

25-я СЕССИЯ
Страсбург, 29-31 октября 2013 г.

CG(25)5PROV
21 октября 2013 г.

Ответ местных и региональных властей на экономический кризис

Комитет по актуальным вопросам

Докладчики: Светлана ОРЛОВА, Российская Федерация (Р, ЕНП/КСЕ)
Барбара ТОЧЕ, Италия (М, СОЦ¹)

Проект резолюции (для голосования) **Error! Bookmark not defined.**
Проект рекомендации (для голосования)..... 10

Резюме

Финансовый и экономический кризис особенно тяжело сказался на местных и региональных властях, обернувшись для них двойной нагрузкой. Они должны были противостоять существенному уменьшению их бюджетов - из-за сужения доходной базы, вызванного экономическим спадом, сокращения бюджетных трансфертов со стороны правительств своих государств, уменьшения возможностей по взиманию местных налогов и необходимости управляться с иногда чрезмерным долговым бременем – и одновременно были обязаны увеличивать социальную помощь гражданам, находящимся в тяжелом экономическом положении. В докладе анализируется нынешняя ситуация, определяются имеющиеся ответы на кризис на местном и региональном уровнях, а также предлагаются рекомендации по выработке стратегий и политических мер как правительствам государств, так и местным и региональным властям.

[.....]

¹ М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейская народная партии в Конгрессе
СОЦ: Социалистическая группа
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НПП: Не зарегистрированы

В докладе содержится призыв добиваться признания местных и региональных властей в качестве полноправного партнера в борьбе с кризисом и вводить в практику регулярные консультации между ними и правительствами государств с тем, чтобы в ответ на кризис обеспечить последовательные политику и меры, направленные на развитие. При этом в центре внимания должны быть оживление инвестиций, стимулирование экономического роста на местном и региональном уровнях, инновации и занятость. В докладе, в числе прочего, рекомендуются более значительные децентрализация полномочий и налоговая деволюция на местном и региональном уровнях, в частности в плане бюджетной автономии и возможностей по взиманию местных налогов, усиление выравнивающих механизмов, пересмотр финансирования со стороны правительств с тем, чтобы обеспечить стабильный уровень трансфертов на местный и региональный уровни, а также освобождение местных и региональных социальных служб от участия в программах финансовой консолидации. Доклад настоятельно призывает правительства прекратить использовать кризис как повод для возвращения к централизации и принудительного слияния местных и региональных органов, а также содержит призыв к увеличению участия граждан в принятии решений на местном и региональном уровнях.

Конкретные рекомендации местным и региональным властям касаются управления местными расходами, оживления инвестиций, продвижения предпринимательства и развития бизнеса, рационализации сети услуг и увеличения эффективности затрат на услуги, большей прозрачности в управлении (в частности, в области государственных закупок), управления социальной помощью (в частности, с помощью партнерства с волонтерским сектором), развития сотрудничества между муниципальными образованиями и регионами с тем, чтобы получать экономию от уменьшения территориальных издержек, а также создания партнерства с частным и неправительственным секторами.

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ²

1. Финансовый и экономический кризис, поразивший мир в 2008 году, особенно тяжело сказался на местных и региональных властях, поскольку они должны были одновременно противостоять сужению доходной базы, вызванному экономическим спадом, сокращениями бюджетных трансфертов со стороны правительств своих государств, уменьшению возможностей по взиманию местных налогов, обязанностью участвовать в программах налоговой консолидации и необходимостью управлять задолженностью - иногда чрезмерной из-за так называемых «токсичных кредитов» - и вместе с тем должны были увеличивать социальную поддержку граждан в условиях, когда просьбы о помощи со стороны уязвимых категорий населения, затронутых кризисом, становилось все больше.

2. В 2009-2010 годах доходы местных бюджетов упали во многих странах Европы, в некоторых из них падение достигало 20%. Производство на региональном уровне в 2008-2009 годах также сократилось в среднем на 3,4%. Максимального значения в 20% сокращение достигло в Латвии. Однако, в 2010-2011 годах в большинстве регионов наблюдался подъем. Слабое экономическое оживление, выразившееся в росте экономики в Европейском Союзе на 2%, уменьшилось до 1% в 2011 году, а в 2012 году перешло в рецессию в 0,1%. Прогноз на 2013 год – рецессия в 0,4%. В 2008-2012 годах инвестиции из местных бюджетов упали в среднем на 14%. В некоторых странах падение достигло максимума в 30%, в то время как межправительственные трансферты только в 2011 году сократились на 5%. Эти потери были почти полностью компенсированы повышением на 5,5% доходов от сбора местных налогов.

3. Местные и региональные власти сталкиваются с ростом расходов на выплату социальных пособий, таких как пособия на жилье и коммунальные услуги, выплаты по социальной защите безработных и других категорий, имеющих право на гарантированный минимум дохода, а также чрезвычайная помощь семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации. В 2012 году число домохозяйств, в которых стоимость оплаты основных расходов (в частности, аренды жилья, выплат по кредитам, коммунальных услуг) превышает 40% от дохода, выросло на 14%, что привело к росту стоимости социальных пособий, выплачиваемых из местных бюджетов, на 16%. Все это - в контексте увеличивающейся безработицы, превысившей 12% только в Еврозоне и достигшей максимума в 27% в Испании и Греции. Крайне высокий уровень безработицы, в частности среди молодежи, достигший 62% в Греции и 56% в Испании, угрожает подорвать долгосрочные перспективы устойчивого роста.

4. Конгресс местных и региональных властей глубоко обеспокоен последствиями кризиса для местных территориальных образований и регионов Европы и, в частности, серьезными

² Предварительный проект резолюции и предварительный проект рекомендации, утвержденные Комитетом по актуальным вопросам 26 июня 2013 г.

Члены Комитета:

Ф. Мухаметшин (председатель), А. Кордфельдер (первая заместитель председателя), А. И. Алос Лопес (вторая заместитель председателя), С. Маджарова (третья заместитель председателя), Озкарсли (четвертый заместитель председателя), А. Бофф (пятый заместитель председателя), К. Абеда Балдаккино, С. Алиева, А. Амброс, Е. Ампе, А. Антосова, Л. Андрусак, Г. Арнадоттир, П. Б. Андерсен, Е. Аргирис, С. Барнес. Ж. Барска, А. Бесков, Л. Бласковичова, С. Богатирчук-Кривко, К. Билле, Е. Кампбелл-Кларк, М. Катович, Л. Кавери, И. Челик, П. Чесено, А. Кук, З. Драгункина, Н. Диргинсиене, Ж-Н. Готье, Ж.В. Ден Хут, Б. Флек, Д. Гислетта, К. Глоанек-Морен, Г. Грзелак, М. Гомбоси, Д. Хили-Макгоуэн, Г. Химмельсбах, А. Коопманшап, М. Казанджиев (заместитель: Х. Христов), Л. Ковач (заместитель: Г. Иллеш), В. Константинов, Х. Кун-Тейс, В. Лазари (заместитель: А. Мадьяр), Ж. Ландберг, И. Линге, М.С. Лука, М. Манке, Х. Марва (заместитель: С. Янатуинен), И. Мещеряков, М. Мирос, С. Науди Байскенч, И. Нейман, С. Оплиц-Плерер, С. Орлова, И. Париа, Е. Пажазити, А. Пелиццари, Л. Перикли, Н. Пиллюс, С. Попа, Н. Рафик-Эльмрини, С. Раимберт, А. Равинс, Ф. Рамос, М. Рейес Лопес, П. Ресевер, Р. Рор, Н. Росу, И. Ренстрем, (заместитель), Н. Рыбак, М. Рио, Я. Рзаева, Е. Сахин, А. Соколов, Ж.-П. Тестуд, Г. Ткемаладзе, Р. Токачелли, В. Точе, М. Тоскани, В. Удовиченко, Л. Векки, Р. Вергили, Л.С. Венесланд, П. Вризидоу, Дж. Вармишам, Дж. Уотсон, П. Вейдиг, Э. Ерицян

N.V. : Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: Д. Марченков, Дж. Хантинг

социальными проблемами, вызванными сокращением программ социальной обеспечения во многих европейских странах, а также более низким уровнем инвестиций в такие стратегические области как образование, здравоохранение и социальная помощь уязвимым группам населения.

5. Конгресс убежден, что местные и региональные власти вследствие их экономической и социальной роли являются главными партнерами и субъектами деятельности в деле обеспечения экономического подъема. На местные и региональные власти приходится 65% всех государственных инвестиций и 30% государственных расходов (в том числе 60% всех государственных расходов на образование и более 30% на здравоохранение). На некоторые регионы приходится 16% государственного долга и почти 13% государственного бюджетного дефицита.

6. Конгресс выражает удовлетворение тем, что важная роль местных и региональных властей в деле экономического восстановления была признана министрами государств-членов Совета Европы, ответственными за местное и региональное управление, на конференции этих министров в Утрехте (Нидерланды) в 2009 году и подтверждена на новой конференции в Киеве (Украина) в 2011 году, где были одобрены «Киевские руководящие указания» и предложение по формированию Совместной повестки дня, которая определяет в качестве высшего приоритета совместные действия правительств государств и местных и региональных властей для ответа на экономический кризис.

7. Конгресс выражает обеспокоенность тем, что кризис негативно повлиял на финансовую автономию, гарантированную Европейской хартией по местному самоуправлению (CETS N°122), в частности ее статьями, касающимися финансовых ресурсов и бюджетной автономии, политики выравнивания, деволуции полномочий, а также консультаций с местными властями по вопросам, их затрагивающим, в частности местного финансирования. Конгресс подчеркивает, что полное претворение в жизнь Хартии должно быть обеспечено именно в момент кризиса, когда на местных и региональных властях лежит еще большая ответственность за предоставление услуг и помощи нуждающимся домохозяйствам.

8. В этом контексте Конгресс особенно обеспокоен тенденциями к возвращению централизации полномочий местных и региональных властей, принудительными слияниями на местном и региональном уровнях, навязыванием мер жесткой экономии и правил финансовой консолидации, а также замедлением децентрализации и регионализации в качестве ответа на кризис.

9. Конгресс разделяет позицию Комитета регионов Европейского союза, выраженную в его Заключении от 12 апреля 2013 года «Деволуция в Европейском союзе и место местного и регионального самоуправления в выработке политики ЕС и ее реализации», относительно того, что экономический кризис и меры жесткой экономии не могут использоваться как предлог для новой централизации или деволуции полномочий без наделения соответствующими финансовыми ресурсами и что предоставление полномочий вне связи с соответствующими финансовыми ресурсами или полномочиями по увеличению доходов не могут использоваться в качестве аргумента для централизации.

10. Конгресс убежден, что децентрализация является ключевым фактором улучшения экономических результатов и роста и что многие местные территориальные образования и регионы в действительности не имеют достаточных ресурсов и полномочий, чтобы адекватно отвечать на кризис. Пять лет кризиса показали, что хотя децентрализованные экономики не имеют большего иммунитета по отношению к кризису, чем централизованные, они лучше восстанавливаются, поскольку быстрее адаптируются к меняющимся обстоятельствам и в целом демонстрируют большую живучесть. Местные и региональные власти лучше знают потребности и ситуацию в своих территориальных образованиях, они находятся в условиях, которые позволяют им действовать эффективнее и с меньшими затратами и обеспечивать оптимальное использование местных ресурсов – не в последнюю очередь вследствие большей прозрачности и необходимости отчитываться перед гражданами.

11, Конгресс поэтому убежден, что стратегии выхода из любого кризиса должны основываться на следующих принципах:

a. признание местных и региональных властей в качестве ключевых партнеров в рамках совместных действий на всех уровнях управления с тем, чтобы определять совместные ответы, обеспечивать путем регулярных консультаций и диалога последовательность соответствующих политики и мер, а также солидарный подход к решению вопроса о справедливом распределении имеющегося бремени ;

b. дальнейшая децентрализация полномочий с сохранением принципа subsidiarности , а также более значительная бюджетная автономия и возможности по взиманию местных и региональных налогов;

c. оживление инвестиций с тем, чтобы стимулировать занятость, инновации и экономический рост;

d. увеличение участия граждан в принятии решений на местном и региональном уровнях через прямую демократию, в частности через более широкое применение новых информационных технологий;

e. установление партнерства с частным и неправительственным секторами, а также с другими местными и региональными властями в рамках добровольного выбранного межмуниципального и межрегионального сотрудничества;

12. Конгресс с глубокой обеспокоенностью отмечает выводы Международной организации труда о том, что политика жесткой экономии правительств сопровождается, начиная с 2010 года, ростом неравенства в заработной плате. Согласно МОТ, доходы среднеобеспеченных категорий уменьшились, в то время как доходы высокооплачиваемых прослоек начали вновь расти. Это представляет угрозу для социальной ткани европейских обществ и увеличивает опасность социальных конфликтов, число которых в одном лишь Европейском союзе возросло с 34% в 2006-2007 годах до 46% в 2011-2012 годах.

13. В этом контексте Конгресс поддерживает позицию Парламентской ассамблеи Совета Европы, выраженную в ее резолюции 1886(2012) о последствиях экономического кризиса для местных и региональных властей, а также в Резолюции 1884(2012) от мерах жесткой экономии – опасности для демократии и социальных прав, и приветствует недавние рекомендации Европейской комиссии, направленные на то, чтобы перенести центр тяжести экономической политики с жесткой экономии на структурные реформы.

14. Конгресс также осторожно приветствует реформы, направленные на децентрализацию полномочий, которые предприняты или планируются в ряде государств-членов, но в то же время выражает свою обеспокоенность тем, что они не всегда сопровождаются децентрализацией ресурсов в целях обеспечения финансирования новых полномочий.

15. Конгресс, кроме того, приветствует 10 рекомендаций регионам по преодолению кризиса, одобренных на 3-м саммите по вопросам регионов и экономического кризиса (Париж, 16 мая 2013 года), который был организован Ассамблеей европейских регионов. Эти рекомендации направлены на использование потенциала отраслей, ориентированных на будущее, как ключевого фактора экономического восстановления в регионах, и на выработку региональной политики, ориентированной на молодежь, с целью придания динамизма экономике, а также на продвижение предпринимательства на региональном уровне, обеспечение более стабильного финансирования на местном и региональном уровнях, развитие социально-инклюзивных региональных экономик, восстановление доверия граждан и установления партнерства с другими уровнями управления.

16. С учетом вышесказанного и в связи со своей Резолюцией 347 (2012) о праве местных властей на консультации со стороны других уровней управления, Конгресс призывает европейские местные и региональные власти и их ассоциации в соответствующих странах лоббировать перед своими правительствами и, при необходимости, перед региональными правительствами создание механизмов регулярных консультаций и диалога по выработке

антикризисных политики и мер, чтобы обеспечить последовательность ответов на кризис и внести свой вклад и новаторские идеи. Консультации и диалог должны быть направлены, в частности, на то чтобы:

a. добиваться более значительных полномочий, особенно по линии местной и региональной экономической политики и социальной защиты и , в частности в областях инфраструктуры, здравоохранения, образования и исследований, социального обеспечения , организации досуга и культуры, а равно как в первоочередном порядке добиваться увеличения возможностей по сбору местных налогов и более широкой бюджетной автономии, в том числе, в случае необходимости, в рамках внутренних пактов стабильности;

b. добиваться, в частности, налоговых полномочий на местном уровне в отношении налогов на недвижимость, основанных на регламентированной оценке недвижимого имущества в тех странах, где этого еще нет, и уменьшения зависимости местных бюджетов от крайне изменчивой налоговой базы, такой как доход компаний и сделки с недвижимостью, используя при этом в качестве руководства Рекомендацию Комитета Министров Rec(2005)1 от 2005 года о финансовых ресурсах местных и региональных властей;

c. обеспечивать стабильный уровень правительственных трансфертов в местные и региональные бюджеты, без несоразмерных сокращений и с уведомлением, как минимум за год до таких сокращений, в тех случаях, когда это происходит.

d. поддерживать баланс между правительственными трансфертами и местными и региональными налогами при финансировании местных и региональных бюджетов;

e. усиливать системы выравнивания и региональной солидарности между государствами и пересматривать государственные системы и программы выравнивания с тем , чтобы улучшить распределение имеющегося бремени между разными уровнями управления и в большей степени уменьшать чрезмерную нагрузку на экономически слабые регионы и местные территориальные образования;

f. пересматривать финансирование местных территориальных образований и регионов со стороны правительств с тем, чтобы обеспечить баланс между субсидированием программ социальной поддержки и инвестициями в проекты по стимулированию инноваций и экономического роста;

g. пересматривать инвестиции в местную и региональную инфраструктуру и в целом в приоритетном порядке увеличивать инвестиции в местные и региональные бюджеты с тем, чтобы продвигать конкурентоспособность на местном уровне, поощрять инвестиции со стороны частного сектора и стимулировать занятость;

h. брать пример с некоторых стран не распространять на приоритетные социальные услуги , в частности, в областях здравоохранения, образования и социальной защиты уязвимых категорий (семьи в трудной экономической ситуации, безработные, дети, молодежь, люди с ограниченными возможностями) ограничения бюджетных расходов, а также исключать их из программ и правил бюджетной консолидации; нужно также обеспечивать, чтобы уязвимые категории были хорошо защищены, а их возможности в жизни не уменьшались из-за принятия бюджетных мер;

i. устранять законодательные требования, навязывающие предоставление дорогих услуг, или обеспечивать, чтобы в случаях, когда центральные власти навязывают единые стандарты предоставления услуг на местном и региональном уровнях, в частности, в областях здравоохранения, образования и социального обеспечения, требуемые расходы компенсировались за счет правительств государств;

j. выработать специальные меры и программы по уменьшению бремени чрезмерной задолженности на местном и региональном уровнях , сочетая ограничения бюджетного дефицита и «потолков задолженности», ограничения на заимствование средств и выпуск муниципальных или региональных облигаций, создание специальных фондов для предоставления займов местным властям и введение «тормозов против задолженности» с тем,

чтобы обеспечивать финансирование местных и региональных бюджетов без структурного дефицита;

k. удостоверяться, что ограничения на заимствования средств местными и региональными властями основываются на благоразумных критериях, соответственно на объективной и недискриминационной оценке возможностей по возврату кредитов, и что каждый уровень управления отвечает за финансирования собственных дефицитов и задолженностей;

l. разрабатывать специальные меры по восстановлению возможностей местных и региональных властей, которые находятся в трудной финансовой ситуации, в том числе в ситуации неплатежеспособности, используя для этого Рекомендацию Комитета Министров Res (2004)1 о финансовом и бюджетном управлении на местном и региональном уровнях, включая в эти меры и доступ к помощи из специальных фондов;

m. достигать сбалансированного уровня централизации полномочий и останавливать тенденции к возвращению централизации в пользу центральных властей и к замедлению децентрализации и регионализации;

n. останавливать принудительные слияния на местном и региональном уровнях и в то же время поощрять и облегчать добровольное межмуниципальное и межрегиональное сотрудничество, направленное на перераспределение административных ресурсов, совместное предоставление услуг и осуществление сделок между властями соседних территориальных образований;

o. удостоверяться, что решения по вопросам территориальных реформ, включая создание новых уровней управления или ликвидацию прежних уровней, принимаются только после консультаций с затронутыми властями и гражданами, и продвигать региональные руководящие указания, позволяющие регионам и местным территориальным образованиям в целом самим непосредственно управлять политикой развития;

17 Конгресс приветствует стратегии и меры, уже выработанные местными и региональными властями в ответ на кризис и, кроме того, призывает местные и региональные власти, чтобы они:

a. формировали в партнерстве с местными и региональными субъектами хозяйственной деятельности, в том числе банками, предприятиями и исследовательскими и учебными институтами, общее представление об экономических возможностях, а также стратегию экономического развития территориального образования, направленную на оживление инвестиций в инфраструктуру и качество окружающей среды, на продвижение конкурентоспособности, поощрение инвестиций со стороны частного сектора и стимулирование занятости и уделяющую особое внимание развитию потенциала отраслей, ориентированных на будущее, в частности, таких как зеленая экономика, электронное здоровье и креативные отрасли;

b. увеличивали участие граждан в принятии решений, вводя элементы прямой демократии, в том числе более широкое использование новых информационных технологий, регулярные консультации с гражданами и их объединениями, а также в бюджетном планировании;

относительно увеличения экономики за счет эффективности:

c. развивать более сильное межмуниципальное и межрегиональное сотрудничество, чтобы извлекать выгоду из уменьшения территориальных затрат, увеличивая экономическую эффективность через совместное предоставление услуг и уменьшение административных расходов, а также через совместные закупки, вместе с тем содействовать мобильности рабочей силы, перекрестным инвестициям и созданию бизнес-сетей;

d. разрабатывать процедуры, увеличивающие прозрачность в государственных закупках и других видах использования государственных фондов через, например, тендеры в режиме он-лайн, электронные торги, использование сравнительных инструментов с целью уменьшения расходов и т. п.

е. развивать, в частности на региональном уровне, конкуренцию между регионами, используя в качестве стимулов ставки подоходного налога и налога на прибыль, политику в области поставок и стоимость предоставления услуг, а также увеличивать результативность и экономическую эффективность государственных расходов;

ф. добиваться экономии в результате повышения экономической эффективности через инновации и более широкое использование новых технологий, осуществляя, в частности, компьютеризацию государственных служб, обеспечивая предоставление услуг в режиме он-лайн и в целом развивая электронное управление;

г. уделять особое внимание инвестициям в эффективность энергетики и выработке энергосберегающих стратегий;

относительно развития бизнеса:

h. отдавать приоритет продвижению предпринимательства на местном и региональном уровнях и оказывать содействие развитию предприятий, в частности малых и средних предприятий, через, например, упрощение административных процедур для учреждения компании, помощь новым предприятиям в начале их деятельности, развитие микро-кредитов, освобождение от налогов или предоставление дисконтов, субсидирование процентных ставок, субсидирование рабочих мест, предоставление помещений для бизнес-инкубаторов на условиях лизинга и бесплатное предоставление или субсидирование земельных участков и/или доступа к коммунальным сетям.

i. вырабатывать политику и проекты, направленные на восстановление заброшенных государственных площадей;

j. увеличивать пособия на профессиональное обучение, в том числе на ученичество, делая акцент на квалификацию в области информатики, чтобы увеличивать шансы на трудоустройство, усиливать базовую подготовку и тем самым увеличивать конкурентоспособность.

относительно налоговой политики:

k. принимать меры по увеличению их собственных налогов или сборов (когда местные и региональные власти располагают достаточной автономией, чтобы делать это), кроме того, увеличивать доходы за счет борьбы с уходом от налогов;

l. улучшать администрирование налогов на недвижимость, а также сохранять местные и региональные налоги на бизнес, удостоверившись, что соответствующие налоговые ставки не превышают ставок налога на физических лиц;

относительно социальной ответственности:

m. руководствоваться положительной практикой при сокращениях затрат на занятость, (но не сокращать саму занятость, избегая увольнений по экономическим причинам), включая использование таких методов как сокращение заработной платы, замораживание выплат или вакантных мест, сокращение рабочих часов или отказ от выплат бонусов, но могут быть и другие меры;

n. проявлять большую осторожность при закрытии мало загруженных служб, чтобы избежать негативных социальных последствий (например, в случаях с сельскими школами или школами с преподаванием на языках меньшинств);

o. рассматривать возможности целевого использования пособий по социальной помощи в целях предоставления государственных услуг наиболее нуждающимся лицам, используя проверки доходов и имущественного положения и выделяя субсидии скорее непосредственно домохозяйствам и физическим лицам в зависимости от их финансового положения, чем поставщикам услуг;

p. рассматривать также возможности ухода за пожилыми людьми и лицами с ограниченными возможностями на дому, а не в учреждениях для них, с помощью волонтеров и членов их семей, а также неправительственных организаций, занимающихся уходом на дому;

q. усиливать партнерство с неправительственным сектором, в частности, с организациями, занимающимися специализированными формами социального и медицинского ухода, путем заключения соглашений о партнерстве для предоставления услуг;

18. Конгресс поручает своему Комитету по мониторингу продолжать включать в его деятельность по мониторингу и пост-мониторингу вопрос о влиянии экономического и финансового кризиса на местные и региональные власти и, в частности, о его последствиях для эффективного претворения в жизнь Европейской хартии по местному самоуправлению и обращаться к этому вопросу в его рекомендациях правительствам государств.

19. Конгресс также поручает своим Комитету по вопросам управления и Комитету по актуальным вопросам держать вопрос о влиянии экономического кризиса и ответах на него на местном и региональном уровнях под постоянным контролем, а также обеспечивать распространение соответствующей положительной практики среди местных и региональных властей, в том числе через их европейские ассоциации и ассоциации в их государствах.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ³

1. Финансовый и экономический кризис, который поразил мир в 2008 году, особенно тяжело сказался на местных и региональных властях, поскольку они одновременно должны были противостоять уменьшению доходной базы по причине экономического спада, сокращению бюджетных трансфертов со стороны правительств своих государств, уменьшению возможностей по взиманию местных налогов, необходимости участвовать в программах финансовой консолидации и управлять задолженностью – иногда чрезмерной из-за так называемых «токсичных кредитов» - и вместе с тем должны были увеличивать социальную поддержку гражданам в условиях растущего спроса на помощь со стороны уязвимых категорий, затронутых кризисом.

2. В 2009-2010 годах местные доходы упали во многих странах Европы, в некоторых из них – более, чем на 20%. Производство в регионах также сократилось в среднем на 3,4% в 2008-2009 годах, при этом сокращение достигло максимального значения в 20% в Латвии. Но в 2010-2011 годах в большинстве регионов отмечался рост. Слабое экономическое оживление в 2010 году с ростом ВВП в Европейском союзе в 2% снизилось до 1% в 2011 году и перешло в рецессию в 0,1% в 2012 году. Прогноз на 2013 год – рецессия в 0,4%. В течение 2008-2012 годов инвестиции из местных бюджетов упали в среднем на 14%, в некоторых странах этот показатель достиг максимума в 30%, в то время, как только в 2011 году трансферты со стороны правительств уменьшились на 5%. Это уменьшение было почти полностью компенсировано увеличением на 5,5% доходов от сбора местных налогов.

3. Местные и региональные власти сталкиваются с ростом социальных расходов, таких как пособия на аренду жилья и коммунальные услуги, выплаты по линии социальной защиты безработным, и другим категориям, имеющим право на гарантированный минимум дохода, чрезвычайная помощь семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. В 2012 году число домохозяйств, в которых основные расходы (такие как аренда жилья, выплаты по кредитам и оплата коммунальных услуг), превышали 40% дохода, выросло на 13%, что повлекло увеличение местных социальных расходов на 16%. Все это – в условиях растущей безработицы, которая превысила 12% в одной только Еврозоне и достигла максимума в 27% в Испании и Греции. Крайне высокий уровень безработицы, особенно среди молодежи, который достиг 62% в Греции и 56% в Испании, грозит подорвать перспективы долгосрочного устойчивого роста.

4. Конгресс местных и региональных властей глубоко обеспокоен влиянием кризиса на местные территориальные образования и регионы Европы и, в частности, серьезными социальными проблемами, вызванными сокращениями программ социального обеспечения во многих европейских странах и снизившимся уровнем инвестиций в такие стратегические области, как образование, здравоохранение и социальная защита уязвимых категорий населения.

5. Конгресс убежден, что местные и региональные власти, вследствие их экономической и социальной роли, являются важнейшими партнерами и субъектами деятельности в деле обеспечения экономического восстановления в Европе. На местные и региональные власти приходится 65% государственных инвестиций и 30% государственных расходов (в том числе 60% всех государственных расходов на образование и более чем 30% на здравоохранение), они отвечают за 16% государственного долга и почти 13% государственного бюджетного дефицита. На них лежит основная ответственность за социальную защиту граждан, в том числе по линии жилья, здравоохранения, образования, болезней и инвалидности, заботы о пожилых людях, семьях и детях, мер по борьбе с безработицей и социальным отторжением.

6. Конгресс выражает свое удовлетворение тем, что важная роль местных и региональных властей была признана министрами государств-членов Совета Европы, ответственными за местное и региональное управление, на их конференции в Утрехте (Нидерланды) в 2009 году и подтверждена на новой конференции в Киеве (Украина), где были одобрены «Киевские руководящие указания» и принято предложение о Совместной повестке дня. Последняя

³ См. сноску 2

определяет в качестве высшего приоритета совместные действия правительств государств и местных и региональных властей в рамках ответа на кризис.

7. Конгресс выражает свою озабоченность тем, что кризис негативно сказался на финансовой автономии, гарантированной Европейской хартией местного самоуправления (CETS N°122), в частности, ее статьями, касающимися финансовых ресурсов и бюджетных полномочий, политики выравнивания, деволуции полномочий, а также консультаций с местными властями по вопросам, их затрагивающим, особенно по вопросам местного финансирования. Конгресс подчеркивает, что обеспечить полное претворение в жизнь Хартии требуется именно в момент кризиса, когда местные и региональные власти несут более значительную ответственность за предоставление услуг и помощи нуждающимся домохозяйствам.

8. В этом контексте Конгресс особенно обеспокоен тенденциями к возвращению централизации полномочий на местном и региональном уровнях, принудительным объединениям в местных территориальных образованиях и слияниям в регионах, навязыванию мер жесткой экономии и правил финансовой консолидации, а также к замедлению децентрализации и регионализации, в ответ на кризис;

9. Конгресс разделяет позицию Комитета регионов Европейского союза, выраженную в его Заключении от 12 апреля 2013 года «Деволуция в Европейском союзе и место местных и региональных властей в принятии решений в ЕС и их претворении в жизнь», о том, что экономический кризис и меры жесткой экономии не могут служить предлогом для дальнейшей централизации или деволуции полномочий без обеспечения соответствующими финансовыми ресурсами и что предоставление полномочий вне связи с соответствующими финансовыми ресурсами или полномочиями по увеличению доходов не могут использоваться как аргумент для централизации.

10. Конгресс убежден, что децентрализация является ключевым фактором экономической производительности и роста и что многие местные территориальные образования и регионы не имеют достаточных средств и полномочий, чтобы адекватно ответить на кризис. Пять лет кризиса показали, что если децентрализованные экономики не имеют большего иммунитета к кризису, чем централизованные, они лучше восстанавливаются, поскольку быстрее адаптируются к меняющимся обстоятельствам и в целом демонстрируют более значительную живучесть. Местные и региональные власти лучше знают потребности и ситуацию в своих территориальных образованиях, они также находятся в положении, позволяющем им действовать эффективнее и с меньшими затратами и обеспечивать оптимальное использование местных ресурсов - не в последнюю очередь по причине большей прозрачности и необходимости отчитываться перед гражданами.

11. Конгресс поэтому убежден, что любые стратегии выхода из кризиса должны основываться на следующих принципах:

a. признание местных и региональных властей в качестве ключевых партнеров в рамках совместных действий всех уровней управления, направленных на разработку через регулярные консультации и диалог совместных ответов и обеспечение последовательности вырабатываемых политики и мер, а также солидарного подхода при решении вопроса о справедливом распределении имеющегося бремени;

b. дальнейшая децентрализация компетенций при сохранении принципа субсидиарности, а также более значительная бюджетная автономия и возможность собирать налоги на местном и региональном уровнях;

c. оживление инвестиций с целью стимулирования занятости, инноваций и экономического роста;

d. увеличение участия граждан в принятии решений на местном и региональном уровнях через элементы прямой демократии, в частности более широкое применение новых информационных технологий;

e. установление партнерства с частным и неправительственным секторами, а также с другими местными и региональными властями в рамках добровольного межмуниципального и

межрегионального сотрудничества с тем, чтобы получать экономию на территориальных издержках, облегчать мобильность рабочей силы, перекрестное инвестирование и создание сетей предприятий.

12. Конгресс отмечает с глубокой обеспокоенностью выводы Международной организации труда, сделанные в 2013 году, в которых указывается, что политика жесткой экономии, проводимая правительствами, сопровождалась с 2010 года увеличением неравенства в заработной плате. Доходы среднеоплачиваемых категорий уменьшались, в то время как заработная плата высокооплачиваемых прослоек снова начала расти. Это ставит под угрозу социальную ткань европейских обществ и увеличивает опасность социальных конфликтов, число которых выросло только в ЕС на 46% в 2011-2012 годах.

13. В этом контексте Конгресс поддерживает позицию Парламентской ассамблеи Совета Европы, выраженную в ее Резолюции 1886(2012) о влиянии экономического кризиса на местные и региональные власти в Европе, а также в Резолюции 1884(2012) о мерах жесткой экономии – опасности для демократии и социальных прав, и приветствует недавнюю рекомендацию Европейской комиссии, направленную на то, чтобы перенести центр тяжести экономической политики с жесткой экономии на структурные реформы.

14. Конгресс также осторожно приветствует реформы, влекущие за собой децентрализацию полномочий, которые были предприняты или планировались в ряде государств-членов, но в то же время выражает обеспокоенность тем, что они не всегда сопровождаются децентрализацией ресурсов, чтобы финансировать новые полномочия.

15. С учетом вышесказанного и в связи со своей Рекомендацией 328(2012) о праве местных властей на консультации со стороны других уровней управления, Конгресс просит Комитет Министров призвать государства-члены Совета Европы ввести механизмы регулярных консультаций и диалога с местными и региональными властями для того, чтобы обеспечивать последовательность политических ответов на кризис и принимать во внимание их вклад и новаторские идеи, направленные, в частности на то, чтобы:

a. обеспечивать, чтобы местные и региональные власти получали более значительные полномочия, особенно по линии местной и региональной экономической политики и социальной защиты, в частности, в таких областях как инфраструктура, здравоохранение, образование и исследования, социальное обеспечение, организация досуга и культура, но, кроме того, в первоочередном порядке обеспечить увеличение возможности собирать местные и региональные налоги и более значительную бюджетную автономию, в том числе в рамках внутренних пактов стабильности, если это будет сочтено подходящим;

b. обеспечивать, в частности, возможность для местных властей собирать налог на недвижимость, который основывался бы на регламентированной оценке недвижимого имущества в странах, где этого еще нет, и уменьшать зависимость местных бюджетов от крайне изменчивой налоговой базы, таких например, как прибыль компаний и сделки с недвижимостью, используя в качестве руководства Рекомендацию Rec (2005)¹ Комитета Министров от 2005 года о финансовых ресурсах местных и региональных властей.

c. обеспечивать стабильный уровень правительственных трансфертов в местные и региональные бюджеты; не должно быть несоразмерных сокращений, но в случае, если трансферты должны быть сокращены, государственные власти должны направлять за год до этого соответствующие уведомления;

d. поддерживать баланс правительственных трансфертов и местных и региональных налогов при финансировании местных и региональных бюджетов;

e. усиливать системы выравнивания и солидарности среди государств, пересматривать государственные системы выравнивания, а также программы, направленные на то, чтобы лучше распределять бремя между различными уровнями управления и в большей мере облегчать чрезмерную нагрузку на экономически слабые регионы и местные территориальные образования;

f. пересматривать правительственное финансирование на местном и региональном уровнях с тем, чтобы обеспечить баланс между субсидиями в программы социальной поддержки и инвестициями в проекты, направленные на стимулирование инноваций и экономического роста ;

g. оживлять инвестиции в местную и региональную инфраструктуру и в целом в приоритетном порядке увеличивать инвестиции из местных и региональных бюджетов с тем, чтобы продвигать конкурентоспособность на местном уровне, поощрять инвестиции из частного сектора и стимулировать занятость;

h. брать пример с некоторых стран и исключать приоритетные социальные услуги в таких областях как здравоохранение, образование и социальная защита уязвимых категорий (семьи в тяжелой экономической ситуации, безработные, дети, молодежь, люди с ограниченными возможностями, пожилые люди) из ограничений на расходы, налагаемых на местные и региональные бюджеты, и не распространять на них программы и правила финансовой консолидации, а также обеспечивать, чтобы уязвимые категории были хорошо защищены и чтобы их возможности в жизни не уменьшались в результате принятия бюджетных мер;

i. устранять законодательные требования, навязывающие предоставление дорогостоящих услуг или удостоверяться в случаях, когда центральные власти все же навязывают единые стандарты предоставления услуг на местном и региональном уровнях, в частности, по линии здравоохранения, образования и социального обеспечения, что требующиеся расходы компенсируются финансированием со стороны правительств государств;

j. разрабатывать специальные меры и программы по облегчению чрезмерного бремени задолженности, сочетая использование лимитов на бюджетный дефицит и «потолков задолженности», ограничений на заимствование средств и выпуск местных и региональных облигаций, создание специальных фондов для предоставления кредитов местным властям с введением «тормозов против задолженности» с целью обеспечить, чтобы местные и региональные финансировались без структурных дефицитов.

k. удостоверяться, что ограничения на заимствование средств местными и региональными бюджетами опираются на благоразумные критерии, в соответствии с которыми оценка возможностей по возврату кредитов производится на объективной и недискриминационной основе и что каждый уровень управления отвечает за финансирование своих собственных дефицитов и задолженностей;

l. вырабатывать специальные меры по экономическому восстановлению местных территориальных образований и регионов, находящихся в трудной финансовой ситуации, в том числе в случаях неплатежеспособности, используя в качестве руководства Рекомендацию Res (2004)¹ Комитета Министров от 2004 года по финансовому и бюджетному управлению на местном и региональном уровнях, включая доступность специальной финансовой помощи;

m. добиваться сбалансированного уровня централизации полномочий, останавливать тенденции к возвращению централизации полномочий и к замедлению децентрализации и регионализации;

n. останавливать принудительные объединения на местном и региональном уровнях, в тоже время поощрять добровольное межмуниципальное и межрегиональное сотрудничество, направленное на перераспределение административных ресурсов, совместные предоставление услуг и закупки соседними территориальными образованиями,

o. удостоверяться, что решения по вопросам территориальных реформ, в том числе по созданию новых уровней управления или ликвидации существующих уровней, принимались после консультаций с властями и гражданами, которых это затрагивает, а также продвигать региональные руководящие указания, позволяющие регионам и местным территориальным образованиям в целом непосредственно управлять политикой собственного развития.

