



Brüsszel, 2017.3.23.  
COM(2017) 138 draft

## **A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE**

**Az adicionalitás utólagos ellenőrzése (2007–2013)**

## 1. BEVEZETÉS

Az addicionalitás az Európai Unió kohéziós politikájának egyik elve, amelynek célja, hogy a strukturális alapok<sup>1</sup> kiegészítsék, de ne helyettesítsék a tagállam egyenértékű közkiadását.

Az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 15. cikke meghatározza, hogy a Bizottság az egyes tagállamokkal együttműködve 2016 végéig megvizsgálja az addicionalitást a konvergencia-célkitűzés tekintetében, és a vizsgálat eredményeit közzéteszi. Ugyan Horvátország a szabályok értelmében egy évvel hosszabb időt kapott az ellenőrzés lefolytatására, a horvát hatóságok úgy döntöttek, hogy egy évvel korábban benyújtják az összes dokumentumot.

E jelentés ezért lezárja az addicionalitás ellenőrzését a 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozóan, miután az előzetes és a félidős ellenőrzésre 2007-ben, illetve 2011–2012-ben sor került.

Az addicionalitás akkor teljesül, ha egy tagállam átlagos strukturális kiadásai<sup>2</sup> a 2007–2013-as időszakban reálértékben<sup>3</sup> legalább megegyeztek az érintett időszak elején meghatározott szinttel vagy a félidős ellenőrzés során, 2011-ben és 2012-ben a gazdasági helyzetben bekövetkező jelentős változások figyelembevétele céljából felülvizsgált szinttel („referenciaszint”)<sup>4</sup>.

E jelentés összefoglalja a 2016-ban a 2007–2013-as programozási időszak egészére vonatkozóan végzett utólagos ellenőrzés eredményeit<sup>5</sup>. Az addicionalitás elvének betartása feltehetően eddig ebben az időszakban jelentette a legnagyobb kihívást: az Európai Unió ezekben az években élte át az elmúlt évtizedek eddigi legsúlyosabb gazdasági visszaesését. A gazdasági tevékenységben 2008-ban kezdődő jelentős visszaesés mély nyomokat hagyott a tagállamok államháztartásában, és szigorú költségvetési konszolidációs tervek kidolgozását eredményezte, amelyek főként az államháztartás fenntarthatóságát voltak hivatottak biztosítani. Mindez a közberuházások<sup>6</sup> jelentős visszaesésével járt.

Az utólagos ellenőrzés három fő megállapítást eredményezett:

---

<sup>1</sup> Az addicionalitás kizárólag az Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERFA) és az Európai Szociális Alapot (ESZA) érinti, a Kohéziós Alapot nem.

<sup>2</sup> A Bizottság 2006. decemberi, 3. számú munkadokumentumában foglaltak szerint „*támogatható nemzeti közkiadásnak minősül minden olyan állami, regionális vagy helyi önkormányzati költségvetésből származó, köz- vagy azzal egyenértékű strukturális kiadás, amely elviekben támogatható a strukturális alapokból, még akkor is, ha az érintett kiadás társfinanszírozása valójában csak részben történik a strukturális alapokból.*”

<sup>3</sup> 2006-os árakon kifejezve.

<sup>4</sup> A 15. cikk kimondja, hogy [az előzetes ellenőrzéskor] „*a Bizottság, az adott tagállammal konzultálva, a strukturális kiadások előírt szintjének módosításáról határozhat, amennyiben az érintett tagállam gazdasági helyzete a köz- vagy azzal egyenértékű strukturális kiadások szintjének meghatározásakor fennálló gazdasági helyzethez képest jelentősen megváltozott.*”

<sup>5</sup> A 15. cikk meghatározza azt is, hogy „*a Bizottság az ellenőrzés mindhárom szakaszának lezárását követően közzéteszi az addicionalitás vizsgálatáról szóló eredményeket tagállamok szerint, beleértve a módszertant és az információforrásokat.*”

<sup>6</sup> A közberuházás az államháztartás bruttó állóeszköz-felhalmozása (a nemzeti és regionális számlák európai rendszere (ESA 2010) szerinti P.51 g kód).

Először is, a tagállamok strukturális kiadásainak aggregált szintje a konvergenciaregiókban 2007–2013 között (éves átlagban 94,4 milliárd EUR a 2007–2013-as időszakban) mintegy 1,2 milliárd EUR-val volt alacsonyabb az előzetesen meghatározott szinthez (95,6 milliárd EUR) képest, valamint 13 milliárd EUR-val meghaladta a középtávon meghatározott összesített szintet (81,4 milliárd EUR), figyelmen kívül hagyva a tagállamok közötti jelentős különbségeket. Összességében a legjelentősebb eltérések a gazdasági visszaesés és az államháztartási válság által leginkább sújtott tagállamokban koncentrálódnak.

Másodszor, Görögország kivételével az összes tagállam eleget tett a 2007–2013-os időszak tekintetében a rájuk vonatkozó adicionalitási követelmény szerinti referenciaszintnek, tehát vagy az adott nemzeti stratégiai referenciakeretben az előzetes ellenőrzés során eredetileg megállapított, vagy a félidős ellenőrzés keretében felülvizsgált szintnek. Hat tagállam (a Cseh Köztársaság, Németország, Olaszország, Litvánia, Magyarország és Portugália) nem érte el az előzetes ellenőrzés keretében megállapított referenciaszintet, de a félidős ellenőrzés során hozott döntés szerinti lefelé történő módosítás eredményeképpen meghaladta a végleges referenciaszintet.

Harmadszor, az utólagos ellenőrzés megerősítette az adicionalitás ellenőrzésére szolgáló módszer azon hiányosságait, amelyekre a félidős ellenőrzés során már fény derült. A benyújtandó információk mennyisége jelentős terhet jelent a tagállamoknak, továbbá megnehezíti a Bizottság számára az ellenőrzést a tagállamok által az adicionalitás ellenőrzésére használt különböző módszerek és az uniós szinten rendelkezésre álló hivatalos statisztikák között fennálló összehasonlíthatósági problémák miatt. Részben ezzel magyarázható, hogy az adicionalitás 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó ellenőrzését nagyban leegyszerűsítették és hozzáigazították az EU új gazdasági kormányzásához. A növekedés fokozását célzó beruházások ösztönzése szempontjából az adicionalitás – felülvizsgált formájában – továbbra is kulcsfontosságú eleme a 2014–2020-as időszak kohéziós politikájának.

## **2. GAZDASÁGI KÖRNYEZET A 2007–2013-AS PROGRAMOZÁSI IDŐSZAKBAN**

Az EU kohéziós politikájának bevezetése óta a 2007–2013-as időszakban volt a legnehezebb e szakpolitika végrehajtása a rendkívüli gazdasági helyzet miatt. Az Európai Unióban 2013-ban a reál GDP még mindig alacsonyabb volt, mint 2007-ben – a 2008-ban kezdődő és később tovább erősödő gazdasági visszaesés hatására. Az GDP éves növekedése<sup>7</sup> 2009-ben (-4,4 %) és 2012-ben (-0,5 %) negatív volt, 2008-ban (0,4 %) és 2013-ban (0,2 %) pedig gyakorlatilag stagnált. Az EU-27 viszonylatában a 2007–2009-es időszakra<sup>8</sup> a referenciaszint meghatározásának időpontjában várt átlagos éves GDP-növekedés mértéke 2,6 % volt, ehhez képest ez az arány a valóságban -0,3 % volt.

A gazdasági visszaesés jelentősen rontotta a tagállamok munkaerőpiaci helyzetét. Az EU 28 tagállamára vonatkozó harmonizált munkanélküliségi ráta a 2008. évi 7 %-os szintről 2013-ig folyamatos ütemben 10,9 %-os szintre emelkedett. A munkaerőpiacon érezhető hatások különösen súlyosak voltak azokban a tagállamokban, amelyeket a gazdasági recesszió a leginkább sújtott. Görögországban például a munkanélküliségi ráta 2008 és 2013 között 7,8 %-ról 27,5 %-ra, Spanyolországban pedig 2007 és 2013 között 8,2 %-ról

<sup>7</sup> Forrás: Eurostat, 2017. január 31-i adatok.

<sup>8</sup> Az Európai Bizottság őszi gazdasági előrejelzése (2007).

26,1 %-ra emelkedett. Mind az Európai Unió egészében, mind bizonyos tagállamokban jelentős mértékben romlott a szociális helyzet. A szegénység és a társadalmi kirekesztődés kockázatának kitett személyek aránya 2008 és 2013 között 23,7 %-ról 24,5 %-ra nőtt, egyes tagállamokban pedig a programozási időszak végére jelentősen meghaladta az uniós átlagot – például Bulgáriában (48 %), Romániában (41,9 %) vagy Görögországban (35,7 %).

A gazdasági recesszió, valamint a munkaerőpiaci és a szociális helyzet romlása egyre nagyobb nyomást gyakorolt a közkiadásokra. A közkiadások 2008-ban és 2009-ben megugrottak és – 1995 óta először – elérték az uniós GDP több mint 50 %-át az államháztartás teljes GDP-arányos átlagkiadásához képest. Ez leginkább az automatikus stabilizátorok hatásának tulajdonítható, és egyben arra is magyarázat, miért nem emelkedtek az államháztartási bevételek. A valóságban az államháztartási bevétel fő forrásai (adók és társadalombiztosítási járulékok) abszolút értéken csökkentek<sup>9</sup>. Az automatikus stabilizátorokat általában úgy határozzák meg, mint a fiskális politika azon elemeit, amelyek diszkrecionális kormányzati fellépés nélkül csökkentik az adóterheket és növelik a közkiadásokat. Például pótolják a kieső jövedelmet, ahogy a munkanélküliség emelkedni kezd. Az államháztartási kiadások GDP-arányos növekedését elsősorban a szociális védelemmel összefüggő kiadások tükrözik, amelyek 2009-től kezdve a válság előtti szinthez képest átlagosan az GDP 2,5 százalékpontjával magasabbak voltak. A szociális védelemmel összefüggő kiadások növekedése néhány, a GDP csökkenésével leginkább sújtott tagállamban még ennél is magasabb volt. Ezekben az országokban az államadósság jelentette kamatteher is jelentős mértékű volt, közülük egyesekben a válság előtti szinthez képest több mint 2 GDP-százalékponttal növekedett.

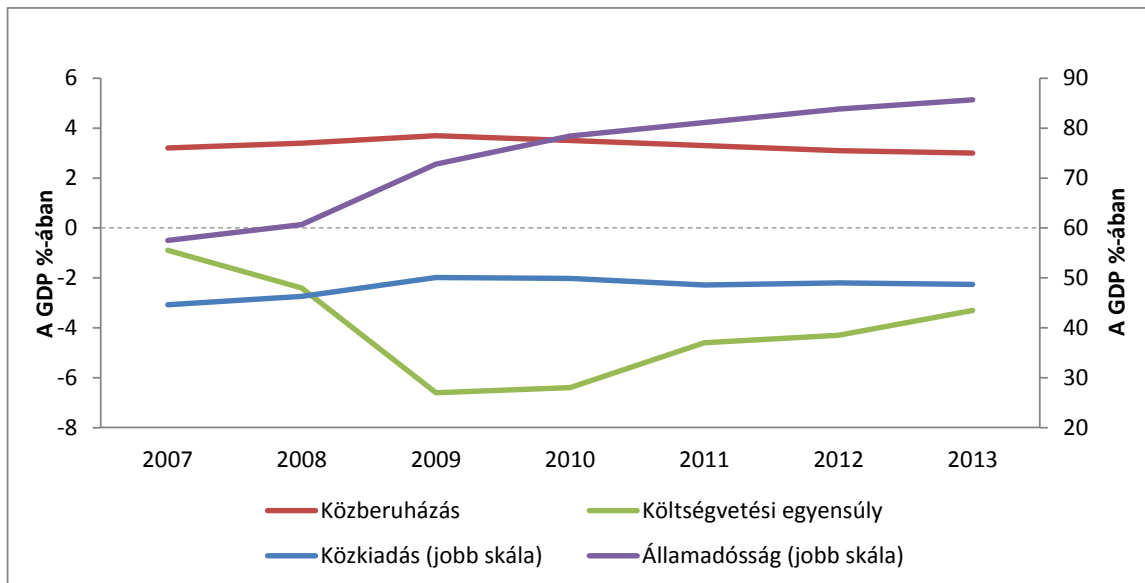
Az államháztartási kiadásokra gyakorolt növekvő nyomás és az államháztartás bevételeinek stagnálása következtében a legtöbb tagállamban jelentősen megnövekedett a GDP-hez viszonyított hiány. Uniós átlagban a 2007. évi -0,9 %-ról 2009-ben -6,6 % mélypontot ért el, és 2013-ban még mindig -3 % alatt volt (a GDP -3,3 %-a). 2010-ben több mint 20 tagállamban indult túlzotthiány-eljárás, amely a Stabilitási és Növekedési Paktum korrekciós ága. A bruttó államadósság a 2007. évi 57,6 %-ról 2013-ban a GDP 85,7 %-ára nőtt az Európai Unióban. E tendenciák aggodalomra adtak okot egyes országok államháztartásának fenntarthatóságával kapcsolatban, és néhány esetben külső pénzügyi támogatásra volt szükség európai és nemzetközi intézményektől, amelyeket azok gazdasági kiigazítási programok végrehajtásától tettek függővé.

#### **1. ábra: Közkiadások és közberuházás, valamint költségvetési hiány és államadósság**

##### **A GDP %-ában**

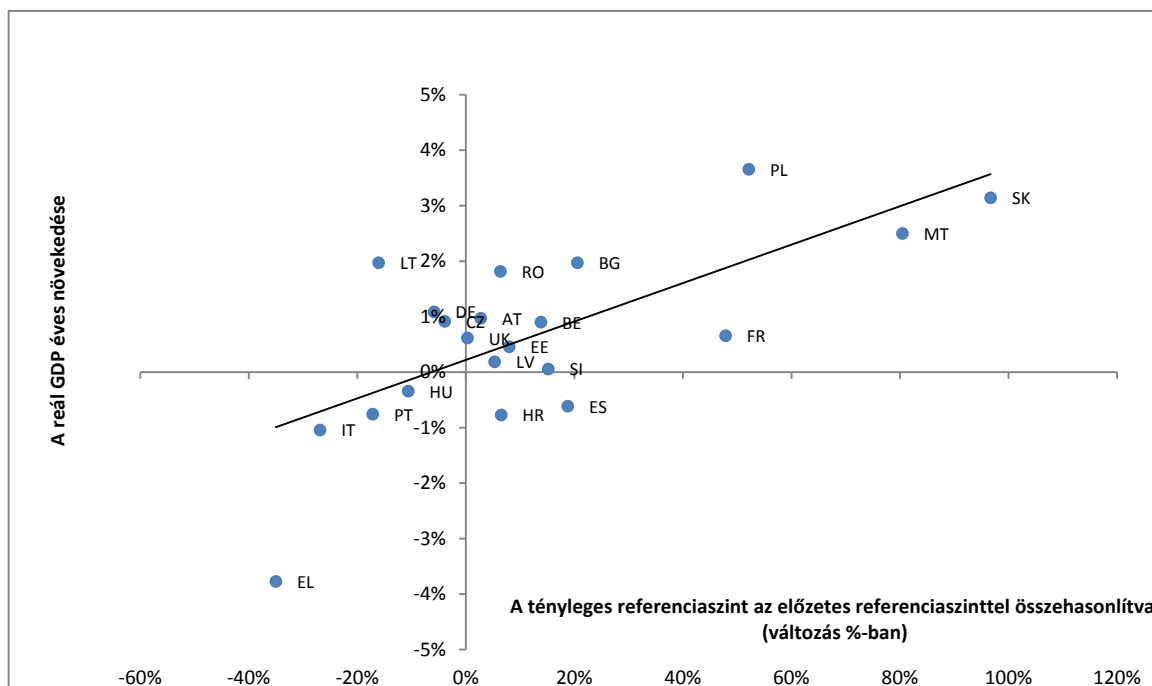
---

<sup>9</sup> Összhangban az adóbevételekkel, amelyek szintén automatikus stabilizátorként működnek.



Az állami kiadások GDP-hez viszonyított arányának növekedése nem jelenti azt, hogy az állami beruházások mértéke a teljes programozási időszak alatt emelkedett volna az Unióban. Ellenkezőleg, a gazdasági recesszió és a költségvetési válság által leginkább sújtott tagállamokban jelentősen visszaesett a közberuházások szintje. Ezek általában a kiindulási referenciaszinttől legtávolabbi tagállamok (2. ábra, X tengely). A közberuházás volt az a kiadási tétel, amely messze a legnagyobb mértékű csökkenést szenvedte el még azt követően is, hogy európai és tagállami szinten is gazdaságélénkítési csomagok elfogadására került sor a válság első éveiben a GDP és a foglalkoztatás visszaesésével járó negatív hatások ellensúlyozása céljából. Ez magyarázatot ad arra, hogy egyes tagállamok miért tudnak eleget tenni az addicionalitás elvének anélkül, hogy a középtávú ellenőrzés idején csökkentették volna az előzetesen megállapított referenciaszintet, és annak ellenére, hogy a programozási időszak második felében jelentős mértékben csökkentek az állami beruházások.

2. ábra: Az előzetesen megállapított referenciaszint és az utólagosan megállapított strukturális kiadások közötti különbség (X tengely), valamint az átlagos GDP-növekedés a 2007–2013-as időszakban (Y tengely)



Forrás: Az Eurostat és a Bizottság számításai

### 3. AZ UTÓLAGOS ELLENŐRZÉS FOLYAMATA A 2007–2013-AS IDŐSZAKBAN

Az addicionalitás ellenőrzése által érintett (vagyis a 2007–2013-as időszakban legalább egy konvergenciaregióval rendelkező) 21 tagállamnak 2016. január 31-ig kellett benyújtania a szükséges információkat a végleges adatokat tartalmazó megfelelő táblázatok kíséretében. Erre sor került, bár néhány tagállam későn, néhány esetben több hónappal később nyújtotta be az adatokat.

Az adatok benyújtását követően a Bizottság ellenőrizte, hogy azok követik-e a kormányzati funkciók osztályozásában<sup>10</sup> (COFOG) megfigyelt állami befektetési trendeket, amelyet az Eurostat a nemzeti és regionális számlák európai rendszerével (ESA 2010) összhangban biztosít. Egyes esetekben a Bizottság a nemzeti szintű kiadásokról nyilvánosan hozzáférhető információkat is igénybe vett, vagy esetenként kétoldalú levélváltás keretében kiegészítő információkat kért a nemzeti hatóságoktól. A Bizottság például felkérte a nemzeti hatóságokat, hogy adjanak további felvilágosítást azokról az adatokról és módszerekről, amelyeket az egyes kategóriákba tartozó kiadások kiszámításához használtak, vagy hogy adjanak kiegészítő információkat a régiók, illetve állami vállalatok strukturális kiadásaira vonatkozóan. Ez az eljárás lehetővé tette a legtöbb eltérés feloldását, és több esetben a Bizottságnak eredetileg javasolt kiadási szint módosításához vezetett (például Bulgária, Spanyolország, Lettország, Magyarország és Lengyelország esetében).

Módszertani szempontból nehéz feladat a tagállam strukturális kiadásainak meghatározása, amint az a félidős ellenőrzés szakaszában már megállapításra került. A tagállamok részéről ez a közberuházásokra vonatkozó ad hoc adatok összegyűjtését és aggregálását jelentette tematikus területek és különböző kormányzati szintek szerint, beleértve egyes régiókban a kiadások elkülönítését abban az esetben, amikor az országnak csak egy része támogatható a konvergencia-célkitűzés alapján. A tagállamok által javasolt módszertant gyakran csak az addicionalitás ellenőrzéséhez használták. A Bizottság részéről a legfőbb akadályt a tagállamok által szolgáltatott, nem harmonizált adatok és a hivatalos európai statisztikákban rendelkezésre álló adatok összehasonlíthatósága jelentette, mert ezek regionális szinten nem tesznek különbséget az államháztartási adatok tekintetében. Az állami vállalatok kiadásainak ellenőrzése szintén problémát jelentett, mivel e kiadások rögzítése nem harmonizált módon történik. Ezekben az esetekben a Bizottság arra kérte a tagállamokat, hogy belső vagy külső ellenőrzésekkel hitelesített nyilvános jelentéseket nyújtsanak be.

Egyes tagállamokban (például Lengyelországban) az a probléma merült fel, hogy a tagállam módosította az addicionalitás szempontjából releváns kiadások meghatározásához használt módszertant. A vonatkozó kiadások jobb elkülönítése érdekében bevezetett rendszerfejlesztések miatt lehetetlen a különböző programozási időszakokra vonatkozó kiadások teljes összehasonlíthatósága.

Emellett a strukturális kiadások kiszámításához az egyes tagállamokban alkalmazott módszerek különbségei megnehezítik az összehasonlíthatóságot, és jelentősen torzíthatják a Bizottság értékelését. A kiadásoknak az addicionalitás megállapítása céljából történő rögzítési és besorolási módja jelentősen eltér a tagállamokban.

---

<sup>10</sup> A kormányzati funkciók osztályozását (COFOG) jelenlegi változatában 1999-ben dolgozta ki a [Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet](#), és az [Egyesült Nemzetek](#) Statisztikai Osztálya tette közzé a kormányzati tevékenységek céljainak osztályozásához használatos szabványként.

A Bizottság a tagállamokkal folytatott információcseréknek köszönhetően megfelelő bizonyosságot szerzett az adicionalitás ellenőrzéséhez biztosított információk megbízhatóságáról és következetességéről. Miután a nemzeti hatóságok és a Bizottság megállapodtak a tényleges kiadások szintjéről és az alkalmazott módszertanról, a Bizottság levélben tájékoztatta az érintett tagállamokat az eredményről.

#### 4. STRUKTURÁLIS KIADÁSOK A KONVERGENCIA-RÉGIÓKBAN A 2007–2013 KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN

Az utólagos ellenőrzés eredményeit az 1. táblázat tartalmazza, amely összehasonlítja a 2007–2013 közötti átlagos éves strukturális kiadások utólagos szintjét az előzetesen meghatározott vagy a félidős ellenőrzés keretében felülvizsgált referenciaszinttel. A 2006-os árakon kifejezett átlagos éves strukturális kiadások (94,4 milliárd EUR) átlagosan mintegy 1 %-kal alacsonyabbak voltak az eredeti becslésekhez képest (95,6 milliárd EUR), de 16 %-kal magasabbak a félidős ellenőrzés során felülvizsgált referenciaszintek összesített értékénél (81,4 milliárd EUR). Ez a pozitív különbség elsősorban a tagállamok strukturális kiadásainak tudható be, amelyek referenciaszintje a félidős ellenőrzés során nem került felülvizsgálatra, ami arra enged következtetni, hogy az előzetesen megállapított referenciaszint tíz tagállamban történő csökkentése kiegyensúlyozott és reális volt.

##### 1. táblázat: Referenciaszintek és tényleges strukturális kiadások<sup>11</sup>

Tagállam	Előzetesen megállapított referenciaszint 2007–2013	A félidős ellenőrzéskor megállapított referenciaszint 2007-2013	Tényleges kiadások 2007-2013
Belgium	1 128	1 128	1 284
Bulgária	919	919	1 108
Cseh Köztársaság	2 549	2 271	2 450
Németország	16 504	14 562	15 538
Észtország	1 316	1 276	1 421
Görögország	8 661	6 125	5 628
Spanyolország	13 973	13 973	16 599
Franciaország	1 815	1 815	2 684
Horvátország	818	818	871
Olaszország	20 613	13 860	15 076
Lettország	971	770	1 023
Litvánia	755	598	634
Magyarország	3 330	2 828	2 976
Málta	107	107	193
Ausztria	139	139	143
Lengyelország	7 940	7 940	12 080
Portugália	3 946	2 637	3 268
Románia	4 773	4 773	5 077
Szlovénia	957	957	1 103
Szlovákia	876	876	1 723
Egyesült Királyság	3 495	3 072	3 505
<b>Összesen</b>	<b>95 585</b>	<b>81 444</b>	<b>94 383</b>

Megjegyzés: éves átlag, millió EUR (2006-os árak)

A tagállamok között azonban az előzetesen és az utólagosan megállapított referenciaszintek terén jelentős különbségek figyelhetők meg. Görögországban például a 2007–2013-ra vonatkozó tényleges strukturális kiadások 35 %-kal alacsonyabbak voltak az előzetesen megállapított referenciaszintnél. Az eltérés Olaszország esetében meghaladja a 25 %-ot, Magyarország, Litvánia és Portugália esetében pedig 10 % és 20 % közötti. Ezzel szemben a 2007–2013-ra vonatkozó tényleges strukturális kiadások néhány tagállamban lényegesen magasabbak voltak az előzetes referenciaszintnél,

<sup>11</sup> A tagállamok által az adicionalitás megállapítása céljából benyújtott adatok, bizonyos esetekben a Bizottság egyetértésével módosítva.



Szlovákia esetében 97 %, Málta esetében 80 %, Lengyelország esetében pedig több mint 50 %. Jelentős összefüggés van egy adott tagállamban a strukturális kiadások és a gazdasági visszaesés hatása között. A vártnál alacsonyabb kiadások többnyire a válság által leginkább sújtott tagállamokra jellemzőek. Ez alól Spanyolország a fő kivétel, tekintettel a 2010-ig tartó időszakra jellemző magas szintű kiadásokra, többek között a gazdasági visszaesés hatásainak ellensúlyozása érdekében elfogadott két gazdaságélénkítő csomagra is.

A tagállamok strukturális kiadásai a programozási időszak második felében csökkenő tendenciát mutattak. A strukturális kiadások az időszak első három évében (vagyis 2009-ig) voltak a legszámottevőbbek; 2010-ben csökkenésnek indultak, ami 2011-től a gazdasági recesszió és az államháztartásokra nehezedő fokozódó nyomás következtében tovább fokozódott. Ezért néhány tagállam arra kérte a Bizottságot, hogy a jogi keret nyújtotta lehetőségnek megfelelően az addicionalitás félidős ellenőrzése során csökkentse a referenciaszintjét, és így hozza jobban összhangba azokat a gazdasági helyzetben bekövetkezett jelentős változással. A Bizottság végül úgy határozott, hogy tíz tagállam<sup>12</sup> esetében csökkenti a referenciaszintet. Öt tagállamban (Görögország, Olaszország, Lettország, Litvánia és Portugália) legalább 20 %-kal, további négy tagállamban (Cseh Köztársaság, Németország, Magyarország és az Egyesült Királyság) pedig legalább 10 %-kal csökkent a referenciaszint.

Az addicionalitás szempontjából lényeges strukturális kiadások magukban foglalják a nemzeti kormányok által az európai kohéziós politika keretében nyújtott társfinanszírozást. Az átlagosan évi 94,4 milliárd EUR értékű strukturális kiadásból mintegy 9,7 milliárd EUR felel meg a kohéziós politika keretében végrehajtott projektek nemzeti társfinanszírozásának. A legmagasabb arányok Portugáliára és Lengyelországra jellemzőek, ahol a nemzeti társfinanszírozás a tagállam által finanszírozott összes strukturális kiadás mintegy 25 %-át teszi ki. Ami az uniós finanszírozást illeti, az ERFA és az ESZA teljes kiadása mintegy 21,4 milliárd EUR volt, amely a teljes strukturális kiadás mintegy 18 %-át teszi ki mind az uniós, mind pedig a nemzeti pénzügyi forrásokat figyelembe véve (117 milliárd EUR). Ez az arány több mint 40 % az olyan országokban, mint Litvánia vagy Portugália. A strukturális kiadások tagállamok általi csökkentése miatt az ERFA és az ESZA átlagos aránya a programozási időszak utolsó éveiben növekvő tendenciát mutatott.

A teljes programozási időszakban végrehajtott strukturális kiadások – a nemzeti finanszírozást és a strukturális alapokat is beleértve – 819 milliárd EUR-t tesznek ki. Ez az összeg a konvergenciaregiók GDP-jének mintegy 4,2 %-a és az addicionalitás által érintett 21 tagállam összes közkiadásának mintegy 2 %-a ugyanebben az időszakban.

Az előző (2000–2006-os vagy 2004–2006-os) programozási időszak eredményeivel történő összehasonlításakor látható, hogy a strukturális kiadások a gazdasági visszaesés hatásainak ellenére 2 %-kal növekedtek. Ennek oka elsősorban az Európai Unióhoz 2004-ben vagy azt követően csatlakozott tagállamok strukturális kiadásainak növekedésében keresendő (30 %-os növekedés az összes tagállamban, kivéve a Cseh Köztársaságot, Litvániát és Magyarországot, ahol a strukturális kiadások csökkentek). A strukturális kiadások Németországban, Görögországban, Olaszországban és Portugáliában is csökkentek a gazdasági visszaesés hatásának és a 2000–2006-os időszak kivételes kiadásainak (például a 2004-es görög olimpiai játékok és a német újraegyesítéssel kapcsolatos kiadások) következtében.

---

<sup>12</sup> A Bizottság közleménye: Az addicionalitás félidős ellenőrzésének eredményeiről (2007–2013), COM(2013)104 final.

## 5. KÖVETKEZTETÉSEK

A 2007–2013-as programozási időszakot a gazdasági környezet és a szociális feltételek erőteljes romlása jellemezte. A GDP növekedése elmaradt a várakozásoktól, és mind a munkanélküliségi ráta, mind a szegénység és a társadalmi kirekesztés kockázatának kitett személyek aránya jelentősen nőtt egyes tagállamokban. Ebben az összefüggésben nagy kihívást jelentett az addicionalitásnak való megfelelés, egyrészt mivel – különösen a visszaesés által leginkább érintett tagállamokban – egyre nagyobb nyomás nehezedik a szociális kiadásokra, másrészt az államháztartás fenntarthatóságának biztosítása érdekében költségvetési konszolidációs intézkedéseket kellett hozni. Többek között ezek a fő okai annak, hogy egyes tagállamok a nemzeti stratégiai referenciakeretben az előzetes ellenőrzés során eredetileg meghatározott referenciaszint csökkentését javasolták.

Általánosságban az addicionalitás elvének betartása leginkább a programozási időszak három első évében felmerült kiadások magasabb szintjével magyarázható, amely vagy abból adódott, hogy a növekedés a 2008. évi pénzügyi válság kezdete előtt történt, vagy pedig abból, hogy a hirtelen gazdasági visszaesés negatív hatásainak ellensúlyozása érdekében elfogadott gazdaságélénkítési csomagok keretében rendkívüli kiadásokra került sor. A strukturális kiadások a legtöbb tagállamban jelentősen csökkentek a programozási időszak második felében. Ez teljes mértékben összhangban van az Eurostat által közzétett adatokban megfigyelt állami beruházások tendenciáival.

Görögország kivételével minden tagállam megfelelt az addicionalitás elvének. Hat tagállam azért, mert 2010-ben a félidős ellenőrzés során lefelé módosították a referenciaszintet. A többi tagállamban a strukturális kiadások meghaladták az előzetes ellenőrzés során megállapított szintet.

A jogi keret előírja, hogy a Bizottság az addicionalitás be nem tartása esetén pénzügyi korrekciót hajthat végre a strukturális alapokból az érintett tagállam számára biztosított hozzájárulás részben vagy egészben történő megszüntetésével<sup>13</sup>.

Görögország esetében az addicionalitás elvének be nem tartása a gazdasági környezet erős és váratlan romlásának tulajdonítható, mivel a reál GDP 2007 és 2013 között több mint 25 %-kal csökkent, nem pedig a görög kormány tudatos gazdaságpolitikai döntéseinek eredménye. Görögország 2010 óta külső pénzügyi támogatásban részesül, és három egymást követő gazdasági kiigazítási programot hajtott végre, amelyeknek a görögországi általános gazdasági helyzet orvoslása érdekében a közberuházások csökkentésével kapcsolatos intézkedéseket is tartalmazniuk kell, ami azonban megnehezíti az ország számára az addicionalitás elvének betartását. A Bizottság kedvező véleményt adott a gazdasági kiigazítási programok negyedéves felülvizsgálatai során. Ilyen körülmények között pénzügyi korrekció előírása nem indokolt.

Az addicionalitás 2007–2013-ra vonatkozó utólagos ellenőrzésének folyamata során olyan hiányosságok derültek ki, amelyek a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó módszertan érdemi megreformálásához vezettek. Az ellenőrzés jelentős erőforrásokat igényelt mind a tagállamok, mind a Bizottság részéről. Nem volt könnyű feladat összhangba hozni a tagállamok által benyújtott nem harmonizált adatokat a kiadások COFOG szerinti osztályozása alapján rendelkezésre álló adatokkal, már csak azért sem, mert a tagállamok által szolgáltatott adatok nem igazodnak az uniós gazdasági kormányzás rendszeréhez. Az egyes tagállamok által végrehajtott módszertani változtatások – bár pozitívak, mert az addicionalitás szempontjából releváns kiadásokat

<sup>13</sup> Az 1083/2006/EU rendelet 99. cikke.

jobban leválasztják – a kiadások programozási időszakon belüli összehasonlítása során nehézséget okoztak.

E jelentéssel a 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozóan lezárul az addicionalitás ellenőrzése.