

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

Ответ местных и региональных властей на экономический кризис

Рекомендация 340 (2013)¹

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.

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 29 октября 2013 г., на первом заседании (см. документ [CG\(25\)5](#), пояснительный доклад), докладчики: Барбара ТОЧЕ, Италия (М, СОЦ) и Светлана ОРЛОВА, Российская Федерация (Р, ЕНП/КСЕ).

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 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 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. выработать 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 Rec (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.