



V Bruseli 23. 3. 2017  
COM(2017) 138 final

## **OZNÁMENIE KOMISIE**

**Overenie doplnkovosti ex-post za roky 2007 – 2013**

## 1. ÚVOD

Doplnkovosť je zásadou politiky súdržnosti Európskej Únie, ktorej cieľom je zaistiť, aby štrukturálne fondy<sup>1</sup> iba dopĺňali a nenahrádzali rovnocenné verejné výdavky členského štátu.

V článku 15 nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 sa konkrétne uvádza, že Komisia by mala do konca roka 2016 v spolupráci s každým dotknutým členským štátom preveriť doplnkovosť v prípade cieľa „Konvergencia“ a uverejniť výsledky tohto overenia. Hoci Chorvátsko získalo podľa prijatých nariadení ďalší rok na proces overovania, chorvátske orgány sa rozhodli predložiť všetky dokumenty o rok skôr.

Táto správa preto uzatvára overovanie doplnkovosti v programovom období 2007 – 2013 po overení *ex-ante* v roku 2007 a overeniach v polovici obdobia (strednodobých) vykonaných v rokoch 2011 až 2012.

Doplnkovosť sa považuje za dodržanú, ak boli priemerné štrukturálne výdavky<sup>2</sup> členského štátu v období rokov 2007 až 2013 v reálnych číslach<sup>3</sup> minimálne na úrovni zistenej na začiatku daného obdobia alebo úrovni upravenej pri strednodobom overovaní vykonanom v rokoch 2011 a 2012 (ďalej len „základná úroveň“), aby bolo možné zohľadniť významné zmeny v hospodárskej situácii<sup>4</sup>.

V tejto správe sú zhrnuté výsledky overenia *ex-post* vykonaného v roku 2016 za celé programové obdobie 2007 – 2013<sup>5</sup>. Dodržiavanie doplnkovosti v tomto období bolo doposiaľ asi najproblematickejšie; vzťahuje sa totiž na obdobie najhoršieho hospodárskeho úpadku, aký EÚ za posledné desaťročia zažila. Výrazný pokles hospodárskej činnosti, ktorý sa začal v roku 2008, zásadným spôsobom ovplyvnil verejné financie v členských štátoch a vyústil do prijímania prísnych fiškálnych konsolidačných plánov zameraných hlavne na zaistenie udržateľnosti verejných financií. Výsledkom bolo podstatné zníženie verejných investícií<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Doplnkovosť sa týka len Európskeho fondu regionálneho rozvoja (EFRR) a Európskeho sociálneho fondu (ESF). Kohézneho fondu sa netýka.

<sup>2</sup> Ako sa uvádza v pracovnom dokumente Komisie č. 3 z decembra 2006, „*oprávnené vnútroštátne verejné výdavky zahŕňajú všetky verejné alebo rovnocenné štrukturálne výdavky z rozpočtu štátnych, regionálnych alebo miestnych orgánov, ktoré mohli využívať pomoc zo štrukturálnych fondov aj vtedy, ak by v skutočnosti bola zo štrukturálnych fondov spolufinancovaná iba časť týchto výdavkov*“.

<sup>3</sup> Vyjadrené v cenách z roku 2006.

<sup>4</sup> V článku 15 sa konkrétne uvádza, „*že Komisia ako súčasť tohto overenia v polovici obdobia môže po porade s členským štátom rozhodnúť o zmene požadovanej úrovne štrukturálnych výdavkov, ak sa hospodárska situácia v dotknutom členskom štáte významne zmenila oproti situácii v čase stanovenia úrovne verejných alebo rovnocenných štrukturálnych výdavkov* [rozhoduje sa v čase overovania *ex-ante*]“.

<sup>5</sup> V článku 15 sa takisto uvádza, že „*Komisia uverejní výsledky overenia doplnkovosti podľa členských štátov vrátane metodiky a zdrojov informácií po ukončení každej z troch etáp preverovania*“.

<sup>6</sup> Verejné investície predstavujú vytvorený hrubý fixný kapitál vo verejnej správe (P.51g v európskom systéme národných a regionálnych účtov 2010).

Overenie *ex-post* odhalilo tri hlavné skutočnosti:

po prvé, kumulovaná úroveň štrukturálnych výdavkov členských štátov v konvergenčných regiónoch bola v období od roku 2007 do roku 2013 (94,4 mld. EUR v ročnom priemere za roky 2007 – 2013) približne o 1,2 mld. nižšia ako úroveň stanovená *ex-ante* (95,6 mld. EUR) a o 13 mld. EUR vyššia ako kumulovaná úroveň stanovená v polovici obdobia (81,4 mld. EUR), a to napriek niektorým výrazným rozdielom medzi členskými štátmi. Vo všeobecnosti platí, že najväčšie rozdiely sú v členských štátoch, ktoré najviac zasiahli hospodársky úpadok a kríza verejných financií.

Po druhé, všetky členské štáty okrem Grécka dodržali svoje základné úrovne doplnkovosti na roky 2007 – 2013, a to buď tie pôvodne stanovené pri overovaní *ex-ante* v príslušných národných strategických referenčných rámcoch (NSRR), alebo tie, ktoré boli upravené pri strednodobom overovaní. Šesť členských štátov nedosiahlo základnú úroveň stanovenú pri overovaní *ex-ante*, no prekročilo konečnú základnú úroveň (Česká republika, Nemecko, Taliansko, Litva, Maďarsko a Portugalsko) v dôsledku úpravy smerom nadol, ktorú sa rozhodli vykonať pri strednodobom overovaní.

Po tretie, overením *ex-post* sa potvrdili nedostatky v metóde overovania doplnkovosti, ktoré boli identifikované už pri strednodobom overovaní. Množstvo informácií, ktoré je potrebné odosielať, výrazne zaťažuje členské štáty a Komisii sťažuje overovanie pre problémy s porovnatelnosťou rôznych metód používaných členskými štátmi na overenie doplnkovosti s dostupnými oficiálnymi štatistikami v EÚ. To sú niektoré z dôvodov, prečo sa overovanie doplnkovosti v období rokov 2014 – 2020 podstatne zjednodušilo a zosúladiť so správou hospodárskych záležitostí v EÚ. Doplnkovosť, hoci revidovaná, zostáva naďalej kľúčovým stavebným prvkom kohéznej politiky na roky 2014 – 2020 slúžiacim na podporu investícií posilňujúcich rast.

## 2. HOSPODÁRSKA SITUÁCIA V PROGRAMOVOM OBDOBÍ 2007 – 2013

Vykonávanie politiky súdržnosti v rokoch 2007 – 2013 prebiehalo v najťažšej hospodárskej situácii od zavedenia kohéznej politiky EÚ. Reálny HDP v roku 2013 v EÚ bol stále nižší ako v roku 2007 v dôsledku výrazného vplyvu hospodárskeho úpadku, ktorý sa začal v roku 2008 a neskôr sa prehlboval. Ročný rast HDP<sup>7</sup> bol v rokoch 2009 (– 4,4 %) a 2012 (– 0,5 %) negatívny a v rokoch 2008 (0,4 %) a 2013 (0,2 %) mal blízko ku stagnácii. Očakávaný priemerný ročný rast HDP v EÚ-27 v období rokov 2007 – 2009<sup>8</sup> v čase rozhodovania o základných úrovniach bol 2,6 %, čo je porovnateľné s pozorovanou úrovňou – 0,3 %.

Hospodársky úpadok spôsobil výrazné zhoršenie situácie na trhu práce. Harmonizovaná miera nezamestnanosti v EÚ-28 postupne rástla zo 7 % v roku 2008 na 10,9 % v roku 2013. Vplyv tohto javu na trh práce bol obzvlášť výrazný v členských štátoch, ktoré boli najviac postihnuté poklesom hospodárskej činnosti. Napríklad v Grécku vzrástla miera nezamestnanosti zo 7,8 % v roku 2008 na 27,5 % v roku 2013 a v Španielsku z 8,2 % v roku 2007 na 26,1 % v roku 2013. Zároveň došlo v celej EÚ k výraznému zhoršeniu sociálnej situácie a zvlášť v niektorých členských štátoch. Podiel ľudí ohrozených chudobou a sociálnym vylúčením sa zvýšil z 23,7 % v roku 2008 na 24,5 % v roku 2013, pričom niektoré členské štáty na konci programového obdobia výrazne prekročovali priemer EÚ (napr. Bulharsko o 48 %, Rumunsko o 41,9 % alebo Grécko o 35,7 %).

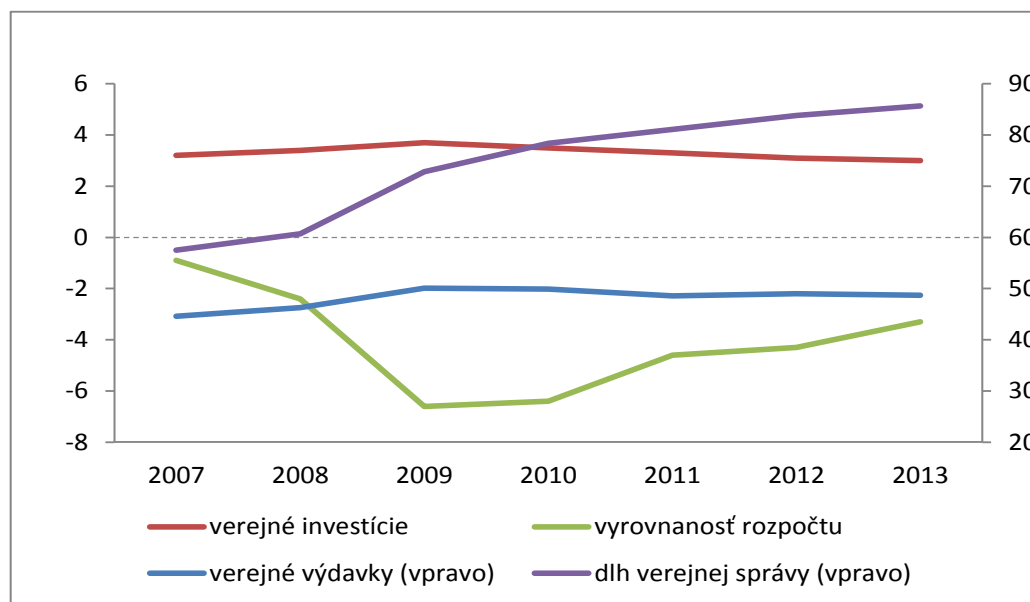
<sup>7</sup> Zdroj: Eurostat, údaje z 31. januára 2017.

<sup>8</sup> Jesenná hospodárska prognóza Európskej komisie, 2007.

Pokles hospodárskej činnosti a zhoršenie situácie na trhu práce a sociálnych podmienok neustále zvyšoval tlak na verejné financie. V rokoch 2008 a 2009 došlo k prudkému nárastu verejných výdavkov, takže priemerný pomer celkových výdavkov vo verejnej správe k HDP prekročil 50 % HDP v EÚ, čo bolo najviac od roku 1995. To bolo spôsobené najmä vplyvom automatických stabilizátorov, čo vysvetľuje, prečo verejné príjmy vôbec nerástli; naopak, hlavný zdroj verejných príjmov (dane a sociálne odvody) sa v absolútnych číslach znížil<sup>9</sup>. Automatické stabilizátory sú obyčajne definované ako tie prvky fiškálnej politiky, ktoré znižujú daňové zaťaženie a zvyšujú verejné výdavky bez diskrečných opatrení vo verejnej správe. Pri náraste nezamestnanosti dokážu napríklad okamžite poskytnúť náhradu príjmov. Nárast pomeru výdavkov vo verejnej správe k HDP v skutočnosti najlepšie odzrkadľujú výdavky na sociálnu ochranu, ktoré boli od roku 2009 v priemere približne o 2,5 percentuálneho bodu HDP vyššie ako v čase pred krízou. V členských štátoch najviac postihnutých poklesom HDP bol rast výdavkov na sociálnu ochranu ešte vyšší. V týchto krajinách došlo zároveň k nárastu zaťaženia z úrokov z dlhu verejnej správy, v niektorých z nich aj viac ako o 2 percentuálne body HDP v porovnaní s obdobím pred krízou.

Výsledok zvyšujúceho sa tlaku na výdavky vo verejnej správe a stagnovanie verejných príjmov vyvolali vo väčšine členských štátov prudký nárast pomeru deficitu k HDP. Najvyšší priemer v EÚ (-6,6 %) sa dosiahol v roku 2009 (z -0,9 % v roku 2007), pričom v roku 2013 bol stále nad úrovňou -3 % (-3,3 % HDP). Vo viac ako 20 členských štátoch sa v roku 2010 uplatňoval postup pri nadmernom deficite – nápravná časť Paktu stability a rastu. Dlh verejných financií v EÚ vzrástol z 57,6 % v roku 2007 na 85,7 % HDP v roku 2013. Vďaka týmto trendom sa v niektorých krajinách objavili obavy o udržateľnosť verejných financií, ktoré v niektorých prípadoch vyústili do vonkajšej finančnej pomoci od európskych a medzinárodných inštitúcií podmienenej realizáciou programov makroekonomických úprav.

**Graf č. 1: Verejné výdavky, verejné investície a deficit a dlh verejných financií**

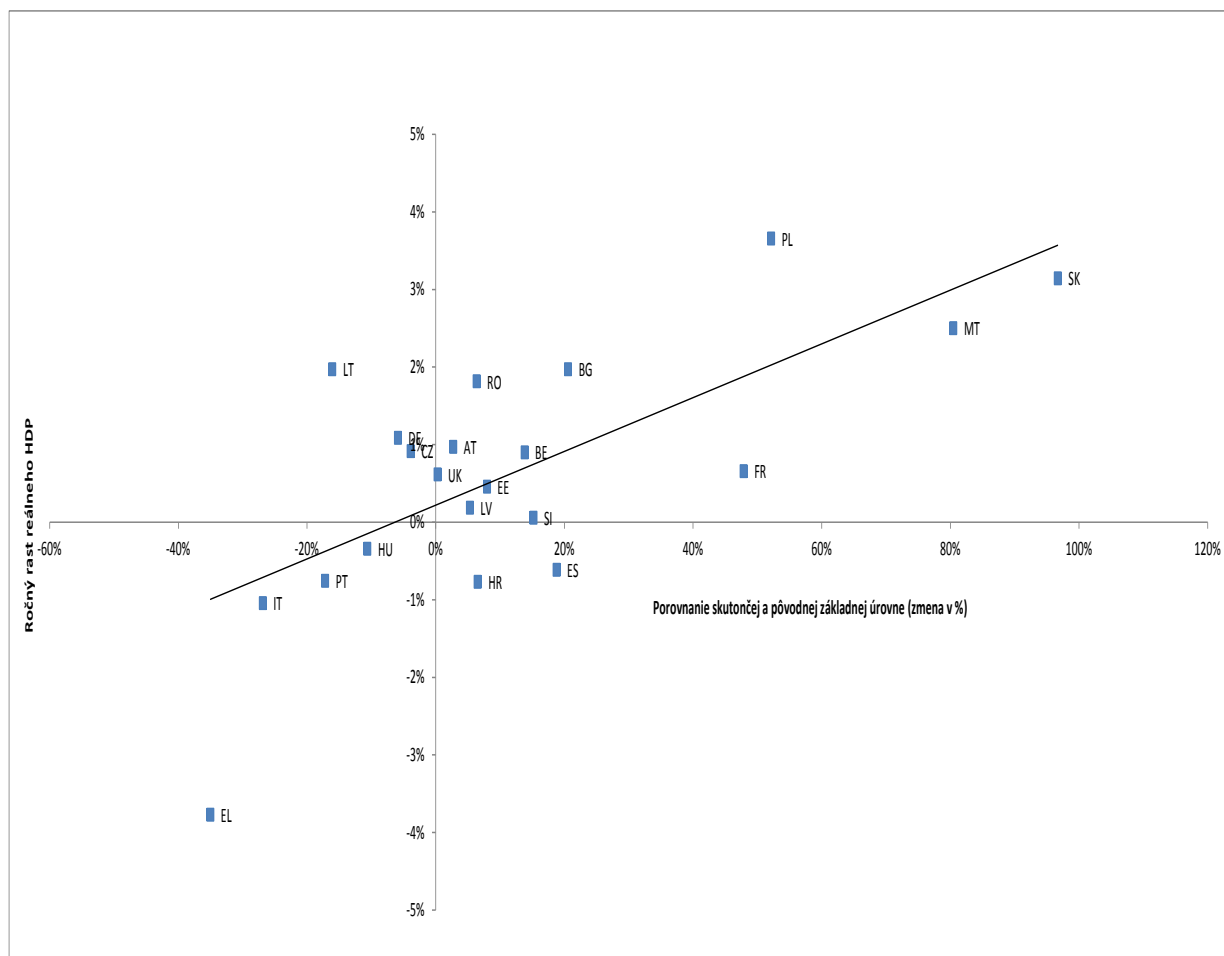


Nárast pomeru verejných výdavkov k HDP neznamenal zvýšenie verejných investícií v EÚ v priebehu celého programového obdobia. Naopak, verejné investície sa podstatne znížili v členských štátoch, ktoré boli najviac postihnuté poklesom hospodárskej činnosti a krízou verejných financií. Vo všeobecnosti ide o členské štáty s najvyššou mierou

<sup>9</sup> Aj zosúladenie daňových príjmov zohráva úlohu automatického stabilizátora.

odchýlky od pôvodnej základnej úrovne (graf č. 2, os X). Verejné investície boli výdavkovou položkou, ktorá bola vôbec najviac postihnutá najvyšším poklesom hospodárskej činnosti, dokonca aj po zavedení balíčkov opatrení na oživenie hospodárstva prijatých tak na európskej, ako aj vnútroštátnej úrovni v boji proti negatívnym vplyvom poklesu HDP a zamestnanosti v prvých rokoch krízy. Táto skutočnosť vysvetľuje, prečo niektoré členské štáty dodržiavali doplnkovosť bez znižovania základnej úrovne v čase strednodobého overovania aj napriek výraznému poklesu verejných investícií v druhej polovici programového obdobia.

**Graf č. 2: Rozdiel medzi základnou úrovňou stanovenou pri overovaní *ex-ante* a štrukturálnymi výdavkami pri overovaní *ex-post* (os X) a priemerným rastom HDP v rokoch 2007 – 2013 (os Y)**



Zdroj: Eurostat a výpočty Komisie.

### 3. PROCES OVEROVANIA EX-POST ZA OBDOBIE ROKOV 2007 – 2013

Celkom 21 členských štátoch, ktorých sa overovanie doplnkovosti týkalo (išlo o štáty s aspoň jedným konvergenčným regiónom v rokoch 2013 – 2007), muselo do 31. januára 2016 predložiť požadované informácie a príslušné tabuľky s konečnými údajmi. To sa aj udialo, hoci niektoré členské štáty predložili informácie neskoro (v niektorých prípadoch až o niekoľko mesiacov neskôr).

Po ich predložení Komisia skontrolovala ich konzistentnosť s pozorovanými trendmi v oblasti verejných investícií v rámci štatistickej klasifikácie výdavkov verejnej správy (COFOG)<sup>10</sup>, ktorú poskytuje Eurostat v súlade s európskym systémom národných a regionálnych účtov (ESA 2010). V niektorých prípadoch Komisia použila aj verejne dostupné informácie o vnútroštátnych výdavkoch alebo dodatočné informácie, ktoré boli zvlášť vyžiadané od vnútroštátnych orgánov v rámci viacerých dvojstranných výmen. Komisia napríklad požadovala od vnútroštátnych orgánov poskytnutie ďalších vysvetľujúcich údajov a metodík výpočtu výdavkov v špecifických výdavkových kategóriách alebo poskytnutie doplňujúcich informácií o štrukturálnych výdavkoch podľa regiónu alebo vo verejných subjektoch. Vďaka tomu bolo možné odstrániť väčšinu nezrovnalostí, čo v mnohých prípadoch viedlo k úprave úrovne výdavkov pôvodne navrhnutých Komisii (napr. v prípade Bulharska, Španielska, Lotyšska, Maďarska a Poľska).

Z metodologického hľadiska nebolo určovanie štrukturálnych výdavkov v jednotlivých členských štátoch jednoduché, čo sa zistilo už v priebehu strednodobého overovania. Členské štáty museli zozbierať a zhromaždiť *ad-hoc* údaje o verejných investíciách podľa tematickej oblasti a rôznych úrovní verejnej správy vrátane izolovania výdavkov z niektorých regiónov v prípade, že v rámci cieľa „Konvergenčia“ bola oprávnená iba časť územia danej krajiny. Metodika, ktorú navrhli členské štáty, bola často používaná iba na overenie doplnkovosti. Pre Komisiu bola najväčšou prekážkou porovnateľnosť neharmonizovaných údajov predložených členskými štátmi s údajmi, ktoré figurovali v oficiálnych európskych štatistikách a pri ktorých sa v údajoch za celú verejnú správu nepočítalo s ich rozdelením podľa regiónov. Problematické bolo aj overovanie výdavkov verejných subjektov, keďže neboli zaznamenávané harmonizovaným spôsobom. V týchto prípadoch Komisia požiadala členské štáty, aby poskytlí uverejnené správy potvrdené interným alebo externým auditom.

Ďalším problémom, ktorý sa objavil v niektorých členských štátoch (napr. v Poľsku), boli zmeny, ktoré členský štát urobil v metodike používanej na identifikáciu výdavkov relevantných pre doplnkovosť. Zlepšenia v systémoch zavedené na účely lepšieho zaznamenávania príslušných výdavkov neumožňujú úplnú porovnateľnosť príslušných výdavkov vo viacerých programových obdobiach.

Navyše rozdiely v metodikách výpočtu štrukturálnych výdavkov medzi členskými štátmi sťažujú ich porovnateľnosť a v niektorých aspektoch môžu podstatne skresľovať hodnotenie Komisie. Spôsoby, akými členské štáty zaznamenávajú a klasifikujú výdavky na účely doplnkovosti, sa navzájom výrazne líšia.

Rozličné výmeny medzi Komisiou a členskými štátmi umožnili získať dôležité záruky, pokiaľ ide o spoľahlivosť a konzistentnosť informácií predložených na overenie doplnkovosti. Vo chvíli, keď sa vnútroštátne orgány a Komisia dohodli na úrovni

<sup>10</sup> Štatistická klasifikácia výdavkov verejnej správy, v skratke COFOG, bola v dnešnej podobe vypracovaná v roku 1999 [Organizáciou pre hospodársku spoluprácu a rozvoj](#) a uverejnená štatistickým oddelením [Organizácie Spojených národov](#) ako norma na účely klasifikácie činností vo verejnej správe.

skutočných výdavkov a použitej metodike, Komisia oznámila výsledok v liste adresovanom dotknutým členským štátom.

#### 4. ŠTRUKTURÁLNE VÝDAVKY V KONVERGENČNÝCH REGIÓNOCH V ROKOCH 2007 – 2013

Výsledky overovania *ex-post* sú zhrnuté v tabuľke 1, v ktorej sú porovnané *ex-post* úrovne priemerných ročných štrukturálnych výdavkov v rokoch 2007 – 2013 so základnou úrovňou dohodnutou *ex-ante* alebo upravenou pri strednodobom overovaní. Priemerné ročné štrukturálne výdavky (94,4 mld. EUR), vyjadrené v cenách z roku 2006, boli v priemere približne o 1 % nižšie ako pôvodný odhad (95,6 mld. EUR), no približne o 16 % vyššie ako kumulovaná suma základných úrovní upravených pri strednodobom overovaní (81,4 mld. EUR). Tento pozitívny rozdiel je spôsobený najmä štrukturálnymi výdavkami v tých členských štátoch, ktorých základné úrovne neboli upravené pri strednodobom overovaní, a preto je zrejmé, že zníženie základných úrovní v desiatich členských štátoch bolo vyvážené a realistické.

Tabuľka 1: Referenčné úrovne a skutočné štrukturálne výdavky<sup>11</sup>

Členský štát	Priemerná refer. úroveň <i>ex-ante</i> 2007-2013	Strednodobá refer. úroveň 2007-2013	Skutoč. výdavky 2007-2013
Belgicko	1.128	1.128	1.284
Bulharsko	919	919	1.108
Česká republika	2.549	2.271	2.450
Nemecko	16.504	14.562	15.538
Estónsko	1.316	1.276	1.421
Grécko	8.661	6.125	5.628
Španielsko	13.973	13.973	16.599
Francúzsko	1.815	1.815	2.684
Chorvátsko	818	818	871
Taliansko	20.613	13.860	15.076
Lotyšsko	971	770	1.023
Litva	755	598	634
Maďarsko	3.330	2.828	2.976
Malta	107	107	193
Rakúsko	139	139	143
Poľsko	7.940	7.940	12.080
Portugalsko	3.946	2.637	3.268
Rumunsko	4.773	4.773	5.077
Slovinsko	957	957	1.103
Slovensko	876	876	1.723
Spoj. kráľovstvo	3.495	3.072	3.505
<b>Spolu</b>	<b>95.585</b>	<b>81.444</b>	<b>94.383</b>

Poznámka: ročný priemer sa uvádza v mil. EUR (ceny z 2006)

Pri porovnávaní základných úrovní *ex-ante* a *ex-post* však medzi členskými štátmi existujú značné rozdiely. Napríklad v Grécku boli skutočné štrukturálne výdavky v rokoch 2007 – 2013 o 35 % nižšie ako základná úroveň *ex-ante*. V Taliansku je tento rozdiel viac ako 25 % a v Maďarsku, Litve a Portugalsku sa pohybuje medzi 10 % až 20 %. Na druhej strane boli skutočné štrukturálne výdavky v rokoch 2007 – 2013 podstatne vyššie ako pôvodná základná úroveň v niektorých členských štátoch – najvyšší rozdiel (o 97 %) dosiahli dodatočné výdavky na Slovensku, o 80 % na Malte či o viac ako 50 % v Poľsku. Medzi štrukturálnymi výdavkami a vplyvom hospodárskeho úpadku v členskom štáte existuje silný vzťah. K nižším ako očakávaným výdavkom dochádzalo

<sup>11</sup> Údaje predložené členskými štátmi na účely doplnkovosti boli v niektorých prípadoch upravené po dohode s Komisiou.

prevažne v členských štátoch najviac postihnutých krízou. Španielsko je však v tomto smere veľkou výnimkou, keďže do roku 2010 malo vysoké úrovne výdavkov a pritom zaviedlo dva balíčky opatrení na oživenie hospodárstva v snahe zmierniť účinky hospodárskeho úpadku.

Štrukturálne výdavky členských štátov mali v druhej polovici programového obdobia klesajúcu tendenciu. Najvyššie úrovne štrukturálnych výdavkov boli reálne pozorovateľné v prvých troch rokoch programového obdobia (do roku 2009); v roku 2010 začali mierne a neskôr od roku 2011 výrazne klesať spolu s poklesom hospodárskej činnosti a rastúcim tlakom na verejné financie. Preto niektoré členské štáty požiadali Komisiu o zníženie svojich základných úrovní pri strednodobom overovaní doplnkovosti, čo umožňuje aj právny rámec, aby sa tak mohli lepšie prispôbiť výraznej zmene hospodárskej situácie, Komisia nakoniec rozhodla znížiť základné úrovne v desiatich členských štátoch<sup>12</sup>. V piatich členských štátoch (Grécko, Taliansko, Lotyšsko, Litva a Portugalsko) sa základná úroveň znížila minimálne o 20 % a v ďalších štyroch (Česká republika, Nemecko, Maďarsko a Spojené kráľovstvo) minimálne o 10 %.

Štrukturálne výdavky, ktoré súvisia s doplnkovosťou, zahŕňajú spolufinancovanie zo strany národných orgánov verejnej správy v rámci európskej politiky súdržnosti. Z celkovej sumy 94,4 mld. EUR priemerných ročných štrukturálnych výdavkov pochádzalo z vnútroštátneho spolufinancovania projektov realizovaných v rámci politiky súdržnosti približne 9,7 mld. EUR. Najvyšší podiel bol v Portugalsku a Poľsku, kde vnútroštátne spolufinancovanie tvorí približne 25 % z celkových štrukturálnych výdavkov financovaných členským štátom. Pokiaľ ide o financovanie z prostriedkov EÚ, celkové výdavky z EFRR a ESF dosiahli približne 21,4 mld. EUR, čo predstavuje približne 18 % z celkových štrukturálnych výdavkov, ak berieme do úvahy finančné zdroje EÚ i vnútroštátne zdroje (117 mld. EUR). Tento podiel je vyšší ako 40 % v krajinách ako Litva či Portugalsko. Priemerný podiel EFRR a ESF vykazoval v posledných rokoch programového obdobia rastúcu tendenciu z dôvodu poklesu štrukturálnych výdavkov v členských štátoch.

Štrukturálne výdavky realizované v celom programovom období dosiahli výšku 819 mld. EUR po zahrnutí financovania z vnútroštátnych zdrojov a zo štrukturálnych fondov. Táto suma predstavuje približne 4,2 % HDP konvergenčných regiónov a približne 2 % celkových verejných výdavkov v 21 členských štátoch, ktorých sa v tomto období doplnkovosť týkala.

Pri porovnávaní výsledkov s predchádzajúcim programovým obdobím (2000 – 2006 alebo 2004 – 2006) štrukturálne výdavky vzrástli o 2 %, a to aj napriek vplyvu hospodárskeho úpadku. Je to spôsobené najmä rastom štrukturálnych výdavkov v členských štátoch, ktoré vstúpili do Európskej únie v roku 2004 alebo neskôr (30 % nárast vo všetkých z nich s výnimkou Českej republiky, Litvy a Maďarska), v ktorých došlo k zníženiu štrukturálnych výdavkov. Štrukturálne výdavky klesli aj v Nemecku, Grécku, Taliansku a Portugalsku v dôsledku vplyvu hospodárskeho úpadku a niektorých výnimočných výdavkov v období rokov 2000 – 2006 (napr. Olympijské hry 2004 v Grécku a výdavky na znovuzjednotenie Nemecka).

## 5. ZÁVERY

Programové obdobie 2007 – 2013 charakterizovalo výrazné zhoršenie hospodárskej situácie a sociálnych podmienok. Rast HDP bol nižší ako sa predpokladalo a v

<sup>12</sup> Oznámenie Komisie. Výsledky strednodobého overenia doplnkovosti rokov 2007 – 2013, COM(2013)104 final.



niektorých členských štátoch došlo k markantnému zvýšeniu miery nezamestnanosti a podielu ľudí ohrozených chudobou a sociálnym vylúčením. Dodržiavanie doplnkovosti nebolo v tomto kontexte jednoduché, keďže rástol tlak na sociálne výdavky, zvlášť v členských štátoch najviac postihnutých úpadkom, ale aj z dôvodu opatrení na fiškálnu konsolidáciu prijatých na zabezpečenie udržateľnosti verejných financií. To sú len niektoré z hlavných dôvodov, ktoré vysvetľujú, prečo niektoré členské štáty navrhli zníženie základnej úrovne pôvodne stanovenej v NSRR pri overovaní *ex-ante*.

Vo všeobecnosti sa dodržiavanie doplnkovosti najčastejšie vysvetľuje vyššími úrovňami výdavkov v prvých troch rokoch programového obdobia, buď preto, že išlo o obdobie pred finančnou krízou v roku 2008, alebo preto, že v rámci balíčkov opatrení na oživenie hospodárstva prijatých v snahe zmierniť nepriaznivé účinky náhleho hospodárskeho úpadku boli vynaložené výnimočné výdavky. Štrukturálne výdavky neskôr v druhej polovici programového obdobia vo väčšine členských štátov výrazne klesli. To je plne v súlade s trendmi verejných investícií, ktoré možno nájsť v údajoch zverejnených Eurostatom.

Všetky členské štáty okrem Grécka doplnkovosť dodržali. Šesť členských štátov dodržalo doplnkovosť preto, že pri strednodobom overovaní v roku 2010 znížili svoje základné úrovne. Vo zvyšných členských štátoch boli štrukturálne výdavky vyššie ako úroveň stanovená pri overovaní *ex-ante*.

Právny rámec umožňuje Komisii urobiť v prípade nedodržania doplnkovosti finančnú opravu tak, že príslušnému členskému štátu úplne alebo čiastočne zruší všetky príspevky zo štrukturálnych fondov<sup>13</sup>.

Nedodržanie doplnkovosti v Grécku bolo spôsobené vážnym a neočakávaným zhoršením hospodárskej situácie pri poklese reálneho HDP o viac ako 25 % v rokoch 2007 a 2013, a nie úmyselnými rozhodnutiami gréckych orgánov verejnej správy v oblasti hospodárskej politiky. Grécko je od roku 2010 prijímateľom vonkajšej finančnej pomoci a podlieha trom po sebe nasledujúcim programom makroekonomických úprav, ktoré v snahe napraviť celkovú hospodársku situáciu v Grécku musia zahŕňať aj opatrenia na zníženie verejných investícií negatívne ovplyvňujúcich jeho schopnosť dodržať doplnkovosť. Štvrťročné preskúmania týchto programov makroekonomických úprav vníma Komisia pozitívne. Za týchto okolností by uloženie finančnej opravy nebolo vhodné.

Slabé stránky odhalené pri overovaní doplnkovosti *ex-post* v období 2007 – 2013 viedli k zásadnej reforme metodiky na obdobie rokov 2014 – 2020. Overovací proces si vyžiadal nemalé zdroje tak zo strany členských štátov, ako aj Komisie. Konzistentnosť medzi neharmonizovanými údajmi predloženými členskými štátmi a údajmi dostupnými v klasifikácii výdavkov COFOG nie je ľahké zaručiť, najmä preto, že údaje predložené členskými štátmi nie sú v súlade so správou hospodárskych záležitostí v EÚ. Zmeny v metodike, ktoré niektoré členské štáty zaviedli, sú síce pozitívne, pretože majú tendenciu lepšie zaznamenávať výdavky súvisiace s doplnkovosťou, ale komplikujú porovnanie výdavkov medzi jednotlivými programovými obdobiami.

Touto správou sa ukončuje overovanie doplnkovosti za programové obdobie 2007 – 2013.

---

<sup>13</sup> Článok 99 nariadenia (EÚ) č. 1083/2006.