



Bruxelles, den 28.2.2013
COM(2013) 104 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Resultaterne af midtvejskontrollen af additionalitet for perioden 2007-2013

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Resultaterne af midtvejskontrollen af additionalitet for perioden 2007-2013

1. INDLEDNING

Additionalitet er et grundprincip i samhørighedspolitikken, som skal lede til merværdi. Det betyder at EU's strukturmidler komplementerer, men ikke erstatter, tilsvarende offentlige udgifter fra en medlemsstat¹. Additionalitet er overholdt, hvis det gennemsnitlige årlige nationale udgiftsniveau i faste priser for perioden 2007-2013 er mindst lige så højt, som det niveau der blev fastsat ved periodens begyndelse. Ved at komplementere nationale med europæiske investeringer sikres det, at samhørighedspolitikken har en reel effekt. Det forbliver et nøgleelement i Kommissionens forslag til samhørighedspolitikken 2014-2020, da det hjælper med til at bevare væksthæmmende investeringer.

I programmeringsperioden 2007-2013 kontrollerer Kommissionen, at additionalitet er overholdt i konvergensregionerne (herunder også udfasningsregioner) i 20 medlemsstater². Kontrollen finder sted i tre faser:

- På forhånd, når det offentlige udgiftsniveau, som skal opretholdes i konvergensregionerne i perioden 2007-2013 ("referenceniveauet"), er fastsat³
- midtvejs, når det faktiske offentlige udgiftsniveau for perioden 2007-10 er fastlagt, og referenceniveauet er taget op til revision
- efterfølgende, når det faktiske udgiftsniveau for perioden 2011-2013 er fastlagt, og overholdelsen af referenceniveauet er kontrolleret.

Denne meddelelse opsummerer resultaterne af midtvejskontrollen for perioden 2007-10. Den dækker hovedsageligt årene før samt de første år af den økonomiske og finansielle krise, hvor mange medlemsstater iværksatte finanspolitiske stimuleringer. De fleste medlemsstater er siden da gået over til finanspolitisk konsolidering, hvilket sandsynligvis vil have en betydelig effekt på offentlige investeringer og additionalitet for perioden 2011-13. Det er derfor sandsynligt, at den efterfølgende kontrol af de faktiske udgifter vil lede til yderligere tilpasninger.

Midtvejskontrollen har ført til tre hovedkonklusioner:

For det første var det samlede niveau af nationale strukturudgifter i konvergensregionerne i perioden 2007-2010 7 % højere end det niveau, der var fastsat på forhånd. Det hænger sammen med den stigning i offentlige udgifter, som der har været i visse medlemsstater. Højere-end-forventede offentlige udgifter skyldes hovedsageligt de konjunkturudlignende tiltag, nogle regeringer tog for at afdæmpe krisens virkning, eller kraftig økonomisk ekspansion i nogle lande før krisen.

¹ For definitionen af tilsvarende offentlige udgifter, se: Commission Methodological Paper giving Guidelines on the calculation of public or equivalent structural expenditure for the purpose of additionality, Working Document No. 3, December 2006.

² Se artikel 15 i forordning (EF) nr. 1083/2006. De 20 berørte medlemsstater er Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Tyskland, Estland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Østrig, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Slovakiet og Det Forenede Kongerige.

³ Se meddelelse fra Kommissionen: Rapport om forhåndskontrol af additionalitet i støtteberettigede regioner under konvergensmålet i perioden 2007-2013, KOM(2009) 112 endelig.

For det andet bad ti medlemsstater Kommissionen om at reducere deres additionalitetsreferenceniveauer for 2007-13. For de fleste var dette en konsekvens af igangværende eller planlagte finanspolitiske konsolideringer, mens det for to var en korektion af forhåndsanalysen (se afsnit 2 og 3). Kommissionen anså alle disse anmodninger for at være begrundede.

For det tredje har midtvejskontrollen vist, at der er problemer med den nuværende metode til at kontrollere additionalitet. Derfor har Kommissionen foreslået at ændre kontrolprocessen for 2014-2020, således at den bringes på linje med Unionens nye økonomiske styring⁴.

2. STRUKTURUDGIFTER I KONVERGENSREGIONER I PERIODEN 2007-2010

Fra et metodologisk synspunkt var det en svær opgave at fastsætte det offentlige udgiftsniveau for kontrollen af additionalitet i perioden 2007-2010. Det indebærer indhentning og samling af ad hoc-data for offentlige investeringer, sektor for sektor, på lokalt, regionalt og nationalt niveau. Kommissionen kontrollerede, at der var overensstemmelse med de tendenser for offentlige udgifter, som ses i Eurostat-statistikkerne, især ENS 95-regnskabssystemet og Formålsskategoriklassifikationen for offentlig forvaltning og service (COFOG), og organiserede en række bilaterale møder med medlemsstaterne for at kontrollere det rapporterede udgiftsniveau. Kommissionen har foreslået at ændre kontrolprocessen for perioden 2014-2020, som beskrevet i konklusionen, for at løse disse problemer.

Resultaterne af midtvejskontrollen er opsummeret i tabel 1, som sammenligner det attesterede niveau for gennemsnitlige årlige strukturudgifter for perioden 2007-2010, med det niveau, der var aftalt på forhånd. Trods krisen var de årlige strukturudgifter i gennemsnit 7,3 % højere end oprindeligt anslået (102 mia. EUR i stedet for 95 mia. EUR⁵). Forklaringen herpå er, at konvergensregionerne i ti medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Spanien, Frankrig, Malta, Polen, Rumænien, Slovenien og Slovakiet) havde mindst lige så høje strukturudgifter som aftalt ved forhåndskontrollen.

Seks medlemsstater (Tyskland, Estland, Letland, Portugal, Østrig og Det Forenede Kongerige) havde et beskedent underskud i forhold til deres oprindelige forpligtelser. To medlemsstater forpassede deres forhåndsforpligtelser med mere end 10 % (Litauen og Ungarn), mens to andre medlemsstater forpassede med mere end 20 % (Grækenland og Italien). Med undtagelse af Tyskland var den hurtige forværring af det makroøkonomiske klima hovedårsagen til det lavere end forventede udgiftsniveau i de andre medlemsstater.

⁴ Se http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_da.cfm

⁵ Strukturudgifterne er angivet i 2006-priser i overensstemmelse med retningslinjerne i arbejdsdokument nr. 3 fra december 2006.

Tabel 1: Forhåndsreferenceniveauer 2007-2013 og faktiske udgifter 2007-2010				
	Gennemsnitlige referenceniveau 2007-2013	Gennemsnitlige udgifter 2007- 2010		Forskel
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%
I alt	94,765	101,698		7.3%

Bemærk: Årligt gennemsnit i mio. EUR (2006-priser)

Grækenland blev hårdt ramt af krisen og har været fanget i en alvorlig recession siden udgangen af 2008. Det har ledt til to tilpasningsprogrammer og finansiel støtte fra euroområdet medlemsstater og Den Internationale Valutafond.

Grunden til de lavere offentlige udgifter i Italien var, at forhånds niveauet var for ambitiøst. Det var baseret på Fondo per le Aree Sottoutilizzate's investeringsprogram, som komplementerer EU's strukturfonde med en national søjle for regional udvikling, der hovedsageligt er målrettet Mezzogiorno. Investeringsprogrammet måtte nedjusteres betydeligt i 2008-2009, da landet havde brug for en hurtig finanspolitisk konsolidering som svar på krisen.

Den vigtigste grund til, at Spanien havde højere-end-forventede udgifter var de økonomiske redningspakker, som blev gennemført i 2009 til lokal basisinfrastruktur (omkring 7-8 mia. EUR) og bæredygtig økonomi (omkring 4-5 mia. EUR) for at bekæmpe de første effekter af krisen. Regeringen i Slovakiet vedtog tilsvarende i 2009-2010 tre hjælpepakker på omkring 1 % af BNP for at fremme beskæftigelse, stimulere F&U og støtte investeringer i energieffektivitet.

En kombination af stimulerende foranstaltninger for at udvikle menneskelige ressourcer og basisinfrastruktur ledte til højere-end-forventede strukturudgifter i Polens tilfælde. Endelig var de højere-end-forventede udgifter i Bulgarien forårsaget af en økonomisk ekspansion før krisen med en betydelig stigning i den faste bruttokapitaldannelse.

3. REVIDERING AF MÅLET FOR STRUKTURUDGIFTERNE FOR PERIODEN 2007-2013

I overensstemmelse med strukturfondsforordningen⁶, bad ti medlemsstater (Tjekkiet, Tyskland, Estland, Grækenland, Italien, Letland, Litauen, Ungarn, Polen og Det Forenede Kongerige) i løbet af midtvejskontrollen Kommissionen om et lavere offentligt udgiftsniveau for perioden 2007-2013 end det, der var aftalt på forhånd.

Kommissionen vurderede disse anmodninger og besluttede i samråd med medlemsstaterne at ændre strukturudgiftsniveauerne, så ændringerne i den økonomiske situation siden programperiodens start kunne blive taget i betragtning. Kommissionen udarbejdede følgende tre muligheder for et nyt referenceniveau for offentlige udgifter:

1) Fasthold andelen af BNP beregnet på offentlige investeringer: Ifølge denne mulighed er det nye "referenceniveau" identisk, som en andel af BNP, med det, der blev fastsat ved forhåndskontrollen. Målet er at holde de offentlige investeringer på et niveau, der stemmer overens med nationaløkonomiens størrelse (dvs. BNP). Det betyder, at en reducere af referenceniveauet er acceptabelt, hvis det er proportionalt med en nedgang i økonomisk aktivitet.

2) Hold andelen af primære offentlige indtægter konstant. En anden mulighed er at fastsætte det nye referenceniveau i forhold til de primære offentlige indtægter. Det nye "referenceniveau" er identisk med det, der blev fastsat ved forhåndskontrollen, i forhold til de samlede primære offentlige indtægter. Målet er at holde de offentlige investeringer på et niveau, der stemmer overens med den offentlige sektors ressourcer.

3) Tag de offentlige udgifter i perioden 2000-2006 (2004-2006 for de 12 nye medlemsstater) som det nye referencetal. Denne mulighed giver medlemsstaterne lov til at fastsætte det nye referenceniveau i overensstemmelse med de offentlige udgifter for den foregående programmeringsperiode. Det imødekommer bekymringerne hos de medlemsstater, der var for ambitiøse, da deres offentlige udgiftsniveauer for perioden 2007-2013 blev fastsat på baggrund af alt for optimistiske økonomiske prognoser.

De nye referenceniveauer for Tjekkiet, Estland, Litauen og Ungarn er i overensstemmelse med mulighed nr. 1). De nye referenceniveauer for Det Forenede Kongerige og Letland er i overensstemmelse med henholdsvis mulighed nr. 2) og mulighed nr. 3).

I de sidste fire medlemsstater tog revisionen af referenceniveauet adskillige yderligere elementer i betragtning. I Tyskland falder de offentlige udgifter til en aktiv arbejdsmarkedspolitik i de østtyske konvergensregioner hurtigere end oprindeligt planlagt, samtidigt med at der er et kraftigt og uventet fald i arbejdsløsheden. Kommissionen accepterede denne reducere, eftersom arbejdsmarkedsudgifterne forblev konstante pr. indbygger.

I Grækenlands og Portugals tilfælde sikrede Kommissionen sig, at de nye offentlige udgiftsniveauer, som skal overholdes for perioden 2007-2013, hænger sammen med de politiske betingelser i de økonomiske tilpasningsprogrammer, som er aftalt med Europa-Kommissionen, Den Europæiske Centralbank og Den Internationale Valutafond. I begge disse lande forventer tilpasningsprogrammerne en væsentlig reducere af de offentlige udgifter på områder, der er berettigede til

⁶ Artikel 15(4) i forordning (EF) nr. 1083/2006

strukturmiddelstøtte, herunder uddannelse, kapitaludgifter og offentlige virksomheders udgifter.

I Grækenland forventes de offentlige investeringer at falde fra 3,1 % af BNP i perioden 2007-2010 til 2,2 % om året for perioden 2011-2013. Det betyder en årlig reducereing på 2,5 mia. EUR i absolutte tal.

I Portugal forventes de offentlige investeringer (den offentlige faste bruttokapitaldannelse) at falde fra 3 % af BNP i perioden 2007-2010 til 2,1 % om året for perioden 2011-2013 for at kunne opfylde kravene fra det økonomiske tilpasningsprogram. Det betyder en årlig reducereing på omkring 1,8 mia. EUR.

Italiens økonomi er blevet hårdt ramt af euroområdet statsgælds-krise. I de sidste par år har den italienske regering vedtaget store budgetkonsoliderende foranstaltninger for at bekæmpe forværringen af den offentlige gæld. De bestod af planlagte besparelser i ministerielle udgifter og i beskæringer af overførsler til subnationale myndigheder. Sidstnævnte tiltag ramte også faste kapitaludgifter, som forventes at falde fra 2,3 % til 1,5 % af BNP i perioden 2007-2013. De finanspolitiske konsolideringstiltag resulterede dermed i, at Italiens kapacitet til at fastholde det aftalte offentlige udgiftsniveau for perioden 2007-2013, blev alvorligt påvirket.

Forhåndsreferenceniveauerne og de nye referenceniveauer er præsenteret i tabel 2. De reviderede beløb vil udgøre de nye målniveauer for kontrollen af overholdelse af additionalitet. Dette vil blive kontrolleret efterfølgende den 31. december 2016.

TABEL 2: De nye referenceniveauer afgjort på basis af artikel 15 (4)			
	Gennemsnitligt referenceniveau 2007-13	Nyt gennemsnitligt referenceniveau 2007-2013	Forskel
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%
I alt	94,765	80,624	-14.9%

Bemærk: Årligt gennemsnit i mio. EUR (2006-priser)

Det nye samlede referenceniveau for perioden 2007-2013 (80,6 mia. EUR) er 15 % lavere end det, der blev fastsat ved forhåndskontrollen (94,8 mia. EUR). Portugal (-33,2 %), Italien (-32,8 %) og Grækenland (-29,3 %) havde de største nedskæringer,

efterfulgt af Litauen (-20,8 %) og Letland (-20,7 %). Derfor forventes de faste bruttokapitaludgifter i EU27, som var på 2,7 % af BNP i perioden 2007-2010, at falde til 2,3 % af BNP for perioden 2011-2014, dvs. under niveauet før krisen.

Det er dog vigtigt at bemærke, at det nationale offentlige investeringsniveau i de fleste konvergensregioner fortsat er betydeligt. I gennemsnit investerer medlemsstaterne knap 500 EUR per indbygger om året i deres konvergensregioner for perioden 2007-2013. Årlige offentlige investeringer per indbygger er også forblevet betydelige i de lande, hvor referenceniveauet er blevet reduceret, for eksempel 959 EUR i Østtyskland, 795 i Mezzogiorno, 600 EUR i Grækenland, 351 EUR i Portugal og 333 EUR i Letland.

Genskabelsen af sunde offentlige finanser gennem finanspolitisk konsolidering er en vigtig forudsætning for vedvarende vækst på lang sigt. Men det vil blive ved med at påvirke medlemsstaternes evne til at fremme vækst på mellemlang sigt og til at overholde deres additionalitetsforpligtelser. Det er derfor sandsynligt, at den efterfølgende kontrol af perioden 2011-2013 vil lede til yderligere tilpasninger.

4. KONKLUSIONER:

Additionalitet er en hjørnesten af samhørighedspolitikken, som sikrer dens karakter af investeringspolitik.

EU står, for første gang siden additionalitetskontrollen startede, over for en alvorlig økonomisk krise. De budgetmæssige og finanspolitiske konsekvenser af krisen har ført til en nedjustering af det offentlige udgiftsniveau i konvergensregionerne i flere medlemsstater. Mange lande havde dog, trods den nødvendige finanspolitiske konsolidering, betydelige kapitalstrukturudgifter per indbygger i perioden 2007-2010. Samhørighedspolitikken udgør en betydelig andel af de offentlige investeringer i mange medlemsstater og er fortsat afgørende for at bevare vedvarende investeringsniveauer, der skal finansiere væksthæmmende politikker i hele Europa.

På basis af denne rapport vil Kommissionen i 2016 efterfølgende kontrollere, om medlemsstaterne har overholdt additionalitetsprincippet i perioden 2007-2013. På det tidspunkt vil strukturudgiftsniveauerne blive analyseret, herunder for perioden 2011-2013, som er en periode med finanspolitiske konsolideringer og udgiftstilpasninger for de fleste medlemsstater. Det vil muligvis påkræve yderligere revideringer af additionalitetsmålene.

Midtvejskontrollen af additionalitet har også påvist, at der er flere svagheder i det nuværende system. Resultaterne er ikke fuldt ud sammenlignelige for alle medlemsstater. Ad hoc-kontrolprocessen kræver betydelige ressourcer, både i medlemsstaterne og i Kommissionen, og kontrolsystemet er ikke tilpasset den nye økonomiske styring i EU.

Kommissionen har foreslået at ændre kontrolprocessen for perioden 2014-2020 for at løse disse problemer. Målet er at etablere en direkte forbindelse mellem additionalitet og stabilitets- og vækstpagten for at kunne håndtere "afvejningen" mellem additionalitet og offentlige underskud inden for gennemskuelige og offentlige rammer og at gøre kontrolsystemet simplere, mere sammenligneligt og mindre besværligt. Selv om ikke alle investeringer under samhørighedspolitikken er dækket fuldt ud (og her tænkes der specielt på beskæftigelse, uddannelse og social inklusion), er den bedste løsning at bruge oplysningerne om offentlige investeringer (fast bruttokapitaldannelse) fra stabilitets- og konvergensprogrammerne til kontrollen

heraf. Det er vigtigt, at det foreslåede system kommer på plads i den næste programmeringsperiode for at sikre effektiviteten og merværdien af samhørighedspolitikken.