

Становище на Европейския комитет на регионите — Икономиката на ЕС след COVID-19: последици за икономическото управление

(2022/С 301/07)

Докладчик:	Елио ДИ РУПО (ВЕ/ПЕС), министър-председател на Валония
Отправен документ:	Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите — Икономиката на ЕС след COVID-19: последици за икономическото управление COM(2021) 662 final

ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ (ЕКР),

1. приветства съобщението на Европейската комисия „Икономиката на ЕС след пандемията от COVID-19: последици за икономическото управление“ и изразената в него готовност за реформа на икономическите и бюджетните правила, като се отчита и въздействието на кризата, предизвикана от COVID-19; приветства и обявяването на представянето на законодателно предложение в средата на 2022 г.;
2. счита, че реформата на европейското икономическо управление трябва да вземе предвид и предложенията на гражданите, обсъдени в контекста на Конференцията за бъдещето на Европа;
3. припомня констатациите, по-специално тези в докладите „Барометър“ за 2020 г. и 2021 г.⁽¹⁾, съгласно които многостранното въздействие на кризата с COVID-19 е асиметрично и има силно териториално измерение; то засилва някои вече съществуващи различия между регионите на различните държави членки, както и в рамките на държавите членки, като се има предвид, че местните и регионалните власти остават на първа линия в борбата с пандемията и последиците от нея, а също и в прилагането на мерките за подкрепа на гражданите и предприятията и в подготовката на постепенно и устойчиво възстановяване;
4. отбелязва, че гражданите в целия ЕС се обръщат към публичните органи, държавите, регионите, местните и регионалните власти, за да им помогнат да се справят не само с последиците от пандемията от COVID-19, но и с желанието от ЕС екологичен и цифров преход, а понастоящем и с последиците от войната в Украйна;
5. подчертава, че още преди кризата с COVID-19 имаше значително изоставане в инвестициите в някои държави членки, като например за обновяването на инфраструктура и санирането на сгради, и че заради предоставянето на средства за справяне с кризата се отлагат публични инвестиции; колкото по-дълго се бавят тези инвестиции, толкова по-скъпи стават;
6. отбелязва, че ЕС се намира в решаващ момент и че трябва да намери начините и средствата, с които да гарантира сближаването и просперитета на европейските граждани;

Реакция на кризата

7. приветства успеха на програмата SURE, финансирана с облигации, емитирани от Европейската комисия, и призовава Комисията да предприеме подходящи последващи действия, като представи бяла книга, в която въз основа на оценка на програмата SURE да бъдат представени политическите варианти за създаването на постоянна европейска презастрахователна схема за обезщетения при безработица;
8. приветства също успеха на екосообразните облигации, емитирани за NextGenerationEU — най-голямата емисия на екосообразни облигации в света — които ще спомогнат за финансирането на инвестиции в областта на климата чрез Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ);

⁽¹⁾ Европейски комитет на регионите, Годишен регионален и местен барометър на ЕС за 2020 г., 12 октомври 2020 г. и Годишен регионален и местен барометър на ЕС за 2021 г., 12 октомври 2021 г.

9. потвърждава своята подкрепа за активирането — за първи път в историята на еврозоната — на общата клауза за дерогация от Пакта за стабилност и растеж (ПСР); това активиране изигра важна роля в реакцията на държавите членки, регионите и местните и регионалните власти на тази криза, като позволи пълноценното използване на публичните бюджети за смекчаване на последиците и по-специално на социалните последици от пандемията от COVID-19;

10. подчертава, че войната в Украйна показва значението на енергийната независимост за Европейския съюз, и подчертава, че енергийният преход трябва да бъде ускорен; изразява опасение обаче, че класифицирането на газа и ядрената енергия като устойчиви в Регламента за таксономията ще предостави стимули, които са в разрез с бързото развитие на енергията от възобновяеми източници;

11. отбелязва, че публичният дълг се увеличи в резултат на тези мерки: през 2020 г. равнището на публичния дълг се увеличи с 13 процентни пункта, достигайки 92 % от БВП за ЕС като цяло и 100 % за еврозоната ⁽²⁾;

12. счита, че ако клаузата за дерогация от ПСР беше дезактивирана в настоящата рамка за икономическо управление, в контекста на енергийна криза, геополитическа нестабилност и период на възстановяване след пандемията от COVID-19, необходимото намаляване на дълга би довело до връщане към политиките на строги икономии и поради това би имало висока икономическа, социална и екологична цена; поради тази причина призовава общата клауза за дерогация да продължи да се прилага до възможно най-бързото въвеждане на преразгледана рамка за икономическо управление;

13. подкрепя анализа на Европейския фискален съвет (ЕФС) относно необходимостта от реформа на ПСР с цел постигане на устойчивост на публичния дълг, с едно основно оперативно правило — разсрочени публични разходи, с цел постепенно намаляване на съотношението на дълга до поносими равнища с темп, съобразен с националните условия ⁽³⁾;

Преразгледана рамка за управление

14. 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 ⁽⁴⁾;

15. отново заявява, че ПСР и другите елементи от рамката за икономическо управление страдат от пет основни недостатъка: нежелани проциклични ефекти, висока степен на сложност, липса на ефективност, недостатъчно отчитане на показателите, свързани с устойчивото развитие и благосъстоянието, както и липса на прозрачност и демократична легитимност;

16. счита, че една преразгледана европейска рамка за икономическо управление трябва да гарантира прозрачно вземане на решения с участието на европейските и националните парламенти и, в зависимост от вътрешните правомощия на държавите членки, на парламентарните асамблеи със законодателни правомощия. Трябва да има възможност и за включване на местните и регионалните власти, социалните партньори, гражданското общество и академичната общност;

17. счита, че в тази преразгледана рамка трябва също така да се вземе предвид твърде високото равнище на публичния дълг, който трябва да се намалява постепенно, тъй като не може да бъде намален значително за кратко време вследствие на: последиците от кризата с COVID-19, разходите, причинени от природните бедствия и други извънредни обстоятелства, силната диференциация между и в рамките на държавите членки, новата макроикономическа ситуация (много ниски лихвени проценти по облигациите, границите, достигнати от паричната политика, както и голямата несигурност по отношение на инфлацията, лихвените проценти и пазара на труда), необходимостта да се избягват политики на строги икономии и екологичните, енергийните, технологичните и социалните изисквания;

18. отново изразява позицията си в полза на премахването на едностранното вземане на решения в областта на данъчното облагане, за да се даде възможност на ЕС да взема необходимите решения с квалифицирано мнозинство, както това се прави в други области на политиката, тъй като това ще даде възможност за напредък в борбата срещу данъчните злоупотреби и обмена на информация между държавите членки. Тази разпоредба продължава да зачита компетентността на национално, регионално или местно равнище за събиране на данъци или определяне на данъчни ставки;

⁽²⁾ Европейска комисия, *Европейска икономическа прогноза от септември на 2021 г.*, Институционален документ 160, ноември 2021 г.

⁽³⁾ Вж. годишния доклад на ЕФС за 2021 г.: <https://bit.ly/3HqqvIQ>.

⁽⁴⁾ По данни за 2018 г. Източник: Евростат, код на данните: TEC00023 и TEC00022.

19. отново настоява националните правителства, регионалните и местните власти, както и гражданите, да могат ясно да разбират правилата, които трябва да се прилагат; с оглед на това приветства позицията на Комисията в подкрепа на опростени фискални правила чрез използване на измерими показатели; припомня, че е от първостепенно значение да се интегрира антицикличната стабилизация, изчистена от циклични промени;

20. счита, че една рамка за управление, чиято цел е да има стабилни бюджети, трябва да се базира не само на обосновани разходи, но и на стабилни и балансиращи приходи; припомня, че отклонението от данъчно облагане и данъчните измами в ЕС всяка година лишават публичните бюджети от няколкостотин милиарда евро и че борбата срещу данъчните измами е една от ключовите области, в които все повече европейци искат по-голяма европейска намеса;

21. счита, че икономическото управление трябва да се основава на баланс между показателите, свързани с бюджетната дисциплина, и показателите, свързани със социалното сближаване, осигуряването на инфраструктура и услуги от общ икономически интерес за всички граждани, като например общественото здраве и благосъстоянието; поради това счита, че в съответствие с процедурата при макроикономически дисбаланси (ПМД), която включва по-разнообразни показатели, като равнището на безработица, реформираното икономическо управление трябва да вземе предвид и други екологични и социални цели; тези опасения не могат да останат на втори план спрямо показателите за фискална дисциплина;

22. отново предлага ПМД да бъде разширена и да включи допълнителни показатели, свързани с регионалните различия, и счита, че тя би могла също така да вземе предвид напредъка, постигнат в изпълнението на целите за устойчиво развитие (ЦУР), които обхващат не само опазването на околната среда, но и социални, икономически и управленски критерии, и които се подкрепят от 193 държави по света;

23. посочва, че корективните мерки, предприети в рамките на процедурите относно макроикономически дисбаланси на държавите членки, оказват различно въздействие в различните региони и са особено пагубни за регионите с по-слабо диверсифицирани икономики, като най-отдалечените региони, които имат структурни и извънредни ограничения, посочени в член 349 от ДФЕС. Тези региони са силно чувствителни към външни сътресения и рестриктивните икономически политики оказват по-голямо въздействие върху намаляването на инвестициите и заетостта в тях;

Рационално насърчаване на публичните инвестиции

24. все още смята, че европейската рамка за икономическо управление е отчасти отговорна за резкия спад на публичните инвестиции в резултат на кризата в еврозоната, тъй като не отчита в достатъчна степен разграничението между текущи и дългосрочни инвестиционни разходи; в периода между 2009 г. и 2018 г. равнището на публичните инвестиции в ЕС като цяло спадна с 20 % като дял от БВП; инвестициите на местните и регионалните власти намаляха с близо 25 % и 40 % или повече в няколко държави членки, които са сред най-засегнатите от кризата⁽⁵⁾; счита, че е наложително да се избегне повторението на такъв сценарий след кризата с COVID-19; отбелязва, че инвестициите на местно и регионално равнище могат да играят ключова роля за съживяването на икономиката;

25. припомня, че Европейският фискален съвет установи, че държавите с високо равнище на публични инвестиции са били склонни да ги намалят значително по време на процедурата при прекомерен дефицит (ППД)⁽⁶⁾, и че самата Комисия отбеляза, че фискалната рамка не е предотвратила спада на инвестициите⁽⁷⁾;

26. подчертава, че в становището си относно тълкувателното съобщение от 2015 г. по темата⁽⁸⁾ КР вече прие, че съществуващата гъвкавост по отношение на инвестициите в ПСР е твърде рестриктивна и ограничена. Освен това тя беше поискана само от две държави членки и дори при това положение оказва само минимално въздействие;

⁽⁵⁾ Евростат, код на данните: TEC00022..

⁽⁶⁾ Европейски фискален съвет, 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.

⁽⁷⁾ Европейска комисия, Преглед на икономическото управление (COM(2020) 55 final от 5 февруари 2020 г.)

⁽⁸⁾ Становище на КР относно „Пълноценно използване на гъвкавостта, заложена в действащите разпоредби на Пакта за стабилност и растеж“ (COR-2015-01185) (ОВ С 313, 22.9.2015 г., стр. 22), докладчик: Olga Zrihen (ВЕ/ПЕС), прието на 9 юли 2015 г.

27. подчертава, че в същото време ЕС изпитва огромна нужда от финансиране, за да посрещне настоящите големи предизвикателства: според Комисията 650 милиарда евро годишно само за екологичния и цифровия преход ⁽⁹⁾, и почти 200 милиарда евро годишно за социалната инфраструктура ⁽¹⁰⁾;

28. счита, че в настоящия контекст на извънредна необходимост от инвестиции възпрепятстването на финансирането на публични инвестиции заради дефицит, включително на местните и регионалните власти, както това се прави в настоящата фискална рамка, може да създаде стимул за недостатъчни инвестиции в ущърб на бъдещите поколения и бъдещите цели, като например целите на ЕС в областта на климата;

29. приветства факта, че Комисията най-накрая ясно признава необходимостта рамката за управление да насърчава инвестициите, и по-специално публичните инвестиции за опазване на околната среда, цифровизация и укрепване на устойчивостта;

30. още веднъж отправя искането, което е изразявал многократно, за „златно правило за съфинансиране“, което предвижда публичните разходи, правени от държавите членки и местните и регионалните власти в рамките на съфинансирането по структурните и инвестиционните фондове, в съответствие със съответните ограничения за съфинансиране, приложими в ЕС, да не бъдат включвани сред националните или еквивалентни структурни разходи, дефинирани в ПСР; подчертава, че публичните държавни инвестиции, като например устойчивият екологичен, цифров и социален преход и поддържането на европейската конкурентоспособност, са важни за бъдещите поколения и поради това следва да бъдат третираны по подходящ начин, когато става въпрос за публични държавни инвестиции;

31. подчертава, че поради самия характер на проекта, подкрепян от структурните и инвестиционните фондове, „златното“ правило за съфинансиране автоматично би благоприятствало усилията за справяне с настоящите големи предизвикателства и за осъществяване на европейските приоритети: икономическо, социално и териториално сближаване, засилване на устойчивостта, прилагане на социалните, екологичните и цифровите политики, и т. н. Ако им се предостави благоприятно третиране във финансовата рамка, това би повишило степента на цялостна съгласуваност на европейските политики;

32. 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 съответствие със съответните ограничения за съфинансиране, приложими в ЕС. В своята оценка Комисията следва да разгледа и други инструменти, като например правило за разходите, което въз основа на тенденцията за икономически растеж и равнището на задлъжнялост 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 запазването на достатъчен капацитет за публични инвестиции;

33. припомня, че тези разходи по определение са инвестиции от общ европейски интерес с доказан ефект на ливъридж по отношение на устойчивия растеж и укрепването на социалното сближаване;

34. освен това препоръчва да се въведе „златно правило за екологията и социалното сближаване“, което да изключва от счетоводното отчитане публичните инвестиции в проекти, насочени към насърчаване на прехода към устойчиво от екологична, икономическа и социална гледна точка общество, както е определено в ЦУР 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 просперитета и качеството на живот на бъдещите поколения;

35. счита, че друго решение би могло да бъде освобождаването на сектора на местното и регионалното управление от действието на правилата на Пакта за стабилност и растеж. Публичните инвестиции в този сектор на равнището на Европейския съюз през 2019 г. възлизат на 49,2 % от общите публични инвестиции ⁽¹¹⁾, докато brutният дълг на сектора на местното управление в Европейския съюз е едва 6,0 % от brutния вътрешен продукт на Европейския съюз ⁽¹²⁾ и следователно не е причината за големия публичен дълг. Освен това секторът на местното управление поема само дълг за инвестиции, а не за макроикономическа стабилизация с текущите разходи, а местните органи на управление подлежат на вътрешен бюджетен контрол от страна на регионалните или националните власти. Комитетът настоятелно призовава Комисията да проучи възможността за освобождаване на местните органи от задължението да прилагат правилата на Пакта за стабилност и растеж;

⁽⁹⁾ Европейска комисия, „Икономиката на ЕС след COVID-19: последици за икономическото управление“ (COM(2021) 662 final от 19 октомври 2020 г.).

⁽¹⁰⁾ Европейска комисия, Commission Staff Working Document: Identifying Europe's recovery needs („Работен документ на службите на Комисията — Установяване на свързаните с възстановяването нужди на Европа“, на английски език) (SWD(2020) 98 final от 27 май 2020 г.).

⁽¹¹⁾ Източник: Национални сметки Евростат.

⁽¹²⁾ Източник: Национални сметки Евростат.

36. счита, че като цяло е необходимо да се вземе предвид принципът „да не се вреди на сближаването“, упоменат в съобщението на Комисията относно Осмия доклад за сближаването, за да се гарантира взаимно допълване и взаимодействие между политиката на сближаване и другите политики на ЕС, като така се избегнат както възпрепятстването на процеса на сближаване, така и увеличаването на регионалните различия;

37. призовава Комисията да представи до края на 2022 г. законодателно предложение за преработване на рамката за икономическо управление, което да се основава по-специално на въвеждането на тези златни правила, съчетани с правилото за разходите, което може да постигне баланс между бюджетната дисциплина и запазването на достатъчен капацитет за публични инвестиции;

38. въпреки това предлага — с цел да се гарантира, че разходите, които правителствата смятат за съобразни с едното или другото златно правило, са наистина такива — тяхното прилагане да бъде проследявано/наблюдавано на две равнища: от независими национални фискални съвети и от Европейския фискален съвет, който ще представя публични годишни доклади на Съвета и на Европейския парламент;

Задълбочен преглед на европейския семестър

39. припомня, че икономическото управление, което се прилага на практика чрез координационния цикъл на европейския семестър, страда от липса на ефективност при изпълнението на реформите;

40. 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. Тази липса на определение ограничава възможното взаимодействие между реформите, предприети на национално равнище, и политиките на ЕС (финансово законодателство и програми) и създава проблеми с оглед на принципа на субсидиарност;

41. счита, че европейският семестър трябва да бъде — наравно със своите икономически и бюджетни цели и в синергия с тях — рамката за изпълнение на изискванията за екологично и социално сближаване, определени в целите на ООН за устойчиво развитие (ЦУР), които ЕС и неговите държави членки са поели ангажимент да постигнат до 2030 г.;

42. изразява убеждение, че предложението му за кодекс на поведение за участието на местните и регионалните власти в европейския семестър⁽¹³⁾ може да коригира тази липса на ефективност на семестъра, тъй като така ще се отчитат в по-голяма степен местните и регионалните реалности, и че неговото прилагане продължава да бъде необходимо, особено като се има предвид, че националните планове в контекста на МВУ се базират отчасти на препоръките по страни на европейския семестър;

43. счита, че такова двойно преориентиране на семестъра както по отношение на неговите цели, така и по отношение на процеса на неговото функциониране, може да укрепи неговата демократична легитимност, както и тази на европейската система за икономическо управление като цяло, която остава твърде слаба.

Брюксел, 27 април 2022 г.

Председател
на Европейския комитет на регионите
Apostolos TZITZIKOSTAS

⁽¹³⁾ Становище на КР относно „Усъвършенстване на управлението на европейския семестър: Кодекс на поведение за участието на местните и регионалните власти“ (COR-2016-05386) (ОВ С 306, 15.9.2017 г., стр. 24), докладчик: Rob Jonkman (NL/EKP), прието на 11 май 2017 г.