



Брюксел, 28.2.2013
COM(2013) 104 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

**Резултати от средносрочната проверка на принципа на допълняемостта за
периода 2007—2013 г.**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Резултати от средносрочната проверка на принципа на допълняемостта за периода 2007—2013 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Допълняемостта е основен принцип на политиката на сближаване, целящ да гарантира нейната добавена стойност. Принципът на допълняемостта означава, че структурните фондове на ЕС допълват, а не заместват еквивалентните им публични разходи на държавата членка¹. Този принцип е спазен, ако средногодишното равнище на национални разходи в реално изражение през периода 2007—2013 г. е най-малко равно на определеното в началото на периода равнище. По този начин се гарантира реалното въздействие на политиката на сближаване, като към националните инвестиции бъдат добавени и европейски. Допълняемостта ще продължи да има ключова роля в предложената от Комисията политика за сближаване за периода 2014—2020 г., тъй като тя подкрепя запазването на стимулиращите растежа инвестиции.

Комисията провери за програмния период 2007—2013 г. спазването на принципа на допълняемостта в регионите за сближаване (в т.ч. региони в етап на излизане от обхвата на целта за сближаване) от 20 държави членки². Проверката се извършва на три етапа:

- предварителна (*ex-ante*) проверка — когато бъде определено равнището на публичните разходи, което трябва да бъде поддържано в регионите по цел „Сближаване“ за периода 2007—2013 г. („първоначално равнище“)³;
- междинна проверка — когато бъде установено равнището на действителните публични разходи за периода 2007—2010 г. и първоначалното равнище бъде преразгледано;
- последваща (*ex-post*) проверка — когато бъде установено равнището на действителните разходи за периода 2011—2013 г. и бъде проверено спазено ли е първоначалното равнище.

В настоящото съобщение се обобщават резултатите от междинната проверка, проведена за периода 2007—2010 г. Тя обхваща предимно годините отпреди икономическата и финансова криза и тези в самото ѝ начало, когато много държави членки предприеха политика на фискално стимулиране. Впоследствие повечето държави членки започнаха мерки за фискална консолидация, което вероятно ще окаже значително въздействие върху публичните инвестиции и допълняемостта през периода 2011—2013 г. Ето защо е вероятно последващата проверка на действителните разходи да доведе до допълнителни корекции.

¹ Определение на еквивалентни публични разходи може да бъде намерено в Методологически насоки на Комисията за изчисляване на публичните или еквивалентните им структурни разходи за целите на допълняемостта, работен документ № 3, декември 2006 г.

² Член 15 от Регламент (ЕО) № 1083/2006. Тези 20 държави членки са Белгия, България, Чешката република, Германия, Естония, Гърция, Испания, Франция, Италия, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Словакия и Обединеното кралство.

³ Вж. Съобщение на Комисията: Доклад относно проверката *ex ante* на принципа на допълняемостта в регионите, отговарящи на критериите по цел „Сближаване“ за периода 2007—2013 г., COM(2009)112 окончателен.

При междинната проверка бяха направени три основни констатации.

Първо, през 2007—2010 г. съвкупното равнище на националните структурни разходи в регионите за сближаване е надвишавало със 7 % предварително установеното равнище. Това е свързано с нарастването на публичните разходи в някои държави членки. По-високите от очакваното публични разходи се дължат основно на антицикличните мерки на някои правителства за смекчаване на въздействието на кризата или на големия икономически подем, отчетен преди кризата в някои страни.

Второ, десет държави членки поискаха от Комисията да намали техните първоначални равнища по отношение на допълняемостта за 2007—2013 г. За повечето това бе продиктувано от текущи и планирани мерки за фискална консолидация, докато в два от случаите представляваше корекция на предварителния анализ (вж. раздели 2 и 3). Комисията прецени, че всички тези искания са обосновани.

Трето, междинната проверка разкри недостатъци в прилагания понастоящем метод за проверка на допълняемостта. Ето защо Комисията предложи реформа на процеса на проверка за периода 2014—2020 г., за да бъде приведен в съответствие с новото икономическо управление на Съюза⁴.

2. СТРУКТУРНИ РАЗХОДИ В РЕГИОНИТЕ ЗА СБЛИЖАВАНЕ ЗА ПЕРИОДА 2007—2010 Г.

Определянето на равнището на публичните разходи с цел проверка на допълняемостта през 2007—2010 г. беше предизвикателство от методологическа гледна точка. За целта беше необходимо да се съберат и обобщят *ad hoc* данни за публичните инвестиции във всеки отделен сектор на местно, регионално и национално равнище. Комисията провери дали тези данни отговарят на тенденциите при публичните инвестиции, наблюдавани в статистическите данни на Евростат, по-специално в Европейската система от сметки ESA-95 и класификацията на функциите на държавното управление, и организира поредица от двустранни срещи с държави членки за проверка на докладваните равнища на разходите. За да бъдат преодолени тези проблеми, Комисията предложи реформа на системата за проверка за периода 2014—2020 г., както е посочено в заключението.

Резултатите от междинната проверка са обобщени в таблица 1, където се сравнява удостовереното равнище на средногодишни структурни разходи в периода 2007—2010 г. с договореното *ex-ante* равнище. Въпреки кризата годишните структурни разходи бяха средно със 7,3 % по-високи от първоначално предвидените (102 вместо 95 милиарда евро⁵). Това се обяснява с факта, че равнището на структурните разходи в регионите по цел „Сближаване“ на десет държави членки бе равно или по-високо от договореното при предварителната проверка (Белгия, България, Чешката република, Испания, Франция, Малта, Полша, Румъния, Словения и Словакия).

В шест държави членки (Германия, Естония, Латвия, Португалия, Австрия, Обединеното кралство) бе констатирано умерено неизпълнение на

⁴ Вж.: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm

⁵ Данните за структурните разходи са изразени в цени от 2006 г. в съответствие с насоките от работен документ № 3 от декември 2006 г.

първоначалните ангажменти. Две държави членки не спазиха предварителните си ангажменти с повече от 10 % (Литва, Унгария), а други две — с повече от 20 % (Гърция, Италия). С изключение на Германия, по-ниското от очакваното равнище на разходите в другите държави членки се дължеше най-вече на бързото влошаване на макроикономическата среда.

Таблица 1 — Предварително референтно равнище 2007— 2013 г. и действителни разходи 2007—2010 г.			
	Ср. референтно равнище 2007— 2013 г.	Ср. равнище на разходите 2007—2010 г.	Разлика
BE	1 128	1 246	10,5 %
BG	919	1 444	57,2 %
CZ	2 549	2 649	3,9 %
DE	16 504	16 452	-0,3 %
EE	1 316	1 275	-3,1 %
GR	8 661	6 719	-22,4 %
ES	13 973	21 367	52,9 %
FR	1 815	2 271	25,1 %
IT	20 613	16 194	-21,4 %
LV	971	902	-7,1 %
LT	755	672	-11,1 %
HU	3 330	2 867	-13,9 %
MT	107	170	59,3 %
AT	139	138	-0,9 %
PL	7 940	12 531	57,8 %
PT	3 946	3 624	-8,2 %
RO	4 773	5 196	8,9 %
SI	957	1 121	17,1 %
SK	876	1 396	59,4 %
UK	3 495	3 465	-0,9 %
Общо	94 765	101 698	7,3 %

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

Гърция бе тежко засегната от кризата и от края на 2008 г. се намира в дълбока рецесия. Това доведе до започването на две програми за икономически реформи и предоставянето на финансова помощ от държавите членки от еврозоната и Международния валутен фонд.

Причината за по-ниските публични разходи в Италия бе, че предварителното равнище бе заложено твърде амбициозно. То беше определено на база програмата за инвестиции „Fondo per le Aree Sottoutilizzate“, която допълва структурните фондове на ЕС с национален елемент за регионално развитие, насочен основно към региона Mezzogiorno. В периода 2008—2009 г. се наложи обемът на инвестиционната програма да бъде значително ограничен, тъй като страната бе изправена пред необходимостта от спешна фискална консолидация в отговор на кризата.

Основните причини за по-високите от планираното разходи в Испания бяха пакетите от мерки за икономическо възстановяване, приети през 2009 г. по отношение на основната инфраструктура на место ниво (около 7—8 млрд. евро) и устойчивата икономика (около 4—5 млрд. евро) като реакция на първите последици от кризата. Аналогично, правителството в Словакия прие през 2009—2010 г. три пакета за фискално стимулиране, възлизащи на около 1 % от БВП, с оглед насърчаване на заетостта, стимулиране на НИРД и подкрепа на инвестициите в енергийна ефективност.

По отношение на Полша комбинацията от мерки за стимулиране развитието на човешките ресурси и основната инфраструктура доведе до по-високо от очакваното равнище на структурни разходи. И накрая, превишението на

реалните над планираните разходи в България се дължи на големия икономически подем в годините преди кризата, когато се наблюдаваше значителното нарастване при бруто образуването на основен капитал.

3. ПРЕРАЗГЛЕЖДАНЕ НА ЦЕЛЕВОТО РАВНИЩЕ НА СТРУКТУРНИТЕ РАЗХОДИ В ПЕРИОДА 2007—2013 Г.

В рамките на междинната проверка десет държави членки (Чешката република, Германия, Естония, Гърция, Италия, Латвия, Литва, Унгария, Португалия и Обединеното кралство) поискаха, в съответствие с разпоредбите на Регламента за структурните фондове⁶, Комисията да понижи предварително договореното ниво на публичните разходи за периода 2007—2013 г.

Комисията оцени тези искания и след консултации с държавите членки реши да промени равнището на структурните разходи, за да бъде отчетена настъпилата след началото на програмния период промяна в икономическата ситуация. Комисията разработи следните три варианта за ново референтно равнище на публичните разходи:

1) Делът от БВП, разпределян за публични инвестиции, се запазва: В рамките на този вариант новото „референтно равнище“, изразено като дял от БВП, е еквивалентно на заложеното при предварителната проверка. Целта е нивото на публичните инвестиции да продължи да съответства на обема на националната икономика (т.е. БВП). Това означава, че се допуска намаляване на „референтното равнище“, ако то е пропорционално на спада на икономическата активност.

2) Делът на първичните публични приходи остава константен. При втория вариант новото референтно равнище ще е пропорционално на общите първични приходи. Новото „референтно равнище“, изразено като общи първични приходи на сектор „Държавно управление“, е еквивалентно на заложеното при предварителната проверка. Целта е нивото на публичните инвестиции да продължи да съответства на финансовите ресурси на публичния сектор.

3) Новата референтна стойност ще бъде равнището на публичните разходи за периода 2000—2006 г. (2004—2006 г. за 12-те нови държави членки). Този вариант позволява на държавите членки да определят новото референтно равнище според публичните разходи през предходния програмен период. Той е насочен към проблемите на тези държави членки, които въз основа на прекомерно оптимистични икономически прогнози са били твърде амбициозни при определянето на равнището на своите публични разходи за 2007—2013 г.

Новите референтни равнища за Чешката република, Естония, Литва и Унгария са в съответствие с вариант 1. Новите референтни равнища на Обединеното кралство и Латвия са съответно съгласувани с вариант 2 и 3.

В останалите четири държави членки при преразглеждането на референтното равнище бяха взети под внимание редица допълнителни елементи. В резултат на резкия и неочакван спад на безработицата в Германия публичните разходите за водене на активна политика по заетостта в регионите за сближаване в Източна Германия намаляват по-бързо от първоначално планираното.

⁶ Член 15, параграф 4 от Регламент № 1083/2006.

Комисията прие това намаление, тъй като разходите на пазара на труда, изчислени на глава от населението, остават без промяна.

По отношение на Гърция и Португалия Комисията се увери, че новите равнища на публичните разходи, които трябва да се поддържат през 2007—2013 г., отговарят на условията, поставени от програмите за икономически реформи, договорени с Европейската комисия, Европейската централна банка и Международния валутен фонд. И в двете държави тези програми предвиждат значително намаление на публичните разходи в областите, по отношение на които се допуска подпомагане от структурните фондове, в т.ч. образование, професионално обучение, капиталови разходи и разходи на публичните дружества.

В Гърция се очаква годишните публични инвестиции да намалее от 3,1 % от БВП през 2007—2010 г. на 2,2 % за периода 2011—2013 г. В абсолютни стойности това означава годишно намаление в размер на 2,5 милиарда евро.

В Португалия се очаква годишните публични инвестиции (брuto образуване на основен капитал на сектор „Държавно управление“) да се свият от 3 % от БВП през 2007—2010 г. до 2,1 % за периода 2011—2013 г., за да бъдат спазени изискванията на програмата за икономически реформи. Това означава годишно намаление от около 1,8 милиарда евро.

Икономиката на Италия бе тежко засегната от кризата с държавния дълг в еврозоната. За да бъде спряно повишаването на съотношението на консолидирания държавен дълг, през последните години италианското правителство прие значителни по обем мерки за бюджетна консолидация. Те се състоят от планирани икономии в разходите на ведомствата и намаляване на трансферите към регионалните и местните органи на управление. Последното оказва влияние и върху разходите за основен капитал, които се очаква да намалее от 2,3 % на 1,5 % от БВП през 2007—2013 г. В резултат на това усилията за фискална консолидация сериозно засегнаха възможностите на Италия да поддържа договореното за 2007—2013 г. равнище на публични разходи.

Предварителното и новото референтно равнище са представени в таблица 2. Преразгледаният размер ще представлява новото целево равнище за проверка на спазването на принципа на допълняемостта. То ще бъде проверено впоследствие на 31 декември 2016 г.

	Средно референтно равнище 2007—2013 г.	Ново референтно равнище 2007— 2013 г.	Разлика
BE	1 128	1 128	0,0 %
BG	919	919	0,0 %
CZ	2 549	2 271	-10,9 %
DE	16 504	14 562	-11,8 %
EE	1 316	1 276	-3,0 %
GR	8 661	6 125	-29,3 %
ES	13 973	13 973	0,0 %
FR	1 815	1 815	0,0 %
IT	20 613	13 860	-32,8 %
LV	971	770	-20,7 %
LT	755	598	-20,8 %

HU	3 330	2 828	-15,1 %
MT	107	107	0,0 %
AT	139	139	0,0 %
PL	7 940	7 940	0,0 %
PT	3 946	2 637	-33,2 %
RO	4 773	4 773	0,0 %
SI	957	957	0,0 %
SK	876	876	0,0 %
UK	3 465	3 072	-11,3 %
Общо	94 765	80 624	-14,9 %

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

Новото съвкупно равнище за 2007—2013 г. (80,6 милиарда евро) е с 15 % по-ниско от установеното на етап предварителна проверка (94,8 милиарда евро). Най-големи са намаленията в Португалия (-33,2 %), Италия (-32,8 %) и Гърция (-29,3 %), следвани от Литва (-20,8 %) и Латвия (-20,7 %). Съответно брунтните разходи за освен капитал в ЕС-27, които възлизаха на 2,7 % от БВП през 2007—2010 г., се очаква да намалее до 2,3 % от БВП през 2011—2014 г., т.е. под равнището отпреди кризата.

Важно е да се отбележи обаче, че равнището на националните публични инвестиции продължава да бъде съществено в повечето региони за сближаване. Средно за периода 2007—2013 г. държавите членки инвестират годишно близо 500 EUR на глава от населението в тези региони. Годишните публични инвестиции на глава от населението остават значителни и в страните, където референтното равнище бе намалено, например 959 EUR в Източна Германия, 795 EUR в региона Mezzogiorno, 600 EUR в Гърция, 351 EUR в Португалия и 333 EUR в Латвия.

Въпреки че възстановяването на стабилността на публичните финанси чрез фискална консолидация е важно условие за поддържането на дългосрочен растеж, то ще продължи да оказва влияние върху възможностите на държавите членки да подпомагат растежа в средносрочен план и да съблюдават ангажиментите си по отношение на принципа на допълняемостта. Ето защо съществува вероятност последващата проверка за периода 2011—2013 г. да доведе до допълнителни корекции.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Принципът на допълняемостта е крайгълният камък на политиката за сближаване и гарантира нейния инвестиционен характер.

За първи път от началото на проверките на допълняемостта ЕС е изправен пред сериозна икономическа криза. Бюджетните и фискалните последици от кризата доведоха до намаляване на равнището на публичните разходи в регионите по цел „Сближаване“ на редица държави членки. Въпреки необходимостта от фискална консолидация обаче много страни направиха значителни структурни разходи на глава от населението между 2007 г. и 2010 г. Политиката за сближаване е в основата на значителен дял от публичните инвестиции в много държави членки и продължава да играе важна роля за запазване на устойчивите равнища на инвестиции, финансиращи ориентирите към растежа политики в цяла Европа.

На базата на настоящия доклад Комисията ще направи през 2016 г. последваща проверка на спазването на принципа на допълняемостта през 2007—2013 г. от страна на държавите членки. На този етап ще бъдат анализирани нивата на структурни разходи, включително през периода 2011—2013 г., характеризиращ се с фискална консолидация и коригиране на разходите в повечето държави членки. Това може да наложи допълнително преразглеждане на целевите равнища по отношение на допълняемостта.

Средносрочната проверка на допълняемостта също така разкри редица слабости в сегашната система. Резултатите на различните държави членки не са напълно съпоставими. Процесът на *ad hoc* проверка изисква значителни ресурси както от държавите членки, така и от Комисията, а системата за проверка не е съгласувана с новото икономическо управление на ЕС.

За да се справи с този проблем, Комисията предложи реформа на проверката на принципа на допълняемостта през 2014—2020 г. Целта е да се установи пряка връзка между допълняемостта и Пакта за стабилност и растеж, за да може „компромисът“ между допълняемостта и бюджетния дефицит да се представя прозрачно и публично, а системата за проверка да бъде по-опростена, по-лесно сравнима и по-малко обременяваща. Въпреки че не всички инвестиции по политиката за сближаване са изцяло обхванати (по-специално по отношение на трудовата заетост, образованието, професионалното обучение и социалното приобщаване), за тяхната проверка е най-добре да се използва информацията за публичните инвестиции (брuto образуване на основен капитал) от програмите за стабилност и конвергенция. Необходимо е предложената система да бъде въведена през следващия програмен период, за да се гарантира ефективността и добавената стойност на политиката за сближаване.