



Брюксел, 23.3.2017 г.
COM(2017) 138 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Последваща проверка на допълняемостта за периода 2007 — 2013 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Допълняемостта е принцип на политиката на сближаване на Европейския съюз, с който се цели да се гарантира, че средствата от структурните фондове¹ допълват, но не заместват еквивалентните им публични разходи на дадена държава членка.

В член 15 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета се предвижда, че до края на 2016 г. Комисията, в сътрудничество с всяка съответна държава членка, следва да провери допълняемостта в рамките на целта „Сближаване“ и да публикува резултатите от тази проверка. Макар съгласно нормативната уредба Хърватия да разполага с една допълнителна година за осъществяването на този процес на проверка, хърватските власти решиха да представят цялата документация година по-рано.

Поради това с настоящия доклад се приключва проверката на допълняемостта за програмния период 2007 — 2013 г., след като през 2007 г. и 2011 — 2012 г. бяха проведени съответно предварителна проверка и проверка в средата на периода.

Счита се, че принципът на допълняемостта е спазен, ако средните структурни разходи² на държавата членка за периода 2007 — 2013 г., в реално изражение³, са били най-малко на определеното в началото на периода равнище или на равнището, определено при проверката в средата на периода през 2011 г. и 2012 г., след преразглеждане с цел да бъдат взети предвид значителните промени в икономическото положение („първоначалното равнище“)⁴.

В настоящия доклад се обобщават резултатите от осъществената през 2016 г. последваща проверка за целия програмен период 2007 — 2013 г.⁵. Спазването на допълняемостта през този период бе свързано с вероятно най-големите до момента предизвикателства; става въпрос за годините на най-тежката от десетилетия икономическа рецесия, на която ЕС е ставал свидетел. Започналият през 2008 г. значителен спад на икономическата активност оказва силно въздействие върху публичните финанси в държавите членки и доведе до разработването на драстични планове за фискална консолидация, насочени основно към гарантиране

¹ Допълняемостта е принцип, валиден само за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и за Европейския социален фонд (ЕСФ). Кохезионният фонд не се взема предвид.

² Както се посочва в работен документ № 3 на Комисията от декември 2006 г., „допустимите национални публични разходи обхващат всички публични или еквивалентни структурни разходи с произход от бюджета на органите на държавната, регионалната или местната власт, които могат да ползват подпомагане по линия на структурен фонд, дори и ако само част от тези разходи са на практика съфинансирани по структурните фондове“.

³ Изразено в цени от 2006 г.

⁴ В член 15 се посочва, че „Комисията, като се консултира с държавата членка, може да реши да промени изискваното ниво на структурните разходи, ако икономическото положение в съответната държава членка се е променило съществено в сравнение със съществуващото към момента на определяне на нивото на публичните или приравнените към тях структурни разходи [решение за което е взето при предварителната проверка]“.

⁵ В член 15 също така се посочва, че „Комисията публикува резултатите за всяка държава членка от проверката на допълняемостта, включително методологията и източниците на информация, след приключване на всеки от трите етапа на проверката“.

устойчивостта на публичните финанси. В резултат на това публичните инвестиции⁶ значително намаляха.

При последващата проверка бяха направени три основни констатации.

Първо, независимо от някои значителни различия между държавите членки, в периода 2017 — 2013 г. съвкупното равнище на структурните разходи на държавите членки в регионите, обхванати от целта за сближаване, (94,4 милиарда евро средногодишна стойност в периода 2017 — 2013 г.) е с 1,2 милиарда евро под първоначално установеното равнище (95,6 милиарда евро) и с 13 милиарда евро над определеното при средносрочния преглед съвкупно равнище (81,4 милиарда евро). Като цяло най-големите отклонения се наблюдават при държавите членки, които бяха най-силно засегнати от икономическия спад и кризата на публичните финанси.

Второ, всички държави членки, с изключение на Гърция, са спазили своето първоначално равнище на допълняемост за периода 2007 — 2013 г.: както то е било начално определено при предварителната проверка в съответната националната стратегическа референтна рамка (НСРР) или във вида му след преразглеждането по време на средносрочната проверка. Шест държави членки (Чешката република, Германия, Италия, Литва, Унгария и Полша) са под първоначалното равнище, определено при предварителната проверка, но над първоначалното равнище, окончателно определено в резултат на решението за намаляване, взето по време на средносрочната проверка.

Трето, при последващата проверка бяха потвърдени недостатъците в метода за проверка на допълняемостта, вече констатирани по време на проверката в средата на периода. Обемът на информацията, която трябва да се представя, поражда значителна тежест за държавите членки, както и свързани с проверката трудности за Комисията поради проблеми със съпоставимостта на различните методи, използвани от държавите членки за проверяване на допълняемостта, и официалните статистически данни на разположение в ЕС. Това са някои от причините, поради които проверката на допълняемостта за периода 2014 — 2020 г. бе значително опростена и приведена в съответствие с новото икономическо управление на ЕС. Допълняемостта, макар и преразгледана, остава ключов елемент от архитектурата на политиката на сближаване за периода 2014 — 2020 г. за целите на насърчаването на стимулиращите растежа инвестиции.

2. ИКОНОМИЧЕСКИЯТ КОНТЕКСТ ПРЕЗ ПРОГРАМНИЯ ПЕРИОД 2007 — 2013 Г.

Изпълнението на политиката на сближаване на ЕС в периода 2007 — 2013 г. бе осъществявано в най-трудния от самото ѝ създаване икономически контекст. През 2013 г. реалният БВП в ЕС бе все още по-нисък в сравнение с 2007 г. поради силното влияние на започналия през 2008 г. и задълбочил се впоследствие икономически спад. Годишният растеж на БВП⁷ бе отрицателен през 2009 г. (-4,4 %) и 2012 г. (-0,5 %) и близо до нивото на стагнация през 2008 г. (0,4 %) и 2013 г. (0,2 %). Средногодишният растеж на БВП, очакван за ЕС-27 в периода

⁶ Публичните инвестиции са бруто образуване на основен капитал (Р.51g в Европейската система от сметки 2010).

⁷ Източник: Евростат, данни, извлечени към 31 януари 2017 г.

2007 — 2009 г.⁸ в момента на определяне на първоначалните равнища, беше 2,6 %, докато реално констатираният е - 0,3 %.

Икономическият спад доведе до рязко влошаване на ситуацията на пазара на труда. Констатирано бе постоянно нарастване на хармонизирания процент на безработица в ЕС-28: от 7 % през 2008 г. на 10,9 % през 2013 г. Въздействието върху пазара на труда беше особено сериозно в най-силно засегнатите от свиването на икономическата активност държави членки. Така например, в Гърция процентът на безработица нарасна от 7,8 % през 2008 г. на 27,5 % през 2013 г., а в Испания — от 8,2 % през 2007 г. на 26,1 % през 2013 г. Настъпи и значително влошаване на социалните условия в ЕС като цяло и в някои държави членки в частност. Делът на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване, се увеличи от 23,7 % през 2008 г. на 24,5 % през 2013 г., като в края на програмния период в някои държави членки значително надхвърли средните за ЕС стойности (напр. 48 % в България, 41,9 % в Румъния и 35,7 % в Гърция).

Свиването на икономическата активност и влошаването на ситуацията на пазара на труда и на социалните условия доведоха до нарастващ натиск върху публичните разходи. През 2008 и 2009 г. те рязко се увеличиха, достигайки средно за ЕС съотношение на общите разходи на сектор „Държавно управление“ към БВП от над 50 % от БВП в ЕС — най-високото от 1995 г. насам. Това се дължеше най-вече на влиянието на автоматичните стабилизатори, което обяснява защо държавните приходи изобщо не нараснаха; на практика в абсолютно изражение основният източник на държавни приходи (данъците и социалноосигурителните вноски) намаля⁹. Под автоматични стабилизатори обикновено се разбират тези елементи от фискалната политика, с които се намалява данъчната тежест и се увеличават публичните разходи без специална намеса от страна на държавните органи. Те например дават възможност за заместване на доходите, веднага щом безработицата започне да расте. Увеличението на съотношението на разходите на сектор „Държавно управление“ към БВП в действителност намери израз най-вече в разходите за социална закрила, които от 2009 г. насам бяха средно с около 2,5 процентни пункта от БВП по-високи спрямо равнищата отпреди кризата. Увеличението на разходите за социална закрила беше дори още по-голямо в някои държави членки, най-силно засегнати от свиването на БВП. Нарастващата тежест на лихвите по дълга на сектор „Държавно управление“ беше значителна в тези държави, достигайки в някои от тях до над 2 процентни пункта от БВП спрямо равнищата отпреди кризата.

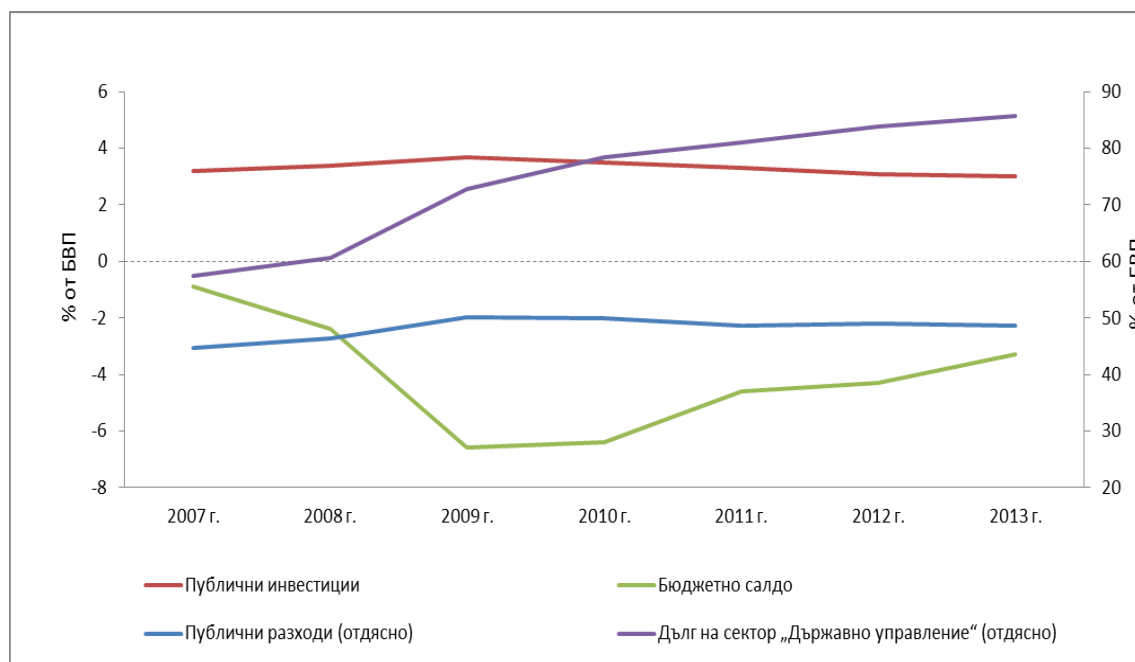
Нарастващият натиск върху държавните разходи и стагнацията на държавните приходи доведоха до рязко нарастване на съотношението на дефицита към БВП в повечето държави членки. То достигна до средна за ЕС стойност от - 6,6 % през 2009 г., спрямо - 0,9 % през 2007 г., и все още бе над - 3 % (- 3,3 % от БВП) през 2013 г. През 2010 г. над 20 държави членки бяха предмет на процедура при прекомерен дефицит — корективните мерки по Пакта за стабилност и растеж. В ЕС брутният консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“ нарасна от 57,6 % от БВП през 2007 г. на 85,7 % от БВП през 2013 г. Тези тенденции породиха известни опасения относно устойчивостта на публичните финанси на определени държави, което в някои случаи наложи външна финансова помощ от европейските

⁸ Есенни икономически прогнози на Европейската комисия, 2017 г.

⁹ Успоредно с данъчните приходи, които също играят роля на автоматичен стабилизатор.

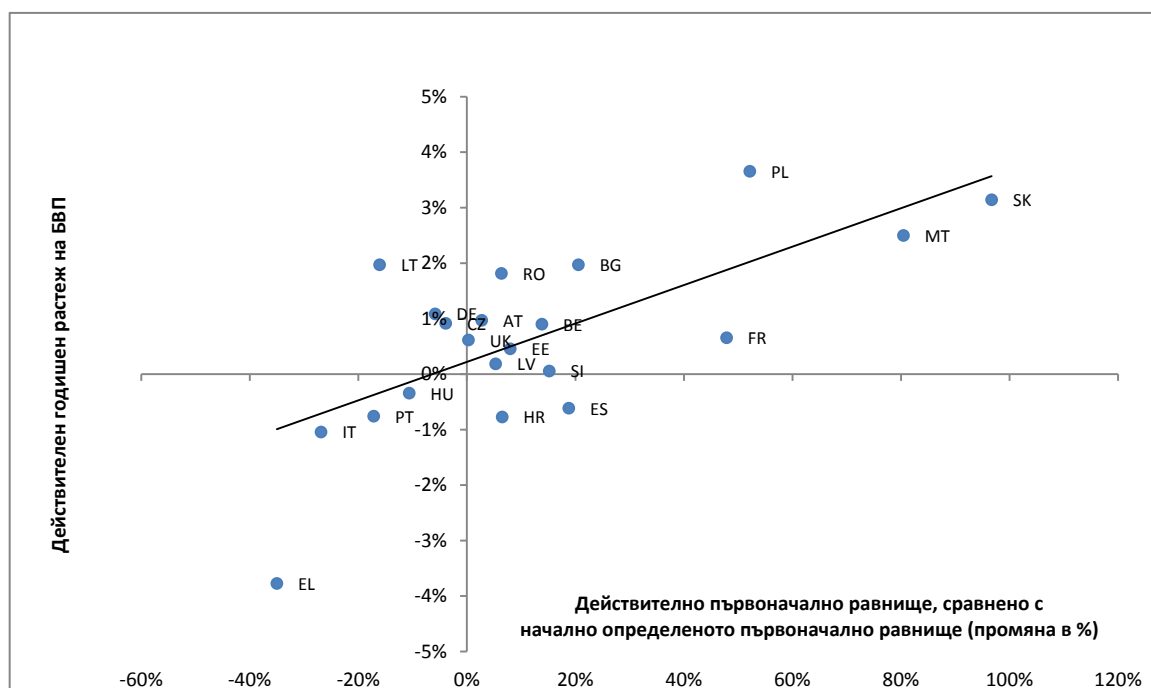
и международните институции, обвързана с изпълнението на програмите за икономически корекции.

Фигура 1: Публични разходи и публични инвестиции; дефицит и дълг на сектор „Държавно управление“



Нарастването на съотношението между публичните разходи и БВП не доведе до повече публични инвестиции в ЕС през целия програмен период. Точно обратното, публичните инвестиции значително намаляха в най-засегнатите от свиването на икономическата активност и кризата на публичните финанси държави членки. Като цяло това са държавите членки, при които се наблюдават най-големи отклонения спрямо начално определеното първоначално равнище (вж. фигура 2, ос X). Публичните инвестиции определено бяха най-засегнатото от свиването разходно перо, дори след взетите решения — както на европейско, така и на национално равнище — за предоставяне на пакети от мерки за икономическо възстановяване с цел неутрализиране на отрицателните последици от спада на БВП и на заетостта през първите години на кризата. Този факт пояснява защо някои държави членки спазват принципа на допълняемостта, без да е било необходимо първоначалното равнище да бъде занижено по време на средносрочната проверка и въпреки значителния спад в публичните инвестиции през втората половина на програмния период.

Фигура 2: Разлика между начално определеното първоначално равнище и установените при последващата проверка структурни разходи (ос X) и среден растеж на БВП за периода 2007 — 2013 г. (ос Y)



Източник: Евростат и изчисления на Комисията

3. ПРОЦЕСЪТ НА ПОСЛЕДВАЩА ПРОВЕРКА ЗА ПЕРИОДА 2007 — 2013 Г.

Засегнатите от проверката на допълняемостта 21 държави членки (тези, в които е имало поне един регион, обхванат от целта за сближаване през периода 2007 — 2013 г.) трябваше до 31 януари 2016 г. да представят необходимата информация и съответстващите таблици с окончателни данни. Това бе направено, макар някои държави да представиха информацията със закъснение, което в някои случаи бе от няколко месеца.

След като информацията бе представена, Комисията провери дали тя отговаря на тенденциите при публичните инвестиции, наблюдавани в Класификацията на функциите на държавното управление¹⁰ (КОФОГ), които се предоставят от Евростат в съответствие с Европейската система от сметки (ЕСС 2010). В някои случаи Комисията използва също така публично достъпната информация за националните разходи или допълнителна информация, специално поискана от националните органи в рамките на различни двустранни форми на обмен. Така например Комисията поиска от националните органи да предоставят допълнителни разяснения относно данните и методологиите, използвани за изчисляване на разходите в специфични категории, или да предоставят допълнителна информация относно структурните разходи по отделни региони или в държавните корпоративни

¹⁰ Класификацията на функциите на държавното управление, съкратено КОФОГ, е разработена в настоящия си вид през 1999 г. от [Организацията за икономическо сътрудничество и развитие](#) и е публикувана от статистическия отдел на [ООН](#) като стандарт за класификация на целите на държавните дейности.

предприятия. Този процес даде възможност да се намери решение на повечето разминавания, а в редица случаи доведе до изменение на първоначално предложеното на Комисията равнище на разходите (напр. за България, Испания, Латвия, Унгария и Полша).

От методологическа гледна точка определянето на структурните разходи за отделните държави членки се оказва трудна задача, както това вече бе отбелязано при проверката в средата на периода. От страната на държавите членки то бе свързано със събиране и обобщаване на *ad hoc* данни за публичните инвестиции по тематични направления и в зависимост от различните равнища на управление, включително отделяне на разходите в някои региони, когато само част от държавата отговаря на критериите по целта „Сближаване“. Предложената от държавите членки методология често бе използвана само за целите на проверката на допълняемостта. От страната на Комисията основната пречка беше свързана със съпоставимостта между предоставените от държавите членки нехармонизирани данни и информацията, налична в официалните европейски статистически данни, където не е предвидено регионално разграничаване на данните за сектор „Държавно управление“. Проверката на разходите от държавните корпоративни предприятия също беше проблематична, тъй като те не се проследяват по хармонизиран начин. В тези случаи Комисията поиска от държавите членки да предоставят публични доклади, сертифицирани от вътрешни или външни одити.

Друг проблем, възникнал в някои държави членки (напр. Полша), беше във връзка с направените от държавата членка промени в методологията, използвана за идентифициране на свързаните с допълняемостта разходи. Въведените в системите подобрения с цел по-ясно открояване на съответните разходи не позволява осъществяване на пълна съпоставимост на тези разходи в рамките на различните програмни периоди.

Освен това различията в методологиите за изчисляване на структурните разходи в отделните държави членки затрудняват съпоставимостта на разходите и може да доведат до значителни изкривявания в оценката на Комисията. Начинът на записване и класификация на разходите за целите на допълняемостта значително се различава в отделните държави членки.

Различните действия по обмен, осъществен между Комисията и държавите членки, даде възможност да се предостави значителна увереност относно надеждността и последователността на информацията, предоставена за целите на проверка на допълняемостта. След като нивото на действителните разходи и използваната методология бяха договорени между националните органи и Комисията, Комисията уведоми засегнатите държави членки с писмо за резултата.

4. СТРУКТУРНИ РАЗХОДИ В РЕГИОНИТЕ, ОБХВАНАТИ ОТ ЦЕЛТА ЗА СБЛИЖАВАНЕ, ПРЕЗ ПЕРИОДА 2007 — 2013 Г.

Резултатите от последващата проверка са обобщени в таблица 1, където установеното при последващата проверка равнище на средногодишните структурни разходи в периода 2007 — 2013 г. е сравнено с начално договореното първоначално равнище или с първоначалното равнище, както е преразгледано по време на проверката в средата на периода. Средногодишните структурни разходи (94,4 милиарда евро), изразени по цени от 2006 г., са били средно с 1 % по-ниски от първоначално предвидените (95,6 милиарда евро), но с 16 % по-високи от съвкупната сума на първоначалните равнища, както са преразгледани по време на

проверката в средата на периода (81,4 милиарда евро). Разликата с положителен знак се дължи преди всичко на структурните разходи на държавите членки, чиито първоначални равнища не са били преразгледани по време на проверката в средата на периода, което предполага, че намалението на първоначалните равнища в десетте държави членки е било балансирано и реалистично.

Таблица 1: Референтни равнища и действителни структурни разходи¹¹

Държава членка	Средно референтно равнище при предварителната проверка 2007-2013 г.	Референтно равнище при проверката в средата на периода 2007 - 2013 г.	Действителни разходи 2007 - 2013 г.
Белгия	1128	1128	1284
България	919	919	1108
Чешка република	2549	2271	2450
Германия	16504	14562	15538
Естония	1316	1276	1421
Гърция	8661	6125	5628
Испания	13973	13973	16599
Франция	1815	1815	2684
Хърватия	818	818	871
Италия	20613	13860	15076
Латвия	971	770	1023
Литва	755	598	634
Унгария	3330	2828	2976
Малта	107	107	193
Австрия	139	139	143
Полша	7940	7940	12080
Португалия	3946	2637	3268
Румъния	4773	4773	5077
Словения	957	957	1103
Словакия	876	876	1723
Обединеното кралство	3495	3072	3505
Общо	95585	81444	94383

Забележка: средногодишни стойности в милиони евро (по цени от 2006 г.)

Наблюдават се обаче значителни разлики между държавите членки, когато се направи сравнение на начално определените първоначални равнища с равнищата, установени при последващата проверка. Така например действителните структурни разходи за 2007 — 2013 г. в Гърция са с 35 % по-ниски от начално определеното първоначално равнище. Разликата е над 25 % в Италия и между 10 % и 20 % в Унгария, Литва и Португалия. За сметка на това действителните структурни разходи за 2007 — 2013 г. в някои държави членки са значително по-високи от начално определеното първоначално равнище, със стойности, достигащи 97 % в Словакия, 80 % в Малта и над 50 % в Полша. Налице е силна взаимовръзка между структурните разходи и въздействието на икономическия спад в съответната държава членка. По-ниски разходи от очакваните се наблюдават най-вече в най-силно засегнатите от кризата държави членки. Испания е основното изключение в това отношение, което се дължи на високите равнища на разходите до 2010 г., в това число по двата пакета от мерки за икономическо възстановяване, предприети с цел неутрализиране на последиците от икономическия спад.

През втората половина на програмния период се наблюдава тенденция към намаляване на структурните разходи на държавите членки. На практика най-високите равнища на структурни разходи са наблюдавани през първите три години

¹¹ Представени от държавите членки за целите на допълняемостта данни, в някои случаи изменени със съгласието на Комисията.

от периода (до 2009 г.); те започват да намаляват през 2010 г., а след това намаляват значително, считано от 2011 г., под въздействието на спада в икономическата активност и нарастващия натиск върху публичните финанси. Поради тази причина по време на средносрочната проверка на допълняемостта някои държави членки поискаха, в съответствие с предвиденото в нормативната уредба, Комисията да понижи определените им първоначални равнища с цел те да отразяват в по-голяма степен значителната промяна в икономическото положение. В крайна сметка Комисията реши да намали първоначалните равнища за десет държави членки¹². Първоначалните равнища бяха намалени с най-малко 20 % в пет държави членки (Гърция, Италия, Латвия, Литва и Португалия) и с най-малко 10 % в други четири (Чешката република, Германия, Унгария и Обединеното кралство).

Структурните разходи от значение за допълняемостта включват съфинансирането от страна на националните правителства в рамките на европейската политика на сближаване. От общо 94,4 милиарда евро структурни разходи средно на година близо 9,7 милиарда евро се дължат на националното съфинансиране на проекти, осъществявани в рамката на политиката на сближаване. Най-висок дял бе установен в Португалия и Полша, където националното съфинансиране възлиза на близо 25 % от общите структурни разходи, финансирани от държавата членка. Що се отнася до финансирането от ЕС, общите разходи по линия на ЕФРР и ЕСФ възлизат на около 21,4 милиарда евро, равняващи се на около 18 % от общите структурни разходи, като се вземат предвид източниците на финансиране както на равнището на ЕС, така и на национално равнище (117 милиарда евро). Този дял е над 40 % в държави, като Литва и Португалия. През последните години от програмния период се наблюдава тенденция към увеличение на средния дял на ЕФРР и ЕСФ поради намаляването на структурните разходи от страна на държавите членки.

Направените през целия програмен период структурни разходи възлизат на 819 милиарда евро — националното финансиране и финансирането по линия на структурните фондове взети заедно. Тази сума представлява около 4,2 % от БВП на регионите, обхванати от целта за сближаване, и около 2 % от общите публични разходи на тези 21 държави членки, за които се е прилагала допълняемостта през същия период.

Сравнението с предходните програмни периоди (2000 — 2006 г. или 2004 — 2006 г.) показва, че структурните разходи са нараснали с 2 % независимо от въздействието на икономическия спад. Това се дължи най-вече на структурните разходи в държавите членки, присъединили се към ЕС през 2004 г. или след това (30 % повишение във всички тези държави, с изключение на Чешката република, Литва и Унгария, където структурните разходи са намалели). Намаление на структурните разходи се наблюдава също в Германия, Гърция, Италия и Португалия в резултат на въздействието на икономическия спад, както и вследствие на някои извънредни разходи през периода 2000 — 2006 г. (напр. Олимпийските игри през 2004 г. в Гърция и разходите във връзка с обединението на Германия).

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

За програмния период 2007 — 2013 г. бе характерно силно влошаване на икономическата обстановка и на социалните условия. Растежът на БВП беше по-

¹² Съобщение на Комисията. Резултати от средносрочната проверка на принципа на допълняемостта за периода 2007—2013 г., COM(2013)104 final.

слаб от очаквания, а в някои държави членки значително нараснаха процентът на безработица и делът на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване. В този контекст спазването на допълняемостта беше свързано с предизвикателства поради нарастващия натиск върху социалните разходи, по-конкретно в най-засегнатите от спада държави членки, и поради мерките за фискална консолидация, предприети с цел гарантиране на стабилността на публичните финанси. Това са част от основните причини, поради които някои държави членки предложиха намаление на първоначалното равнище, което бе начално определено в НСПР при предварителната проверка.

Като цяло спазването на допълняемостта се обяснява най-вече с високите нива на разходите, направени през първите три години на програмния период, било поради факта, че са направени във времето преди началото на финансовата криза през 2008 г., било поради извънредните разходи, направени по пакетите от мерки за икономическо възстановяване, предприети с цел неутрализиране на отрицателните последици от внезапния икономически спад. Впоследствие, през втората половина на програмния период, структурните разходи в повечето държави членки значително намаляха. Това напълно съответства на тенденциите, наблюдавани въз основа на предоставените от Евростат данни, при публичните инвестиции.

Всички държави членки, с изключение на Гърция, са спазили допълняемостта. Шест държави членки са спазили допълняемостта благодарение на занижаването на първоначалните равнища, направено при преразглеждането в рамките на проверката в средата на периода през 2010 г. В останалите държави членки структурните разходи са били над равнището, определено при предварителната проверка.

В нормативната уредба е предвидено, че Комисията може да извърши финансови корекции в случай на неспазване на допълняемостта, като анулира част или цялото участие, предоставяно на съответната държава членка по линия на структурните фондове¹³.

Неспазването на допълняемостта от страна на Гърция се дължи на силно изразено и неочаквано влошаване на икономическия контекст със спад от над 25 % на реалния БВП в периода 2007 — 2013 г., а не на взети от гръцките правителства обмислени решения в областта на икономическата политика. Гърция получава външна финансова помощ от 2010 г. насам и е обект на три последователни програми за икономически реформи, които, с цел подобряване на общото икономическо положение в държавата, трябва да включват мерки за намаляване на публичните инвестиции, което оказва отрицателно въздействие върху нейната способност да спазва допълняемостта. Комисията даде положителна оценка на тримесечните прегледи на програмите за икономически реформи. При тези обстоятелства не е целесъобразно да се налага финансова корекция.

При процеса на последваща проверка на допълняемостта за периода 2007 — 2013 г. бяха установени слабости, които доведоха да съществена реформа на методологията за периода 2014 — 2020 г. За проверката бяха необходими значителни ресурси както от страна на държавите членки, така и от страна на Комисията. Не бе лесно да се осигури последователността между нехармонизирани данни, представяни от държавите членки, и данните, налични въз основа на класификацията на разходите по КОФОГ, не на последно място

¹³ Член 99 от Регламент (ЕС) № 1083/2006.

поради липсата на съгласуваност на първите данни с новото икономическо управление на ЕС. Направените от някои държави членки промени в използваната от тях методология, макар и полезни с оглед на стремежа към по-добро отразяване на свързаните с допълняемостта разходи, също породиха трудности при сравняването на разходите през програмните периоди.

С настоящия доклад приключва проверката на допълняемостта за програмния период 2007 — 2013 г.