

Становище на Европейския комитет на регионите — Преглед на икономическото управление

(2021/C 37/05)

Докладчик:	Elio DI RUPO (BE/ПЕС), министър-председател на Валония
Отправен документ:	Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Преглед на икономическото управление COM(2020) 55 final

ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

1. приветства представеното от Европейската комисия на 5 февруари т.г. съобщение относно „Преглед на икономическото управление“ и заявената в него воля от страна на Комисията за реформиране на икономическите и бюджетни правила;
2. приветства също факта, че на 20 март Европейската комисия представи предложението си за използване — за първи път в историята на еврозоната — на общата клауза за дерогация, която вече е предвидена в настоящия Пакт за стабилност и растеж (ПСР), за укрепване на спешните бюджетни мерки в отговор на пандемията от COVID-19;
3. счита, че тази клауза за дерогация трябва да продължи да се прилага, докато се изяснят напълно финансовите и бюджетните последици от кризата с COVID-19, както по отношение на дефицита, така и на дълговете на държавите членки. Същата логика следва да се прилага и по отношение на евентуалното постепенно отпадане на временната рамка за мерките за държавна помощ на европейско равнище, което може да бъде планирано само при наличие на стабилизирани макроикономически контекст и след обсъждане между Европейската комисия, Съвета на министрите и Европейския парламент;
4. подчертава освен това, че според Световната здравна организация пандемията може и да продължи през следващите две години и че финализирането на ефикасни ваксини или лекарства изглежда вероятно възможно едва през 2021 г.;
5. отбелязва, че към социално-икономическото въздействие на пандемията от COVID-19 се добавят и радикалните икономически и финансови промени след последната реформа на ПСР през 2013 г.: лихвените проценти са на исторически ниско равнище и реалната стойност на публичния дълг е отрицателна в много държави, докато в началото на десетилетието осреднената стойност за еврозоната възлизаше на приблизително 3 %;
6. счита във връзка с това, че Комисията следва да извърши нов цялостен и задълбочен преглед на положението във всяка държава членка и да преразгледа проекта за „преглед на икономическото управление“;
7. подчертава, че европейската рамка за икономическо управление оказва значително въздействие върху всички равнища на управление, и по-специално върху местните и регионалните органи на управление, които са отговорни за почти една трета от публичните разходи и за повече от половината от публичните инвестиции в ЕС като цяло, с големи различия между държавите членки⁽¹⁾;
8. счита, че Пактът за стабилност и растеж и другите елементи на настоящата европейска рамка за икономическо управление понастоящем имат четири основни недостатъка: i) проциклични ефекти: държава членка в рецесия може да бъде принудена да намали разходите си, при риск от по-нататъшно задълбочаване на рецесията, въпреки икономическата гъвкавост, посочена в тълкувателното съобщение от 2015 г.⁽²⁾, която е недостатъчна. Тази процикличност беше усетена в особена степен върху публичните инвестиции, които много често играеха роля на променлива величина на политиките за строги икономии; ii) сложност: множество цели, гъвкавост, изключения, дерогационни клаузи и разлики в ситуации, които трябва да бъдат отчетени, доведоха до прекалено сложна и техническа рамка, която се основава на показатели, които не се наблюдават пряко, като структурния дефицит и разликата между фактическия и потенциалния БВП; iii) липса на ефикасност: въпреки че прекомерните дефицити бяха почти изчезнали през 2018 г., развитието на равнището на дълга беше много

⁽¹⁾ По данни от 2018 г., Евростат, код на данните: TEC00023 и TEC00022.

⁽²⁾ Европейска комисия (2015 г.) — Съобщение: „Пълноценно използване на гъвкавостта, заложена в действащите разпоредби на Пакта за стабилност и растеж“. Отн.: COM(2015) 12 final.

по-малко благоприятно, дори преди фискалното въздействие на кризата с коронавируса през 2020 г. Броят на държавите членки, които надвишават границата от 60 %, се е увеличил от 9 през 2008 г. на 14 през 2018 г.⁽³⁾. Прилагането на финансови санкции не е надеждно, доколкото би имало обратен ефект; iv) липса на прозрачност и легитимност: сложността и техническият характер на рамката за икономическо управление я правят непрозрачна. Нито Европейският парламент, нито местните и регионалните правителства, нито гражданското общество и другите заинтересовани страни са наистина ангажирани с нея. Освен това настоящата рамка не установява взаимовръзка между съответните отговорности на равнищата на управление при прилагането на ПСР и признава единствено националната колективна отговорност, независимо от ефективното бюджетно управление на различните равнища. Тези структурни недостатъци на съществуващата рамка, свързани с нейните нежелани ефекти и липсата ѝ на ефикасност, сериозно нарушиха легитимността ѝ, особено в държавите членки, които бяха най-силно засегнати от кризата в еврозоната и обвързани с мерки за кръстосано спазване, като по този начин се подхранва отхвърлянето на ЕС и изпадането към политически крайности;

9. посочва, в съответствие със заключенията на Комисията от съобщението, че реформите, въведени с пакета от шест и с пакета от два законодателни акта, доведоха до по-тясна координация на бюджетните политики в еврозоната. Укрепената рамка за наблюдение позволи на държавите членки да консолидират бюджетните си структури, въпреки че Съюзът и преди избухването на пандемията от COVID-19 продължаваше да страда от много силни териториални и социални различия;

10. приветства успеха на социалните облигации, емитирани от Комисията на 17 октомври 2020 г. с цел финансиране на временна подкрепа на стойност 100 милиарда евро за смекчаване на рисковете от безработица в случай на извънредна ситуация (SURE). Тази подкрепа може да се ползва до 31 декември 2022 г. под формата на заеми за държавите членки, които трябва да мобилизират значителни финансови средства за справяне с отрицателните икономически и социални последици от пандемията от коронавирус на своята територия. КР счита, че ако програмата SURE има трайно положително въздействие, тя би могла да проправи пътя за създаването на европейска пресастрахователна схема при безработица;

Показатели

11. настоява, че националните, регионалните и местните правителства, както и гражданите, следва да могат ясно да разберат правилата, които трябва да се прилагат. За тази цел приложимите правила трябва да се основават на показатели, които са пряко проверими и включват антициклично стабилизиране, без циклични колебания;

12. счита освен това, че икономическото управление трябва да се основава на баланса между показателите, свързани с бюджетната дисциплина, и небюджетните показатели. Счита във връзка с това, че в съответствие с процедурата при макроикономически дисбаланси (ПМД), която включва по-разнообразни показатели, в т.ч. процента на безработица, реформираното икономическо управление трябва да отчита все по-голямата нужда от инвестиции и публични разходи⁽⁴⁾, които да подпомогнат прехода в ключовите сектори на здравеопазването, прехраната, транспорта, цифровите технологии и енергетиката, включително подобряването на енергийната ефективност на сградите. Част от тези средства ще трябва да бъдат поети от националните бюджети в допълнение към частното и европейското финансиране. Към това се добавя натискът върху публичните финанси за адаптиране на икономиката към изменението на климата или за компенсиране на социалното въздействие от увеличаването на данъците върху въглеродните емисии;

13. споделя критичното отношение към използването на показателя „условен продукт“, т.е. „производственият“ потенциал, който може да бъде постигнат, като се използват пълноценно запасите от производствен капитал и предлагането на работа, без да се създава инфлационен натиск. Тази концепция на практика не отчита нито енергията като производствен фактор, в т.ч. риска от ускорено остаряване на производствения капитал поради ограничения, свързани с използването на енергия от въглеродни източници, нито физическите ограничения за развитието на човешките дейности;

14. призовава също за възстановяване на баланса към по-добро отчитане на приходите. Намалването на разходите в социалния, образователния и здравния сектор често се смята за най-лесния начин за намаляване на дълга в краткосрочен план. При все това координираните данъчни политики и мерки срещу данъчните измами могат значително да облекчат публичните бюджети. Въпреки това годишните загуби в резултат единствено на отклонението от облагане с ДДС възлизат на 147 млрд. евро⁽⁵⁾, докато през 2018 г. общата сума на дефицитите на всички държави — членки на ЕС, беше 109 млрд. евро;

15. подчертава необходимостта от по-добра координация на икономическите политики на държавите членки с цел намаляване на цикличните несъответствия. По същата причина подкрепя и намерението на Комисията да възстанови баланса между държавите членки по отношение на излишъците и дефицитите. Държавите членки с излишъци по текущата сметка следва да водят по-голяма степен експанзионистични данъчни политики за стимулиране на вътрешното търсене, докато държавите членки със структурни дисбаланси, дължащи се на ниските равнища на производителност и конкурентоспособност, следва да увеличат инвестициите, за да модернизират производствените си дейности; Всички държави членки трябва да увеличат и инвестициите в обучение, научноизследователска и развойна дейност, които на този етап са все още недостатъчни за гарантиране на конкурентоспособността на европейската икономика;

⁽³⁾ Евростат, код на данните: TEINA225.

⁽⁴⁾ Според оценки на Европейската комисия са необходими 260 милиарда евро годишно (около 1,7 % от БВП на ЕС).

⁽⁵⁾ COM(2019) 8 final относно „Към по-ефективен и демократичен процес на вземане на решения в данъчната политика на ЕС“, стр. 4.

16. предлага отново ПМД да бъде разширена и да включи допълнителни показатели, свързани с регионалните различия; счита, че тя би могла да вземе предвид в по-голяма степен напредъка, постигнат в изпълнението на 17-те цели за устойчиво развитие (ЦУР) на ООН, които обхващат не само опазването на околната среда, но и социалните, икономическите и управленските критерии;

Публични инвестиции и златно правило

17. счита, че европейската рамка за икономическо управление е отчасти отговорна за силния спад на публичните инвестиции, който беше наблюдаван в резултат на кризата в еврозоната, тъй като не отчита в достатъчна степен разликата между текущи и инвестиционни разходи. Между 2009 г. и 2018 г. публичните инвестиции в ЕС като цяло намаляха с 20 % от БВП. Инвестициите на местните и регионалните власти са намалели с близо 25 % и с 40 % или повече в няколко държави членки сред най-силно засегнатите от кризата ⁽⁶⁾;

18. припомня, че Европейският фискален съвет установи, че държавите с високо равнище на публични инвестиции са били склонни значително да ги намалят по време на процедурата при прекомерен дефицит (ППД) ⁽⁷⁾, и че самата Комисия отбеляза, че бюджетната рамка не е попречила на намаляването на инвестициите, нито е направила публичните финанси по-благоприятни за растежа, както и че нито „клаузата за инвестиции“ на ПСР, нито разпоредбата на договора, съгласно която Комисията трябва да взема предвид дали бюджетният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи [...], за да прецени дали са налице или не условията за започване на процедура за прекомерен дефицит (член 126, параграф 3 от ДФЕС), изглежда са оказали значително въздействие ⁽⁸⁾;

19. подчертава, че в становището си относно тълкувателното съобщение от 2015 г. по темата ⁽⁹⁾ КР вече прие, че съществуващата гъвкавост в рамките на ПСР е твърде рестриктивна и ограничена, за да има реални благоприятни ефекти върху публичните инвестиции;

20. счита, че целенасочените и висококачествени публични инвестиции, които се основават на оценка на териториалното въздействие и задълбочен икономически анализ по отношение на разходите и ползите от публичните разходи, трябва да са антициклични, за да са от полза за бъдещите поколения. В настоящия контекст на извънредни нужди от публични разходи възпирането на финансирането на публични инвестиции заради дефицит може да създаде стимул за недостатъчни инвестиции в ущърб на бъдещите поколения;

21. припомня, че КР многократно е призовавал публичните разходи на държавите членки и местните и регионалните власти в рамките на съфинансирането по структурните и инвестиционните фондове, да не се разглеждат като структурни, публични или приравнени към тях разходи, както са дефинирани в ПСР. Всъщност тези разходи по определение са инвестиции от общ европейски интерес с доказан ефект на лоста, изразен в устойчив растеж;

22. счита, че установяването на „златно правило за публичните инвестиции“ в европейската рамка за икономическо управление би могло да бъде полезен инструмент за премахване на отрицателните последици от настоящите бюджетни правила, като в крайна сметка се изключат нетните публични инвестиции от изчисляването на дефицита в рамките на ПСР, което не само ще ги защити по време на криза, но и ще възпре със санкции недостатъчното инвестиране (отрицателни нетни публични инвестиции), от което са засегнати някои държави членки. Тази мярка би могла да се прилага приоритетно за публичните инвестиции в проекти, насочени към насърчване на прехода към устойчиво от екологична, икономическа и социална гледна точка общество, както е посочено в целите за устойчиво развитие и в Зеления пакт, тъй като тези инвестиции са признати като особено важни не само за възстановяването от кризата с COVID-19, но и за гарантиране на просперитета и качеството на живот на бъдещите поколения. Освен това се обявява за инвестиции в човешки капитал и умения, за да се улесни преходът към неутрална по отношение на климата, ресурсно ефективна и конкурентоспособна икономика, която е подготвена за цифровата ера;

23. призовава Комисията, след като преформулира предложенията си, вземайки предвид икономическите и бюджетните шети, причинени от COVID-19, да представи бяла книга за преразглеждане на икономическото управление въз основа на евентуалното създаване на такова „златно правило“. В своята оценка Комисията следва да разгледа и други инструменти, като например правило за разходите ⁽¹⁰⁾, което въз основа на тенденцията за икономически растеж и равнището на задължнялост налага ограничение на годишния растеж на общите правителствени разходи и което може да служи за запазване на общественото доверие чрез увеличаване на прозрачността, намаляване на административната тежест и постигане на баланс между бюджетната дисциплина и запазване на достатъчен капацитет за публични инвестиции.

⁽⁶⁾ Евростат, код на данните: TEC00022.

⁽⁷⁾ Европейски фискален съвет (2019 г.) — *Assessment of the EU fiscal rules with a focus on the six-pack and two-pack legislation* (Оценка на фискалните правила на ЕС с акцент върху пакета от шест и пакета от два законодателни акта), стр. 76.

⁽⁸⁾ COM(2020) 55 final, стр. 10.

⁽⁹⁾ Становище на КР (2015 г.) относно „Пълноценно използване на гъвкавостта, заложена в действащите разпоредби на Пакта за стабилност и растеж“, докладчик: Olga Zrihen (ВЕ/ПЕС), прието на 9 юли 2015 г. (ОВ С 313, 22.9.2015 г., стр. 22).

⁽¹⁰⁾ Ползи и недостатъци на „правило за разходите“, както и на „златно правило“ във фискалната рамка на ЕС. Проучване на Европейския парламент [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/645732/IPOL_STU\(2020\)645732_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/645732/IPOL_STU(2020)645732_EN.pdf).

Европейски семестър

24. припомня, че икономическото управление, което се прилага на практика чрез координационния цикъл на европейския семестър, страда от липса на ефективност при изпълнението на реформите. Подчертава също така, че обхватът на реформите в рамките на европейския семестър никога не е бил определен в европейски правни текстове, по-специално с оглед на тяхното значение и добавена стойност на европейско равнище. Счита, че тази липса на определение ограничава възможното взаимодействие между реформите, предприети на национално равнище, и общностните политики (законодателство и финансови програми) и създава проблеми с оглед на принципа на субсидиарност. Изразява съгласие с Европейската комисия, че в бъдеще трябва да се акцентира повече на екологичното измерение на социалните, икономическите, бюджетните политики и политиките в областта на заетостта на държавите членки, в съответствие с Европейския зелен пакт;

25. заявява отново, че една от основните причини за тази ниска ефективност е недостатъчното участие на местните и регионалните власти като партньори в разработването и изпълнението на реформите, въпреки че 36 % от всички специфични за всяка държава препоръки са пряко насочени към местните и регионалните власти, а 83 % от тях имат местно или регионално измерение ⁽¹¹⁾;

26. изразява убеждение, че предложението му за кодекс на поведение за участието на местните и регионалните власти в европейския семестър ⁽¹²⁾ все още може да коригира тази липса на ефективност, като отчита в по-голяма степен местните и регионалните реалности и че неговото прилагане продължава да бъде необходимо, особено като се има предвид, че от 2019 г. насам европейският семестър предостави насоки за политиката на сближаване, чието управление се споделя между всички равнища на управление;

27. приканва Европейската комисия да насърчава обсъждания относно административния капацитет и фискалната децентрализация в държавите членки с цел, при надлежно спазване на конституциите на държавите членки и принципа на субсидиарност, да се проверява дали задачите, възложени на местните и регионалните власти, са съобразени с човешките, техническите и финансовите ресурси, с които разполагат;

Прозрачност и демократична легитимност

28. счита, че демократичната легитимност на европейската система за икономическо управление е твърде слаба и че така е застрашено не само икономическото управление, но и европейския проект като цяло;

29. приветства включването на опазването на климата в европейския семестър и очаква по този начин да се осигури както ясно наблюдение, така и оценка на ефективността на мерките за опазване на климата, така че националният напредък във връзка с изпълнението на целите на семестъра да стане по-осезаем;

30. привлича вниманието на Комисията и съзакондателите върху факта, че по-ефективното участие на местните и регионалните власти в европейския семестър чрез кодекс за поведение също би довело до по-добра представителност на решенията и до по-добра легитимност на семестъра, а оттам и на цялостно икономическо управление;

31. подкрепя извършването на реформа на Еврогрупата, чийто статут трябва да бъде официализиран и актуализиран в посока пълноценно упражняване на председателството, по-силно задължение за отчетност пред Европейския парламент и по-голяма прозрачност на дейността ѝ, като се започне с публикуването на подробни протоколи;

32. припомня в контекста на Конференцията относно бъдещето на ЕС своето убеждение, че проблемът с липсата на демократична легитимност, която засяга ЕС и неговото икономическо управление по-специално, може да бъде решен само ако европейските граждани са убедени, че са решени всички техни основни проблеми. Социалните стандарти, заетостта, опазването на околната среда и аспектите на устойчивостта в съответствие с ЦУР на ООН или борбата с неравенствата не могат да се считат за второстепенни спрямо макроикономическите и бюджетните императиви. Поради това КР счита, че Конференцията за бъдещето на ЕС трябва да може да обсъжда промени в икономическото управление, залегнали в Договора за функционирането на Европейския съюз;

33. счита, че работата по разрешаване на трудностите в еврозоната трябва да продължи чрез възстановяване на стабилността на публичните финанси, създаване на стабилна банкова система, постигане на напредък към фискален съюз и стимулиране на устойчивия икономически растеж;

⁽¹¹⁾ Становище на КР относно *Териториален анализ на специфичните за всяка държава препоръки за 2018 г.*

⁽¹²⁾ Становище на КР относно *„Усъвършенстване на управлението на европейския семестър: Кодекс на поведение за участието на местните и регионалните власти“* — докладчик: Rob Jonkman (NL/EKP), прието на 11 май 2017 г. (ОВ С 306, 15.9.2017 г., стр. 24).

Икономическото управление и кризата с коронавируса

34. подчертава, че местните и регионалните власти са в челните редици на борбата с пандемията от COVID-19, която сериозно засяга Европа, предвид важните им отговорности по отношение на здравеопазването, социалната закрила и икономическата подкрепа. В Италия и Испания, две от най-засегнатите държави членки, местните и регионалните власти са отговорни за над 90 % от разходите за здравеопазване⁽¹³⁾. Въпреки че при много разходни позиции се наблюдава значително увеличение, приходите на местните и регионалните власти намаляват и са силно засегнати от безпрецедентното забавяне на икономическата активност. Това оказва значително въздействие върху бюджетния баланс на градовете и регионите и в резултат от това върху бюджетния баланс на държавите членки;
35. припомня, че в много държави членки местните и регионалните власти подлежат на строги национални бюджетни правила, ограничаващи увеличаването на техните разходи. Тези правила ги задължават да поддържат баланс или ограничават дефицитите и/или дълговете им до равнища, които често са много ниски в сравнение с тези на държавите;
36. призовава Комисията, Парламента и държавите членки да не подценяват риска от задълбочаване на регионалните различия, породен от кризата с COVID-19, поради три основни причини: i) здравните последици имат силно изразен териториален характер, в някои региони и градове броят на случаите е непропорционален и те са повече или по-малко в състояние да се справят с това; ii) освен прякото въздействие от спешните мерки за най-тежко засегнатите райони, по-дългосрочните или по-строгите превантивни мерки ще увеличат икономическото забавяне и съответно финансовите затруднения на МСП и самостоятелно заетите лица, които са сред най-важните основи на голям брой регионални икономики, както и на местните и регионалните власти; iii) някои икономически сектори (например туризма) са непропорционално засегнати и въздействието върху финансите на поднационално равнище ще зависи от отрасловите специализации на местно и регионално равнище и от зависимостта от световните вериги за създаване на стойност;
37. призовава във връзка с това Европейската комисия и държавите членки да изготвят ясна пътна карта с местните и регионалните власти, за да им се помогне да възстановят устойчиви и балансирани бюджети, като се отчита асиметричното въздействие от текущата пандемия, както и фактът, че устойчивото от екологична и социална гледна точка възстановяване трябва също да бъде и икономически устойчиво;
38. счита, че настоящото положение подчертава реалната цена на политиките на строги икономии, които последваха кризата в еврозоната, особено по отношение на недостатъчните инвестиции в ключови обществени услуги. Строгите икономии не могат да бъдат отговор на тази нова криза. Стратегиите за възстановяване следва да включват амбициозни планове за публични инвестиции за активиране на устойчиво екологично и социално-икономическо възстановяване в регионите и градовете на ЕС;
39. изразява убеждението си, че след кризата с коронавируса повече от всякога трябва да се преосмисли европейската бюджетна рамка, за да се избегне повторното превръщане на публичните инвестиции и обществените услуги в променлива величина на бъдещите програми за бюджетна консолидация.

Брюксел, 10 декември 2020 г.

Председател
на Европейския комитет на регионите
Apostolos TZITZIKOSTAS

⁽¹³⁾ ОИСП (2020 г.) — Covid-19 и междуправителствените данъчни отношения: Ранни отговори и основни поуки от финансовата криза, Вж.: COM-СТРА-ЕКО-GOV-CFE(2020)2.