C/2025/284

24.1.2025

Stanovisko Evropského výboru regionů – Jak plně využít potenciál politiky soudržnosti k řešení demografických změn

(C/2025/284)

Zpravodajka: Raquel GARCÍA GONZÁLEZ (ES/SES), generální ředitelka pro evropské záležitosti, vláda Asturského knížectví

POLITICKÁ DOPORUČENÍ

EVROPSKÝ VÝBOR REGIONŮ (VR),

1. s uspokojením vítá váhu, kterou přiznalo maďarské předsednictví Rady otázce demografické změny a tomu, jak politika soudržnosti konkrétně přispívá k řešení výzev, které tato změna přináší. Stejně tak podporuje cíl lépe demografickou agendu a politiku soudržnosti začlenit do programu příštího funkčního období evropských orgánů;

2. je potěšen tím, že demografická transformace byla zohledněna v deváté zprávě o budoucnosti politiky soudržnosti, a domnívá se, že je nezbytné ji prakticky a účinně začlenit mezi hlavní cíle příštího rámce. Demografická krize je krizí na úrovni států a územních celků, a proto nutně musí současně probíhat demografická, ekologická a digitální transformace;

3. bere na vědomí skutečnost, že demografické změny byly coby cíl začleněny do dvaceti šesti dohod o partnerství pro současný víceletý finanční rámec (VFR), všímá si však, že poté následovala menší míra přijetí na úrovni programů. Požaduje, aby byla příležitost, kterou přináší příští přezkum v polovině období, využita k úpravě této situace;

4. připomíná, že demografická výzva má různý dopad na jednotlivá území, a zdůrazňuje, že jedním z politických cílů EU musí být vypořádat se s touto výzvou. Dynamika demografické výzvy často funguje na úrovni regionu a vytváří hluboké vnitřní nerovnosti, které je třeba zohlednit při přidělování finančních prostředků politiky soudržnosti, aby se nepřispívalo k jejich zhoršování. Podtrhuje, že řešení demografické výzvy má i nadále zásadní význam z hlediska zachování konkurenceschopnosti EU, a vyslovuje se pro to, aby byla v tomto smyslu strategickým způsobem využívána politika soudržnosti;

5. zdůrazňuje, že demografická výzva je mnohostranný jev, který vzniká jako reakce na vícefaktorové, vzájemně propojené příčiny, mezi něž kromě čistě demografických příčin patří nezaměstnanost, přístup k bydlení, nedostatečné služby, chybějící digitální konektivita, územní izolovanost, obtížné navazování vztahů a trávení volného času, byrokratická zátěž, přijímání vertikálních opatření bez systematické územní vize nebo pesimistický pohled na životní prostor;

6. klade důraz na to, že dva hlavní aspekty demografické výzvy, stárnutí a vylidňování, se vzájemně posilují a vytvářejí skupinu slábnoucích regionů, pro které jsou typické nízká míra porodnosti, vyšší naděje dožití, záporné migrační saldo a tlak na finanční situaci místních a regionálních samospráv. Jde o nepříznivý trend, který se podle odhadů do roku 2060 v příštích desetiletích rozšíří a zrychlí a jenž je v kontrastu s přelidněním některých území, která vyvolávají napětí ohledně poskytování veřejných služeb, což vyžaduje vhodné obnovení územní rovnováhy;

Dopad demografických změn na různé veřejné politiky

7. upozorňuje na skutečnost, že veřejné politiky na vnitrostátní úrovni často upřednostňují problémy městských oblastí. Řešení spočívá v nápravě nerovnováhy vzniklé v souvislosti s opouštěním venkovských oblastí. Proto je nezbytné mít k dispozici údaje, jež zohlední různé výzvy, kterým je třeba čelit, a postihnou demografickou výzvu ve všech jejích podobách. Na základě uvedených informací a pomocí vhodné kategorizace této problematiky bude možné přijmout účinnější řešení. Východiskem pro navrhovaná opatření musí být vždy záměr obnovit územní rovnováhu. Opatření se musí přizpůsobit potřebám a problémům jednotlivých územních celků, ať už jde o území čelící vylidňování, nebo o území přetížená v důsledku opačné situace (přístup k bydlení, tlak na veřejné služby, ilegální přistěhovalectví atd.);

8. připomíná, že řešení demografických výzev – zejména snižování míry porodnosti a úbytku aktivního obyvatelstva – vyžaduje integrovaný a systematický přístup, a poukazuje v tomto ohledu také na nedávná stanoviska VR k souboru demografických nástrojů ([1]) a k legální migraci a lákání talentů do EU ([2]);

9. zdůrazňuje, že demografická výzva má dopad na konkurenceschopnost a odolnost místních hospodářství. Stárnutí obyvatelstva a odliv mozků (obzvláště mladých lidí) ztěžují generační obnovu ve výrobních systémech z důvodu „pasti rozvoje talentů“, která se projevuje zrychleným úbytkem aktivního obyvatelstva a nízkým podílem kvalifikovaných osob. Tato otázka je znepokojivá v primárním sektoru, kde se přidává menší společenská atraktivita;

10. doporučuje, aby v rámci politiky soudržnosti byly politiky v oblasti životního prostředí účinně propojovány s politikami zaměřenými proti vylidňování, u nichž je třeba brát v potaz jejich dopad na politiky v oblasti životního prostředí. Připomíná tedy, že vylidňování venkova a opouštění hospodářských činností ve venkovských oblastech přispívá k úbytku zemědělské biologické rozmanitosti a změnám v krajině. To vše může v kontextu změny klimatu, kdy se stále zvětšují příležitosti pro výskyt přírodních katastrof, jako jsou například požáry, znamenat riziko. Zdůrazňuje proto, že strategie pro oživení venkovských oblastí a předcházení vylidňování by se měly zaměřit na zatraktivnění udržitelných zemědělských a lesnických činností pro mladé zemědělce a lesníky. To zahrnuje podporu rozmanitých postupů šetrných k přírodě, jako je agrolesnictví a přírodě blízké lesnictví;

11. konstatuje, že – jak uvádí „Lettova zpráva“ – „právo zůstat“, by mělo platit v jakékoli části evropského území. Se zřetelem na demografické problémy, kterým čelí některá území, tak příslušné orgány musí mít k dispozici nástroje, díky nimž budou moci těm, kdo se rozhodnou uskutečnit své životní plány v uvedených oblastech, a zejména malým a středním podnikům, usnadnit rozvoj a soutěžení na jednotném evropském trhu. Kromě toho je – jak zdůrazňuje Draghiho zpráva – v zájmu konkurenceschopnosti a úspěchu evropského hospodářského modelu nutné disponovat dostatečnou pracovní silou přizpůsobenou ekologické a digitální transformaci. Toho bude možné dosáhnout pouze za předpokladu, že se bude vyváženým a spravedlivým způsobem investovat do opatření k řešení demografické výzvy v celé Evropě;

12. zdůrazňuje, že jsou naléhavě zapotřebí politiky komplexního rozvoje na podporu dynamických, inkluzivních a odolných venkovských komunit, jež budou schopny naplnit potřeby jejich současných obyvatel, včetně těch, kteří chtějí založit rodiny, i potenciálních budoucích obyvatel. Připomíná, že při demografické transformaci a v politice soudržnosti je klíčová úloha žen. Komplexní zaměření na genderové aspekty umožní vyhnout se „genderovému paradoxu sociální soudržnosti“ a podpořit prostředí, které ženám zajistí rovné podmínky z hlediska příležitostí, občanství a účasti. Dále konstatuje, že legální migrace a efektivní začleňování přistěhovalců pomáhají zmírnit tlaky na trhu práce tím, že řeší nedostatek v oblasti dovedností a nedostatek pracovníků a přispívají k hospodářskému rozvoji územních celků, v nichž dochází k demografickému poklesu;

([1]) Stanovisko Evropského výboru regionů – Demografické změny v Evropě: soubor opatření (Úř. věst. C, C/2024/7062, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7062/oj).

([2]) Stanovisko Evropského výboru regionů k tématu Legální migrace – přilákání kvalifikovaných a talentovaných pracovníků do EU (Úř. věst. C 79, 2.3.2023, s. 59).

13. poukazuje na to, že řada příhraničních regionů je – ve srovnání s centrálními regiony či regiony hlavních měst – neúměrně postižena důsledky demografické výzvy. Zdůrazňuje, že přeshraniční spolupráce, a zejména přeshraniční veřejné služby, mohou těmto regionům pomoci poskytovat lepší služby občanům a díky zmírnění demografických výzev výrazně zlepšit kvalitu života v těchto regionech. Vyzývá proto, aby byly v rámci strategie na řešení demografických výzev navýšeny investice do složky přeshraniční spolupráce programu Interreg. V této souvislosti také upozorňuje, že je důležité dosáhnout pokroku na poli interoperability;

14. poukazuje na to, že informační a komunikační technologie (IKT) přinášejí bezpočet příležitostí pro území s demografickým poklesem, především pro venkovská území. Práce na dálku, telemedicína, digitalizace nebo automatizace procesů mohou přispět ke zvýšení atraktivity a konkurenceschopnosti těchto území. Koncepce inteligentních vesnic jednak poskytuje nástroj sloužící k získávání a zpracování údajů, který pomůže s řízením a územním plánováním těchto oblastí, a navíc usnadňuje odstraňování překážek a využívání potenciálu. Politika soudržnosti by měla usnadňovat využívání příležitostí, které přinášejí IKT coby nástroj transformace;

15. zdůrazňuje, že aby bylo možné tuto demografickou výzvu zvládnout, je nutné podporovat aktivní naslouchání všem zainteresovaným stranám a jejich efektivní zapojení. To povede ke vzniku nových rámců víceúrovňové správy schopných udržet místní komunity, posílit jejich postavení a dovednosti a učinit z nich záruku budoucnosti. V tomto procesu mají klíčovou úlohu místní akční skupiny uplatňující přístupy komunitně vedeného místního rozvoje. Programy Leader jsou úspěšným příkladem tohoto typu iniciativ realizovaných ve venkovském prostředí za účelem zmírnění demografické výzvy;

Koncept regionu procházejícího demografickou transformací a jeho strategický význam

16. konstatuje, že definice regionů procházejících demografickou transformací je zapotřebí za účelem začlenění demografické perspektivy do politiky soudržnosti a jejích nástrojů. V tomto bodě se připomíná, že článek 174 SFEU zdůrazňuje, že EU posílí svou hospodářskou, sociální a územní soudržnost v „regionech, které jsou závažně a trvale znevýhodněny přírodními nebo demografickými podmínkami“. Tato definice by měla usnadnit jednotné pojímání těchto regionů v rámci EU a sdílení vhodných opatření, jejichž prostřednictvím lze účinně reagovat na demografické změny. Jejím účelem není nahradit kategorie regionů používané v současnosti;

17. zdůrazňuje, že v současném kontextu probíhajícího hodnocení je vhodné podpořit proces reflexe a dimenzování, který by umožnil vypracovat vhodnou definici „regionu procházejícího demografickou transformací“ a začlenit ji do příštího období;

18. upozorňuje, že pro účely definice regionů procházejících demografickou transformací je třeba zvážit zavedení odlišných ukazatelů, než jsou ty obvyklé, přičemž užitečnými ukazateli v tomto ohledu jsou vývoj a hustota obyvatelstva, jeho prostorové rozložení, podíl starších osob (starších 65 let) a dětí (mladších 5 let), průměrná nadmořská výška a sklon nebo dostupnost základních služeb, tj. služeb v oblasti zdraví, vzdělávání, péče o děti a starší osoby, pomoci osobám se zdravotním postižením, sociálního bydlení, policie nebo spravedlnosti. Případnou definici by měla doprovázet její kategorizace podle úrovně zdraví a závažnosti demografické situace v regionech;

19. připomíná, že regiony procházející demografickou transformací přispívají ke strategické autonomii EU. Jsou důležitým prostorem, pokud jde o vyrovnávání se s energetickou a průmyslovou transformací a rovněž z hlediska ochrany ekosystémů zásadních pro biologickou rozmanitost a naši potravinovou suverenitu a zabezpečení;

20. bere na vědomí dopad současného geopolitického kontextu na již tak nepříznivou demografickou situaci určitých regionů Unie, jako jsou například regiony na vnějších hranicích, a následné prohloubení strukturálních nerovností. V tomto smyslu je vyvážené rozmístění obyvatelstva po celém území významným ochranným faktorem podporujícím bezpečnost a obranu našich hranic;

21. připomíná, že velkou výzvou pro politiku soudržnosti je potřeba zajistit, aby žádné území ani žádní obyvatelé nezůstali opomenuti v rámci transformací, jimiž Evropa prochází. Evropa s dvourychlostními regiony je počátkem „geografie nespokojenosti“, která podkopává pilíře EU. Účinné uplatňování politiky soudržnosti by umožnilo přeměnu v „geografii příležitosti“ ([3]);

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

22. připomíná, že intervence politiky soudržnosti mají potenciál navodit hlubokou průmyslovou, environmentální a sociální transformaci, jež podpoří rozšíření základních služeb, pojízdných služeb a klíčových infrastruktur – pokud jde o sanitační služby, základní vzdělávání, konektivitu nebo zdravotnictví – za účelem zaručení atraktivity území a přispějí k udržení a přilákání obyvatelstva, zejména mladých lidí a žen;

Demografické změny a území

23. zdůrazňuje, že při řešení demografických výzev je důležité uplatňovat místně orientovaný přístup směřující zdola nahoru, a současně podtrhuje, že je nezbytné zajistit dostatečnou správní kapacitu pro obce a menší územní jednotky;

24. připomíná, že má-li být dosaženo pokroku na cestě k ekologické transformaci a klimatické neutralitě, je zapotřebí odvážit se navrhnout velkou územní transformaci současně zahrnující transformaci ekologickou, digitální a demografickou. Ta by měla být zaměřena na zavedení nových územních modelů mimo logiku ekonomik městské aglomerace. Decentralizovaný a vyvážený růst, jehož lze dosáhnout prostřednictvím územního plánování a strategického (víceúrovňového) územního plánování, zaručí lepší uplatňování politiky soudržnosti a současně deaktivuje „geografii nespokojenosti“ a „pasti územního rozvoje“;

25. zdůrazňuje, že pro řešení demografické výzvy je nutné začlenit vhodné územní měřítko, a to na úrovni nižší než NUTS 3, neboť regiony skrývají vnitřní územní nerovnováhu danou nestejným dopadem demografických faktorů. Doporučuje proto nepromarnit příležitost, kterou nabízí současné období, začlenit tento přístup a umožnit tak vhodnou definici území, která potřebují podporu, aby mohla čelit demografické výzvě, a rovněž navrhnout podpůrné programy tak, aby byly účinné na místní úrovni;

26. poukazuje na to, že stanovení funkčních oblastí umožňuje s přesností určit, jaký dopad má demografická výzva na regiony – neboť to napomůže identifikaci regionů procházejících demografickou transformací a vymezení jejich charakteristických rysů – a rovněž zavést územní rámec, který bude přizpůsoben tak, aby byly efektivně využívány finanční prostředky politiky soudržnosti;

27. připomíná, že stanovení funkčních oblastí by zejména ve venkovských zónách mělo doprovázet zavedení minimálních norem platných v celé EU, které se budou vztahovat na obyvatelstvo a základní služby, jež mají být zaručeny. Přitom je třeba přihlédnout k tomu, co je přiměřená doba strávená na cestě, tak aby byla zaručena jejich dostupnost, a to v kontextu snižování nerovností mezi městem a venkovem. Tato územní konvergence, o kterou usiluje politika soudržnosti, bude posílena, pokud se přistoupí ke strategickému územnímu plánování, jež zohlední populační odhady a bude racionální z hlediska využití půdy, a pokud budou zavedena opatření v oblasti obnovy a renovace;

Nástroje určené ke zvládání demografické transformace v obzvláště zasažených oblastech

28. poznamenává, že ačkoli významný počet oblastí intervence politiky soudržnosti může přispět k řešení demografických výzev, absence specifického systému pro monitorování investic s demografickým dopadem vede k tomu, že je obtížnější zhodnotit jejich přínos. V tomto smyslu navrhuje začlenit vedle politických cílů demografickou transformaci coby průřezový cíl politiky soudržnosti a v regionech, které ve svých programech mají jako hlavní cíl výslovně stanoveno řešení demografické změny, provádět monitorování, které doplní stávající územní přístup o specifické hodnocení dopadu plánovaných intervencí na demografickou transformaci. V tomto ohledu jsou užitečné ukazatele, jako je hustota obyvatelstva, index stáří, míra porodnosti, hrubá míra migrace, podíl dětí nebo dostupnost základních služeb a rovněž specifické hospodářské a sociální ukazatele (např. míra zaměstnanosti mladých lidí a přístup k digitálním službám), díky nimž bude možné monitorovat dopad politiky soudržnosti na regiony procházející demografickou transformací;

29. zdůrazňuje, že pro regiony je často složité identifikovat možnosti financování a dostupné nástroje, a trvá na tom, že je nezbytné zjednodušit přístup k nim a podpořit integrované a zjednodušené rámce, které umožní využít všechny stávající prostředky k řešení demografické transformace a související adaptaci;

30. bere v potaz, že integrované územní investice chápané coby nástroje navržené za účelem systematické podpory souboru integrovaných opatření v určité geografické oblasti představují účinný prostředek pro využití potenciálu politiky soudržnosti ke zvládání demografické výzvy. Uplatňování integrovaných územních investic na úrovni funkčních oblastí prostřednictvím vypracování integrovaných územních strategií je mimořádnou příležitostí k podpoře místně orientovaných politik, které budou schopné snížit prostorovou nerovnováhu a současně podpořit vyvážené územní modely založené na sociální, hospodářské, digitální a environmentální udržitelnosti. Zdůrazňuje, že integrované územní investice se v mnoha regionech skutečně ukázaly být úspěšnými nástroji, zatímco v jiných regionech se používají jen zřídka;

31. poukazuje na to, že aby bylo možné čelit demografické transformaci a přizpůsobit se jí, je nezbytné zavést zvláštní financování – přičemž je třeba veřejné zdroje financování doplnit o soukromé finance s cílem dosáhnout multiplikačního účinku, který závažnost demografické výzvy vyžaduje. Zapotřebí jsou také partnerství veřejného a soukromého sektoru zaměřená na rozvoj místní infrastruktury, přičemž je třeba podporovat dlouhodobou udržitelnost těchto iniciativ. Zároveň je nutné uzpůsobit disponibilní finanční prostředky potřebám v oblasti investic do základních veřejných služeb, mimo jiné do zdravotnictví, vzdělávání, bydlení či pečovatelských služeb, a rovněž digitalizaci potřebné pro zvýšení konkurenceschopnosti a atraktivity územních celků procházejících demografickou transformací;

32. připomíná, že současné pokyny ke státní regionální podpoře již umožňují zvýšit prahovou hodnotu podpory, jakož i poskytovat provozní podporu. Demografická výzva je výzvou obrovského rozsahu, která vyžaduje, aby byly uvedené výjimky v souladu s ustanoveními článku 174 SFEU a aby zohlednily veškeré různé aspekty, které mají dopad na demografickou výzvu, tj. nejen nízkou hustotu obyvatelstva, ale také například „extrémní stárnutí“;

33. zdůrazňuje, že jednou z možností, jak pomoci nejzranitelnějším územím, může být zrovnoprávnění území se závažným demografickým poklesem s nejvzdálenějšími regiony, pokud jde o plánovaná ustanovení týkající se státní podpory. Stejně tak bude nezbytné náležitě katalogizovat demografické výzvy na úrovni nižší než NUTS 3 v mapách regionální podpory. Území se závažnými a trvalými demografickými problémy by měla být uznána alespoň jako předem stanovené oblasti podle písmene c) se základem v čl. 107 odst. 3 SFEU. Stejně tak by Komise měla zvážit, zda by nebylo vhodné zvýšit intenzitu podpory o 5 % coby dodatečný prostředek pomoci podnikům, které investují v těchto oblastech;

34. připomíná, že by bylo příhodné určit v kontextu politiky soudržnosti priority, které mají nejúčinnější dopad na řešení demografické transformace. Bylo by vhodné prokázat odhodlání řešit demografickou výzvu tím, že se v určitých oblastech zvýší podíl spolufinancování. Evidentním příkladem jsou v tomto smyslu – a v souladu s evropským pilířem sociálních práv – opatření plánovaná v rámci realizace evropské záruky pro děti;

35. připomíná, že velmi důležitým nástrojem v boji proti vylidňování mohou být daně, zejména daňové úlevy a osvobození od daně uplatňované ve specifických případech, jež lze využít s cílem kompenzovat obtíže, s nimiž se potýkají tito obyvatelé, pokud jde o přístup ke zboží a službám;

36. zdůrazňuje, že regiony procházející demografickou transformací potřebují iniciativy, díky nimž bude snazší čelit této výzvě. Proto je nezbytné navrhnout a vytvořit otevřené datové prostory pro trénování prediktivních modelů založených na umělé inteligenci. Uvedené modely umožní vytvořit systém rozhodování založený na spolehlivých údajích a prognózách, který se bude využívat pro účely územního plánování a strategického plánování, díky nimž bude možné zefektivnit zvládání demografické výzvy a související adaptaci prostřednictvím politiky soudržnosti;

37. zdůrazňuje, že je nezbytné zvýšit povědomí o tomto problému a že existují průkazně efektivní modely systémů spolupráce mezi regiony, které usnadňují výměnu osvědčených postupů. Navrhuje tedy vytvořit platformu / středisko pro sledování regionů procházejících demografickou transformací, kterou podpoří Evropská komise a jež bude sloužit coby fórum pro vzájemnou diskusi a ke stimulaci opatření, jako jsou ta, která byla zmíněna v předchozích odstavcích;

38. uznává, že ačkoli nástroje politiky soudržnosti již nabízejí opatření přispívající k řešení demografické transformace, je nutné uplatnit ambiciózní, integrovaný, flexibilní a zjednodušený přístup, který nebude vytvářet napětí v oblasti správních kapacit ani omezení v oblasti správy finančních prostředků, a to vzhledem k závažnosti výzvy, které je třeba čelit.

V Bruselu dne 20. listopadu 2024.

předseda
Evropského výboru regionů
Vasco ALVES CORDEIRO