

III

(Подготвителни актове)

КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

128-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА КР, 22.3.2018 Г. – 23.3.2018 Г.

Становище на Европейския комитет на регионите — Изменената ППСР и нови бюджетни инструменти за еврозоната

(2018/C 247/09)

Главен докладчик: Olga Zrihen (BE/ПЕС), член на парламента на Валония

Отправни документи: Съобщение относно нови бюджетни инструменти за стабилна еврозона в правната уредба на Съюза,

COM(2017) 822 final

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2017/825 с цел увеличаване на финансовия пакет на Програмата за подкрепа на структурните реформи и адаптиране на общата ѝ цел

COM(2017) 825 final

За сведение:

Съобщение относно по-нататъшни стъпки към завършването на европейския икономически и паричен съюз: пътна карта

COM(2017) 821 final

I. ПРЕПОРЪКИ ЗА ИЗМЕНЕНИЯ

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2017/825 с цел увеличаване на финансовия пакет на Програмата за подкрепа на структурните реформи и адаптиране на общата ѝ цел
COM(2017) 825 final

Изменение 1

Съображение 1

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>Програмата за подкрепа на структурните реформи („Програмата“) беше създадена с цел укрепване на капацитета на държавите членки за изготвяне и изпълнение на стимулиращи растежа административни и структурни реформи, включително чрез помощ за ефикасното и ефективно използване на фондове на Съюза. Подкрепата по програмата се предоставя от Комисията по искане на съответната държава членка и може да обхваща широк кръг области. Развитието на устойчиви икономии върху стабилни икономически и социални структури, които позволяват на държавите членки да поемат шокове и да се възстановяват бързо след тях, допринася за икономическото и социално сближаване. Изпълнението на институционалните, административните и поддържащите растежа структурни реформи е подходящо средство за постигането на такова развитие.</p>	<p>Програмата за подкрепа на структурните реформи („Програмата“) беше създадена с цел укрепване на капацитета на държавите членки за изготвяне и изпълнение на стимулиращи растежа административни и структурни реформи, които са важни за изпълнението на целите на Договора за ЕС и са пряко свързани с правомощията на ЕС, включително чрез помощ за ефикасното и ефективно използване на фондове на Съюза. Подкрепата по програмата се предоставя от Комисията по искане на съответната държава членка. Развитието на устойчиви икономии върху стабилни икономически и социални структури, които позволяват на държавите членки да поемат шокове и да се възстановяват бързо след тях, би трябвало да допринася за икономическото, социалното и териториалното сближаване. За успеха на програмата от съществено значение е ангажираността по места за провеждане на структурни реформи, които са от значение за ЕС, по-специално благодарение на местните и регионалните власти и социалните партньори.</p>

Изменение 2

Съображение 3

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>Укрепването на икономическото и социалното сближаване чрез засилване на структурните реформи е от решаващо значение за успешното участие в Икономическия и паричен съюз. Това е от особено значение за държавите членки, чиято валута не е евро, в подготовката им за присъединяване към еврозоната.</p>	<p>Укрепването на икономическото, социалното и териториалното сближаване чрез важни за ЕС структурни реформи е от решаващо значение за успешното участие и засиленото сближаване в Икономическия и паричен съюз. Това е от особено значение за държавите членки, чиято валута не е евро, в подготовката им за присъединяване към еврозоната.</p>

Изменение 3

Съображение 5

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>Необходимо е също така да се посочи, че действията и мерките по Програмата могат да подкрепят реформи, които да помогнат на държавите членки, желаещи да приемат еврото, да се подготвят за участието в еврозоната.</p>	

Изложение на мотивите

Излишно предвид съображение 3.

Изменение 4

Съображение 6

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>С оглед задоволяване на нарастващото търсене на подкрепа от страна на държавите членки, както и поради необходимостта от подпомагане на изпълнението на структурните реформи в държавите членки, чиято парична единица не е еврото, отпуснатите за програмата финансови средства следва да се увеличат до достатъчно високо ниво, позволяващо на Съюза да оказва подкрепата, от която се нуждаят отправилите искането държави членки.</p>	<p>С оглед задоволяване на нарастващото търсене на подкрепа от страна на държавите членки, както и поради необходимостта от подпомагане на изпълнението на важните за ЕС структурни реформи в държавите членки, чиято парична единица не е еврото, отпуснатите за програмата финансови средства следва да се увеличат, чрез използването на Инструмента за гъвкавост в съответствие с член 11 от регламента, с който се определя настоящата многогодишна финансова рамка, до достатъчно високо ниво, позволяващо на Съюза да оказва подкрепата, от която се нуждаят отправилите искането държави членки.</p>

Изменение 5

Член 1

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>„Член 4</p> <p>Обща цел</p> <p>Общата цел на Програмата е да допринесе за институционалните, административните и поддържащите растежа структурни реформи в държавите членки, като предоставя подкрепа на националните органи за мерки, насочени към реформирането и укрепването на институциите, управлението, публичната администрация и икономическите и социалните сектори в отговор на икономическите и социалните предизвикателства с цел увеличаване на сближаването, конкурентоспособността, производителността, устойчивия растеж, създаването на работни места и инвестициите, което също така ще ги подготви за участие в еврозоната, по специално в контекста на процедурите за икономическо управление, включително чрез подкрепа за ефикасното, ефективно и прозрачно използване на фондове на Съюза.“;</p>	<p>„Член 4</p> <p>Обща цел</p> <p>Общата цел на Програмата е да допринесе за институционалните, административните и поддържащите растежа структурни реформи в държавите членки, които носят европейска добавена стойност в областите на политиката, отнасящи се до споделените между Съюза и държавите членки правомощия, и които вече не са цел на програми за техническа помощ, като предоставя подкрепа на публичните органи в държавите членки за мерки, насочени към реформирането и укрепването на институциите, управлението, публичната администрация и икономическите и социалните сектори в отговор на икономическите и социалните предизвикателства с цел увеличаване на сближаването, конкурентоспособността, производителността, устойчивия растеж, създаването на работни места и инвестициите, което също така ще ги подготви за участие в еврозоната, по специално в контекста на процедурите за икономическо управление, включително чрез подкрепа за ефикасното, ефективно и прозрачно използване на фондове на Съюза.“;</p>

Изменение 6

Нов член 1, параграф 1, точка а)

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
	<p data-bbox="1011 398 1214 427">Член 5, параграф 2.</p> <p data-bbox="812 510 1412 645">Специфичните цели, определени в параграф 1, препращат към области на политиката, свързани със сближаването, конкурентоспособността, производителността, иновациите, интелигентния, устойчив и приобщаващ растеж, работните места и инвестициите, по-специално към следните области:</p> <p data-bbox="812 728 1412 786">а) управление на публичните финанси и активи, бюджетен процес, управление на дълга и управление на приходите;</p> <p data-bbox="812 869 1412 1055">б) институционална реформа и ефективна и ориентирана към услугите публична администрация, включително по целесъобразност чрез опростяване на правилата, ефективно прилагане на принципите на правовата държава, реформа на съдебната система и засилване на борбата срещу измамите, корупцията и изпирането на пари;</p> <p data-bbox="812 1137 1412 1301">в) бизнес среда (включително за МСП), реиндустриализация, развитие на частния сектор, инвестиции, публично участие в предприятията, процеси на приватизация, търговия и преки чуждестранни инвестиции, конкуренция и обществени поръчки, устойчиво секторно развитие и подкрепа за иновациите и цифровизацията;</p> <p data-bbox="812 1384 1412 1570">г) образование и обучение; политики за пазара на труда, включително социален диалог за създаването на работни места; борба срещу бедността и насърчаване на социално приобщаване; системи за социална сигурност и социално подпомагане; системи за общественото здраве и здравеопазването; както и политики за сближаването, убежището, миграцията и границите;</p> <p data-bbox="812 1653 1412 1794">д) политики за извършване на действия в областта на климата, насърчаване на енергийната ефективност и постигане на енергийна диверсификация, както и за селскостопанския сектор, рибарството и устойчивото развитие на селските райони;</p> <p data-bbox="812 1877 1412 2063">е) политики в областта на финансовия сектор, включително насърчаване на финансова грамотност, финансова стабилност, достъп до финансиране и кредитиране за реалната икономика; изготвянето, предоставянето и мониторингът на качеството на данните и статистическата информация; както и политики за борба с отклонението от данъчно облагане.</p>

II. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

Относно изменението на Регламента за ППСР за периода 2018—2020 г.

1. одобрява принципа на тази програма за подкрепа, която има за цел да предоставя — на доброволни начала и при поискване — техническа помощ във връзка със структурните реформи в държавите членки. Според КР обаче обхватът на тези структурни реформи, които могат да получават подкрепа от страна на ЕС, би трябвало да бъде ограничен до стратегически области, които имат отношение към постигането на целите на Договора за ЕС и са пряко свързани с правомощията на ЕС. КР отхвърля всяко предложение за финансиране на неконкретизирани структурни реформи в държавите членки, които не са били подложени на предварителна оценка за европейска добавена стойност и които не са пряко свързани с правомощията на ЕС, заложиени в Договора. В този контекст препраща към своята резолюция от 1 февруари 2018 г., в която се отхвърля предложението на Комисията за регламент за изменение на Регламента за общоприложимите разпоредби (ЕС) № 1303/2013 от 6 декември 2017 г. ⁽¹⁾;
2. изразява съгласие с Комисията, че една от основните цели на програмата за подкрепа би трябвало да бъде да се подобрият административният капацитет на националните, регионалните и местните равнища на управление в отпадалите искането държави членки; подчертава значението на многостепенното управление и ориентирания към местните условия подход при определянето и изпълнението на реформите;
3. призовава за единен набор от насоки, които да обхващат всички финансирани от ЕС инструменти за подобряване на административните структури и да позволяват ефективна координация с наличните програми за техническа помощ на равнището на ЕС и на държавите членки — бенефициери, както беше поискано и от Европейската сметна палата (ЕСП);
4. изразява съжаление, че Комисията не предостави количествени и качествени доказателства за ефективността на програмата; подчертава, че като програма за техническа помощ ППСР би трябвало да стане постоянна след 2020 г. само ако получи положителна оценка за резултатите си за периода 2017—2020 г.;
5. подчертава, че, предвид действащото във всяка държава членка разделение на властите и компетенциите, както и специфичните за всяка държава препоръки, които често са насочени към местните и регионалните власти, програмата трябва да бъде достъпна за местните и регионалните власти;
6. изразява задоволство, че Комисията предлага да увеличи бюджета на изменената ППСР, като използва Инструмента за гъвкавост, в съответствие с член 11 от регламента за настоящата многогодишна финансова рамка;

Относно ангажираността и финансирането на структурните реформи, които са от значение за ЕС

7. подчертава, че в държавите членки съществуват много пречки пред правилното планиране и изпълнение на структурните реформи, които са от значение за ЕС, като липса на ангажираност, сложност на реформите от политическа и институционална гледна точка, евентуално отрицателно въздействие върху социални групи и територии, липса на фискални възможности за поемане на разходите за реформи, недостатъчен административен и институционален капацитет и липса на координация между различните равнища на управление. Като цяло ангажираността на национално равнище за прилагане на специфичните за всяка държава препоръки все още се счита за недостатъчна и това се дължи отчасти на липсата на пълноценно участие на местните и регионалните власти в този процес като партньори;
8. подчертава, че като предоставят безплатно техническо съдействие на местните и регионалните власти във връзка с тълкуването и използването на фондовете на ЕС, центровете за знания изпълняват важна роля за гарантиране на ефективното прилагане на правилата и усвояване на фондовете; призовава държавите членки, които не разполагат с такива центрове за знания, да обмислят създаването им с оглед на улесняването на ефективното използване на новия бюджетен инструмент;
9. изтъква, че докато някои специфични за всяка държава препоръки са наложени от Пакта за стабилност и растеж (ПСР) и процедурите при макроикономически дисбаланси (ПМД), други са от политическо значение, но не са правно обвързващи; отбелязва, че нито заплахата от санкции съгласно ПСР и ПМД, нито политическият риск осигуриха задоволително

⁽¹⁾ COM(2017) 826 final.

изпълнение на специфичните за всяка държава препоръки и по-голяма ангажираност с реформите; призовава за по-широко застъпен подход „отдолу нагоре“ посредством участието на местните и регионалните власти, с цел да се засили ангажираността им;

10. отбелязва, че макар координацията на икономическите политики в ЕС да е с неоспоримо значение, трябва да се уточни дали за финансовите стимули и ангажиментите, предвидени за някои реформи в държавите членки, действително съществува съответното правно основание в Договора за функционирането на Европейския съюз; освен това поставя под въпрос проекта, предвиждащ заделяне на значителни финансови ресурси за инструмент за предоставяне на помощ на чисто доброволна основа на базата на непрозрачна система за подбор и утвърждаване на исканията, което би създавало проблеми от гледна точка на тематичния приоритет, на бюджетното планиране и на справедливия териториален баланс;

11. настоява също така, че с оглед на настоящото разделение на правомощията много структурни реформи, които са от значение за ЕС, засягат области на споделена компетентност на националните и поднационалните равнища на управление. Следователно, за да се избегнат нарушения на принципите на субсидиарност и пропорционалност, е необходимо държавите членки да включват своите регионални и местни власти като постоянни партньори в проектирането и осъществяването на структурните реформи;

12. поради това изразява съжаление, че Комисията предлага ангажиментите за реформа и финансовите стимули да бъдат договаряни двустранно между нея и националните правителства и осъществявани в контекста на европейския семестър, без да се предвижда официалното участие на регионалното или местното равнище в зависимост от вътрешното разпределение на правомощията в държавата членка. Всъщност съществува реална опасност предложеният подход да доведе до поставяне под въпрос на това разпределение на правомощията и до нарушаване на принципа на субсидиарност или на местна или регионална автономия, както са определени в съответните харти на Съвета на Европа. Документът за размисъл относно „задълбочаването на ИПС“, публикуван от Комисията през май 2017 г., се отнася например за предложенията за договаряне на задължителни стандарти за измерване на качеството на публичните разходи. В европейския семестър би могло да бъде заложено наблюдение на тези стандарти чрез съществуващите набори от показатели. Обвързването на достъпа до фондовете на ЕС с условието за постигане на определено равнище на тези стандарти би довело до налагане от страна на ЕС на неговия подход и насока на политиката в области, в които споделя правомощия с по-ниските равнища на управление, което би нарушило принципа на субсидиарност;

13. освен това изразява съжаление, че критериите за оценка на изпълнението на ангажиментите за реформа и задействането на плащания се определят и управляват само от Комисията, без участието на органите на държавата членка; отбелязва, че в предложението липса прозрачност относно критериите за оценка и че подобни критерии не могат да бъдат извлечени от специфичните за всяка държава препоръки, които като цяло се формулират без общи и междинни цели и разпоредби за систематичен контрол; не на последно място смята, че финансовите стимули на ЕС не бива да се възприемат като воля за заобикаляне на демократичните процеси на европейско или национално равнище или като финансово изнудване;

14. изразява съжаление, че Комисията не предоставя никакво основание и индикация по какъв начин предложените финансови стимули би трябвало да бъдат определяни количествено, като същевременно признава, че количествените изражения на краткосрочните разходи за реформи е твърде вероятно да се различават значително, в зависимост от това дали в тях са включени само административните разходи (планиране, прилагане и изграждане на капацитет) или и социалните разходи;

15. подчертава, че ангажиментите за реформа би трябвало да се основават на реалистична оценка на предизвикателствата за институционалния и административния капацитет на съответните публични органи и би трябвало да включват подходящи стратегии за подобряване на административните структури. Трябва да се вземат под внимание неравностойните условия, които съществуват между държавите — членки на ЕС, и регионите по отношение на административните структури, открити и в анализа на КР на специфичните за всяка държава препоръки от териториална гледна точка;

16. отбелязва, че други политики на ЕС спомагат за насърчаването на структурните реформи, като например ЕСИ фондовете, които спомагат чрез предварителни условия, доколкото те се отнасят до изпълнението на законодателството на ЕС, за подобряването на административните структури и, посредством тематична концентрация, за извършването на реформите, които попадат в обхвата на стратегията „Европа 2020“; затова подчертава, че е от първостепенна необходимост да се предвиди политическа рамка, която да последва стратегията „Европа 2020“, така че тематичната концентрация да е възможна и в следващия програмен период; подчертава, че новата рамка трябва да се основава на нова териториална визия, която да актуализира перспективата за развитие на територията на ЕС от 1999 г. ⁽²⁾;

⁽²⁾ CdR 4285/2015

17. също така настоява, че за да се запази връзката между структурните реформи, които са от значение за ЕС, и политиката на сближаване, още по-важно ще бъде европейският семестър да се демократизира на европейско равнище и да бъде допълнен от Кодекс на поведение, в който се определят стандарти за участието на местните и регионалните власти, така че да се повиши ефективността и ангажираността с процеса⁽³⁾; подчертава, че принципите на субсидиарност, пропорционалност, партньорство и многостепенно управление би трябвало да бъдат общата основа на политиката на сближаване и други политики, подкрепящи структурните реформи;

18. отново отправя своето искане финансирането на новите бюджетни инструменти на ИПС да не бъде за сметка на частните инвестиции и други схеми за публично финансиране, например финансирането на политиката на сближаване от ЕС;

19. смята, че предложението за финансови стимули за структурни реформи, както то е представено в съобщението, не е достатъчно като основа за разработването на необходимите законодателни предложения; изразява съжаление, че Комисията не е извършила оценка на въздействието, нито се е консултирала със заинтересованите страни преди неговото публикуване;

20. изразява съжаление, че предложението за пилотна фаза в периода 2018—2020 г. за механизма за осъществяване на реформи и свързаните с това промени в регламента за ППСР и в Регламента за общоприложимите разпоредби не е съгласувано с обявеното публикуване на предложението за новата МФР през май 2018 г.;

21. затова предлага при разработването на инструмент за финансова подкрепа за структурните реформи да бъдат взети предвид **следните принципи**:

- бюджетната подкрепа за структурни реформи за насърчаване на икономическото, социалното и териториалното сближаване, която попада в обхвата на политиката на сближаване, следва да бъде предоставяна чрез бъдещите програми по ЕСИФ, като същевременно се спазват принципите на субсидиарност, партньорство и многостепенно управление, вместо да се създава отделна програма за финансиране;
- делът на политиката на сближаване в рамките на следващата МФР трябва да остане на настоящото равнище, за да се гарантира ефективността на тази политика, и трябва да се избягва евентуалното използване на ресурси от ЕСИФ за финансиране на структурни реформи;
- финансирането от страна на ЕС на структурни реформи, което е извън обхвата на политиката на сближаване, би трябвало да се подпомага чрез предоставянето на заеми вместо на безвъзмездни средства;
- начинът, по който се дефинират структурните реформи и се вземат решения във връзка с тях, трябва да бъде преразгледан, като местните и регионалните власти се включат в европейския семестър. Това ще даде възможност да се добави „териториално измерение“ към европейския семестър, ще спомогне за отчитането на териториалното многообразие в Европа, ще гарантира пълноценното участие на местните и регионалните власти в националните програми за реформи и ще допринесе за зачитането на разпределението на правомощията в ЕС;
- всяко предложение за финансиране от страна на ЕС за структурни реформи трябва да включва предварителна оценка на въздействието и консултация със заинтересованите страни и би трябвало да включва разпоредби за средносрочна оценка;

Бюджетни инструменти за държавите членки, които желаят да се присъединят към еврозоната, и за банковия съюз

22. отбелязва, че устойчивите икономически структури и високата степен на устойчива конвергенция са предварителни условия за влизане в еврозоната; приветства предложението да се създаде механизъм за сближаване в подкрепа на държавите членки, които се ангажират с постигането на тази цел; приканва Комисията да уточни съответните роли на механизма за сближаване, ППСР, ЕСИ фондовете и Кохезионния фонд;

⁽³⁾ CdR 5386/2016

23. отново заявява своята подкрепа за завършването на банковия съюз; отбелязва, че държавите членки все още не са се договорили относно фискален предпазен механизъм, който да се прилага в случай че Единният фонд за реструктуриране се окаже недостатъчен; приветства предложението на Комисията да създаде кредитна линия или гаранции в бъдещия Европейски валутен фонд;

Стабилизиращ механизъм за защита на инвестициите от големи асиметрични сътресения

24. отново изтъква, че различията в бизнес циклите на държавите — членки от еврозоната, които са свързани със структурни фактори, би трябвало да бъдат намалени чрез създаването на инструмент на ЕС за справяне с асиметричните сътресения; изразява съгласие с Комисията относно критериите, които стабилизиращата функция трябва да изпълни;

25. отново изразява своя възглед, че за да бъде ефикасна, всяка потенциална подкрепа не бива да се припокрива със съществуващите инструменти, като например европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) и Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ), а да ги допълва;

26. изразява съгласие с Комисията, че фискалният капацитет би трябвало да бъде достатъчно голям, за да бъде ефективен; припомня, че се противопоставя на идеята фискалният капацитет за еврозоната да бъде бюджетен ред в бюджета на ЕС, докато таванът на собствените ресурси остава на настоящото равнище от 1,23 % от БНД на ЕС, за да се избегне рискът финансирането на ЕСИФ и други политики на ЕС да отиде на втори план („crowding out“);

27. подчертава, че стабилизиращата функция, която предпазва равнищата на публичните инвестиции в трудни времена от асиметрични сътресения, е от изключително значение за местните и регионалните власти; вярва, че предложената европейска схема за защита на инвестициите би могла да бъде първа стъпка към подобна стабилизираща функция;

28. набляга на значението на „стабилизиращата функция“ на политиката на сближаване, която в съчетание с елементи на гъвкавост като увеличение на процентите на съфинансиране от страна на ЕС и модулиране на предварителното финансиране, изигра важна роля по време на финансовата криза за защитата на публичните инвестиции в региони, засегнати от асиметрични икономически сътресения;

29. отбелязва, че предложената европейска схема за защита на инвестициите ще започне със заеми, относително малък дял на безвъзмездните средства и механизъм за застраховане въз основа на доброволни вноски на държавите членки; подчертава, че схемата може да се окаже не особено полезна за държави членки със слаби фискални възможности за маневриране, които може да бъдат затруднени да вземат заеми във време на криза;

30. призовава Комисията да разработи схеми за стабилизиране въз основа на безвъзмездни средства или застраховане, като например „фонд за черни дни“;

31. очаква с нетърпение обявените платформи за национални инвестиции, в които роля ще играят местните и регионалните власти, които ще използват своя опит с ЕСИ фондовете и ЕФСИ.

Брюксел, 22 март 2018 г.

Председател
на Европейския комитет на регионите
Karl-Heinz LAMBERTZ