



Βρυξέλλες, 23.3.2017
COM(2017) 138 final

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Εκ των υστέρων επαλήθευση της προσθετικότητας για την περίοδο 2007-2013

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η προσθετικότητα αποτελεί αρχή της πολιτικής συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης που σκοπό έχει να διασφαλίσει ότι τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ¹ συμπληρώνουν αλλά δεν αντικαθιστούν τις ισοδύναμες δημόσιες δαπάνες ενός κράτους μέλους.

Το άρθρο 15 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου ορίζει ότι η Επιτροπή θα πρέπει να επαληθεύει την προσθετικότητα στο πλαίσιο του στόχου «Σύγκλιση» σε συνεργασία με κάθε ενδιαφερόμενο κράτος μέλος έως το τέλος του 2016 και θα πρέπει να δημοσιεύει τα αποτελέσματα αυτής της διαδικασίας. Παρ' όλο που, βάσει των κανονισμών, η Κροατία έχει ένα επιπλέον έτος για την εν λόγω διαδικασία επαλήθευσης, οι κροατικές αρχές αποφάσισαν να υποβάλουν όλα τα έγγραφα ένα έτος νωρίτερα.

Κατά συνέπεια, η έκθεση κλείνει την επαλήθευση της προσθετικότητας για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, αφότου διενεργήθηκαν οι εκ των προτέρων και ενδιάμεσες επαληθεύσεις το 2007 και την περίοδο 2011-2012 αντίστοιχα.

Η προσθετικότητα θεωρείται ότι τηρείται εάν η μέση διαρθρωτική δαπάνη² από το κράτος μέλος κατά τη διάρκεια της περιόδου 2007-2013, ήταν, σε πραγματικές τιμές³, τουλάχιστον ίση με το επίπεδο που καθορίστηκε στην αρχή της περιόδου, ή με το επίπεδο που αναθεωρήθηκε στην ενδιάμεση επαλήθευση το 2011 και το 2012 («σενάριο αναφοράς») ώστε να ληφθούν υπόψη οι σημαντικές αλλαγές στην οικονομική κατάσταση⁴.

Η έκθεση παρουσιάζει συνοπτικά τα αποτελέσματα της εκ των υστέρων επαλήθευσης που διενεργήθηκε το 2016 για ολόκληρη την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013⁵. Η συμμόρφωση προς την αρχή της προσθετικότητας σ' αυτή την περίοδο υπήρξε ίσως η πιο δύσκολη μέχρι τώρα· αναφέρεται στα έτη της μεγαλύτερης οικονομικής ύφεσης που έχει γνωρίσει η ΕΕ εδώ και δεκαετίες. Η σημαντική μείωση της οικονομικής δραστηριότητας που ξεκίνησε το 2008 είχε σημαντικό αντίκτυπο στα δημόσια οικονομικά των κρατών μελών και οδήγησε σε κατάρτιση αυστηρών προγραμμάτων δημοσιονομικής εξυγίανσης που στόχευαν κυρίως στη διασφάλιση της βιωσιμότητας

¹ Η προσθετικότητα αφορά μόνο το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ). Το Ταμείο Συνοχής δεν λαμβάνεται υπόψη.

² Όπως αναφέρεται στο έγγραφο εργασίας αριθ. 3 της Επιτροπής του Δεκεμβρίου 2006, «οι επιλέξιμες εθνικές δημόσιες δαπάνες καλύπτουν όλες τις δημόσιες ή ισοδύναμες διαρθρωτικές δαπάνες που προέρχονται από τον προϋπολογισμό του κράτους, τις περιφερειακές ή τοπικές αρχές, που θα μπορούσαν να επωφεληθούν από τη συνδρομή των διαρθρωτικών ταμείων, ακόμα και αν μόνο ένα μέρος αυτών των δαπανών συγχρηματοδοτείται από τα διαρθρωτικά ταμεία».

³ Σε τιμές του 2006.

⁴ Το άρθρο 15 διευκρινίζει ότι «η Επιτροπή, κατόπιν διαβουλεύσεων με το κράτος μέλος, μπορεί να αποφασίσει να τροποποιήσει το απαιτούμενο ύψος διαρθρωτικής δαπάνης εάν η οικονομική κατάσταση στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος έχει μεταβληθεί σημαντικά από την κατάσταση που υφίστατο κατά τον χρόνο του προσδιορισμού του ύψους της δημόσιας ή ισοδύναμης διαρθρωτικής δαπάνης [που αποφασίστηκε στην εκ των προτέρων επαλήθευση]»

⁵ Το άρθρο 15 διευκρινίζει επίσης ότι «Η Επιτροπή δημοσιεύει ανά κράτος μέλος τα αποτελέσματα της επαλήθευσης της προσθετικότητας, καθώς και τη μεθοδολογία και τις πηγές πληροφόρησης, μετά την ολοκλήρωση εκάστου των τριών σταδίων της επαλήθευσης».

των δημόσιων οικονομικών. Το αποτέλεσμα ήταν η σημαντική πτώση των δημόσιων επενδύσεων⁶.

Η εκ των υστέρων επαλήθευση οδήγησε σε τρεις βασικές διαπιστώσεις:

Πρώτον, το συνολικό επίπεδο των διαρθρωτικών δαπανών από τα κράτη μέλη στις περιφέρειες σύγκλισης κατά την περίοδο 2007-2013 (94,4 δισ. EUR σε ετήσιο μέσο όρο 2007-2013) ήταν κατά περίπου 1,2 δισ. EUR χαμηλότερο από το επίπεδο που είχε καθοριστεί εκ των προτέρων (95,6 δισ. EUR) και κατά 13 δισ. EUR υψηλότερο από το συνολικό επίπεδο που καθορίστηκε στο μέσο της περιόδου (81,4 δισ. EUR), παρά ορισμένες σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών. Συνολικά, τα υψηλότερα κενά συγκεντρώνονται στα κράτη μέλη που έχουν πληγεί περισσότερο από την οικονομική ύφεση και την κρίση των δημόσιων οικονομικών.

Δεύτερον, όλα τα κράτη μέλη εκτός από την Ελλάδα πληρούσαν τις βασικές γραμμές αναφοράς της προσθετικότητάς τους για την περίοδο 2007-2013, είτε εκείνες που είχαν αρχικά καθοριστεί κατά την εκ των προτέρων επαλήθευση στα αντίστοιχα εθνικά στρατηγικά πλαίσια αναφοράς (ΕΣΠΑ) είτε εκείνες που αναθεωρήθηκαν κατά την ενδιάμεση επαλήθευση. Έξι κράτη μέλη είναι κάτω από τη βασική γραμμή αναφοράς που καθορίστηκε στην εκ των προτέρων επαλήθευση αλλά πάνω από την τελική βασική γραμμή αναφοράς (Τσεχική Δημοκρατία, Γερμανία, Ιταλία, Λιθουανία, Ουγγαρία και Πορτογαλία), ως αποτέλεσμα της προς τα κάτω αναθεώρησης κατά την ενδιάμεση επαλήθευση.

Τρίτον, η εκ των υστέρων επαλήθευση επιβεβαίωσε τις ελλείψεις της μεθόδου για την επαλήθευση της προσθετικότητας, που είχαν ήδη διαπιστωθεί κατά την ενδιάμεση επαλήθευση. Ο όγκος των πληροφοριών που πρέπει να υποβάλλονται είναι σημαντική επιβάρυνση για τα κράτη μέλη και παρουσιάζει δυσκολίες επαλήθευσης για την Επιτροπή, λόγω των προβλημάτων συγκρισιμότητας μεταξύ των διαφόρων μεθόδων που χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη για να επαληθεύσουν την προσθετικότητα και των επίσημων στατιστικών που είναι διαθέσιμες στην ΕΕ. Αυτοί είναι ορισμένοι από τους λόγους για τους οποίους η επαλήθευση της προσθετικότητας για την περίοδο 2014-2020 έχει απλοποιηθεί σημαντικά και έχει ευθυγραμμισθεί με την οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ. Η προσθετικότητα, παρ' όλο που έχει αναθεωρηθεί, παραμένει βασικό στοιχείο της αρχιτεκτονικής της πολιτικής συνοχής για την περίοδο 2014-2020 για να ενθαρρύνει τις επενδύσεις που προωθούν την ανάπτυξη.

2. ΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ 2007-2013

Η εφαρμογή της πολιτικής συνοχής κατά την περίοδο 2007-2013 πραγματοποιήθηκε στην πλέον δυσχερή οικονομική συγκυρία από τότε που ξεκίνησε η πολιτική συνοχής. Το πραγματικό ΑΕΠ το 2013 στην ΕΕ ήταν ακόμη χαμηλότερο απ' ό,τι ήταν το 2007 εξαιτίας των επιπτώσεων της οικονομικής ύφεσης που ξεκίνησε το 2008 και εντάθηκε αργότερα. Η ετήσια αύξηση του ΑΕΠ⁷ ήταν αρνητική το 2009 (-4,4%) και το 2012 (-0,5%) και σχεδόν στάσιμη το 2008 (0,4%) και το 2013 (0,2%). Η μέση ετήσια αύξηση του ΑΕΠ που αναμενόταν για την ΕΕ-27 κατά την περίοδο 2007-2009⁸ κατά τη

⁶ Οι δημόσιες επενδύσεις είναι οι ακαθάριστες επενδύσεις πάγιου κεφαλαίου της γενικής κυβέρνησης (P.51g στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών του 2010).

⁷ Πηγή: Eurostat, στοιχεία που λήφθηκαν από τη βάση δεδομένων στις 31 Ιανουαρίου 2017.

⁸ Φθινοπωρινές οικονομικές προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 2007.

διαμόρφωση των αποφάσεων για τις βασικές γραμμές αναφοράς ήταν 2,6%, που συγκρίνεται με ένα παρατηρούμενο ποσοστό -0,3%.

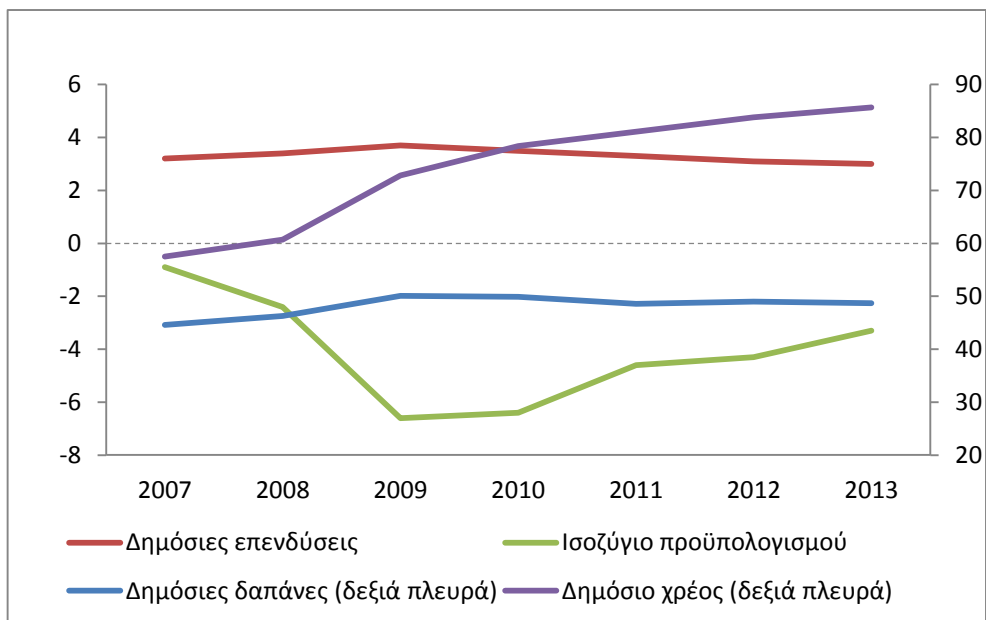
Η οικονομική ύφεση οδήγησε σε απότομη επιδείνωση της αγοράς εργασίας. Στο εναρμονισμένο ποσοστό ανεργίας στην ΕΕ-28 παρατηρήθηκε σταθερή αύξηση από 7 % το 2008 σε 10,9 % το 2013. Ο αντίκτυπος στην αγορά εργασίας ήταν ιδιαίτερα σοβαρός στα κράτη μέλη που έχουν πληγεί περισσότερο από τη συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας. Για παράδειγμα, το ποσοστό ανεργίας αυξήθηκε από 7,8 % το 2008 σε 27,5 % το 2013 στην Ελλάδα και από 8,2 % το 2007 σε 26,1 % το 2013 στην Ισπανία. Υπήρξε επίσης σημαντική επιδείνωση των κοινωνικών συνθηκών στην ΕΕ στο σύνολό της και σε ορισμένα κράτη μέλη ειδικότερα. Το μερίδιο των ατόμων που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού αυξήθηκε από 23,7 % το 2008 σε 24,5 % το 2013 με ορισμένα κράτη μέλη να υπερβαίνουν σημαντικά τον μέσο όρο της ΕΕ στο τέλος της περιόδου προγραμματισμού (π.χ. 48 % στη Βουλγαρία, 41,9 % στη Ρουμανία ή 35,7 % στην Ελλάδα).

Η συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας και η επιδείνωση της αγοράς εργασίας και των κοινωνικών συνθηκών οδήγησαν σε αυξανόμενες πιέσεις στις δημόσιες δαπάνες. Αυξήθηκαν σημαντικά το 2008 και το 2009 έως έναν μέσο ενωσιακό δείκτη συνολικών δαπανών της γενικής κυβέρνησης προς το ΑΕΠ που υπερβαίνει το 50 % του ΑΕΠ στην ΕΕ, ο υψηλότερος από το 1995. Αυτό οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό την επίπτωση των αυτόματων σταθεροποιητών, γεγονός που εξηγεί επίσης τον λόγο για τον οποίο δεν αυξήθηκαν καθόλου τα έσοδα της κυβέρνησης: ουσιαστικά, η βασική πηγή δημόσιων εσόδων (φόροι και κοινωνικές εισφορές) μειώθηκαν σε πραγματικές τιμές⁹. Οι αυτόματοι σταθεροποιητές συνήθως ορίζονται ως τα στοιχεία της δημοσιονομικής πολιτικής που μειώνουν τα φορολογικά βάρη και αυξάνουν τις δημόσιες δαπάνες χωρίς διακριτική κυβερνητική δράση. Παρέχουν, για παράδειγμα, άμεση αναπλήρωση εισοδήματος αμέσως μόλις αρχίσει να αυξάνεται η ανεργία. Η αύξηση στον δείκτη των δαπανών της κυβέρνησης προς το ΑΕΠ αντικατοπτρίζεται κυρίως στις δαπάνες κοινωνικής προστασίας, οι οποίες ήταν από το 2009 και μετά κατά περίπου 2,5 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ υψηλότερες κατά μέσο όρο σε σχέση με τα προ της κρίσης επίπεδα. Η αύξηση στις δαπάνες για την κοινωνική προστασία ήταν ακόμη υψηλότερη σε ορισμένα κράτη μέλη που έχουν πληγεί περισσότερο από τη συρρίκνωση του ΑΕΠ. Η αυξανόμενη επιβάρυνση των τόκων του χρέους του Δημοσίου ήταν επίσης σημαντική σε αυτές τις χώρες, πάνω από 2 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ σε σύγκριση με τα επίπεδα προ της κρίσης σε ορισμένες από τις χώρες αυτές,

Το αποτέλεσμα της αυξανόμενης πίεσης στις δημόσιες δαπάνες και της στασιμότητας των εσόδων της κυβέρνησης ήταν μια απότομη αύξηση στον δείκτη ελλείμματος προς το ΑΕΠ στα περισσότερα κράτη μέλη. Κορυφώθηκε σε ενωσιακό μέσο όρο -6,6 % το 2009 από -0,9 % το 2007 και εξακολουθούσε να υπερβαίνει το -3 % (-3,3 % του ΑΕΠ) το 2013. Περισσότερα από 20 κράτη μέλη υποβλήθηκαν στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, το διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το 2010. Το ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης αυξήθηκε από 57,6 % το 2007 σε 85,7 % του ΑΕΠ το 2013 στην ΕΕ. Αυτές οι τάσεις δημιούργησαν ανησυχίες σχετικά με τη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών για ορισμένες χώρες, κάτι που οδήγησε σε ορισμένες περιπτώσεις σε εξωτερική οικονομική βοήθεια από τα ευρωπαϊκά και διεθνή θεσμικά όργανα με την προϋπόθεση της εφαρμογής προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής.

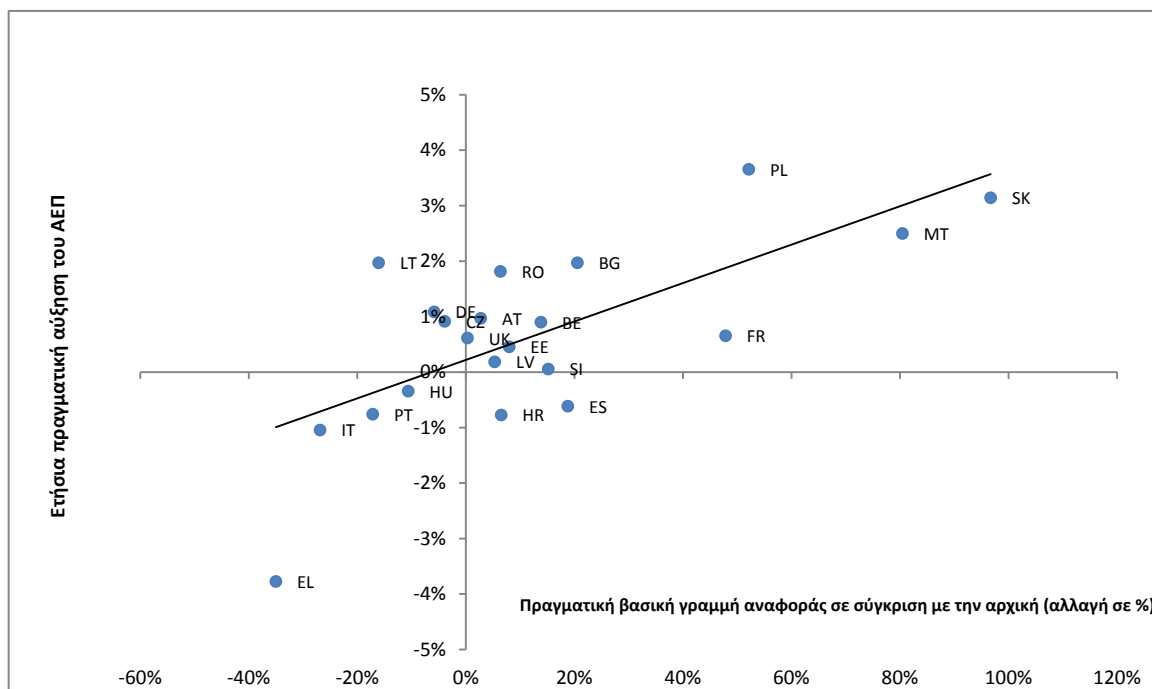
Σχήμα 1: Οι δημόσιες δαπάνες και οι δημόσιες επενδύσεις και το δημόσιο έλλειμμα και χρέος

⁹ παράλληλα με τα φορολογικά έσοδα που έπαιζαν επίσης ρόλο ως αυτόματοι σταθεροποιητές.



Η αύξηση των δημόσιων δαπανών προς το ΑΕΠ δεν συνεπάγεται υψηλότερες δημόσιες επενδύσεις στην ΕΕ καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού. Αντιθέτως, οι δημόσιες επενδύσεις μειώθηκαν σημαντικά στα κράτη μέλη που έχουν πληγεί περισσότερο από τη συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας και την κρίση των δημόσιων οικονομικών. Πρόκειται, σε γενικές γραμμές, για τα κράτη μέλη με την υψηλότερη απόκλιση από την αρχική βασική γραμμή αναφοράς (σχήμα 2, άξονας X). Οι δημόσιες επενδύσεις ήταν με διαφορά η δαπάνη που υπέστη τη μεγαλύτερη συρρίκνωση ακόμη και μετά τα μέτρα οικονομικής ανάκαμψης που αποφασίστηκαν σε ευρωπαϊκό και σε εθνικό επίπεδο για να αντιμετωπιστούν οι αρνητικές συνέπειες της πτώσης του ΑΕΠ και της απασχόλησης κατά τα πρώτα έτη της κρίσης. Το γεγονός αυτό εξηγεί γιατί ορισμένα κράτη μέλη συμμορφώνονται με την προσθετικότητα χωρίς να μειώνεται η βασική γραμμή αναφοράς κατά την ενδιάμεση επαλήθευση και παρά τη σημαντική μείωση των δημόσιων επενδύσεων κατά το δεύτερο μέρος της περιόδου προγραμματισμού.

Σχήμα 2: Διαφορά μεταξύ των εκ των προτέρων βασικών γραμμών αναφοράς και των εκ των υστέρων διαρθρωτικών δαπανών (άξονας X) και μέση αύξηση του ΑΕΠ κατά την περίοδο 2007-2013 (άξονας Y)



Πηγή: Υπολογισμοί της Eurostat και της Επιτροπής

3. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΗΣ ΕΚ ΤΗΣ ΥΣΤΕΡΩΝ ΕΠΑΛΗΘΕΥΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2007-2013

Τα 21 κράτη μέλη που αφορά η επαλήθευση της προσθετικότητας (εκείνα που έχουν τουλάχιστον μία περιφέρεια σύγκλισης στην περίοδο 2007-2013) έπρεπε να υποβάλουν τις αναγκαίες πληροφορίες και τους αντίστοιχους πίνακες με τα τελικά στοιχεία έως τις 31 Ιανουαρίου 2016. Αυτό έγινε, παρ' όλο που κάποια κράτη μέλη διαβίβασαν τις πληροφορίες εκπρόθεσμα, σε ορισμένες περιπτώσεις με καθυστέρηση πολλών μηνών.

Μόλις τα κράτη μέλη υπέβαλαν τις πληροφορίες, η Επιτροπή έλεγξε τη συνέπεια των πληροφοριών αυτών με τις τάσεις στις δημόσιες επενδύσεις που παρατηρήθηκαν στην ταξινόμηση των κρατικών λειτουργιών¹⁰ (COFOG), που παρέχεται από την Eurostat σύμφωνα με το ευρωπαϊκό σύστημα λογαριασμών (ΕΣΛ 2010). Σε ορισμένες περιπτώσεις, η Επιτροπή χρησιμοποίησε, επίσης, δημοσίως διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με τις εθνικές δαπάνες ή ζήτησε ρητά συμπληρωματικές πληροφορίες από τις εθνικές αρχές σε διάφορες διμερείς ανταλλαγές. Για παράδειγμα, η Επιτροπή ζήτησε από τις εθνικές αρχές να παράσχουν περαιτέρω διευκρινίσεις σχετικά με τα στοιχεία και τη μεθοδολογία που χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό των δαπανών σε συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών ή να παράσχουν πρόσθετες πληροφορίες σχετικά με τις διαρθρωτικές δαπάνες ανά περιοχή ή σε δημόσιες επιχειρήσεις. Αυτή η διαδικασία βοήθησε στην εξομάλυνση των περισσότερων διαφορών και οδήγησε σε πολλές περιπτώσεις σε τροποποίηση του επιπέδου των δαπανών που είχαν προταθεί αρχικά στην Επιτροπή (π.χ. για τη Βουλγαρία, την Ισπανία, τη Λετονία, την Ουγγαρία και την Πολωνία).

Από μεθοδολογική άποψη, ο προσδιορισμός των διαρθρωτικών δαπανών από ένα κράτος μέλος είναι δύσκολο έργο, όπως είχε ήδη διαπιστωθεί στον ενδιάμεσο στάδιο της επαλήθευσης. Από την πλευρά των κρατών μελών, αυτό σήμαινε τη συλλογή και συνάθροιση δεδομένων ad hoc για τις δημόσιες επενδύσεις ανά θεματικό τομέα και ανά διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένης της απομόνωσης των δαπανών σε ορισμένες περιοχές όπου μόνο ένα μέρος της χώρας ήταν επιλέξιμο για τον στόχο σύγκλισης. Η μεθοδολογία που προτείνεται από τα κράτη μέλη χρησιμοποιήθηκε πολλές φορές μόνο για τον σκοπό της επαλήθευσης της προσθετικότητας. Από την πλευρά της Επιτροπής, το μεγαλύτερο εμπόδιο ήταν η συγκρισιμότητα μεταξύ των μη εναρμονισμένων δεδομένων που παρέχονται από τα κράτη μέλη και εκείνων που είναι διαθέσιμα στις επίσημες ευρωπαϊκές στατιστικές, για τις οποίες δεν έχει προβλεφθεί κανένας περιφερειακός διαχωρισμός για τα στοιχεία της γενικής κυβέρνησης. Η επαλήθευση των δαπανών από δημόσιες επιχειρήσεις ήταν επίσης προβληματική, καθώς δεν καλύφθηκε με εναρμονισμένο τρόπο. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η Επιτροπή ζήτησε από τα κράτη μέλη να παράσχουν δημόσιες εκθέσεις που να πιστοποιούνται από εσωτερικούς ή εξωτερικούς ελέγχους.

Ένα άλλο πρόβλημα που αντιμετώπισαν μερικά κράτη μέλη (π.χ. η Πολωνία) ήταν οι αλλαγές από το κράτος μέλος στη μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε για τον προσδιορισμό των δαπανών που σχετίζονται με την προσθετικότητα. Οι βελτιώσεις που επήλθαν στα συστήματα για την καλύτερη καταγραφή των σχετικών δαπανών δεν επιτρέπουν την πλήρη συγκρισιμότητα των σχετικών δαπανών μεταξύ των διαφόρων περιόδων προγραμματισμού.

¹⁰ Η ταξινόμηση των κρατικών λειτουργιών, με το ακρωνύμιο COFOG, αναπτύχθηκε στη σημερινή της εκδοχή το 1999 από τον [Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης](#) και δημοσιεύθηκε από το [Τμήμα Στατιστικής των Ηνωμένων Εθνών](#) ως πρότυπο που ταξινομεί τους σκοπούς των κρατικών δραστηριοτήτων.

Επιπλέον, οι διαφορές στις μεθοδολογίες για τον υπολογισμό των διαρθρωτικών δαπανών στα διάφορα κράτη μέλη καθιστούν δύσκολη τη συγκρισιμότητά τους και μπορεί να επιφέρουν σημαντική μεροληψία κατά την αξιολόγηση από την Επιτροπή. Ο τρόπος με τον οποίο τα κράτη μέλη καταγράφουν και ταξινομούν τις δαπάνες για τον σκοπό της προσθετικότητας διαφέρει σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο.

Οι διάφορες ανταλλαγές μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών έδωσαν τη δυνατότητα για σημαντική διαβεβαίωση για την αξιοπιστία και τη συνοχή των πληροφοριών που παρέχονται για την επαλήθευση της προσθετικότητας. Μόλις συμφωνήθηκε το επίπεδο των πραγματικών δαπανών και η μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε μεταξύ των εθνικών αρχών και της Επιτροπής, η Επιτροπή κοινοποίησε το αποτέλεσμα με επιστολή στα οικεία κράτη μέλη.

4. ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΣΤΙΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ ΣΥΓΚΛΙΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2007-2013

Τα αποτελέσματα της εκ των υστέρων επαλήθευσης παρουσιάζονται συνοπτικά στον πίνακα 1, ο οποίος συγκρίνει το εκ των υστέρων επίπεδο των μέσων ετήσιων διαρθρωτικών δαπανών κατά την περίοδο 2007-2013 με τη βασική γραμμή αναφοράς που συμφωνήθηκε εκ των προτέρων ή με εκείνη που αναθεωρήθηκε κατά την ενδιάμεση επαλήθευση. Οι μέσες ετήσιες διαρθρωτικές δαπάνες (94,4 δισ. EUR), εκφρασμένες σε τιμές του 2006, ήταν κατά μέσο όρο 1 % περίπου χαμηλότερες από τις αρχικές εκτιμήσεις (95,6 δισ. EUR) αλλά κατά 16 % περίπου υψηλότερες από το συνολικό άθροισμα των βασικών γραμμών αναφοράς όπως αναθεωρήθηκαν στην ενδιάμεση επαλήθευση (81,4 δισ. EUR). Η θετική αυτή διαφορά οφείλεται κυρίως σε διαρθρωτικές δαπάνες από τα κράτη μέλη, των οποίων η βασική γραμμή αναφοράς δεν είχε αναθεωρηθεί στην ενδιάμεση επαλήθευση, κάτι που υποδηλώνει ότι η μείωση των βασικών γραμμών αναφοράς σε δέκα κράτη μέλη ήταν ταυτόχρονα ισορροπημένη και ρεαλιστική.

Πίνακας 1: Επίπεδα αναφοράς και πραγματικές διαρθρωτικές δαπάνες¹¹

¹¹ Στοιχεία που υπέβαλαν τα κράτη μέλη για τους σκοπούς της προσθετικότητας, τα οποία σε ορισμένες περιπτώσεις τροποποιήθηκαν σε συμφωνία με την Επιτροπή.

Κράτος μέλος	Επίπεδο αναφοράς μέσος όρος εκ των προτέρων 2007-2013	Επίπεδο αναφοράς ενδιάμεσα 2007-2013	Πραγματικές δαπάνες 2007-2013
Βέλγιο	1,128	1,128	1,284
Βουλγαρία	919	919	1,108
Τσεχική Δημοκρατία	2,549	2,271	2,450
Γερμανία	16,504	14,562	15,538
Εσθονία	1,316	1,276	1,421
Ελλάδα	8,661	6,125	5,628
Ισπανία	13,973	13,973	16,599
Γαλλία	1,815	1,815	2,684
Κροατία	818	818	871
Ιταλία	20,613	13,860	15,076
Λετονία	971	770	1,023
Λιθουανία	755	598	634
Ουγγαρία	3,330	2,828	2,976
Μάλτα	107	107	193
Αυστρία	139	139	143
Πολωνία	7,940	7,940	12,080
Πορτογαλία	3,946	2,637	3,268
Ρουμανία	4,773	4,773	5,077
Σλοβενία	957	957	1,103
Σλοβακία	876	876	1,723
Ηνωμένο Βασίλειο	3,495	3,072	3,505
Σύνολο	95,585	81,444	94,383

Σημείωση: ετήσιος μέσος όρος σε εκατ. EUR (τιμές 2006)

Υπάρχουν, ωστόσο, σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όταν γίνεται σύγκριση των εκ των προτέρων και των εκ των υστέρων βασικών γραμμών αναφοράς. Για παράδειγμα, οι πραγματικές διαρθρωτικές δαπάνες για την περίοδο 2007-2013 ήταν 35 % χαμηλότερες από τις εκ των προτέρων βασικές γραμμές αναφοράς στην Ελλάδα. Η διαφοροποίηση είναι πάνω από το 25 % στην Ιταλία και μεταξύ 10 % και 20 % στην Ουγγαρία, τη Λιθουανία και την Πορτογαλία. Αντίθετα, οι πραγματικές διαρθρωτικές δαπάνες για την περίοδο 2007-2013 ήταν σημαντικά υψηλότερες από την αρχική βασική γραμμή αναφοράς σε ορισμένα κράτη μέλη, με ποσά που ανέρχονται σε 97 % στη Σλοβακία, 80 % στη Μάλτα ή περισσότερο από 50 % στην Πολωνία. Υπάρχει σημαντική σχέση μεταξύ των διαρθρωτικών δαπανών και του αντικτύπου της οικονομικής ύφεσης στο κράτος μέλος. Οι χαμηλότερες δαπάνες από το αναμενόμενο συγκεντρώνονται κυρίως στα κράτη μέλη που έχουν πληγεί περισσότερο από την κρίση. Η Ισπανία είναι η κύρια εξαίρεση από αυτόν τον κανόνα, λόγω των υψηλών επιπέδων δαπανών έως το 2010, συμπεριλαμβανομένων δύο πακέτων οικονομικής ανάκαμψης που εγκρίθηκαν για την εξουδετέρωση των επιπτώσεων της οικονομικής ύφεσης.

Οι διαρθρωτικές δαπάνες από τα κράτη μέλη είχαν την τάση να μειώνονται κατά το δεύτερο μισό της περιόδου προγραμματισμού. Τα υψηλότερα επίπεδα διαρθρωτικών δαπανών διαπιστώθηκαν κατά τα τρία πρώτα έτη της περιόδου (έως το 2009)· αρχίζουν να μειώνονται το 2010 και στη συνέχεια μειώνονται σημαντικά από το 2011 με την επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας και την αυξανόμενη πίεση στα δημόσια οικονομικά. Για τον λόγο αυτό, ορισμένα κράτη μέλη ζήτησαν από την Επιτροπή να χαμηλώσει τις βασικές γραμμές τους αναφοράς στην ενδιάμεση επαλήθευση της προσθετικότητας, όπως προβλέπει το νομικό πλαίσιο, με σκοπό να έρθουν σε συντονισμό με τη σημαντική αλλαγή της οικονομικής κατάστασης. Η Επιτροπή αποφάσισε τελικά να μειώσει τη βασική γραμμή αναφοράς για δέκα κράτη μέλη¹². Οι βασικές γραμμές αναφοράς μειώθηκαν κατά τουλάχιστον 20 % σε πέντε κράτη μέλη

¹² Ανακοίνωση της Επιτροπής. Αποτελέσματα από την ενδιάμεση επαλήθευση της προσθετικότητας 2007-2013.COM(2013)104 final.

(Ελλάδα, Ιταλία, Λετονία, Λιθουανία και Πορτογαλία) και κατά τουλάχιστον 10 % σε άλλα τέσσερα (Τσεχική Δημοκρατία, Γερμανία, Ουγγαρία και Ηνωμένο Βασίλειο).

Οι διαρθρωτικές δαπάνες σχετικά με την προσθετικότητα συμπεριλαμβάνουν τη συγχρηματοδότηση από εθνικές κυβερνήσεις στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής. Από τα 94,4 δισ. EUR μέσης διαρθρωτικής δαπάνης ετησίως, περίπου 9,7 δισ. EUR αντιστοιχούν στην εθνική συγχρηματοδότηση έργων που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής. Τα υψηλότερα ποσοστά καταγράφονται στην Πορτογαλία και την Πολωνία, όπου η εθνική συγχρηματοδότηση αποτελεί περίπου το 25 % των συνολικών διαρθρωτικών δαπανών που χρηματοδοτούνται από το κράτος μέλος. Όσον αφορά τη χρηματοδότηση της ΕΕ, οι συνολικές δαπάνες του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ ήταν περίπου 21,4 δισ. EUR, που αντιπροσωπεύει περίπου το 18 % των συνολικών διαρθρωτικών δαπανών κατά την εξέταση τόσο των ενωσιακών όσο και των εθνικών χρηματοδοτικών πόρων (117 δισ. EUR). Το ποσοστό αυτό είναι πάνω από 40 % σε χώρες όπως η Λιθουανία και η Πορτογαλία. Αυτό το μέσο ποσοστό του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ είχε αυξητική τάση κατά τα τελευταία έτη της περιόδου προγραμματισμού, εξαιτίας της μείωσης των διαρθρωτικών δαπανών από τα κράτη μέλη.

Οι διαρθρωτικές δαπάνες που εκτελούνται σε όλη την περίοδο προγραμματισμού ανέρχονται σε 819 δισ. EUR όταν συμπεριλαμβάνονται τόσο η εθνική χρηματοδότηση όσο και τα διαρθρωτικά ταμεία. Αυτό ισοδυναμεί περίπου με το 4,2 % του ΑΕΠ των περιφερειών σύγκλισης και το 2 % περίπου των συνολικών δημόσιων δαπανών των 21 κρατών μελών τα οποία αφορά η προσθετικότητα κατά την ίδια περίοδο.

Όταν γίνεται σύγκριση των αποτελεσμάτων με την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού (2000-2006 ή 2004-2006), οι διαρθρωτικές δαπάνες αυξήθηκαν κατά 2 % παρά τον αντίκτυπο της οικονομικής ύφεσης. Αυτό οφείλεται κυρίως στην αύξηση των διαρθρωτικών δαπανών των κρατών μελών που προσχώρησαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 2004 ή αργότερα (αύξηση 30 % σε όλα εκτός από την Τσεχική Δημοκρατία, τη Λιθουανία και την Ουγγαρία, όπου μειώθηκαν οι διαρθρωτικές δαπάνες). Οι διαρθρωτικές δαπάνες μειώθηκαν επίσης στη Γερμανία, την Ελλάδα, την Ιταλία και την Πορτογαλία λόγω της επίδρασης της οικονομικής ύφεσης και ορισμένων έκτακτων δαπανών της περιόδου 2000-2006 (δηλ. οι Ολυμπιακοί Αγώνες του 2004 στην Ελλάδα και οι δαπάνες της επανένωσης της Γερμανίας).

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η περίοδος προγραμματισμού 2007-2013 χαρακτηρίστηκε από ισχυρή επιδείνωση της οικονομικής συγκυρίας και των κοινωνικών συνθηκών. Η αύξηση του ΑΕΠ ήταν χαμηλότερη των προσδοκιών και σε ορισμένα κράτη μέλη αυξήθηκε σημαντικά τόσο το ποσοστό ανεργίας όσο και το ποσοστό των ατόμων με κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Η συμμόρφωση προς την αρχή της προσθετικότητας ήταν δύσκολη στο εν λόγω πλαίσιο, εξαιτίας της αυξανόμενης πίεσης για κοινωνικές δαπάνες, ιδίως στα κράτη μέλη που έχουν πληγεί περισσότερο από την ύφεση, και λόγω των μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης που ελήφθησαν για να εξασφαλιστεί η διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών. Αυτοί είναι ορισμένοι από τους κύριους λόγους που εξηγούν γιατί ορισμένα κράτη μέλη πρότειναν μείωση της βασικής γραμμής αναφοράς που ορίστηκε στο ΕΣΠΑ στην εκ των προτέρων επαλήθευση.

Σε γενικές γραμμές, η συμμόρφωση προς την αρχή της προσθετικότητας εξηγείται κυρίως από τα αυξημένα επίπεδα δαπανών που πραγματοποιήθηκαν κατά τα τρία πρώτα έτη της περιόδου προγραμματισμού, είτε επειδή ήταν πριν από την έναρξη της χρηματοπιστωτικής κρίσης το 2008 είτε λόγω των έκτακτων δαπανών που

πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο των πακέτων οικονομικής ανάκαμψης που εγκρίθηκαν για τον μετριασμό των αρνητικών επιπτώσεων της αιφνίδιας οικονομικής ύφεσης. Οι διαρθρωτικές δαπάνες στη συνέχεια μειώθηκαν σημαντικά στα περισσότερα κράτη μέλη κατά το δεύτερο μισό της περιόδου προγραμματισμού. Αυτό συμβαδίζει πλήρως με τις τάσεις για τις δημόσιες δαπάνες που παρατηρήθηκαν στα στοιχεία που δημοσίευσε η Eurostat.

Όλα τα κράτη μέλη συμμορφώθηκαν με την προσθετικότητα εκτός από την Ελλάδα. Έξι κράτη μέλη συμμορφώθηκαν με την προσθετικότητα λόγω της προς τα κάτω αναθεώρησης της βασικής γραμμής αναφοράς κατά την ενδιάμεση επαλήθευση το 2010. Στα υπόλοιπα κράτη μέλη οι διαρθρωτικές δαπάνες ήταν πάνω από το επίπεδο που ορίστηκε στην εκ των προτέρων επαλήθευση.

Το νομικό πλαίσιο προβλέπει ότι η Επιτροπή μπορεί να πραγματοποιήσει δημοσιονομική διόρθωση στην περίπτωση μη συμμόρφωσης με την προσθετικότητα ακυρώνοντας το σύνολο ή μέρος της συνεισφοράς των διαρθρωτικών ταμείων προς το εν λόγω κράτος μέλος¹³.

Η μη συμμόρφωση της Ελλάδας με την προσθετικότητα οφείλεται στην ισχυρή και απροσδόκητη επιδείνωση της οικονομικής κατάστασης, με το πραγματικό ΑΕΠ να μειώνεται κατά περισσότερο από 25 % μεταξύ 2007 και 2013 και όχι σε ηθελημένες αποφάσεις οικονομικής πολιτικής των ελληνικών κυβερνήσεων. Η Ελλάδα λαμβάνει εξωτερική χρηματοδοτική βοήθεια από το 2010 και υπόκειται σε τρία διαδοχικά προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, τα οποία, προκειμένου να αποκαταστήσουν τη συνολική οικονομική κατάσταση στην Ελλάδα πρέπει να περιλαμβάνουν μέτρα που αφορούν τη μείωση των δημόσιων επενδύσεων τα οποία έχουν αρνητικό αντίκτυπο στην ικανότητα της χώρας να συμμορφωθεί με την προσθετικότητα. Οι τριμηνιαίες επιθεωρήσεις των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής έχουν κριθεί θετικά από την Επιτροπή. Σε αυτές τις συνθήκες, η επιβολή δημοσιονομικής διόρθωσης δεν είναι κατάλληλη.

Η διαδικασία της εκ των υστέρων επαλήθευσης της προσθετικότητας για την περίοδο 2007-2013 βρίσκεται αντιμέτωπη με τις αδυναμίες που οδήγησαν στην ουσιαστική μεταρρύθμιση της μεθοδολογίας για την περίοδο 2014-2020. Η άσκηση της επαλήθευσης απαιτεί σημαντικούς πόρους τόσο από τα κράτη μέλη όσο και από την Επιτροπή. Δεν ήταν εύκολο να διασφαλιστεί η συνοχή μεταξύ των μη εναρμονισμένων στοιχείων που υποβάλλονται από τα κράτη μέλη και των στοιχείων που είναι διαθέσιμα σύμφωνα με την ταξινόμηση των δαπανών της COFOG, ιδίως επειδή δεν υπάρχει εναρμόνιση των στοιχείων των κρατών μελών με την ενωσιακή οικονομική διακυβέρνηση. Οι αλλαγές που έγιναν από ορισμένα κράτη μέλη στη μεθοδολογία τους, παρ' όλο που είναι θετικές, επειδή τείνουν να αποτυπώνουν καλύτερα τις δαπάνες σχετικά με την προσθετικότητα, έχουν κάποια δυσκολία κατά τη σύγκριση των δαπανών στις περιόδους προγραμματισμού.

Η παρούσα έκθεση κλείνει την επαλήθευση της προσθετικότητας για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013.

¹³ Άρθρο 99 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1083/2006.