C/2025/284

24.1.2025 г.

Становище на Европейския комитет на регионите — Как да се оползотвори пълният потенциал на политиката на сближаване за справяне с демографските промени

(C/2025/284)

Докладчик: Raquel GARCÍA GONZÁLEZ (ES/ПЕС), генерален директор по европейските въпроси в правителството на автономна област Астурия

ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ (КР),

1. приветства приоритета, отреден от унгарското председателство на Съвета на демографските промени, и на специфичния принос на политиката на сближаване за справяне с породените от тях предизвикателства. Подкрепя и целта за по-добро интегриране на демографската програма и политиката на сближаване в следващия мандат на европейските институции;

2. изразява задоволство от факта, че в *Деветия доклад относно икономическото, социалното и териториалното сближаване* се признава демографският преход и счита за необходимо той да бъде включен по практичен и ефективен начин в основните цели на следващата рамка. Демографската криза е криза на национално и регионално равнище, поради което демографският, екологичният и цифровият преход трябва да вървят ръка за ръка;

3. отбелязва включването на демографските промени като цел в двадесет и шест споразумения за партньорство за сегашната многогодишна финансова рамка (МФР), но посочва, че приемането им на равнище програми беше намалено; отправя искане следващият междинен преглед да се използва като възможност за коригиране на тази ситуация;

4. изтъква, че демографското предизвикателство засяга териториите неравномерно и че преодоляването му трябва да бъде политическа цел на ЕС; неговата динамика често функционира на равнище регион, създавайки дълбоки вътрешни дисбаланси, които трябва да се отчитат при разпределянето на фондовете на политиката на сближаване, за да се избегне по-нататъшното им задълбочаване; отбелязва, че борбата с демографското предизвикателство продължава да бъде от основно значение за запазването на конкурентоспособността на ЕС и призовава за стратегическо прилагане на политиката на сближаване;

5. посочва, че демографското предизвикателство е многостранно явление, пораждано от многофакторни взаимносвързани причини, сред които — извън чисто демографските — се открояват: безработицата, достъпът до жилищно настаняване, недостигът на услуги, липсата на цифрова свързаност, териториалната изолираност, затрудненият социални контакти и липсата на възможности за развлечения, бюрократичната тежест, предприемането на вертикални мерки без системна визия за територията или песимистичната нагласа за жизненото пространство;

6. подчертава, че двата основни аспекта на демографското предизвикателство — застаряването и обезлюдяването, се подхранват взаимно, чертаейки карта на свиващи се региони, характеризиращи се с ниска раждаемост, по-голяма продължителност на живота, отрицателна нетна миграция и натиск върху финансите на местните и регионалните власти. Това е неблагоприятна тенденция, която, според прогнозите до 2060 г., ще се разшири и ускори през следващите десетилетия и която контрастира с положението в някои територии, където пренаселеността оказва значителен натиск върху предоставянето на обществени услуги, което изисква подходящо териториално възстановяване на баланса;

Въздействие на демографските промени върху различните публични политики

7. привлича вниманието върху факта, че публичните политики на национално равнище често дават приоритет на проблемите в градските райони; решението се състои в това да се коригират дисбалансите, които възникват в резултат от изоставянето на селските райони. За тази цел са необходими данни, отразяващи различните предизвикателства, които трябва да бъдат преодолени и които съставляват множеството различни форми на демографското предизвикателство. Въз основа на тази информация и след подходящата категоризация на проблематиката ще могат да бъдат предприети по-ефективни мерки; предлаганите мерки трябва винаги да са насочени към възстановяването на териториалния баланс, като се адаптират към потребностите и проблемите на всяка територия, както онези, които страдат от обезлюдяване, така и онези, които се оказват претоварени поради противоположното явление (достъп до жилищно настаняване, натиск върху обществените услуги, незаконна имиграция и др.);

8. припомня, че намирането на решение на демографските предизвикателства, по-специално намаляването на раждаемостта и работната сила, изисква интегриран и системен подход и във връзка с това отбелязва също така неотдавнашните становища на КР относно демографския инструментариум ([1]) и относно законната миграция и привличането на таланти в ЕС ([2]);

9. подчертава, че демографското предизвикателство оказва въздействие върху конкурентоспособността и издръжливостта на местните икономики. Застаряването на населението и изтичането на мозъци (по-специално сред младите хора) затрудняват приемствеността между поколенията в производствените системи поради „капаните за развитието на таланти“, както показват ускореното намаляване на работната сила и ниският дял на квалифицираните лица. Този въпрос буди безпокойство в първичния сектор, който е по-малко привлекателен в социален план;

10. препоръчва в рамките на политиката на сближаване политиките в областта на околната среда да бъдат ефективно интегрирани с политиките за борба с обезлюдяването, като се отчита тяхното въздействие върху първите. Изтъква, че обезлюдяването и изоставянето на икономически дейности в селските райони допринасят за загубата на биологичното разнообразие в селското стопанство и промяна на ландшафта. Всичко това може да създаде рискове в контекста на изменението на климата, което поражда все повече възможности за природни бедствия, например пожари. Поради това подчертава, че стратегиите за съживяване на селските райони и предотвратяване на обезлюдяването следва да се съсредоточат върху това да направят устойчивите селскостопански и горски дейности привлекателни за младите земеделски и горски стопани. Това включва насърчаване на разнообразни, екологосъобразни практики като агролесовъдство и природосъобразно горско стопанство;

11. отбелязва, че както се посочва в доклада на Енрико Лета, навсякъде в ЕС гражданите трябва да могат да упражняват ефективно правото „да останат“. Поради това, като се отчитат демографските трудности на някои територии, компетентните органи следва да разполагат с инструменти, за да улеснят онези, които избират да реализират своите житейски планове в тези области, и по-специално да подпомагат МСП да се развиват и да се конкурират на европейския единен пазар. Освен това, както се подчертава в доклада на Драги, конкурентоспособността и успехът на европейския икономически модел изискват достатъчно работна сила, адаптирана към екологичния и цифровия преход. Това ще бъде постигнато само ако се инвестира по балансиран и справедлив начин в мерки за справяне с демографското предизвикателство в цяла Европа;

12. изтъква спешната необходимост от всеобхватни политики за развитие, които да насърчават жизнеспособни, приобщаващи и устойчиви селски общности и отговарят на настоящите нужди на сегашните жители, включително на тези, които се надяват да създадат семейство, и на потенциалните бъдещи жители и семейства; подчертава ключовата роля на жените в демографския преход и политиката на сближаване. Един цялостен подход, основан на равенството между половете, дава възможност за избягване на „парадокса на социалното сближаване, свързан с аспектите на пола“, отдавайки предпочитание на сценарий, който поставя жените на равна основа по отношение на възможностите, гражданството и участието; аналогично, посочва, че законната миграция и ефективната интеграция на имигрантите спомагат за облекчаването на натиска върху пазара на труда чрез преодоляване на недостига на умения, запълване на недостига на работна сила и принос за икономическото развитие;

([1]) Становище на Европейския комитет на регионите — Демографските промени в Европа: инструментариум за действие (ОВ C, C/2024/7062, 4.12.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7062/oj).

([2]) Становище на Европейския комитет на регионите относно законната миграция: Привличане на умения и таланти в ЕС (ОВ C 79, 2.3.2023 г., стр. 59).

13. посочва, че много гранични региони са засегнати непропорционално от демографските предизвикателства в сравнение с централните и столичните региони, и подчертава, че трансграничното сътрудничество, и по-специално трансграничните обществени услуги, може да помогне на граничните региони да предоставят по-добри услуги на гражданите и значително да подобрят качеството на живот в тези региони, като смекчат демографските предизвикателства в тях; поради това призовава за увеличаване на инвестициите в направлението за трансгранично сътрудничество на Interreg като част от стратегията за преодоляване на демографските предизвикателства в регионите на ЕС; във връзка с това подчертава и значението на постигането на напредък по отношение на оперативната съвместимост;

14. посочва, че информационните и комуникационните технологии (ИКТ) разкриват множество възможности за териториите в демографска рецесия, по-специално селските райони. Дистанционната работа, дистанционната медицина, цифровизацията или автоматизацията на процесите могат да спомогнат за повишаването на привлекателността и конкурентоспособността на тези територии. Подходът „интелигентни селища“ улеснява преодоляването на пречките и оползотворяването на възможностите и предоставя инструмент за събиране и обработване на данни, който да помогне за управлението и териториалното устройство на тези територии. Политиката на сближаване трябва да катализира възможностите на ИКТ като преобразуващ инструмент;

15. подчертава, че справянето с демографското предизвикателство изисква насърчаването на активно изслушване и ефективна ангажираност на всички участващи страни, което да доведе до нови рамки за многостепенно управление, способни да задържат, да създадат възможности за и да еманципират местните общности като гаранция за бъдещето. Чрез подходи за водено от общностите местно развитие групите за действия на местно равнище са от ключово значение за процеса, а програмите по линия на LEADER са успешен пример за подобни инициативи за справяне с демографското предизвикателство, осъществявани в селските райони;

Концепцията за регион в демографски преход и нейното стратегическо значение

16. посочва, че даването на определение за региони в демографски преход е задължително, за да се включи демографската перспектива в политиката на сближаване и нейните инструменти. Във връзка с това припомня, че в член 174 от ДФЕС се подчертава, че ЕС укрепва своето икономическо, социално и териториално сближаване в „регионите, които са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия“. Целта на това определение е да улесни разбирането и обмена в целия ЕС на подходящи мерки за ефективно справяне с демографските промени. То не следва да заменя категориите региони, използвани до момента;

17. подчертава, че е важно да се използва текущата оценка, за да се насърчи процес на размисъл и определяне на измеренията, който би позволил да се намери адекватно определение на „регион в демографски преход“ и то да се включи в следващия период;

18. предупреждава, че за определението на регионите в демографски преход следва да се вземат предвид показатели, различни от обичайните. От полза могат да бъдат развитието и гъстотата на населението, разпръснатостта на населението, делът на възрастните хора (> 65 години) и на децата (< 5 години), надморската височина и средният наклон или достъпността до основни услуги като здравеопазване, образование, грижи за деца и възрастни хора, помощ за хора с увреждания, социални жилища, полиция или правосъдие. Евентуалното определение трябва да бъде придружено от категоризирането на регионите в зависимост от здравното равнище и сериозността на демографския проблем;

19. припомня, че регионите в демографски преход допринасят за стратегическата автономност на ЕС. Те са важни пространства за справянето с енергийния и промишления преход, както и за опазването на екосистеми, които са от основно значение за биологичното разнообразие и нашия суверенитет и продоволствена сигурност;

20. отбелязва въздействието на настоящия геополитически контекст върху и без това вече неблагоприятното демографско положение на някои региони в ЕС, например регионите по външните граници, и последвалото изостряне на структурните дисбаланси; в този смисъл добре балансираното разпределение на населението на цялата територия на ЕС е важен щит за сигурността и отбраната на нашите граници;

21. припомня, че основното предизвикателство на политиката на сближаване е нито една територия или жител да не изостават в преходите, през които преминава Европа. Европа с региони, развиващи се „на две скорости“, е зародишът на „географията на недоволството“, която подкопава стълбовете на ЕС. Ефективното прилагане на политиката на сближаване би я превърнало в „география на възможностите“ ([3]);

([3]) Rural Well-being : Geography of Opportunities | OECD iLibrary.

22. припомня, че интервенциите по линия на политиката на сближаване имат потенциал за дълбока промишлена, екологична и социална трансформация, която спомага за разширяването на основни услуги, на амбулантните услуги и на ключова инфраструктура, за да се гарантира привлекателността на териториите — канализация, основно образование, свързаност и здравеопазване — и допринася за установяването и привличането на населението, особено на младите хора и жените;

Демографските промени и териториалното равнище

23. подчертава значението на ориентиран към местните условия подход „от долу нагоре“ за справяне с демографските предизвикателства, като същевременно подчертава необходимостта от осигуряване на достатъчен административен капацитет за по-малките общини и териториални единици;

24. припомня, че напредъкът към екологичния преход и неутралността по отношение на климата предполага дръзване за осъществяване на големия — териториалния преход, който обхваща в едно екологичния, цифровия и демографския. Той следва да бъде насочен към въвеждането на нови териториални модели, различни от логиката на икономиките на градските агломерации. Децентрализираният и балансиран растеж чрез териториално устройство и стратегическо (многостепенно) териториално планиране гарантира по-добро прилагане на политиката на сближаване, като същевременно блокира „географията на недоволството“ и „капаните на териториалното развитие“;

25. подчертава необходимостта от включване на подходящ териториален мащаб за справяне с демографското предизвикателство под ниво NUTS 3, тъй като регионите крият вътрешни териториални дисбаланси, произтичащи от неравномерното въздействие на демографските променливи. Поради това препоръчва да не се пропуска възможността за включване на този подход през настоящия период, като се даде възможност за правилно определяне на териториите, които се нуждаят от подкрепа за справяне с демографското предизвикателство, а програмите за подкрепа да се разработят така, че да могат да се използват ефективно на местно равнище;

26. посочва, че определянето на границите на функционалните райони е възможност, както за да се определи точно как демографското предизвикателство засяга регионите, да се помогне за диагностицирането и характеризирането на регионите в демографски преход, така и за да се установи адекватна териториална рамка за ефективното усвояване на фондовете на политиката на сближаване;

27. посочва, че определянето на границите на функционалните райони, особено в селските райони, трябва да бъде придружено от минимални стандарти, приложими за ЕС като цяло по отношение на населението и основните услуги, които трябва да бъдат гарантирани чрез предвиждане на разумно време за пътуване до работното място, за да се гарантира тяхната достъпност, в контекста на намаляване на неравенствата между градските и селските райони. В този смисъл акцентът върху стратегическо териториално планиране, което да отчита прогнозите по отношение на населението и да е рационално от гледна точка на земеползването, както и върху мерки за възстановяване и рехабилитация, ще допринесе за териториалното сближаване, преследвано от политиката на сближаване;

Инструменти за справяне с демографския преход в особено засегнатите райони

28. отбелязва, че макар значителен брой области на интервенция по линия на политиката на сближаване да могат да спомогнат за справяне с демографските предизвикателства, липсата на специална система за проследяване на инвестициите с демографско въздействие затруднява оценката на техния принос. Във връзка с това предлага демографският преход да бъде включен като междусекторна цел на политиката на сближаване, надхвърляща политическите цели, и, за регионите, които изрично разглеждат демографските промени като основна цел в своите програми, да се осъществява мониторинг, който да допълва съществуващия териториален подход със специфична оценка на въздействието на планираните интервенции върху демографския преход. В това отношение от полза могат да бъдат показатели като гъстотата на населението, индекса за застаряване на населението, раждаемостта, процента на брутна миграция, процента на детското население или достъпността до основни услуги, както и специфични икономически и социални показатели (например. равнището на младежката заетост и достъпа до цифрови услуги) за наблюдение на въздействието на политиката на сближаване върху регионите в демографски преход;

29. посочва, че за регионите често е трудно да определят възможностите за финансиране и наличните инструменти и подчертава необходимостта от опростяване на достъпа до тях и от съсредоточаване върху интегрирани и опростени рамки, които да позволяват използването на всички съществуващи ресурси за справяне с демографския преход и адаптиране към него;

30. отчита факта, че интегрираните териториални инвестиции (ИТИ), разбирани като инструменти, предназначени да подкрепят набор от действия, които са системно интегрирани в даден географски район, са ефективен инструмент за оползотворяване на потенциала на политиката на сближаване за справяне с демографското предизвикателство. Прилагането на ИТИ на равнището на функционалните райони чрез изготвянето на интегрирани териториални стратегии изглежда като изключителна възможност за насърчаване на ориентирани към местните условия политики, способни да намалят пространствените дисбаланси, като същевременно насърчават балансирани териториални модели, основани на социална, икономическа, цифрова и екологична устойчивост. Подчертава, че ИТИ действително се доказаха като успешни инструменти в много региони, докато в други те рядко се използват;

31. изтъква необходимостта от специално финансиране за справяне с демографския преход и адаптиране към него, като публичните източници на финансиране се допълват с частни средства, за да се постигне мултиплициращият ефект, необходим с оглед на сериозността на демографското предизвикателство, както и необходимостта от публично-частни партньорства за развитие на местната инфраструктура, като се насърчава дългосрочната устойчивост на подобни инициативи; необходимо е също така наличното финансиране да се приведе в съответствие с нуждите от инвестиции в основни обществени услуги като здравеопазване, образование, жилищно настаняване, услуги за полагане на грижи, както и с цифровизацията, необходима за подобряване на конкурентоспособността и привлекателността на територите в демографски преход;

32. припомня, че настоящите насоки за национална регионална помощ вече предвиждат възможността за повишаване на праговете на помощта, както и за предоставянето на оперативна помощ. Изключителната сериозност на демографското предизвикателство изисква тези изключения да бъдат приведени в съответствие с разпоредбите на член 174 от ДФЕС, и да се обърне внимание на различните аспекти, които оказват влияние върху демографското предизвикателство, т.е. не само ниската гъстота, но и например „свръхзастаряването“ на населението;

33. посочва, че една от възможностите за подпомагане на най-уязвимите територии, е онези, които изпитват сериозен демографски спад, да бъдат третирани по същия начин като най-отдалечените региони по отношение на предвидените за тях държавни помощи. Аналогично, в картите на регионалните помощи демографските предизвикателства трябва да бъдат адекватно идентифицирани на ниво под NUTS 3. Територите със сериозни и постоянни демографски проблеми следва да бъдат признати най-малко като предварително определени региони от тип „в“ въз основа на член 107, параграф 3 от ДФЕС. Освен това Комисията следва да разгледа възможността за увеличаване на интензитета на помощта с 5 % като допълнителна мярка за подпомагане на предприятията, които инвестират в тези области;

34. припомня, че в контекста на политиката на сближаване е важно да се определят приоритетите, които имат най-ефективно въздействие при осъществяването на демографския преход. Би било препоръчително да се демонстрира ангажираност във връзка с демографското предизвикателство чрез увеличаване на процентите на съфинансиране в някои области. В това отношение и в съответствие с Европейския стълб на социалните права очевиден пример са интервенциите, програмирани в рамките изпълнението на Европейската гаранция за децата;

35. изтъква, че данъчното облагане, основно чрез облекчения и/или освобождаване от облагане в конкретни ситуации, би много да бъде много полезен инструмент в борбата срещу обезлюдяването като начин за компенсиране на трудностите, пред които е изправено това население при достъпа до стоки и услуги;

36. посочва, че регионите в демографски преход се нуждаят от инициативи, които да им помогнат при преодоляването на това предизвикателство. Поради това от решаващо значение за обучението на основани на изкуствен интелект прогнозни модели са проектирането и създаването на отворени пространства за данни. Тези модели ще позволят разработването на система за вземане на решения, основана на надеждни данни и прогнози, в услуга на териториалното устройство и стратегическо планиране, които да позволят да се повиши ефективността на политиката на сближаване с цел справяне с демографското предизвикателство и адаптиране към него;

37. изтъква, че е необходимо да се придаде видимост на проблема и че съществуват начини за организиране на системи за сътрудничество и съвместна работа между регионите с доказана ефикасност, които улесняват обмена на най-добри практики. Поради това предлага създаването на платформа/обсерватория на регионите в демографски преход, която да бъде подкрепена от Европейската комисия и да служи като форум за партньорска дискусия и като двигател на мерки като посочените в предходните параграфи;

38. отчита факта, че макар инструментите на политиката на сближаване вече да разработват действия, които спомагат за справяне с демографския преход, с оглед на сериозността на предизвикателството, което трябва да бъде преодоляно, е наложително да се прилагат амбициозни, интегрирани, гъвкави и опростени подходи, които да не оказват натиск върху административния капацитет и да не ограничават управлението на финансирането.

Брюксел, 20 ноември 2024 г.

Председател
на Европейския комитет на регионите
Vasco ALVES CORDEIRO