer in het algemeen heeft de Commissie zich voortdurend ingespannen om voorlichting te geven; krachtens de regelgeving moeten de lidstaten ook een bijdrage leveren aan deze werkzaamheden.

6.46. De toepassing van de Structuurfondsen in de nieuwe lidstaten vergde altijd de invoering van nieuwe administratieve systemen en de aanpassing van nationale systemen om EU-gelden uit te keren en hierover verantwoording af te leggen. Er deden zich enkele aanloopproblemen voor die thans grotendeels zijn opgelost.

6.47. Het verrekenen van de terugbetalingen en betalingen op het niveau van dezelfde nationale uitvoerende autoriteit is een boekhoudkundige praktijk die dient ter vereenvoudiging van de procedures en die niet als geldige reden kan worden beschouwd voor vertraging bij de uitvoering van een volgend programma. De Commissie verricht terecht geen betalingen totdat de lidstaat de nodige informatie heeft verstrekt.

6.48. Het EFRO en het ESF worden niet op dezelfde manier beheerd, maar de verschillen zijn bij de regionale beheerders van deze fondsen bekend. Binnen de diensten van de Commissie vervult het verantwoordelijke DG de rol van coördinator; deze coördinatie vindt plaats door middel van vergaderingen met verschillende diensten tijdens welke operationele en financiële vraagstukken worden besproken en opgelost.

Wat betreft de toewijzing van de projecten van het EPD Henegouwen aan het ESF in plaats van het EFRO: de beheerder beschikt over alle nodige informatie betreffende de uitgaven die voor financiering uit de respectieve Structuurfondsen in aanmerking komen; het onderscheid tussen de fondsen is duidelijk beschreven, niet alleen in het EPD maar ook tijdens vergaderingen met het Waalse gewest in het kader van het partnerschap.

6.49. In de nieuwe door de Commissie voorgestelde algemene verordening wordt de inhoud van het jaarverslag gedetailleerd beschreven (artikel 36) en is bepaald dat de tussentijdse terugbetalingen pas worden verricht

wanneer het jaarverslag over de tenuitvoerlegging van het voorgaande jaar, dat de in artikel 36 bedoelde gegevens bevat, aan de Commissie is toegezonden (artikel 31, lid 3). Bovendien is de Commissie verplicht onverwijld de lidstaat en de aangewezen instantie in kennis te stellen, indien aan een van de voorwaarden voor het verrichten van de tussenliggende betalingen niet is voldaan.

6.50. De financiering van alle maatregelen in het kader van het regionale programma voor Sardinië is aangepast in de in december 1997 goedgekeurde nieuwe programmering. Bovendien zijn maatregelen aangepast om de flexibiliteit te verbeteren en de projecten te schrappen die niet binnen de vereiste tijd kunnen worden uitgevoerd. Dit proces zal door toekomstige toezichtcomités worden voortgezet, afhankelijk van de vooruitgang die wordt geboekt bij de tenuitvoerlegging van het herziene programma.

6.51. Het is inderdaad belangrijk de verdragen die verband houden met de eis dat alle projecten aan alle geldende communautaire voorschriften voldoen, zoveel mogelijk terug te dringen.

6.52. Sardinië: zie opmerkingen met betrekking tot punt 6.50. Corsica: naar aanleiding van de opgetreden verdragen besloot de Commissie op 30 juli 1996 tot herprogrammering van het EPD. In november 1996 en januari 1997 werden door de bevoegde instanties van de lidstaat nieuwe procedures ingevoerd teneinde het toezicht op en de tenuitvoerlegging van het EPD te verbeteren.

6.53. Sommige verdragen zijn onvermijdelijk omdat het onmogelijk is de precieze uitvoering van elk project te voorzien. Wat betreft de wijzigingsprocedures: deze zullen worden vereenvoudigd door het voorstel van de Commissie tot decentralisatie van de uitvoering van de steunverlening. Onregelmatigheden moeten uiteraard worden gecorrigeerd, ook al zorgt dit voor vertraging.

7. CONCLUSIE

7.1. De vastleggingskredieten voor structurele maatregelen die elk jaar in de begroting worden opgenomen, stemmen overeen met de financiële vooruitzichten. Het is moeilijk precieze ramingen te maken van de behoefte aan betalingskredieten, omdat deze behoefte verband houdt met de uiteenlopende vordering van honderden programma's en honderdduizenden afzonderlijke projecten. De Commissie en de lidstaten trachten samen deze ramingen te verbeteren.

7.2. De Commissie is voornemens om in het kader van de huidige ingrijpende wijziging van het Financieel Reglement de relatie tussen de horizontale en de sectorale financiële regels te verduidelijken.

7.4. Naar het oordeel van de Commissie geeft haar aanpak van de budgettaire vastleggingen voor de Structuurfondsprogramma's geen vertekend beeld; uiteraard is er tijdens de looptijd van een programma geen precies verband tussen de betalingsverplichtingen in de Gemeenschapsbegroting enerzijds en de werkelijke voortgang ter plaatse van een programma anderzijds.

De financieringsplannen worden door de beheerders van de programma's nuttig geacht.

De voorstellen van de Commissie voor de periode 2000-2006 beogen duidelijkheid te scheppen inzake de verantwoordelijkheden op het gebied van de programmering en te zorgen voor een grotere mate van decentralisatie naar de lidstaten.

7.5. Degenen die op welk niveau dan ook betrokken zijn bij het beleid en/of het financieel beheer van een programma, dienen te beschikken over de informatie die zij nodig hebben om hun werk naar behoren te verrichten.

De recente Verordening (EG) nr. 2064/97 van de Commissie betreffende financiële controle bevat vereisten, bijvoorbeeld inzake het controletraject, die de kwaliteit van de financiële informatie moeten verbeteren.

De Commissie hoopt voor de volgende programmeringsperiode ter vervanging van ARINCO een verbeterd horizontaal informatiesysteem te ontwikkelen. Het is echter niet noodzakelijk dat iedereen die bij de Structuurfondsen betrokken is toegang heeft tot alle informatie. De Com-

missie acht het met name niet nodig dat zij toegang heeft tot gedetailleerde informatie op het niveau van de projecten.

7.6. Het is het belangrijkste om ervoor te zorgen dat de begunstigen de betalingen waarop zij recht hebben, zonder ongegronde vertraging ontvangen. Zodra de Commissie het voorschot heeft betaald, is dit hoofdzakelijk afhankelijk van de efficiëntie van de financiële trajecten en procedures van de lidstaten. In de meeste lidstaten is de Commissie verplicht om de betalingen door handelsbanken te laten verrichten. De betalingen geschieden namelijk in ecu, en slechts twee lidstaten hebben rekeningen in ecu bij de nationale thesaurie toegestaan.

Vanaf 1999 zal deze complicatie verdwijnen voor de lidstaten die deel uitmaken van de eurozone.

7.7. De Commissie herinnert eraan dat hoofdstuk 6 van het verslag van de Rekenkamer met betrekking tot vertragingen met name een weergave is van de ervaringen van de beheerders van de programma's met de grootste achterstanden (3 % van het totaal). De meeste programma's verlopen normaal, zonder vertraging van betekenis. De Commissie erkent echter dat het beheer van de programma's in verschillende opzichten en op alle niveaus kan worden verbeterd en versneld; haar hervormingsvoorstellen voor de volgende programmeringsperiode moeten een belangrijke bijdrage leveren aan deze verbetering.

7.8. De Commissie is voornemens zich volledig in te zetten voor deze verbetering.
