

# EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

---

*Commissie regionale ontwikkeling*

11.1.2007

## WERKDOCUMENT

over de rol en de doelmatigheid van het cohesiebeleid in het verminderen van de ongelijkheden in de armste regio's van de EU

Commissie regionale ontwikkeling

Rapporteur: Lidia Joanna Geringer de Oedenberg

DT\647595NL.doc

PE 382.390v02-00

Externe Vertaling

**NL**

**NL**

Het doel van het EU-cohesiebeleid bestaat eruit de economische en sociale cohesie tussen de regio's van de Unie te bevorderen. De regio's met een ontwikkelingsachterstand, die herstructurering ondergaan of die specifieke geografische, economische of sociale problemen ondervinden, moeten beter in staat worden gesteld hun problemen te bestrijden. Van een succesvolle ontwikkeling is sprake in veel van de voormalige arme regio's in de Unie. Met behulp van het Structuurfonds hebben alle vier voorheen zogeheten cohesielanden Ierland, Griekenland, Portugal en Spanje allemaal een opmerkelijke groei laten zien.

Toch zijn regionale ongelijkheden veel groter in de EU27 dan in de EU15, wat aanmoedigt tot serieuze acties om deze ongelijkheden te verkleinen. Ondanks het feit dat al belangrijke economische vooruitgang is geboekt in de lidstaten die in 2004 toetraden tot de EU, blijkt dat de ontwikkelingsachterstanden vaak het gevolg zijn van administratieve ineffectiviteit. Economische groei is geneigd zich te concentreren op bepaalde gebieden. Het bewijs van een dergelijke concentratie is vooral te vinden in de Midden- en Oost-Europese landen met snelgroeiende hoofdstedelijke regio's. Stedelijke groei met toenemende concurrentie kan, op tal van manieren, als katalysator werken op de ontwikkeling in omringende rurale gemeenschappen. Het blijft niettemin een feit dat bepaalde regio's nog steeds een gebrek aan economische groei vertonen. Recente cijfers die gepubliceerd zijn door Eurostat tonen een enorme kloof tussen de ontwikkeling van de rijkste EU-regio's en de armste, en de onlangs toegetreden lidstaten van de EEG domineren de laagste positie.

Tabel 1  
**Regionaal BBP per inwoner in EU25, gegevens van 2003**  
(in KKS, EU25=100)

De tien hoogste			De tien laagste		
1	Inner London (UK)	278	1	Lubelskie (PL)	33
2	Bruxelles-Capitale (BE)	238	2	Podkarpackie (PL)	33
3	Luxembourg	234	3	Podlaskie (PL)	36
4	Hamburg (DE)	184	4	Świętokrzyskie (PL)	37
5	Île de France (FR)	173	5	Warmińsko-Mazurskie (PL)	37
6	Wien (AT)	171	6	Opolskie (PL)	37
7	Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	165	7	Észak Magyarorszá (HU)	38
8	Provincia Autonoma Bolzano (IT)	160	8	Východné Slovensko (SK)	39
9	Oberbayern (DE)	158	9	Eszag-Alföld (HU)	39
10	Stockholm (SE)	158	10	Dél-Alföld (HU)	40

Tabel 2  
**Regionaal BBP per inwoner in EU27, gegevens van 2006**  
(in KKS, EU25=100)

Regio	BBP (in KKS) per capita in % van het EU-25- gemiddelde (EU-25 = 100)

Inner London (UK)	277.6
Bruxelles-Brussels (BE)	237.6
Luxembourg (LU)	233.9
Hamburg (DE)	184.0
Île de France (FR)	173.3
Wien (AT)	170.9
Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire (UK)	165.1
Provincia Autonoma Bolzano/Bozen (IT)	160.0
Oberbayern (DE)	157.9
Stockholm (SE)	157.9
Åland (FI)	154.3
Utrecht (NL)	152.5
North Eastern Scotland (UK)	150.3
Southern and Eastern (IE)	149.2
Darmstadt (DE)	148.3
.....	
Vest (RO)	34.0
Podkarpackie (PL)	33.2
Lubelskie (PL)	33.2
Centru (RO)	32.3
Istocna Hrvatska (HR)	31.0
Nord-Vest (RO)	29.1
Severozapaden (BG)	26.1
Sud-Est (RO)	25.6
Sud-Vest (RO)	25.5
Severoiztochen (BG)	25.3
Yugoiztochen (BG)	24.9
Yuzhen tsentralen (BG)	24.6
Sud (RO)	24.4
Severen tsentralen (BG)	24.2
Nord-Est (RO)	21.7

*Regio's met het hoogste/laagste per capita BBP (in KKS) (EU 25=100)*

Met dit ontwerpinitiatiefverslag wordt beoogd aan te geven welke principes de lidstaten en de EU zouden moeten hanteren om de doelmatigheid van het EU-cohesiebeleid in de armste regio's te vergroten. Er zijn geormerkte fondsen voor de ontwikkeling van de armste regio's gereserveerd in de Financiële Vooruitzichten 2007-2013. Nu moeten zij nog doelmatig worden geabsorbeerd.

Versnelling van de economische groei in de armste regio's is een eerste vereiste voor het stimuleren van hoge en duurzame levensstandaarden in de Unie. Convergentie van EU-regio's is van cruciaal belang als de Unie op wereldniveau concurrerend en sterk wil zijn in de toekomst. Het risico bestaat dat de effecten van maatregelen verwateren door stijgende kosten als regio's met een ontwikkelingsachterstand achterblijven.

- Het EU-cohesiebeleid moet **de specifieke behoeften** definiëren van de armste regio's en accurate mechanismen vinden die hun ontwikkeling stimuleren.

Het is van fundamenteel belang in kaart te brengen wat de belangrijkste behoeften zijn van een specifieke regio en ervoor te zorgen dat de financiering op het juiste niveau terechtkomt. Voor de cohesielanden moet een infrastructurele "ondergrond" voor andere investeringen worden aangebracht. Concurrentievermogen en het streven naar cohesie zijn niet strijdig met elkaar maar toch is het inzicht in welke gevallen het hefboomeffect de groei bevordert van essentieel belang. Arme regio's hebben een passende, ontwikkelde basisstructuur en human resources nodig om een bepaald concurrentieniveau te bereiken.

- De **moeizame absorptie in de armste regio's** blijft een probleem. Autoriteiten missen

vaak de vaardigheden of ervaring of de zgn. eigen bijdrage om te voldoen aan de gecompliceerde eisen van het cohesiebeleid, en zijn dan ook niet in staat de fondsen waarop zij in principe recht hebben, aan te wenden.

Dit is vooral voor de nieuwe lidstaten en de toetredende landen een dringend probleem.

Tabel 3

**Echt BBP-groeipercentage**

Groeipercentage van BBP-volume - percentage verandering ten opzichte van vorig jaar  
(2006, 2007 en 2008 geven voorspellingen aan)

	1997	-98	-99	-00	-01	-02	-03	-04	-05	-06	-07	-08
Bulgarije	-5,4	3,9	2,3	5,4	4,1	4,9	4,5	5,6	5,5	6,0	6,0	6,2
Roemenië			-1,2	2,1	5,7	5,1	5,2	8,4	4,1	7,2	5,8	5,6
EU25	2,7	3,0	3,0	3,9	2,0	1,2	1,3	2,3	1,7	2,8	2,4	2,4
EU15	2,6	2,9	3,0	3,9	1,9	1,1	1,1	2,2	1,5	2,6	2,2	2,3

Zoals uit Tabel 3 blijkt, is het economische groeipotentieel bijzonder opmerkelijk in de twee landen die in 2007 tot de EU zijn toegetreden, Bulgarije en Roemenië. Om dit potentieel volledig te benutten, moet de eigen administratie efficiënt functioneren. De nadruk moet met name gelegd worden op de institutionele capaciteit als voorwaarde voor de succesvolle implementatie van programma's en projecten, samen met de ontwikkeling van human resources. Uit de ervaring die is opgedaan met de pretoetredingssteun blijkt dat verscheidene programma's een groot aantal institutionele, bedrijfskundige en administratieve tekortkomingen vertonen aan de ontvangende zijde die nog niet helemaal zijn verholpen. Als de middelen echter juist worden geïnvesteerd en aangewend zullen de problemen in de nabije toekomst zeker worden opgelost.

Om de fondsen naar behoren te beheren dient er sprake te zijn van **coördinatie** op alle niveaus, zowel politiek, technisch als administratief. Dit is een dringend probleem in de nieuwe lidstaten dat veel effectiever moet worden aangepakt. Discussies over cohesie tussen de EU, lidstaten en regio's, zijn van essentieel belang, en geen enkele bestuurlijk niveau mag van deze structurele dialoog worden uitgesloten. Cohesiebeleid gaat niet alleen over economische fondsen, maar ook over **partnerschap tussen verschillende actoren**. Om het hefboomeffect te verbeteren moet niet alleen op één niveau worden opgetreden en samengewerkt, maar zijn vooral een goede informatiestroom en partnerschappen nodig.

- Er moet zowel een kader worden gecreëerd om de interacties in de praktijk brengt als de ervaringen uit te wisselen. Deze inspanning kan er ook voor zorgen dat normen en standaards worden vastgesteld die de administratieve capaciteiten vergroten bij het behandelen van de implementatie van voorschriften en regels.

Het is van fundamenteel belang om meer gebruik maken van **publiek-private samenwerking** (PPS) voor het budgetteren van de fondsen en het beschikbaar maken van kapitaal. Er moeten regels worden opgesteld voor de implementatie van PPS, en obstakels op dit gebied moeten worden beperkt. In nieuwe lidstaten is er een gebrek aan goede praktijken.

- Het belang van **additionaliteit** moet verder worden benadrukt. De aanwending van privé-kapitaal is een belangrijk aspect dat zou kunnen leiden tot een stimulant van de additionele investeringen. De financiële steun moet transparant worden besteed, om er zeker van te zijn dat de gestelde doelen worden behaald.
- De initiatieven **Jaspers, Jeremie en Jessica** zijn uitstekende instrumenten om kleine en middelgrote ondernemingen op regionaal niveau te helpen, maar er moet veel meer worden gedaan door de lidstaten en de Europese Commissie om het gebruik van deze instrumenten te bevorderen en om ervoor te zorgen dat er optimaal en efficiënt gebruik gemaakt wordt van deze instrumenten, met name in de armste regio's.
- Economische groei hangt nauw samen met **innovatie** die bovendien een belangrijk element voor regionale ontwikkeling vormt. Het EU-cohesiebeleid moet inderdaad, in overeenstemming met de Lissabon-strategie, gericht zijn op het vergroten van de innovatiecapaciteit van de EU en van belang is dan ook dat deze doelstelling niet voorbijgaat aan de armste regio's.
- Het is van belang dat de ondernemers actief worden ondersteund en hierbij moeten alle relevante actoren worden betrokken. Ondernemerschap zou met name moeten worden aangemoedigd bij vrouwen, jongeren die de arbeidsmarkt betreden en groeperingen voor wie sociale uitsluiting dreigt. Bij de aanmoediging van innovatie speelt ook de verbetering van de kwaliteit van regels en voorschriften in EU-landen een belangrijke rol. Deze moeten immers de innovatieprocessen in belangrijke sectoren van de economie ondersteunen en niet blokkeren. De armste regio's zijn in dit opzicht vaak kwetsbaarder.

Uit talrijke voorbeelden blijkt dat er een gebrek is aan capaciteit in de nieuwe lidstaten om gebruik te maken van de fondsen. **Derhalve moeten de administratieve kwaliteiten worden verbeterd** zodat de regio's die middelen ontvangen in staat zijn de hulp te absorberen en hiervan daadwerkelijk gebruik te maken. Technische bijstand is essentieel, vooral bij het voorbereiden van de implementatie van nieuwe projecten. Er is behoefte aan kwaliteit, zowel extern in de vorm van deskundige kennis, als intern: hoe te weten wat echt nodig is en tevens passende kwaliteitscontroles in te stellen voor de projecten en de uitgave van de middelen.

Er bestaat eveneens behoefte aan actuele beoordelingen van reeds geïmplementeerde duurzame projecten.

- Een speciaal bedrag uit de fondsen zou kunnen worden besteed aan de voorbereiding, de monitoring, de evaluatie en de experts. Mits naar behoren uitgegeven, zou deze hulp vooral in landen met een meer complex administratief systeem een wezenlijke betekenis kunnen hebben.

Het is van belang dat **de regio's die in aanmerking komen snel worden bereikt door de fondsen**. Soms kost het te veel tijd voordat fondsen de begunstigten bereiken, en het is een uitdaging voor alle partijen om deze accuraat te laten circuleren.

Het is moeilijk om het complexe systeem voor het gebruik van de Structuurfondsen te vermijden, waarop drie verschillende niveaus van regulering van invloed zijn: communautaire voorschriften, nationale kaders en praktijken op regionaal niveau. **Vereenvoudiging** van de procedures is dus een uitdaging voor alle drie niveaus om iedere volgende interpretatie te voorkomen en om de uitvoering van de programma's te vereenvoudigen en te versnellen.

**Er is synergie nodig tussen zowel Europese als nationale beleidsmaatregelen.** Zij zouden elkaar moeten aanvullen en niet tegen elkaar in moeten druisen. De territoriale concentratie in afzonderlijke landen en regio's van de voordelen van andere Europese beleidsmaatregelen kan bijvoorbeeld de impact van ontwikkelingsbeleidsmaatregelen afzwakken. Regionale ontwikkeling moet eveneens een sociale en milieudimensie hebben.

- De impact van mogelijke versturende effecten tussen beleidsmaatregelen moet in aanmerking worden genomen en bestudeerd in de tussentijdse evaluatie van de gemeenschapsbegroting van 2009 en in het vierde verslag over economische en sociale samenhang.

Ter versterking van de cohesie en de efficiënte groei van de armste regio's is het noodzakelijk om **alle belanghebbenden te mobiliseren**, alsmede de insluiting en volledige deelname van alle actoren.

De werkloosheid waarmee met name de armste regio's te kampen hebben, moet worden bestreden. Bijzonder verontrustend is de langdurige werkloosheid onder bepaalde sociale groepen.

**Om sociale cohesie te bewerkstelligen moet ernaar gestreefd worden personen met een handicap zo goed mogelijk te integreren.** Dit is een voorwaarde om accurate levensstandaards te verkrijgen in de gehele samenleving in de Unie. Verder vormen ook de **gelijke kansen van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt** een element van de cohesie in de EU. Er bestaan tegenwoordig nog steeds verschillen wat betreft salarisniveau tussen mannen en vrouwen en dit hindert de groei van de economie. Aandacht voor genderverschillen zal leiden tot een effectievere implementatie van het cohesiebeleid, werkgevers en werknemers op alle niveaus van het proces moeten zich hiervan bewust zijn, en in dit opzicht moet het nodige worden gedaan.

- Er moet informatie worden verstrekt over hoe een aanpak ter bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen eruit moet zien bij het implementeren en evalueren van programma's en projecten, met een beter gebruik van studies en analyses die al zijn uitgevoerd. Het in de praktijk brengen van die zaken is mogelijk, zoals het garanderen van een begroting die de emancipatietoets heeft doorstaan (bijvoorbeeld: is de begroting geschikt voor het implementeren van gelijkekansenmaatregelen), sociale partners en relevante partijen bewust maken van genderaspecten en de beschikbaarheid van die expertise

zekerstellen. Een intelligente benadering van gender in het economische en sociale leven, waarbij de stereotypering van de rol van mannen en vrouwen in de samenleving wordt voorkomen, is essentieel om het cohesiebeleid doelmatiger te maken.

Een uitgebalanceerde en op de specifieke kenmerken en problemen van de regio afgestemde ontwikkelingsbenadering in de armste regio's is van vitaal belang om ervoor te zorgen dat de Europese beleidsmaatregelen die gericht zijn op het verkleinen van de verschillen in ontwikkeling daadwerkelijk duurzame ontwikkelings- en cohesiestrategieën worden in de EU.