C/2025/284

24.1.2025

Avizul Comitetului European al Regiunilor – Valorificarea deplină a potențialului politicii de coeziune pentru a face față schimbărilor demografice

(C/2025/284)

Raportoare: Raquel GARCÍA GONZÁLEZ (ES-PSE), Directoare generală pentru afaceri europene, Guvernul Principatului Asturias

RECOMANDĂRI POLITICE

COMITETUL EUROPEAN AL REGIUNILOR (CoR),

1. își exprimă satisfacția că Președinția ungară a Consiliului acordă prioritate schimbărilor demografice și recunoaște contribuția specifică a politicii de coeziune la soluționarea provocărilor pe care aceste schimbări le generează. De asemenea, Comitetul sprijină obiectivul de a îmbunătăți integrarea agendei demografice și a politicii de coeziune în următorul mandat al instituțiilor europene;

2. se declară satisfăcut de recunoașterea tranziției demografice în cel de-al 9-lea *Raport privind viitorul politicii de coeziune* și consideră că este necesar ca aceasta să fie inclusă în mod practic și efectiv printre principalele obiective ale următorului cadru. Provocarea demografică are răsfrângeri naționale și regionale, astfel încât tranzițiile demografică, ecologică și digitală trebuie neapărat să se însoțească una pe alta;

3. observă că abordarea schimbărilor demografice a fost inclusă ca obiectiv în cele 26 de acorduri de parteneriat pentru actualul cadru financiar multianual (CFM), dar că ulterior nu a fost preluată decât într-o mică măsură la scara programelor și, ca atare, cere ca oportunitatea oferită de viitoarea evaluare la jumătatea perioadei să fie utilizată pentru a remedia situația;

4. reamintește că provocarea demografică nu afectează teritoriile în aceeași măsură și că abordarea ei trebuie să constituie un obiectiv de politică al UE. Dinamicile sale se manifestă frecvent la scară regională, dând naștere unor profunde dezechilibre interne, de care trebuie să se țină seama în momentul alocării fondurilor politicii de coeziune, pentru ca aceste dezechilibre să nu se agraveze; subliniază că abordarea provocării demografice rămâne esențială pentru susținerea competitivității UE și solicită ca politica de coeziune să fie utilizată în mod strategic;

5. subliniază că provocarea demografică este un fenomen cu multe fațete, care răspunde unor cauze multifactoriale interconectate. La cele pur demografice se adaugă mai ales șomajul, dificultățile de acces la locuințe, lipsa serviciilor, lipsa conectivității digitale, izolarea teritorială, dificultățile în materie de socializare și recreere, sarcina birocratică, adoptarea de măsuri verticale, dar fără o viziune sistemică asupra teritoriului, sau o mentalitate pesimistă cu privire la zonele de locuit;

6. subliniază că cele două aspecte principale ale provocării demografice, îmbătrânirea și depopularea, se alimentează reciproc, schițând o hartă a regiunilor aflate în declin caracterizate de rate scăzute ale natalității, de o speranță de viață mai mare, de o migrație netă negativă și de presiunea asupra finanțelor publice locale sau regionale. Este vorba despre o tendință negativă care, potrivit previziunilor pentru 2060, se va accentua și accelera în următoarele decenii și care contrastează cu situația altor teritorii, în care excesul de populație pune la grea încercare serviciile publice, ceea ce necesită o reechilibrare teritorială adecvată;

Impactul schimbărilor demografice asupra diverselor politici publice

7. atrage atenția că politicile publice de la nivel național acordă adesea prioritate problemelor din zonele urbane; soluția este de a corecta dezechilibrele care apar ca urmare a abandonării zonelor rurale. Pentru aceasta, este nevoie să existe date care să reflecte diversele provocări ce trebuie abordate și care reprezintă elementele constitutive ale provocării demografice în variantele sale multiple. Pe baza acestor informații și după ce problema a fost circumscrisă corespunzător, pot fi luate măsuri mai eficiente; măsurile propuse trebuie să fie întotdeauna orientate către reechilibrarea teritorială, adaptându-se la necesitățile și problemele fiecărui teritoriu – atât ale teritoriilor care suferă de depopulare, cât și ale celor copleșite de fenomenul opus (accesul la locuințe, presiunea exercitată asupra serviciilor publice, imigrația ilegală etc.);

8. subliniază că abordarea provocărilor demografice – mai ales scăderea ratei natalității și a populației active – necesită o abordare integrată și sistemică și, în acest sens, evidențiază avizele recente ale CoR privind setul de instrumente demografice ([1]) și, respectiv, migrația legală și atragerea de talente în UE ([2]);

9. subliniază că provocarea demografică are un impact asupra competitivității și rezilienței economiilor locale. Îmbătrânirea populației și exodul creierelor (în special al tinerilor) împiedică reînnoirea generațiilor în sistemele de producție din cauza „capcanelor dezvoltării talentelor”, care sunt evidențiate de declinul accelerat al forței de muncă și de proporția scăzută a persoanelor calificate. Această chestiune reprezintă un motiv de îngrijorare în sectorul primar, unde atractivitatea socială este mai redusă;

10. recomandă ca, în cadrul politicii de coeziune, politicile de mediu să fie integrate eficient în politicile de combatere a depopulării, ținând seama de efectele acesteia asupra celor dintâi; în acest sens, reamintește că depopularea și abandonarea activităților economice din zonele rurale duce la pierderea biodiversității în agricultură și la modificări în peisaj. Această situație poate genera riscuri în contextul schimbărilor climatice, fiind tot mai numeroase cazurile în care se îndeplinesc condițiile pentru dezastre naturale, cum ar fi incendiile; subliniază, prin urmare, că strategiile de revitalizare a zonelor rurale și de prevenire a depopulării ar trebui să se concentreze pe creșterea atractivității activităților agricole și forestiere durabile pentru tinerii fermieri și silvicultori. Aceasta include promovarea unor practici diversificate și favorabile naturii, cum ar fi agrosilvicultura și silvicultura apropiată de natură;

11. subliniază că, astfel cum menționează Raportul Letta, „libertatea de a rămâne acasă” trebuie să fie efectivă peste tot în Europa. Astfel, recunoscând dificultățile demografice ale anumitor teritorii, autoritățile competente ar trebui să dispună de instrumentele care să le faciliteze dezvoltarea și concurența pe piața unică europeană celor care decid să-și realizeze planurile de viață în aceste zone, în special IMM-urilor. În plus, astfel cum s-a subliniat în raportul Draghi, competitivitatea și succesul modelului economic european necesită o forță de muncă suficientă și adaptată la dubla tranziție verde și digitală. Acest obiectiv va fi atins numai dacă se investește într-un mod echilibrat și echitabil în măsuri de abordare a provocării demografice în întreaga Europă;

12. subliniază nevoia urgentă de politici de dezvoltare integrală pentru a sprijini comunități rurale dinamice, favorabile incluziunii și reziliente, capabile să răspundă atât necesităților locuitorilor lor actuali, inclusiv ale celor care doresc să-și întemeieze o familie, cât și celor ale eventualilor lor locuitori viitori; evidențiază rolul-cheie al femeilor în tranziția demografică și în politica de coeziune. O abordare cuprinzătoare sensibilă la dimensiunea de gen permite eludarea „paradoxului de gen al coeziunii sociale”, favorizând un scenariu care poziționează femeile la egalitate cu bărbații în termeni de oportunități, cetățenie și participare; în mod analog, subliniază că migrația legală și integrarea efectivă a imigranților contribuie la atenuarea presiunilor asupra pieței muncii prin abordarea deficitului de competențe, acoperirea lacunelor de forță de muncă și prin aportul său la dezvoltarea economică a teritoriilor care înregistrează un declin demografic;

([1]) Avizul Comitetului European al Regiunilor – Schimbările demografice din Europa: un set de instrumente pentru acțiune (JO C, C/2024/7062, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7062/oj).

([2]) Avizul Comitetului European al Regiunilor privind migrația legală: atragerea de competențe și de talente în UE (JO C 79, 2.3.2023, p. 59).

13. subliniază că multe regiuni frontaliere suferă în mod disproporționat din cauza provocărilor demografice în comparație cu regiunile centrale și regiunile-capitală și că cooperarea transfrontalieră, în special în serviciile publice transfrontaliere, poate ajuta regiunile frontaliere să ofere servicii mai bune cetățenilor și să îmbunătățească semnificativ calitatea vieții în aceste zone, atenuând provocările demografice cu care se confruntă; prin urmare, solicită creșterea investițiilor în componenta de cooperare transfrontalieră a Interreg, ca parte a strategiei de abordare a provocărilor demografice din regiunile UE; în acest context, subliniază importanța promovării interoperabilității;

14. subliniază că tehnologiile TIC oferă oportunități nelimitate pentru regiunile aflate în declin demografic, în special pentru zonele rurale. Telemunca, telemedicina, digitalizarea sau automatizarea proceselor pot contribui la creșterea atractivității acestor zone și a competitivității lor. Strategia „Sate inteligente" facilitează depășirea barierelor și exploatarea potențialului și oferă totodată un instrument pentru captarea și prelucrarea datelor, contribuind astfel la gestionarea și amenajarea acestor teritorii. Politica de coeziune ar trebui să catalizeze oportunitățile oferite de TIC ca instrument transformator;

15. subliniază că, pentru a aborda provocarea demografică, este nevoie să fie promovate ascultarea activă și participarea efectivă a tuturor părților interesate, care să prilejuiască noi cadre de guvernanță pe mai multe niveluri, capabile să sprijine, să consolideze și să capaciteze comunitățile locale ca garanție a viitorului. Prin abordări de dezvoltare locală plasate sub responsabilitatea comunității, grupurile de acțiune locală sunt esențiale pentru acest proces, iar programele LEADER reprezintă un exemplu de inițiative rurale de succes menite să atenueze provocarea demografică;

Noțiunea de regiune în tranziție demografică și valoarea sa strategică

16. subliniază că, pentru a integra perspectiva demografică în politica de coeziune și în instrumentele aferente, este obligatoriu să se definească regiunile aflate în tranziție demografică. În acest sens, se reamintește că articolul 174 din TFUE subliniază că UE își consolidează coeziunea economică, socială și teritorială în regiunile „afectate de un handicap natural sau demografic grav și permanent". Scopul acestei definiții este de a facilita înțelegerea și schimburile la nivelul UE cu privire la măsurile adecvate care abordează în mod eficace schimbările demografice. Definiția nu trebuie să înlocuiască categoriile de regiuni utilizate până în prezent;

17. în contextul actual al evaluării, subliniază importanța promovării unui proces de reflecție și de dimensionare care să permită o definiție adecvată a „regiunii aflate în tranziție demografică" și integrarea sa în următoarea perioadă de programare;

18. subliniază că, pentru a defini regiunile aflate în tranziție demografică, este necesar să se ia în considerare indicatori diferiți de cei obișnuiți. Printre indicatorii utili se numără dezvoltarea, densitatea și dispersia populației, procentul persoanelor în vârstă (peste 65 de ani) și al copiilor mici (sub 5 ani), altitudinea și panta medie, precum și accesibilitatea serviciilor esențiale, și anume asistența medicală, educația, îngrijirea copiilor, îngrijirea persoanelor în vârstă, a celor cu handicap, locuințele sociale, poliția și justiția. Oricare ar fi definiția adoptată, ea trebuie însoțită de o clasificare a regiunilor în funcție de nivelul de sănătate și de gravitatea situației demografice de pe teritoriul lor;

19. reamintește că regiunile aflate în tranziție demografică contribuie la autonomia strategică a UE. Ele sunt spații importante pentru a aborda tranziția energetică și industrială și pentru a proteja ecosistemele fundamentale pentru biodiversitate, suveranitatea și securitatea noastră alimentară;

20. observă impactul contextului geopolitic actual asupra situației demografice, deja negativă, a anumitor regiuni ale Uniunii, cum ar fi regiunile frontaliere externe și, în consecință, exacerbarea dezechilibrelor structurale. În acest sens, repartizarea echilibrată a populației pe întreg teritoriul reprezintă un important mijloc de protecție în favoarea securității și apărării frontierelor noastre;

21. reamintește că principala provocare a politicii de coeziune este ca niciun teritoriu sau locuitor să nu fie lăsat în urmă în tranzițiile cu care se confruntă Europa. O Europă cu două viteze este o sursă a „geografiilor nemulțumirii" care subminează pilonii UE. Punerea în aplicare eficace a politicii de coeziune le-ar transforma în „geografii ale oportunităților" ([3]);

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

22. subliniază că măsurile politicii de coeziune au potențialul de a declanșa profunde transformări industriale, ecologice și sociale care sprijină extinderea serviciilor esențiale, a serviciilor itinerante, precum și a infrastructurii esențiale pentru a asigura atractivitatea teritoriilor – salubritate, educație de bază, conectivitate și/sau sănătate – și vor contribui la atragerea și stabilirea în zonă a populației, în special a tinerilor și a femeilor;

Schimbări demografice și nivel teritorial

23. subliniază importanța unei abordări ascendente și bazate pe realitatea zonei în abordarea provocărilor demografice, subliniind în același timp necesitatea de a asigura o capacitate administrativă suficientă pentru comune și unități teritoriale mai mici;

24. subliniază că progresele înregistrate în tranziția verde și în neutralitatea climatică echivalează cu luarea în considerare a tranziției majore, cea teritorială, care cuprinde împreună cele trei componente: ecologică, digitală și demografică. Această tranziție ar trebui să fie orientată către introducerea de noi modele teritoriale, care urmează alte modele decât logica economiilor bazate pe aglomerații urbane. O creștere descentralizată și echilibrată, prin amenajarea teritoriului și planificare strategică (pe mai multe niveluri), asigură o mai bună punere în aplicare a politicii de coeziune, dezactivând în același timp „geografiile nemulțumirii" și „capcanele dezvoltării teritoriale";

25. subliniază că, pentru a aborda provocarea demografică, este necesar să fie utilizată o scară teritorială adecvată, sub nivelul NUTS 3, întrucât regiunile ascund dezechilibre teritoriale interne care rezultă din impactul inegal al variabilelor demografice. Ca atare, Comitetul recomandă să se valorifice oportunitatea oferită de perioada actuală pentru a integra această abordare, permițând definirea adecvată a teritoriilor care au nevoie de sprijin pentru a face față provocării demografice, și să se conceapă programele de sprijin în așa fel încât să poată fi utilizate în mod eficient și la scară mică la nivel local;

26. subliniază că delimitarea zonelor funcționale reprezintă o oportunitate atât de a cunoaște cu precizie modul în care provocarea demografică afectează regiunile, contribuind la identificarea și caracterizarea regiunilor aflate în tranziție demografică, cât și de a stabili un cadru teritorial adecvat pentru a aloca eficient fondurile politicii de coeziune;

27. reamintește că delimitarea zonelor funcționale, în special în spațiul rural, trebuie să fie însoțită de standarde minime aplicabile întregii UE în ce privește populația și serviciile esențiale, care trebuie asigurate ținând seama de durata rezonabilă de deplasare necesară pentru a avea acces la aceste servicii, din perspectiva reducerii inegalităților dintre zonele urbane și cele rurale. În acest sens, opțiunea pentru o amenajare strategică a teritoriului care să țină seama de proiecțiile demografice și să fie rațională în utilizarea terenurilor, precum și pentru măsuri de refacere și reabilitare, va contribui la convergența teritorială urmărită de politica de coeziune;

Instrumente necesare pentru a aborda tranziția demografică în zonele deosebit de afectate

28. constată că, deși la abordarea provocărilor demografice pot contribui un număr însemnat de domenii de intervenție ale politicii de coeziune, absența unui sistem specific de urmărire a investițiilor cu impact demografic face mai dificilă evaluarea contribuției acestor intervenții. În acest sens, propune includerea tranziției demografice ca obiectiv transversal al politicii de coeziune, pe lângă obiectivele de politică, iar în cazul regiunilor care abordează în mod explicit schimbările demografice ca obiectiv general în programele lor, propune, de asemenea, efectuarea unei monitorizări pentru a completa abordarea teritorială existentă cu o evaluare specifică a impactului intervențiilor planificate asupra tranziției demografice. În acest sens se pot dovedi utili indicatori precum densitatea populației, indicele îmbătrânirii, rata natalității, rata migrației brute, procentul copiilor în ansamblul populației sau accesul la servicii esențiale, precum și indicatori economici și sociali specifici (de exemplu, rata de ocupare a forței de muncă în rândul tinerilor și accesul la serviciile digitale) pentru a monitoriza impactul politicii de coeziune asupra regiunilor aflate în tranziție demografică;

29. subliniază că regiunile au adesea dificultăți să identifice opțiunile de finanțare și instrumentele disponibile, că trebuie simplificat accesul la ele și trebuie elaborate cadre integrate și simplificate care să permită utilizarea tuturor resurselor existente pentru a aborda tranziția demografică și a se adapta la ea;

30. recunoaște că investițiile teritoriale integrate (ITI), înțelese ca instrumente menite să sprijine un set de acțiuni integrate sistemic într-o anumită zonă geografică, reprezintă un instrument eficient de valorificare a potențialului politicii de coeziune în abordarea provocării demografice. Introducerea ITI la nivel de zonă funcțională, prin elaborarea de strategii teritoriale integrate (STI-uri) constituie o ocazie extraordinară de a promova politici bazate pe realitatea zonei, capabile să reducă dezechilibrele spațiale, promovând în același timp modele teritoriale echilibrate, bazate pe durabilitate socială, economică, digitală și ecologică; subliniază că ITI s-au dovedit într-adevăr de succes în multe regiuni, în timp ce în altele sunt utilizate rareori;

31. subliniază că sunt necesare finanțări specifice pentru a aborda tranziția demografică și pentru adaptarea la ea, completând sursele de finanțare publică cu fonduri private, pentru a obține efectul multiplicator impus de gravitatea provocării demografice, și că este nevoie, de asemenea, de parteneriate public-privat pentru dezvoltarea infrastructurii locale, promovând sustenabilitatea pe termen lung a unor astfel de inițiative. De asemenea, consideră că este necesar să se alinieze finanțarea disponibilă la nevoile de investiții în servicii publice esențiale, cum ar fi sănătatea, educația, locuințele, serviciile de îngrijire, precum și la digitalizarea necesară pentru a îmbunătăți competitivitatea și atractivitatea teritoriilor aflate în tranziție demografică;

32. reamintește că actualele orientări privind ajutoarele de stat regionale prevăd deja posibilitatea de a majora pragurile ajutoarelor și de a acorda ajutoare de funcționare. Miza enormă pe care o reprezintă provocarea demografică impune alinierea acestor derogări la articolul 174 din TFUE și abordarea diverselor aspecte care influențează provocarea demografică, și anume nu numai densitatea scăzută a populației, ci și – de exemplu – creșterea numărului de persoane foarte vârstnice;

33. subliniază că una din modalitățile de a ajuta cele mai vulnerabile regiuni ar putea fi de a le pune pe cele aflate în declin demografic grav pe același plan cu regiunile ultraperiferice din perspectiva previziunilor privind ajutoarele de stat prevăzute pentru acestea din urmă. În mod similar, cartografierea ajutoarelor regionale va trebui să identifice corespunzător provocările demografice întâlnite sub nivelul NUTS 3. Teritoriile cu probleme demografice grave și permanente ar trebui recunoscute cel puțin ca zone predefinite (c), în temeiul articolului 107 alineatul (3) din TFUE. De asemenea, Comisia ar trebui să ia în considerare posibilitatea de a crește cu 5 % intensitatea ajutorului, ca măsură complementară de sprijinire a întreprinderilor ce investesc în aceste zone;

34. reamintește că, în contextul politicii de coeziune, este important să fie identificate prioritățile care au cel mai eficient impact în abordarea tranziției demografice. Ar fi de dorit să se demonstreze angajamentul de a răspunde provocării demografice prin creșterea ratelor de cofinanțare în anumite domenii. În acest sens și în conformitate cu Pilonul european al drepturilor sociale, un exemplu evident sunt măsurile planificate pentru a pune în aplicare Garanția europeană pentru copii;

35. reamintește că măsurile fiscale, în principal creditele fiscale și/sau scutirile fiscale acordate în situații specifice, pot fi un instrument foarte important în lupta împotriva depopulării, ca modalitate de a compensa dificultățile cu care se confruntă această populație în ceea ce privește accesul la bunuri și servicii;

36. subliniază că regiunile aflate în tranziție demografică au nevoie de inițiative care să le înlesnească abordarea acestei provocări. Astfel, proiectarea și crearea de spații de date deschise sunt esențiale pentru a forma modele predictive bazate pe inteligență artificială. Aceste modele vor permite să se dezvolte un sistem decizional bazat pe date și proiecții fiabile, finalitatea fiind amenajarea teritoriului și planificarea strategică – aspecte în măsură să sporească eficacitatea politicii de coeziune în abordarea provocării demografice și în adaptarea la ea;

37. subliniază că este necesar să fie sensibilizată opinia publică cu privire la această chestiune și că există modalități care și-au dovedit eficiența în structurarea sistemelor de cooperare și colaborare între regiuni astfel încât să faciliteze schimbul de bune practici. Ca atare, propune crearea unei platforme sau a unui observator pentru regiunile aflate în tranziție demografică, sprijinit(ă) de Comisia Europeană, care să servească drept forum de discuții inter pares și promotor de măsuri precum cele menționate mai sus;

38. recunoaște că, deși instrumentele politicii de coeziune dezvoltă deja acțiuni ce contribuie la abordarea tranziției demografice, trebuie introduse măsuri ambițioase, integrate, flexibile și simplificate, care să nu pună sub presiune capacitatea administrativă sau să limiteze gestionarea finanțării, având în vedere gravitatea provocării cu care se confruntă.

Bruxelles, 20 noiembrie 2024.

Președintele
Comitetului European al Regiunilor
Vasco ALVES CORDEIRO