

СТАНОВИЩА

КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

INTERACTIO — КОМБИНИРАНО ЗАСЕДАНИЕ — 140-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА КР, 12.10.2020 Г. –
14.10.2020 Г.

Становище на Европейския комитет на регионите — Равностойни условия на живот като общо предизвикателство пред всички равнища на управление в Европа

(2020/C 440/02)

Докладчик: Bernd LANGE (DE/ЕНП) ръководител на администрацията на окръг Гьорлиц

ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

1. изразява своята загриженост по повод на нарастващите икономически, социални и териториални неравенства в рамките на държавите — членки на ЕС, и между тях. Последните развития в Европа показваха, че неравенствата между териториите и хората по отношение на икономическото развитие, заетостта и благосъстоянието се увеличават. Тези неравенства се наблюдават на всички равнища — от сублокалното до европейското, и достигнаха критично ниво. Текущият дебат относно териториите, които са били изоставени или „забравени“, ясно показва, че за да се отговори на предизвикателствата пред развитието на тези територии, е необходим подход, ориентиран в по-голяма степен към местните условия;
2. отбелязва, че пандемията от COVID-19 в държавите членки засили допълнително съществуващите предизвикателства, породени от кризата в повечето райони. Икономическите и социалните последици и произтичащите от това предпоставки за възстановяване са много разнородни в различните територии;
3. отново заявява, че поради тази причина целта за териториално, икономическо и социално сближаване, изложена в член 174 от ДФЕС, трябва да продължи да бъде основен приоритет на Европейския съюз. В допълнение към европейската регионална политика и общата селскостопанска политика, всички други политики на Съюза (напр. политиките в областта на транспорта, околната среда, социалната област и енергетиката) също трябва да допринасят за постигането на тази хоризонтална цел; това се отнася по-специално и за действията на ЕС във връзка с Европейския зелен пакт и по-нататъшната цифровизация;
4. припомня специфичните условия на най-отдалечените региони, признати в член 349 от ДФЕС, и настоява ЕС да се ангажира с развитието на тези региони чрез конкретни мерки в тяхна полза и в полза на целия ЕС;
5. подчертава, че през 2017 г. една трета от населението на ЕС живее в големи градове с повече от 100 000 жители, една трета в градове с население от 10 000 до 100 000 жители и една трета в малки градове и селски общини с по-малко от 10 000 жители ⁽¹⁾. В своите политически насоки ⁽²⁾ председателят на Европейската комисия посочва, че 50 % от европейците живеят в селски райони;

⁽¹⁾ „Die Unterschiede bestimmen die Vielfalt in Europa“ („Различията определят многообразието в Европа“), Атлас на избрани аспекти на пространствените структури и промени, Федерален изследователски институт по строителство, градоустройство и устройство на територията.

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_bg.pdf.

6. отбелязва, че в миналото европейската структурна политика се занимаваше предимно със сближаването между регионалните единици (NUTS-1 и NUTS-2), но въздействието от мерките върху съответните общински равнища невинаги беше проучвано и вземано предвид в достатъчна степен;
7. отбелязва, че през изминалите години в различни държави членки и региони се наблюдава увеличаване на нетните миграционни потоци от селските към градските райони⁽³⁾, и счита, че политиките на ЕС следва да допринасят за преопаляване на предизвикателствата и използване на възможностите, които произтичат от това;
8. изразява загриженост във връзка с факта, че на много места нарастващата емиграция към метрополните райони води до значителни предизвикателства за съответните градски центрове, като например липса на жилища, увеличаване на наемите, претоварване на публичните инфраструктури и социални проблеми. В резултат на обезлюдяването на селските райони възникват големи предизвикателства за малките и средните градове и общини, както и за установените там предприятия. Поддържането на публична инфраструктура и финансирането на обществените услуги е затруднено от по-малкия брой застаряващи потребители, които се нуждаят от повече услуги, а предприятията често се сблъскват с недостиг на умения;
9. във връзка с това се позовава на изготвяното понастоящем становище на КР относно „Демографските промени: предложения за изтерване и справяне с негативните им последици в регионите на ЕС“⁽⁴⁾ и на становището на КР относно „Предизвикателствата пред метрополните региони и тяхната позиция в бъдещата политика на сближаване след 2020 г.“⁽⁵⁾;
10. припомня, че Териториалната програма на Европейския съюз 2020 е първият от общо шест приоритета за насърчаване на полицентрично и балансирано териториално развитие⁽⁶⁾ и че на тази цел се отдава висок приоритет и в проекта за Териториалната програма 2030;
11. отбелязва, че понастоящем на равнището на Европейския съюз не съществува хоризонтален подход, насочен към намаляване на стимулите за емиграция и неконтролна урбанизация съответно за деурбанизация, с което да се подобрят условията на живот във всички райони;
12. отново подчертава голямото значение на ЦУР 11 „Устойчиви градове и общности“ от целите на ООН за устойчиво развитие (ЦУР), която трябва да бъде приложима за всички видове населени места;
13. счита, че повсеместно достъпната публична точкова инфраструктура, както и повсеместно достъпната публична мрежова инфраструктура и повсеместно достъпните обществени услуги са задължителна предпоставка за висококачествени условия на живот и устойчиво развитие във всички райони на Европейския съюз. Във връзка с това отново отбелязва, че структурните условия между държавите членки и в рамките на отделните държави, а дори и в рамките на регионите, се различават съществено;
14. смята, че предприетите от ЕС мерки следва да бъдат балансирани между подкрепата за по-гъсто населените градски райони и селските райони, които често са разглеждани най-вече от гледна точка на селското стопанство. Във връзка с това изразява съжаление по повод на сравнително ниската степен на интервенция на ЕСФ и ЕФРР в селските райони⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾;
15. изразява опасения, че предизвиканата от COVID-19 криза утежнява допълнително осигуряването и поддържането на публична инфраструктура и предоставянето на обществени услуги именно в по-малките, по-отдалечените, по-изолираните и по-слабите във финансово отношение общини и региони, тъй като е твърде вероятно те да бъдат засегнати в особена степен от спад на данъчните приходи. Това би могло да допринесе допълнително за разнопосочните тенденции от изминалите години; подчертава, че намаляването на публичните инвестиции в инфраструктура и услуги обикновено оказва по-голямо въздействие върху особено уязвимите групи от населението;

⁽³⁾ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Statistics_on_rural_areas_in_the_EU#Further_Eurostat_information

⁽⁴⁾ COR-2019-04647-00-00-РАС.

⁽⁵⁾ COR-2019-01896-00-00-АС (ОВ С 79, 10.3.2020 г., стр. 8).

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020.

⁽⁷⁾ „Изпълнение на бюджета, предвиден за политиката за развитие на селските райони“, проучване за комисия NAT, Progress Consulting, 2016 г. (актуализирано през 2020 г.).

⁽⁸⁾ „EU Cohesion Policy in non-urban areas“ (Политиката на сближаване на ЕС в извънградските райони), проучване за комисия REGI на ЕП, EPRC, 2020 г.

Национални стратегии за балансирано териториално развитие

16. смята, че политиките на Европейския съюз и на държавите членки би трябвало винаги да се допълват взаимно. В никакъв случай не бива да си противоречат или да преследват противоположни цели; поради това подчертава, че при транспонирането на директивите на ЕС в националното законодателство на държавите членки следва да се избягва свръхрегулирането;
17. поради това призовава държавите членки, в тясно сътрудничество с местните и регионалните власти, да продължат да развиват националните си политики за сближаване и да ги обвържат с усилията на европейско равнище, в съответствие с принципа на партньорство и многостепенното управление;
18. във връзка с това изтъква, че в различни държави членки вече съществуват подходи на национално равнище, целящи постигането на балансирана структурна политика, която би трябвало да е от полза за всички територии. Докато някои държави предлагат общи принципи за развитието на всички общности⁽⁹⁾, в други части на ЕС се изготвят планове за определени видове райони⁽¹⁰⁾ ⁽¹¹⁾;
19. подчертава, че горепосочените национални стратегии не са свързани основно с икономическото сближаване в смисъл на икономическа ефективност, а по-скоро със създаването на известен стандарт за публичната администрация, публичната инфраструктура и обществените услуги, които осигуряват основата за по-нататъшно социално-икономическо развитие;
20. отбелязва, че децентрализираното управление обикновено се споменава във всички национални стратегии като основна предпоставка за това дадена територия да бъде привлекателно място за живеене. Местните и регионалните структури са от съществено значение за осигуряване на ориентирано към гражданите управление и гарантиране на демократичното участие;
21. признава, че в сравнение с политиката на ЕС всички упоменати национални политики поставят по-силен акцент върху по-малките общини (общини, общински съвети, малки и средни градове и др.) в селските райони, за да ги укрепят и по този начин да ги направят по-привлекателни. Всички стратегии разглеждат селските райони предимно като пространства, в които хората живеят и развиват икономическа дейност, и предвиждат структурни политики за развитието на тези райони;
22. приветства по-специално секторните подходи, които държавите членки следват в своите национални стратегии. Въпреки разнородността на териториите е ясно, че предизвикателствата са сходни в различните държави членки;
23. подчертава, че всички национални подходи споменават цифровизацията като основен аспект. Наличието на повсеместна цифрова инфраструктура и цифрови обществени услуги може да създаде и поддържа работни места и извън градските центрове, което на свой ред би могло да ограничи трудовата миграция към големите градове. Подчертава, че по-високото равнище на дистанционна работа, каквото беше наблюдавано по време на пандемията от COVID-19, би могло да предостави на работниците по-голяма гъвкавост при избора на място на пребиваване; във връзка с това изтъква очакването си, че поради постоянната цифровизация в много сфери на труда, в дългосрочен план в много области предимствата на територията от гледна точка на близостта до работното място вероятно ще играят по-маловажна роля; подчертава, че тази тенденция не следва да поставя под въпрос политиките в областта на мобилността, по-специално тези, които имат за цел ограничаване на въздействието върху околната среда от всекидневните пътувания до работното място и служебните пътувания;
24. изтъква, че териториите, които са най-отдалечени от метрополните центрове и с по-малка гъстота на населението, трябва да могат да имат същите равнища на цифрова свързаност, за да се улесни разработването на онлайн обществени услуги и работата от разстояние като инструмент за привличане на хора и таланти в тези райони.
25. приветства факта, че всички стратегии разглеждат също така аспекти на услугите от общ интерес, по-специално осигуряването на здравни услуги, грижи и социални услуги, училищата и другите образователни институции, както и възможностите за закрила на възрастните хора и интеграцията; правилото, което трябва да се следва при предоставянето на обществени услуги за гражданите, е равенството, независимо от тяхното местоживееене;
26. поради това приканва бъдещите председателства на Германия, Португалия и Словения като принос за изпълнението на бъдещата Териториална програма 2030 да започнат дискусия и обмен на опит относно това как най-добре да се съчетаят структурната политика на ЕС и националните политики за регионално развитие, за да се намалят териториалните неравенства и да се подобрят условията на живот в цяла Европа;

⁽⁹⁾ Окончателен доклад на Комисията „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ („Равностойни условия на живот“), Германия.

⁽¹⁰⁾ „Ruralités: une ambition à partager 200 propositions pour un agenda rural“ („Селските райони: амбиция за споделяне на 200 предложения за програма за селските райони“), Франция.

⁽¹¹⁾ „Masterplan für den ländlichen Raum“ („Генерален план за селските райони“), Австрия.

Общи препоръки за европейската политика

27. призовава Европейската комисия да възприеме същия подход като националните правителства и да утвърди целта за „равностойни условия на живот“ на европейско равнище, като използва член 174 и член 349 от ДФЕС;
28. подчертава свободата на действие на държавите членки в областта на услугите от общ интерес. В съответствие с принципа на субсидиарност действията на национално, регионално или местно равнище следва само да се допълват от дадена европейска рамка;
29. призовава за дългосрочна европейска стратегия за териториалното развитие, която да отчита взаимодействията между агломерациите, градските и селските райони;
30. призовава Европейската комисия да разглежда не само икономическото развитие на държавите членки, но и да взема предвид и да оценява положените усилия в областта на услугите от общ интерес, по-специално в по-слабо населените или рядко населените райони или най-отдалечените, в които хората живеят разпръснато;
31. счита, че създаването на подходящи структурни условия във всички държави членки и всички местни и регионални власти е от жизненоважно значение за устойчивото социално-икономическо развитие на Европейския съюз. Структурните фондове могат да допринесат значително за това, но не бива да остават единственото средство за насърчаване на балансираното развитие. Всички области на политиката, включително обявената от Европейската комисия „Визия за селските райони“, следва да допринасят за постигането на тази хоризонтална цел;
32. подчертава, че подобна цел би изисквала подробно разглеждане на териториалното въздействие на мерките на ЕС както на етапа, предшестваш законодателния процес, така и на етапа след него;
33. поради това препоръчва предложеното в програмата за градовете „отчитане на градското измерение“ за европейските политики да бъде разширено до „отчитане на териториалното измерение“, т.е. да се извършва интегрирана оценка на осъществимостта на прилагането в гъсто населени (например градски) и слабо населени (например селски) райони, като се вземат предвид техните специфични характеристики, и тя да бъде допълнена от оценка на териториалното въздействие. По този начин може да се гарантира, че регулаторните изисквания имат целенасочено действие и не се насърчава допълнително неконтролираната урбанизация или деурбанизацията;
34. счита, че следва да се обърне по-голямо внимание на малките и средните градове като опорни точки в по-слабо заселените райони. Общините предоставят основни услуги от общ интерес и осигуряват на гражданите основна инфраструктура, което повишава съществено привлекателността на селските райони;
35. отново заявява, че по-големите градове също продължават да са изправени пред големи предизвикателства и поради това се нуждаят от финансовата и организационната подкрепа на Европейския съюз. Различните видове територии не бива да бъдат противопоставяни една на друга. Програмата за градовете и произтичащите от нея партньорства се признават като добър пример за евентуално сътрудничество между европейското и местното равнище;
36. призовава Европейската комисия да подобри систематичното събиране на съпоставими статистически данни за оценка на развитието на селските райони под ниво NUTS II, без да увеличава административната тежест на местно равнище;
37. препоръчва на председателите на интергрупите в Европейския парламент да включат пълноценно представители на КР в работата на интергрупите за развитие на градските и селските райони, като по този начин улеснят обмена във връзка с конкретни предизвикателства;
38. подчертава, че в работните и експертните групи на Европейския съюз, които ще бъдат създадени в бъдеще, трябва да се гарантира балансирано участие на представители на различните управленски равнища с различна големина от градските и селските райони. Подходите, разработени за и от по-големите градове, по принцип не могат да се прехвърлят на по-малките местни и регионални власти поради различната организационна и финансова ситуация;
39. призовава всички генерални дирекции на Европейската комисия и комисиите на Европейския парламент да вземат изцяло предвид взаимодействията между градските и селските райони и да създават съгласувани европейски политики, които да работят балансирано за всички видове райони;

40. призовава за по-добро признаване от страна на всички генерални дирекции на Европейската комисия и комисиите на Европейския парламент на ползата от сътрудничеството на институционално и функционално равнище по въпроси като планиране, мобилност, околна среда, предоставяне на услуги от общ интерес и публични инвестиции. Това сътрудничество дава възможност за реализиране на икономии от мащаба и за укрепване на връзките и териториалното, икономическото и социалното сближаване между градските, крайградските и селските райони, които са част от една функционална област или регион;

41. призовава за всеобхватен подход на равнището на ЕС, който да отговори на предизвикателствата пред трансграничното сътрудничество между градове, региони и общини и да засили потенциала на това сътрудничество за намаляване на различията между различните видове населени места;

Препоръки относно европейската регионална политика

42. счита, че европейската регионална политика — в усилията за сближаване и развитие на регионите на ЕС — би трябвало да бъде насочена преди всичко към полагането на структурни основи за балансиран растеж във всички райони. Устойчиво и дългосрочно социално-икономическо развитие може да се постигне само в териториите, в които гражданите и предприятията разполагат с необходимите условия. Във връзка с това подчертава необходимостта от по-големи стимули за предприятията в селските райони;

43. отново заявява, че целта за равностойни условия на живот би трябвало да бъде взета предвид и при тематичната концентрация на ЕСИ фондовете (и на ЕЗФРСР). ЕСИ фондовете би трябвало да осигуряват подкрепа на необходимата местна и регионална инфраструктура и обществени услуги във всички региони. В този смисъл изключването на ЕЗФРСР от общоприложимите разпоредби относно структурните фондове има обратен ефект, тъй като разделянето утежнява ненужно съгласуваното финансиране от няколко фонда в градските и селските райони;

44. отбелязва в този контекст специално отделените ресурси за градските райони в рамките на ЕФРР, но в същото време посочва, че подобно финансиране в съизмерим размер изисква съответни средства и за селските райони. Счита, че в дългосрочен план би било по-подходящо да се предвиди собствено финансиране за предоставянето на онези услуги, които допринасят за балансирано териториално развитие и за насърчаване на устойчивостта на всички местни и регионални власти (широкопътна инфраструктура, болници или здравни грижи, транспортна инфраструктура и т.н.). По този начин се насърчава създаването на благоприятна основа за установяване на гражданите и предприятията и извън градските центрове, което от своя страна създава работни места и намалява натиска за преместване в градовете;

45. счита, че с оглед на ниската рентабилност на обществените услуги в по-слабо населените райони при подкрепата от структурните фондове би трябвало да се прибегва предимно до безвъзмездни средства;

46. счита, че подкрепата от структурните фондове трябва в по-голяма степен да бъде предназначена за изграждането и поддържането на технологичната инфраструктура, както за телекомуникациите, така и за цифровите услуги, които са необходими, за да се гарантира равнопоставено териториално развитие. С оглед на това е целесъобразно да се насърчат публично-частните партньорства, като публичният сектор следва да играе водеща роля в осъществяването на инвестиционни дейности за тази цел;

47. приканва Европейската комисия да разгледа този въпрос в рамките на предстоящия 8-и Доклад за сближаването, който се очаква през септември 2021 г.;

48. призовава за по-силни връзки между новата Териториална програма за 2030 г. на ЕС и новата политика на сближаване за периода 2021—2027 г., за да се осигури на политиката на сближаване териториална стратегическа ръководна рамка за постигане на екологосъобразна и справедлива Европа, в която нито една територия не изостава;

Препоръки за други области на политиката

49. подчертава, че европейските правила относно транспортната политика би трябвало също така да бъдат съобразени в по-голяма степен с въздействието им върху балансираното заселване на хората. Това се отнася до планирането на обществения транспорт, железопътния транспорт, но също така и до използването на услуги за споделено пътуване. Досега услугите за споделено пътуване са установени предимно в градските райони, тъй като в селските райони по-ниската гъстота на населението води до по-ниски приходи. В дългосрочен план би трябвало да се оцени повсеместното предоставяне на съответните транспортни услуги евентуално посредством задължения за извършване на обществена услуга;

50. отбелязва, че европейските цели в областта на транспорта (по-специално за емисиите и опазването на климата) често представляват много по-голямо предизвикателство за обществения транспорт в селските райони, отколкото за операторите в градските райони. Преминаването към технологии с ниски емисии поради настоящите технологични изисквания и наличности на пазара не е възможно навсякъде, особено в по-слабо населените райони и районите с неравен релеф, по-специално що се отнася до автобусите поради по-високите разходи, ограничения обхват и понякога по-дългия период на зареждане. В същото време европейското финансиране се предоставя основно за градска мобилност, тъй като в градовете обикновено се измерват по-високи стойности на замърсяване. За да се създаде и поддържа функциониращ обществен транспорт навсякъде, правилата би трябвало да предвиждат различни мерки за отделните видове райони или да осигуряват допълнително финансиране за онези области, в които финансирането е особено трудно (като селските, отдалечените, най-отдалечените, както и островните и планинските райони);

51. подчертава, че работата от разстояние играе съществена роля още преди пандемията от COVID-19. Цифровите обществени услуги също могат да бъдат предлагани и ползвани само там, където както доставчиците, така и потребителите на съответните услуги разполагат с високоскоростни широколентови връзки;

52. счита, че при разгръщането на широколентовите услуги и мобилните телекомуникации, съответно на 5G и 6G, би трябвало винаги да се преследва целта за осигуряване на повсеместна достъпност при спазване на европейските стандарти за емисиите. При това разгръщането би трябвало да се осъществява предимно чрез частния сектор. В районите, в които повсеместното разгръщане поради икономически причини не е възможно само с финансова подкрепа от публичната сфера, местните и регионалните власти би трябвало да имат възможността да го осъществяват целенасочено и в условията на пълна правна сигурност.

Брюксел, 14 октомври 2020 г.

Председател
на Европейския комитет на регионите
Apostolos TZITZIKOSTAS
