

Становище на Европейския комитет на регионите — Прилагането на Механизма за възстановяване и устойчивост

(2022/C 97/05)

Докладчик: Rob JONKMAN (NL/EKP), член на Изпълнителния съвет на Опстерланд

ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

Общи бележки

1. приветства Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) като амбициозен и навременен инструмент, за да може ЕС да излезе по-силен от кризата, предизвикана от COVID-19, и да ускори екологичния и цифровия преход. Комитетът подкрепя становището на Европейската комисия, че повечето държави членки са постигнали добри резултати при изготвянето на националните планове за възстановяване и устойчивост (НПВУ) за относително кратък период от време;
2. съзнава, че НПВУ в редица държави членки са само част от по-широки национални планове за възстановяване и посочва необходимостта от повече обмен на опит и от цялостен подход на европейско равнище, за да се излезе от кризата и да стане икономиката на ЕС по-издръжлива и по-устойчива за в бъдеще;
3. предупреждава, че като механизъм за управление на фонда (известен като „Механизма“) европейският семестър остава централизирано действие, което се осъществява „от горе надолу“ и не е подходящ за инструмент, насочен към укрепването на икономическото, социалното и териториалното сближаване; отбелязва, че в този процес от голямо значение е доброто изпълнение на НПВУ, обективността и прозрачността при разпределението на средствата и в тясно партньорство с местните и регионалните власти, социалните партньори и НПО, въз основа на принципа на субсидиарност, многостепенното управление, интегрирания подход и подхода „от долу нагоре“. Колкото по-голяма е ангажираността в дадена държава членка, толкова по-голяма е вероятността за успешно изпълнение на НПВУ;
4. подчертава, че местните и регионалните власти (МРВ) от самото начало на избухването на пандемията са в челните редици на борбата с кризата, свързана с COVID-19, и нейните социално-икономически последици, както чрез собствени мерки на политиките, така и чрез изпълнението и прилагането на решения, взети от националните правителства;
5. привлича вниманието върху факта, че за много общини и региони кризата с COVID-19 доведе до намаляване на приходите и увеличаване на разходите. По този начин се повтаря ситуацията по време на кредитната криза (2008—2011 г.). Равнището на инвестициите на МРВ все още не се е върнало на равнището преди тази икономическа и финансова криза;
6. припомня, че МРВ, които отговарят за една трета от всички публични разходи и повече от половината от публичните инвестиции в ЕС ⁽¹⁾, често разполагат с правомощия, предоставени от учредителните норми на държавите в някои области на политики от съществено значение за Механизма за възстановяване и устойчивост. Особено важно е местните и регионалните власти да участват пряко в изготвянето и изпълнението на НПВУ, като осъществят успешно реформите и инвестициите, които са от тяхна компетентност в съответствие със степента на икономическа, фискална и финансова автономност, произтичаща от тяхната национална правна рамка и принципа на субсидиарност;

⁽¹⁾ ОИСР, Key data on Local and Regional Governments in the European Union (brochure), 2018 г. (Основни данни за органите на местното и регионалното самоуправление в Европейския съюз). Документът е достъпен на: <https://www.oecd.org/regional/EU-Local-government-key-data.pdf>.

Участие на местните и регионалните власти в подготовката на НРВУ

7. отбелязва, че проучванията⁽²⁾ на КР, Центъра за европейска политика, Фондация „Конрад Аденауер“ и CPMR показваха, че МРВ са участвали в недостатъчна степен в подготовката на планове за възстановяване и устойчивост и в повечето случаи не може да бъде установена степента, в която техният принос е бил включен в планове;

8. заключава, че в резултат на това картината на степента на участие на местните и регионалните власти в подготовката на НРВУ е много разнообразна и че, въпреки че в някои държави членки с МРВ или техните сдружения са били проведени официални консултации във връзка с проектопланове, като цяло не е ясно по какъв начин са били проведени консултациите на практика и как този децентрализиран принос е бил взет предвид в планове;

9. изразява съжаление също така, че подготовката на НРВУ в повечето държави членки е процес „от горе надолу“, който носи риск от централизиране на важни публични инвестиции и застрашава крайния успех на Механизма за възстановяване и устойчивост. Това е в противоречие със значението на многостепенното управление, принципа на субсидиарност и процеса на децентрализация на правомощията, който протича през последните десетилетия в много държави членки, не на последно място по отношение на програмите по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ);

10. счита, че начините, по които са били изготвени НРВУ и привлечени за участие МРВ, не насърчават ангажираността с планове за възстановяване. Извлечените в миналото поуки от европейския семестър показват, че много от специфичните за всяка държава препоръки не са били последвани поради липсата на ясен подход и ангажираност; посочва, че това се дължи и на липсата на признаване на ролята на местните и регионалните власти в европейския семестър;

11. изразява разочарованието си, че като цяло не са предприети подходящи последващи действия във връзка със становището на Комитета относно прякото участие на МРВ и като органи — партньори, в изготвянето на НРВУ⁽³⁾. Изразява съжаление, че при подготовката на планове също така е последван само частично призивът в съображение 34 от Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост, в което се подчертава значението на участието на МРВ в изготвянето и изпълнението на планове за възстановяване. Процесите на подготовка на НРВУ поставят под въпрос и спазването на принципа на субсидиарност;

12. припомня, че най-отдалечените региони са специфичен случай и на тях трябва да се обърне специално внимание в рамките на европейския семестър, както беше признато от Европейската комисия;

13. отново заявява, че МРВ, в качеството си на публични органи, са най-близо до своите граждани и предприятия и поради това са най-добре запознати с техните потребности, проблеми и амбиции. В крайна сметка те отговарят за изпълнението на местно равнище на повечето национални стратегии, които обикновено се формулират като спуснати отгоре и следователно не отговарят на местните потребности. Освен това МРВ предоставят по-голямата част от обществените услуги на своите жители и предприятия и инвестират в области на политика, които са обхванати в планове за възстановяване. Ето защо икономическото и социалното възстановяване, както и екологичният и цифровият преход — по-специално цифровизацията на публичната администрация — могат да успеят само ако МРВ участват пряко в изготвянето и изпълнението на НРВУ. Без структурното участие на МРВ, политическото равнище, което е най-близо до гражданите, ще бъде изключено, така че няма да могат да бъдат постигнати определените ключови етапи и цели. Поради това се предлага МРВ или националните сдружения, които представляват МРВ, да бъдат включени в комисиите за планиране, както и да участват в преговорите с Европейската комисия;

14. заключава също така, че в повечето НРВУ изобщо не се упоменава приносът за постигането на целите за устойчиво развитие (ЦУР), докато ЕС вече е решил, че неговите политики по принцип би трябвало да допринасят за това. Поради това предлага Европейската комисия да определи ясни показатели, които трябва да бъдат следвани от държавите членки;

⁽²⁾ Център за европейска политика и Фондация „Конрад Аденауер“ Европа: Discussion Paper: National Recovery & Resilience Plans: Empowering the green and digital transitions? (Документ за обсъждане: Национални планове за възстановяване и устойчивост: овластяване на екологичния и цифровия преход?) (април 2021 г.).

Проучване на КР от Alessandro Valenza, Anda Iacob, Clarissa Amichetti, Pietro Celotti (t33 Srl), Sabine Zillmer (Spatial Foresight) и Jacek Kotrasinski: Regional and local authorities and the National Recovery & Resilience Plans (Регионалните и местните власти в националните планове за възстановяване и устойчивост) (юни 2021 г.), достъпно на: https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Regional%20and%20local%20authorities%20and%20the%20National%20Recovery%20and%20Resilience%20Plans/NRRPs_study.pdf.

Анализ на CPMR относно националните планове за възстановяване и устойчивост — техническа бележка (юни 2021 г.)

⁽³⁾ Становище на Комитета на регионите: План за възстановяване на Европа от пандемията от COVID-19: Механизъм за възстановяване и устойчивост и Инструмент за техническа подкрепа (COR-2020-03381).

15. подчертава, че държавите членки и институциите на ЕС трябва стриктно да прилагат и спазват принципа за ненаанасяне на значителни вреди във всички инвестиции и реформи, по-специално устойчивите инвестиции, допринасящи за целите в областта на климата и биологичното разнообразие; настоява Комисията да гарантира, че е налице система за докладване и че териториалното измерение и експертният опит на МРВ се вземат предвид в оценката, тъй като оценяването на всяка мярка се извършва на национално равнище;

Участие на местните и регионалните власти в изпълнението на НПВУ

16. посочва, с оглед на горепосоченото, че изпълнението на НПВУ на местно и регионално равнище е от решаващо значение и призовава Комисията да насърчава държавите членки да включват активно и структурно местните и регионалните власти в този процес и да представят насоки за тази цел;

17. във връзка с това изтъква, че решаващата роля на МРВ не се ограничава само до изпълнението на планове за възстановяване, но и в по-нататъшното планиране и оценка на НПВУ;

18. призовава европейските сдружения като Съвета на европейските общини и региони (CEMR), Евроградове и Конференцията на периферните морски региони (CPMR) ⁽⁴⁾ съвместно с Комитета да продължат да информират местните и регионалните власти и техните сдружения относно (изпълнението на) НПВУ и ролята, която МРВ могат да играят за това;

19. призовава държавите членки да определят ролята на местните и регионалните власти в изпълнението, по-нататъшното планиране и оценката на планове за възстановяване в сключените с Европейската комисия споразумения относно оперативните договорености (в съответствие с член 20, параграф 6 от Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост) и индивидуалните правни задължения на държавите членки относно финансовите вноски (в съответствие с член 23 от Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост), като се вземат предвид конституционните отношения и разделението на правомощията в държавите членки, най-вече с оглед на това, че в някои държави членки част от изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост е в правомощията на поднационалните власти. В своите доклади относно изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост държавите членки би трябвало да включат раздел относно участието на МРВ, в съответствие със съображение 34 от Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост;

20. отбелязва, че наборът от показатели за измерване на напредъка, и предоставянето на информация при изпълнението на НПВУ, следва да влезе в действие на 31 декември 2021 г., както е определено в член 30 от Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост, че той служи за основа за диалога за възстановяване и устойчивост и следва да взема предвид местните и регионалните интереси; призовава Европейската комисия да гарантира, че „териториалното измерение“ и ролята на МРВ са правилно отразени в двугодишната таблица с показатели. За да се гарантира приобщаващ процес на наблюдение и обективен подход към изпълнението, от съществено значение е разбирането на целите, постигнати на местно и регионално равнище, без това да води до прекомерна административна тежест за МРВ;

21. призовава Европейската комисия да продължи да изисква от държавите членки да вземат предвид специфичните особености на всички типове региони при изпълнението на своите национални планове за възстановяване и устойчивост, за да се даде възможност за ориентирано към местните условия изпълнение на НПВУ;

22. приветства включването на „диалози за възстановяване и устойчивост“ в Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост. Комитетът би желал да насочи вниманието на Европейския парламент към правото, в съответствие с член 26 от Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост, да кани Комисията на всеки два месеца да представя състоянието на възстановяването, планове на държавите членки и напредъка в изпълнението;

23. призовава Европейската комисия да се консултира редовно с държавите членки и регионите и да гарантира, че при изпълнението на НПВУ се спазват в във възможно най-голяма степен всички изисквания и принципи, по-специално принципите на субсидиарност и на многостепенно управление, и че те служат като отправна точка при обсъжданията на шестмесечните доклади за напредъка;

24. призовава Парламента и Комисията, с оглед на значението на участието на местното и регионалното равнище в изпълнението на НПВУ, систематично да включват Европейския комитет на регионите в „диалозите за възстановяване и устойчивост“ с цел насърчаване на диалога между всички институции на ЕС и консултативни органи, за да се гарантират надлежно регионалното и местното измерение;

25. призовава 27-те членове и техните заместници в съвместната работна група ECON-BUDG на Европейския парламент относно прегледа на Механизма за възстановяване и устойчивост да изпълняват пълноценно надзорната си роля при изпълнението на планове за възстановяване и да включват редовно Комитета и други представители на МРВ в тези диалози. Подчертава, че Комитетът може също така да използва експертния опит на своята работна група по въпросите на Зеления пакт и платформата по въпросите на ширококоловия достъп, за да подкрепи мониторинга на ключовите екологични и цифрови цели;

⁽⁴⁾ CEMR: Съвет на европейските общини и региони (<https://www.ccre.org>).
Евроградове (<https://eurocities.eu>).
CPMR: Конференция на периферните морски региони (<https://cpmr.org/>).

Териториално сближаване

26. приветства включването на Механизма за възстановяване и устойчивост в икономическото, социалното и териториалното сближаване чрез правното основание в член 175 от ДФЕС, както и включването на сближаването като един от стълбовете, определени в член 3 от окончателния регламент;

27. застъпва виждането, че държавите членки би трябвало да включат МРВ в анализа на разходите и ползите на публичните инвестиции и реформи в рамките на МВУ в областта на сближаването, устойчивостта и цифровизацията и да изпълняват схемите за финансиране по МВУ при споделено или пряко управление, когато е приложимо;

28. настоява, че е от съществено значение прилагането на Регламента за МВУ да се осъществява при пълно зачитане на член 4, параграф 2 от ДЕС, принципите на предоставена компетентност, обективност, недискриминация и равно третиране. Подчертава, че както беше договорено в заключенията на Европейския съвет от декември 2020 г., бюджетът на Съюза (включително Next Generation EU) трябва да бъде защитен срещу всякакъв вид измами, корупция и конфликт на интереси, за да се защитят доброто финансово управление и финансовите интереси на Съюза;

29. стига обаче до заключението, че териториалното сближаване се разглежда само до определена степен в НПВУ. Някои НПВУ предоставят информация на местно и регионално равнище и разглеждат социални, цифрови и екологични въпроси от териториална гледна точка. Териториалният подход обаче не присъства систематично всички области на политика;

30. счита, че причините за това са възприетият от повечето НПВУ подход „от горе надолу“ и недостатъчното участие на местните и регионалните власти и поради това настоятелно призовава Комисията и държавите членки да зачитат и прилагат принципа на партньорство, залегнал в Европейския кодекс на поведение за партньорство в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове;

31. заявява, че централизираният подход пренебрегва териториалните различия както с оглед на предизвикателствата, така и с оглед на възможностите. В резултат на това НПВУ могат да бъдат по-малко ефективни и да имат по-малко въздействие от желаното. Това излага регионите, които вече изоставаха в развитието си преди избухването на пандемията, на риск от още по-големи различия в развитието по отношение на заетостта, образователното равнище, подкрепата за предприятията, цифровизацията, мобилността или други ключови области на политика;

32. отбелязва освен това, че поради недостатъчното включване на МРВ в подготовката на НПВУ възниква рискът да не постигнати потенциалните синергии с политиката на сближаване. Съществува риск от припокриване на инвестициите по линия на плановете за възстановяване и програмите по ЕСИФ, което създава конкуренция между плановете за възстановяване и програмите по ЕСИФ. Фактът, че НПВУ не изискват национално съфинансиране и са предмет на специален режим за държавна помощ е в ущърб на програмите по ЕСИФ. Целите на политиката на сближаване за намаляване на различията между регионите и на изоставането на най-неблагоприятелстваните райони не бива да бъдат излагани на риск;

33. изразява своето учудване от факта, че до момента липсва ясна координация между НПВУ и програмите по ЕСИФ, тъй като това е задължение съгласно член 17 от Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост. Ето защо Комитетът призовава Комисията да обърне внимание на това в споразуменията, които сключва с държавите членки относно НПВУ. Синергията между НПВУ и програмите по ЕСИФ би трябвало също така да бъде включена в годишните доклади на Комисията относно изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост и в контрола, упражняван от Парламента;

34. обръща внимание и на съгласуването с другите програми, финансирани от NextGenEU (напр. REACT-EU). Ефективното изпълнение от страна на МРВ е възпрепятствано от различните срокове за изпълнение на програмите за възстановяване и от липсата на съгласуваност между съществуващите и новите програми на ЕС, финансирани от NextGenEU, във връзка с амбициите за екологичен и цифров преход;

35. отбелязва освен това, че в НПВУ почти не се упоменават други европейски програми (напр. Механизъм за свързване на Европа — МСЕ), което означава, че все още съществува необходимост от по-нататъшна координация на НПВУ с тези програми на ЕС;

Административен капацитет

36. подчертава, че макар административният капацитет в много НПВУ да е обект на реформи в рамките на специфичните за всяка държава препоръки, някои държави членки не обръщат достатъчно внимание на укрепването на административния капацитет на местно и регионално равнище; посочва по-специално, че административният капацитет на много МРВ следва да бъде укрепен, като се има предвид по-специално многообразието от европейски програми и възможности за финансова подкрепа;

37. подчертава, че за да се гарантира добро изпълнение на НПВУ и адекватно равнище на усвояване на средства от Механизма за възстановяване и устойчивост, държавите членки, ако е приложимо в тясно сътрудничество с местните и регионалните власти, могат да улеснят създаването и/или разширяването на административния капацитет на местните и регионалните власти и по този начин да постигнат ефективно използване на публичните средства чрез съвместното разработване и подкрепяне на механизми за координиране на политиките, сътрудничество, прехвърляне на информация и системи за специфично и продължавашо обучение;

38. поради това счита, че трябва да се улесни достъпът до инструмента за техническа подкрепа (ИТП), за да се подпомогнат местните и регионалните власти, особено в по-слабо развитите региони, които са изправени пред най-голям недостиг на капацитет, което ги възпира да използват по най-добрия начин подкрепата от Механизма за възстановяване и устойчивост при осъществяването на инвестиции и реформи;

Европейски семестър

39. посочва, че МРВ като органи — партньори на правителствата, играят важна роля чрез инвестиции, реформи и законодателство за осъществяването на реформите, извършвани със средства от НПВУ, въз основа на специфичните за всяка държава препоръки в рамките на европейския семестър; насърчава Европейската комисия в сътрудничество с КР да оповестява публично и да споделя добри практики и опит относно участието на МРВ в европейския семестър;

40. приканва Европейската комисия да подкрепя активно местните и регионалните власти, които в миналото са срещали проблеми при усвояването на средства от ЕС, да се справят с тези проблеми, така че НПВУ да могат да се бъдат изпълнени успешно в целия Европейски съюз;

41. затова повтаря призива си от предходни становища⁽⁵⁾ за кодекс на поведение за участието на местните и регионалните власти в рамките на европейския семестър. Този кодекс е по-спешен и необходим от всякога, за да стане семестърът по-прозрачен, приобщаващ и демократичен, но също и по-ефективен, като се привлекат за участие местните и регионалните власти. Това повишава ангажираността на местно и регионално равнище, като по този начин се подобрява осъществяването на желаните реформи в държавите членки;

42. заключава, че с кодекс на поведение за партньорство в рамките на европейския семестър щеше да се избегне подходът „от горе надолу“ при подготовката на НПВУ. Прякото участие на МРВ като органи — партньори щеше да даде възможност целта за икономическо, социално и териториално сближаване да залегне по-добре в НПВУ;

43. привлича отново вниманието на Комисията към нейното съобщение относно субсидиарността от 23 октомври 2018 г.⁽⁶⁾, в което се признава, наред с другото, че местните и регионалните власти се различават от другите заинтересовани страни, тъй като те са на преден план в прилагането на правото на Съюза, и „че в много случаи има възможност становищата на националните и регионалните парламенти и на местните и регионалните органи да бъдат по-добре отразени (...) по време на законодателната процедура“; приканва Европейската комисия да подобри участието си в бъдеще;

44. заключава също така, че що се отнася до териториалното измерение на европейския семестър Комисията е предприела стъпки за включване на повече регионални елементи в специфичните за всяка държава препоръки и за установяване на връзка с програмите по европейските структурни и инвестиционни фондове. Затова според Комитета изготвянето на кодекс за поведение, който да придаде официален характер на участието на местните и регионалните власти в европейския семестър, е логична и необходима стъпка;

45. призовава държавите членки в своите годишни национални програми за реформи (НПР) в контекста на европейския семестър в бъдеще най-малкото да докладват относно консултациите си с местните и регионалните органи и заинтересованите страни, в съответствие с член 18, параграф 4, буква р) от Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост, и да описват подробно конкретното въздействие на тези консултации;

46. счита, че за добро изпълнение на НПВУ с редовното участие на МРВ е необходима задълбочена реформа на европейския семестър не само в светлината на поуките, извлечени от подготовката на НПВУ, но и с цел те да се превърнат в истински инструмент за дългосрочните цели на ЕС, било то в рамките на „Подготвени за цел 55“, цифровия преход, постигането на целите за устойчиво развитие (ЦУР) до 2030 г. и на неутралност по отношение на климата до 2050 г.

Брюксел, 1 декември 2021 г.

Председател
на Европейския комитет на регионите
Apostolos TZITZIKOSTAS

⁽⁵⁾ Становище на Комитета на регионите: План за възстановяване на Европа от пандемията от COVID-19: Механизъм за възстановяване и устойчивост и Инструмент за техническа подкрепа (октомври 2020 г., COR-2020-03381).

Становище на Комитета на регионите относно „Европейският семестър и политиката на сближаване: структурни реформи, насочени към дългосрочни инвестиции“ (април 2019 г., COR-2018-05504).

Становище на Комитета на регионите относно „Усъвършенстване на управлението на европейския семестър: Кодекс на поведение за участието на местните и регионалните власти“ (май 2017 г., COR-2016-05386).

⁽⁶⁾ COM(2018) 703 final.