C/2025/284

24.1.2025.

Mišljenje Europskog odbora regija – Kako iskoristiti puni potencijal kohezijske politike za suočavanje s demografskim promjenama

(C/2025/284)

Izvjestiteljica: Raquel GARCÍA GONZÁLEZ (ES/PES), glavna direktorica za europske poslove u Vladi Autonomne zajednice Asturije

PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA (OR),

1. pozdravlja činjenicu da je mađarsko predsjedništvo Vijeća demografske promjene postavilo kao prioritet, kao i poseban doprinos kohezijske politike svladavanju izazova koje one donose. Jednako tako, podržava cilj veće integracije demografskog pitanja i kohezijske politike u sljedeće mandatno razdoblje europskih institucija;

2. izražava zadovoljstvo zbog toga što se u Devetom izvješću o ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji spominje demografska tranzicija i smatra da je treba na praktičan i djelotvoran način uvrstiti među glavne ciljeve sljedećeg okvira. Demografska kriza je i nacionalnog i regionalnog karaktera, pa demografska, zelena i digitalna tranzicija svakako moraju ići ruku pod ruku;

3. prima na znanje da su u tekućem višegodišnjem financijskom okviru (VFO) demografske promjene navedene kao cilj u 26 sporazuma o partnerstvu, ali napominje da je u programima razina usvajanja manja; traži da se za popravljanje tog stanja iskoristi prilika koju donosi sljedeća revizija sredinom provedbenog razdoblja;

4. podsjeća na to da demografski izazov različito utječe na razna područja i da njegovo svladavanje mora biti cilj politike EU-a. Dinamika koju on stvara često djeluje na razini regija i dovodi do velikih unutarnjih neravnoteža o kojima se mora voditi računa prilikom dodjeljivanja sredstava iz kohezijske politike kako se to stanje ne bi pogoršalo. Ističe da je svladavanje demografskog izazova od presudne važnosti za održavanje konkurentnosti EU-a i poziva na stratešku primjenu kohezijske politike;

5. ističe da je demografski izazov višedimenzionalna pojava na koju, osim isključivo demografskih faktora, utječe veći broj međusobno povezanih čimbenika među kojima su nezaposlenost, pristup stanovanju, nedostatak usluga, nedostatak digitalne povezivosti, teritorijalna izolacija, nedostatak prilika za društveni život i aktivnosti za slobodno vrijeme, birokratsko opterećenje, usvajanje vertikalnih mjera bez sistemske vizije određenog područja i negativan pogled na mjesto življenja;

6. naglašava da su dva glavna aspekta demografskog izazova – starenje i depopulacija – međusobno povezani, i da su njihov rezultat regije koje slabe i koje karakterizira niska stopa nataliteta, dulji očekivani životni vijek, negativna neto migracija i pritisak na financije lokalnih i regionalnih vlasti. To je negativan trend koji će se, prema projekcijama za 2060., u predstojećim desetljećima proširiti i ubrzati i koji je u kontrastu sa stanjem prenapučenosti nekih područja, u kojima dolazi do pritiska na pružanje javnih usluga, zbog čega je potrebno uspostaviti bolju teritorijalnu ravnotežu;

Utjecaj demografskih promjena na javne politike

7. skreće pozornost na činjenicu da javne politike na nacionalnoj razini često daju prednost problemima u urbanim područjima. Rješenje leži u ispravljanju neravnoteža do kojih dolazi zbog napuštanja ruralnih područja. Za to su potrebni podaci koji pružaju informacije o raznim izazovima koje treba svladati, a koji čine elemente demografskog problema u svim njegovim aspektima. Na temelju tih informacija i nakon odgovarajuće kategorizacije problema moći će se poduzeti učinkovitije mjere. Predložene mjere moraju uvijek biti usmjerene na ponovnu uspostavu teritorijalne ravnoteže i prilagođene potrebama i problematici svakog područja, kako onih koja su zahvaćena depopulacijom, tako i onih koja su preopterećena suprotnim fenomenom (pristup stambenom prostoru, pritisak na javne usluge, nezakonita imigracija itd.);

8. podsjeća na to da svladavanje demografskih izazova, a naročito problema smanjenja stope nataliteta i aktivnog stanovništva, iziskuje integriran i sustavan pristup. S tim u vezi upućuje na svoja novija mišljenja: o paketu instrumenata o demografiji ([1]) i o zakonitim migracijama i privlačenju talentiranih osoba u EU ([2]);

9. ističe da demografski izazov utječe na konkurentnost i otpornost lokalnih gospodarstava. Starenje stanovništva i odljev mozgova (naročito mladih) otežavaju generacijsku obnovu u proizvodnim sustavima zbog „zamki nedovoljnog razvoja talenata”, što se odražava u ubrzanom smanjenju aktivnog stanovništva i malom udjelu kvalificiranih osoba. To je razlog za zabrinutost u primarnom sektoru, u kojem situaciju otežava i njegova manja društvena privlačnost;

10. imajući u vidu da politike za borbu protiv depopulacije utječu na politike zaštite okoliša, preporučuje učinkovito povezivanje politike za ta dva područja u okviru kohezijske politike. U tom kontekstu podsjeća na to da depopulacija i napuštanje gospodarskih aktivnosti u ruralnim sredinama dovode do gubitka poljoprivredne bioraznolikosti i promjena u krajobrazu. To može predstavljati rizik u kontekstu klimatskih promjena, u kojem se sve više povećava mogućnost pojave neke elementarne nepogode, npr. požara. Stoga ističe da se strategije za oživljavanje ruralnih područja i sprečavanje depopulacije trebaju fokusirati na to da održive poljoprivredne i šumarske aktivnosti budu privlačne mladim poljoprivrednicima i šumarima. To uključuje promicanje raznolikih praksi pogodnih za prirodu kao što su agrošumarstvo i šumarstvo u skladu s prirodom;

11. ističe da „pravo na ostanak”, kako je navedeno u izvješću Enrica Lette, mora biti ostvarivo na teritoriju cijele Europske unije. Stoga bi, s obzirom na demografske poteškoće nekih područja, relevantna tijela trebala raspolagati sredstvima da se onima koji svoje životne planove odluče provesti u tim područjima, a naročito MSP-ovima, omogući da se razvijaju i natječu na europskom jedinstvenom tržištu. Nadalje, kako je istaknuto u izvješću Marija Draghija, za konkurentnost i uspjeh europskog gospodarskog modela potrebno je dovoljno radne snage prilagođene zelenoj i digitalnoj tranziciji. To će se postići samo ako se u cijeloj Europi bude na uravnotežen i pravedan način ulagalo u mjere za svladavanje demografskog izazova;

12. naglašava hitnu potrebu za sveobuhvatnim razvojnim politikama kojima se podržava razvoj dinamičnih, uključivih i otpornih ruralnih zajednica i kojima se odgovara na trenutne potrebe njihovih stanovnika, uključujući i one koji planiraju osnovati obitelj, kao i na potrebe potencijalnih budućih stanovnika. Ističe da u demografskoj tranziciji i kohezijskoj politici žene imaju ključnu ulogu. Sveobuhvatan rodni pristup omogućuje da se izbjegne pojava „rodnog paradoksa socijalne kohezije” i promiče scenarij u kojem se žene stavljaju u ravnopravan položaj kad je riječ o jednakim mogućnostima, građanstvu i sudjelovanju. Jednako tako, ističe da zakonite migracije i uspješna integracija imigranata doprinose ublažavanju pritiska na tržište rada rješavanjem problema nedostatka vještina i radne snage i doprinošenjem gospodarskom razvoju područja zahvaćenih demografskim padom;

([1]) Mišljenje Europskog odbora regija – Demografske promjene u Europi: paket instrumenata za djelovanje (SL C, C/2024/7062, 4.12.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7062/oj).

([2]) Mišljenje Europskog odbora regija o zakonitoj migraciji: privlačenje vještina i talenata u EU (SL C 79, 2.3.2023., str. 59.).

13. ističe da su mnoge pogranične regije nerazmjerno pogođene demografskim izazovima u usporedbi sa središnjim regijama i regijama u kojima se nalaze glavni gradovi te naglašava da prekogranična suradnja, a naročito prekogranične javne usluge, pograničnim regijama mogu pomoći da građanima pruže bolje usluge i znatno poboljšaju njihovu kvalitetu života, čime bi se ublažili demografski izazovi s kojima se te regije suočavaju. Stoga poziva da se u okviru strategije za svladavanje demografskih izazova u regijama EU-a povećaju ulaganja u sastavnicu „prekogranična suradnja" Interrega. U tom kontekstu naglašava i važnost unapređenja interoperabilnosti;

14. ističe da informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT) otvaraju brojne mogućnosti za područja u demografskom padu, posebno ruralna područja. Rad na daljinu, telemedicina, digitalizacija i automatizacija procesa mogu pridonijeti povećanju privlačnosti i konkurentnosti tih područja. Strategijom pametnih sela olakšava se svladavanje prepreka i iskorištavanje potencijala, a ujedno se i osigurava alat za prikupljanje i obradu podataka koji pomaže u prostornom planiranju i upravljanju tim područjima. Kohezijska politika trebala bi ubrzati mogućnosti koje, kao instrument transformacije, nudi IKT;

15. naglašava da hvatanje u koštac s demografskim izazovom zahtijeva promicanje aktivnog uvažavanja stajališta i istinskog sudjelovanja svih dionika, što dovodi do stvaranja novih okvira višerazinskog upravljanja koji omogućuju da se lokalne zajednice, kao jamstvo budućnosti, očuvaju, osnažuju i osposobljavaju. U okviru pristupa lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice, u tom procesu ključnu ulogu imaju lokalne akcijske grupe, a programi LEADER primjer su uspješnih inicijativa te vrste, koje se u ruralnim sredinama provode radi ublažavanja demografskog izazova;

Koncept regije u demografskoj tranziciji i njegova strateška važnost

16. ističe da je radi uključivanja demografskog aspekta u kohezijsku politiku i njezine instrumente nužno definirati pojam regije u demografskoj tranziciji. S tim u vezi podsjeća na to da se u članku 174. UFEU-a naglašava da Europska unija jača svoju ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju u regijama „koje su izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim poteškoćama". Svrha je te definicije na razini EU-a olakšati razumijevanje i razmjenu informacija o odgovarajućim mjerama za uspješno suočavanje s demografskim promjenama, a ne zamijeniti dosad korištene kategorije regija;

17. naglašava da je u trenutnom kontekstu evaluacije važno potaknuti proces promišljanja i procjenjivanja, koji bi omogućio postizanje odgovarajuće definicije pojma „regija u demografskoj tranziciji" i njezino uključivanje u sljedeće razdoblje;

18. skreće pozornost na to da se za definiranje regija u demografskoj tranziciji moraju uzimati u obzir indikatori drugačiji od onih uobičajenih i da su neki od njih kretanja u pogledu broja stanovnika, gustoća i disperzija stanovništva, udio starijih osoba (stariji od 65 godina) i djece (mlađi od pet godina), nadmorska visina i prosječni nagib te pristup osnovnim uslugama, tj. zdravstvu, obrazovanju, skrbi za djecu i starije osobe, pomoći osobama s invaliditetom, socijalnom stanovanju, policiji i pravosuđu. Definicija mora biti popraćena kategorizacijom u pogledu razine zdravlja i ozbiljnosti demografskog problema u predmetnoj regiji;

19. podsjeća na to da regije u demografskoj tranziciji doprinose strateškoj autonomiji EU-a. One su važne za energetsku i industrijsku tranziciju, kao i za zaštitu ekosustava ključnih za bioraznolikost i našu prehrambenu neovisnost i sigurnost opskrbe hranom;

20. prima na znanje utjecaj trenutnog geopolitičkog konteksta na već sada nepovoljnu demografsku situaciju u određenim regijama EU-a, primjerice regijama koje se nalaze na vanjskim granicama, i posljedično pogoršanje strukturnih neravnoteža. U tom je smislu ravnomjerna naseljenost cijelog teritorija važan bedem sigurnosti i obrane naših granica;

21. podsjeća na to da je velik izazov kohezijske politike to da nijedno područje i nijedan stanovnik ne smiju biti zapostavljeni u tranzicijama kroz koje Europa prolazi. Europa u kojoj se regije razvijaju u dvije brzine osnovni je uzrok tzv. geografije nezadovoljstva, koja podriva stupove EU-a. Uspješna provedba kohezijske politike to bi pretvorila u „geografiju prilika" ([3]);

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

22. ističe da intervencije kohezijske politike imaju potencijal za velike industrijske, okolišne i socijalne transformacije koje podupiru proširenje osnovnih usluga, mobilnih usluga i ključne infrastrukture radi osiguravanja privlačnosti područja (sanitarni uvjeti, osnovno obrazovanje, povezivost i zdravstvo), i da će doprinijeti zadržavanju i privlačenju stanovništva, prije svega mladih i žena;

Demografske promjene i teritorijalni aspekt

23. naglašava važnost lokaliziranog pristupa odozdo prema gore u svladavanju demografskih izazova i istovremeno ističe potrebu za osiguravanjem dostatnih administrativnih kapaciteta za manje općine i teritorijalne jedinice;

24. ističe da napredovanje prema zelenoj tranziciji i klimatskoj neutralnosti podrazumijeva odvažnost da se predloži teritorijalna tranzicija velikih razmjera, koja bi obuhvaćala zelenu, digitalnu i demografsku tranziciju i koja bi trebala biti otvorena uvođenju novih teritorijalnih modela, koji nisu ograničeni na mentalni sklop usmjeren samo na ekonomiju gradskih aglomeracija. Decentralizirani i uravnoteženi rast, koji se ostvaruje putem prostornog planiranja i strateškog (višerazinskog) planiranja, osigurava bolju provedbu kohezijske politike, a time se uklanja i problem „geografije nezadovoljstva" i „zamki teritorijalnog razvoja";

25. naglašava da u svladavanje demografskog izazova treba uključiti odgovarajuću teritorijalnu razinu, ispod razine NUTS 3, s obzirom na to da regije prikrivaju unutarnje teritorijalne neravnoteže koje proizlaze iz nejednakog učinka demografskih varijabli. Stoga preporučuje da se u tekućem razdoblju iskoristi prilika za primjenu tog pristupa, koji bi omogućio adekvatno definiranje područja kojima je potrebna potpora u suočavanju s demografskim izazovom, kao i da se programi potpore osmišljavaju tako da se mogu uspješno koristiti u malim razmjerima na lokalnoj razini;

26. napominje da je utvrđivanje funkcionalnih područja prilika da se, s jedne strane, precizno utvrdi kako demografski izazov pogađa regije, jer se time doprinosi identifikaciji i karakterizaciji regija u demografskoj tranziciji, a s druge, da se uspostavi teritorijalni okvir prikladan za učinkovitu provedbu fondova kohezijske politike;

27. ističe da utvrđivanje funkcionalnih područja, osobito u ruralnim područjima, mora biti popraćeno minimalnim standardima koji bi se primjenjivali u cijelom EU-u, u pogledu stanovništva i osnovnih usluga, koje se, u kontekstu smanjenja nejednakosti između urbanih i ruralnih područja, moraju osigurati uzimajući u obzir razumno vrijeme putovanja koje jamči njihovu dostupnost. U tom će se smislu odabirom strateškog prostornog planiranja, u okviru kojeg se uzimaju u obzir projekcije stanovništva i racionalno se pristupa korištenju zemljišta i mjerama obnove i revitalizacije, doprinijeti ostvarivanju teritorijalne konvergencije koja se nastoji postići kohezijskom politikom;

Instrumenti za suočavanje s demografskom tranzicijom u područjima koja su njome posebno zahvaćena

28. napominje da, iako znatan broj područja intervencije kohezijske politike može doprinijeti svladavanju demografskih izazova, nepostojanje posebnog sustava za praćenje ulaganja koja imaju demografski učinak otežava procjenu njihovog doprinosa. U vezi s time predlaže da se demografska tranzicija postavi kao međusektorski cilj kohezijske politike, povrh političkih ciljeva, a za regije koje se u svojim programima izričito bave demografskim promjenama kao krovnim ciljem predlaže njezino praćenje kako bi se postojeći teritorijalni pristup dopunio posebnom procjenom učinka planiranih intervencija na tu tranziciju. Za to su korisni pokazatelji kao što su gustoća naseljenosti, indeks starosti, stopa nataliteta, bruto stopa migracije, udio djece u stanovništvu i dostupnost osnovnih usluga, kao i posebni gospodarski i socijalni pokazatelji (npr. stopa zaposlenosti mladih i pristup digitalnim uslugama), radi praćenja učinka kohezijske politike na regije u demografskoj tranziciji;

29. ističe da je regijama često teško prepoznati mogućnosti financiranja i dostupne instrumente te insistira na potrebi za pojednostavljenjem pristupa tim instrumentima i korištenjem integriranih i pojednostavljenih okvira kojima se za suočavanje s demografskom tranzicijom i prilagodbu njoj omogućuje korištenje svih postojećih resursa;

30. svjestan je da su integrirana teritorijalna ulaganja – kao instrumenti osmišljeni za podupiranje skupa mjera koje su sustavno integrirane na određenom zemljopisnom području – učinkovito sredstvo za iskorištavanje potencijala kohezijske politike u svladavanju demografskog izazova. Provedba integriranih teritorijalnih ulaganja na razini funkcionalnih područja putem izrade integriranih teritorijalnih strategija izvanredna je prilika za poticanje lokaliziranih politika kojima se mogu smanjiti prostorne neravnoteže, kao i za poticanje uravnoteženih teritorijalnih modela utemeljenih na socijalnoj, gospodarskoj, digitalnoj i okolišnoj održivosti. Naglašava da su se integrirana teritorijalna ulaganja u mnogim regijama pokazala uspješnima, dok se u drugima rijetko koriste;

31. naglašava potrebu za posebnim financiranjem za demografsku tranziciju i prilagodbu toj tranziciji, pri čemu bi se javni izvori financiranja dopunjavali privatnim sredstvima, u cilju postizanja multiplikacijskog učinka koji je nužan zbog velikih razmjera demografskog izazova, kao i potrebu za javno-privatnim partnerstvima za razvoj lokalne infrastrukture, čime bi se podržala dugoročna održivost takvih inicijativa. Jednako tako, nužno je uskladiti dostupna financijska sredstva s potrebama za ulaganjima u osnovne javne usluge kao što su zdravstvo, obrazovanje, stanovanje i usluge skrbi, kao i s digitalizacijom, koja je nužna za poboljšanje konkurentnosti i povećanje privlačnosti regija u demografskoj tranziciji;

32. podsjeća da je u postojećim Smjernicama o regionalnim državnim potporama već predviđena mogućnost podizanja pragova potpore i dodjele operativnih potpora. Zbog golemih izazova koje donosi pitanje demografije ta se odstupanja moraju uskladiti s člankom 174. UFEU-a i obuhvatiti razne aspekte koji utječu na demografski izazov, tj. ne samo nisku gustoću naseljenosti već i, na primjer, „ultrastarenje”;

33. ističe da bi jedna od opcija da se pomogne najugroženijim područjima mogla biti da se područja u kojima dolazi do velikog demografskog pada stave u isti položaj kao i najudaljenije regije u pogledu pravila o državnim potporama predviđenima za te regije. Jednako tako, u kartama regionalnih potpora morat će se na odgovarajući način popisati demografski izazovi na razini ispod razine NUTS 3. Područja s ozbiljnim i trajnim demografskim problemima moraju se prepoznati barem kao unaprijed definirana područja (c) na temelju članka 107. stavka 3. UFEU-a. Povrh toga, Komisija bi trebala razmotriti treba li povećati intenzitet potpore za 5 % kao dopunsku mjeru za pomoć poduzećima koja ulažu u ta područja;

34. podsjeća na to da je u kontekstu kohezijske politike važno utvrditi prioritete koji imaju najveći učinak na demografsku tranziciju. Bilo bi preporučljivo pokazati predanost svladavanju demografskog izazova povećanjem stopa sufinanciranja u određenim područjima. U tom smislu i u skladu s europskim stupom socijalnih prava, očit su primjer intervencije planirane u okviru provedbe europskog jamstva za djecu;

35. podsjeća da oporezivanje, uglavnom u vidu poreznih olakšica i izuzeća u određenim okolnostima, može biti vrlo koristan instrument u borbi protiv depopulacije kao način da se kompenziraju poteškoće s kojima se dotično stanovništvo suočava u pristupu robi i uslugama;

36. ističe da su regijama u demografskoj tranziciji za suočavanje s tim izazovom potrebne poticajne inicijative. Stoga su osmišljavanje i stvaranje otvorenih podatkovnih prostora od presudne važnosti za treniranje prediktivnih modela utemeljenih na umjetnoj inteligenciji. Ti će modeli omogućiti razvoj sustava donošenja odluka utemeljenog na pouzdanim podacima i projekcijama, u službi prostornog i strateškog planiranja, koje će povećati učinkovitost kohezijske politike u svladavanju demografskog izazova i prilagođavanju njemu;

37. naglašava da je nužno povećati vidljivost tog problema i da postoje dokazano uspješni načini da se uspostave sustavi suradnje i zajedničkog rada među regijama, koji olakšavaju razmjenu dobrih praksi. Stoga predlaže osnivanje platforme ili opservatorija za regije u demografskoj tranziciji, koji bi primao potporu Europske komisije i služio kao forum za istorazinsku raspravu i kao pokretač mjera poput onih navedenih u prethodnim točkama;

38. imajući u vidu ozbiljnost izazova koji stoji pred nama, svjestan je da, iako se instrumentima kohezijske politike već razvijaju mjere koje pomažu u demografskoj tranziciji, treba primjenjivati ambiciozne, integrirane, fleksibilne i pojednostavljene mjere kojima se ne stvara pritisak za administrativne kapacitete i ne ograničava upravljanje financiranjem.

Bruxelles, 20. studenog 2024.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Vasco ALVES CORDEIRO