Úradný vestník
Európskej únie

SK
Séria C

C/2025/284

24.1.2025

Stanovisko Európskeho výboru regiónov – Ako naplno využiť potenciál politiky súdržnosti na riešenie demografických zmien

(C/2025/284)

Spravodajkyňa: Raquel GARCÍA GONZÁLEZ (ES/SES), generálna riaditeľka pre európske záležitosti, vláda autonómneho spoločenstva Astúria

POLITICKÉ ODPORÚČANIA

EURÓPSKY VÝBOR REGIÓNOV (VR),

1. víta, že maďarské predsedníctvo Rady považuje demografické zmeny za prioritu a uznáva osobitný príspevok politiky súdržnosti k výzvam, ktoré tieto zmeny predstavujú. Podporuje tiež cieľ ďalšieho začlenenia demografickej agendy a politiky súdržnosti do programu budúceho funkčného obdobia európskych inštitúcií;

2. vyjadruje spokojnosť s tým, že v deviatej správe o budúcnosti politiky súdržnosti bol uznaný význam demografickej transformácie a považuje za potrebné začleniť ju praktickým a účinným spôsobom medzi hlavné ciele budúceho rámca. Demografická kríza je núdzový stav na úrovni členských štátov aj jednotlivých území, a preto sa demografická, zelená a digitálna transformácia musia realizovať súbežne;

3. berie na vedomie zahrnutie demografických zmien ako cieľa do 26 dohôd o partnerstve v rámci súčasného viacročného finančného rámca (VFR), ale konštatuje, že na úrovni programov boli tieto zmeny prijaté v menšej miere; žiada, aby sa na riešenie tejto situácie využila príležitosť, ktorú ponúka nasledujúce preskúmanie v polovici obdobia;

4. pripomína, že demografické výzvy ovplyvňujú územia nerovnomerne a zdôrazňuje, že boj proti týmto výzvam sa musí zaradiť medzi politické ciele EÚ; často sa naplno prejavia na regionálnej úrovni a spôsobujú veľké vnútorné rozdiely, ktoré treba zohľadniť pri prideľovaní fondov v rámci politiky súdržnosti, aby nedochádzalo k ich prehlbovaniu; poukazuje na to, že boj proti demografickým zmenám má aj naďalej zásadný význam pre zachovanie konkurencieschopnosti EÚ a žiada, aby sa politika súdržnosti využívala strategicky;

5. konštatuje, že demografické výzvy sú mnohostranným javom so vzájomne prepojenými multifaktoriálnymi príčinami, medzi ktoré okrem čisto demografických patria: nezamestnanosť, prístup k bývaniu, nedostatok služieb, chýbajúce digitálne prepojenie, územná izolácia, ťažkosti s nadväzovaním vzťahov a možnosti trávenia voľného času, byrokratická záťaž, prijímanie vertikálnych opatrení bez systémového pohľadu na územie alebo pesimistické zmýšľanie o životnom priestore;

6. poukazuje na to, že dva hlavné varianty demografickej výzvy, starnutie a vyľudňovanie, sa navzájom ovplyvňujú a vytvárajú mapu upadajúcich regiónov, ktoré charakterizuje nízka pôrodnosť, vyššia stredná dĺžka života, negatívna čistá migrácia a tlak na finančné prostriedky miestnych alebo regionálnych samospráv. Ide o nepriaznivý trend, ktorý sa podľa prognóz do roku 2060 bude v nasledujúcich desaťročiach rozširovať a zrýchľovať a je v kontraste s preľudnením na niektorých územiach zaťažujúcim verejné služby, čo si vyžaduje primeranú územnú rovnováhu;

Vplyv demografických zmien na rôzne verejné politiky

7. upozorňuje na skutočnosť, že vo verejných politikách na národnej úrovni sa často uprednostňujú problémy mestských oblastí; riešenie spočíva v náprave nerovnováhy, ktorá vzniká v dôsledku vyľudňovania vidieckych oblastí. Na to je nevyhnutné mať k dispozícii údaje o rôznych výzvach, ktoré treba riešiť a ktoré tvoria demografickú výzvu v rôznych formách. Na základe týchto informácií a po zaradení problémov do príslušných kategórií možno prijať účinnejšie opatrenia; navrhované opatrenia musia byť zamerané na obnovu územnej rovnováhy, prispôsobené potrebám a problémom všetkých území, a to tých, ktoré trpia vyľudňovaním, ako aj tých, ktoré sú preťažené opačným fenoménom (prístup k bývaniu, tlak na verejné služby, nelegálne prisťahovalectvo atď.);

8. pripomína, že riešenie demografických výziev, najmä klesajúcej pôrodnosti a klesajúceho počtu aktívneho obyvateľstva, si vyžaduje integrovaný a systémový prístup, a v tejto súvislosti berie na vedomie aj nedávne stanoviská VR o súbore demografických nástrojov ([1]) a o legálnej migrácii a prilákaní talentov do EÚ ([2]);

9. zdôrazňuje, že demografické výzvy majú vplyv na konkurencieschopnosť a odolnosť miestnych ekonomík. Starnutie obyvateľstva a odliv mozgov (najmä mladých ľudí) bránia generačnej obnove vo výrobných systémoch z dôvodu „pascí rozvoja talentov“, čo sa prejavuje zrýchleným poklesom aktívneho obyvateľstva a nízkym podielom ľudí s kvalifikovaným vzdelaním. Táto skutočnosť vyvoláva obavy v primárnom sektore, ktorý je spoločensky menej príťažlivý;

10. odporúča, aby sa v rámci politiky súdržnosti environmentálna politika účinne začlenila do politík boja proti vyľudňovaniu, pričom by sa mal zohľadniť ich vplyv na environmentálnu politiku. Poukazuje na to, že vyľudňovanie a opúšťanie hospodárskych činností vo vidieckych oblastiach vedú k strate poľnohospodárskej biodiverzity a zmenám krajiny. Môže to znamenať riziko v kontexte zmeny klímy, keď sa rozširuje priestor pre prírodné katastrofy, ako sú požiare. Zdôrazňuje preto, že stratégie na oživenie vidieckych oblastí a zabránenie vyľudňovaniu by mali byť zamerané na zatraktívnenie udržateľných poľnohospodárskych a lesníckych činností pre mladých poľnohospodárov a lesníkov, a to okrem iného podporou rozmanitých postupov šetrných k prírode, ako je agrolesníctvo a prírode blízke hospodárenie v lesoch;

11. pripomína, že ako sa uvádza v správe Enrica Lettu, „právo zostať“ sa musí zaručiť v ktorejkoľvek časti Európy. So zreteľom na demografické problémy niektorých oblastí musia mať príslušné orgány k dispozícii nástroje, ktoré uľahčia rozvoj a konkurencieschopnosť na jednotnom európskom trhu tým, ktorí sa rozhodnú realizovať svoje životné plány v týchto oblastiach, a to najmä MSP. Okrem toho, ako sa zdôrazňuje v správe Maria Draghiho, konkurencieschopnosť a úspech európskeho hospodárskeho modelu si vyžadujú dostatočnú pracovnú silu prispôsobenú zelenej a digitálnej transformácii. To sa dosiahne len vtedy, ak sa bude vyvážene a spravodlivo investovať do opatrení na riešenie demografických výziev v celej Európe;

12. zdôrazňuje naliehavú potrebu komplexných politík rozvoja na podporu dynamických, inkluzívnych a odolných vidieckych komunít, ktoré spĺňajú súčasné potreby svojich obyvateľov vrátane tých, ktorí si chcú založiť rodinu, ako aj potenciálnych budúcich obyvateľov; podčiarkuje kľúčovú úlohu žien v demografickej transformácii a v politike súdržnosti. Holistický rodový prístup umožňuje vyhnúť sa „rodovému paradoxu sociálnej súdržnosti“, pretože sa v rámci neho uprednostňuje scenár, ktorý stavia ženy do rovnocenného postavenia z hľadiska príležitostí, občianstva a účasti; zároveň poukazuje na to, že legálna migrácia a účinná integrácia prisťahovalcov pomáhajú zmierniť tlaky na trh práce tým, že riešia nedostatok zručností, kompenzujú nedostatok pracovnej sily a prispievajú k hospodárskemu rozvoju území zasiahnutých demografickou recesiou;

([1]) Stanovisko Európskeho výboru regiónov – Demografické zmeny v Európe: súbor nástrojov pre opatrenia (Ú. v. EÚ C, C/2024/7062, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7062/oj).

([2]) Stanovisko Európskeho výboru regiónov – Legálna migrácia – získavanie zručností a prilákanie talentov do EÚ (Ú. v. EÚ C 79, 2.3.2023, s. 59).

13. poukazuje na to, že mnohé pohraničné regióny sú v porovnaní s centrálnymi regiónmi a regiónmi hlavných miest neúmerne zasiahnuté demografickými výzvami a zdôrazňuje, že cezhraničná spolupráca, a najmä cezhraničné verejné služby, môžu pomôcť pohraničným regiónom poskytovať lepšie služby občanom a výrazne zvýšiť kvalitu života v týchto regiónoch a zmierniť demografické výzvy, ktorým čelia; vyzýva preto na zvýšenie investícií do zložky programu Interreg týkajúcej sa cezhraničnej spolupráce v rámci stratégie na riešenie demografických výziev v regiónoch EÚ; v tejto súvislosti zároveň zdôrazňuje význam zlepšenia interoperability;

14. poukazuje na to, že informačné a komunikačné technológie (IKT) otvárajú množstvo príležitostí pre územia v demografickej recesii, a to najmä vidiecke územia. Telepráca, telemedicína, digitalizácia a automatizácia procesov môžu pomôcť zatraktívniť tieto územia a zvýšiť ich konkurencieschopnosť. Prístup *smart village* (inteligentná obec) uľahčuje prekonávanie prekážok a využívanie potenciálu a zároveň poskytuje nástroj na zber a spracovanie údajov, ktorý pomáha pri riadení a plánovaní týchto území. Politika súdržnosti musí urýchliť využívanie príležitostí, ktoré ponúkajú IKT ako transformačný nástroj;

15. zdôrazňuje, že riešenie demografickej výzvy si vyžaduje podporu aktívneho počúvania a účinnej účasti všetkých zainteresovaných strán, čo povedie k novým rámcom viacúrovňového riadenia, ktoré budú schopné zachovať, posilniť a rozvíjať miestne komunity ako nadčasovú záruku. Miestne akčné skupiny sú prostredníctvom prístupov miestneho rozvoja vedeného komunitou kľúčom k tomuto procesu a programy Leader sú úspešným príkladom takýchto iniciatív uplatňovaných vo vidieckych oblastiach na riešenie demografických výziev;

Koncepcia regiónu v procese demografickej transformácie a jeho strategická hodnota

16. poukazuje na to, že vymedzenie regiónov v procese demografickej transformácie je predpokladom pre začlenenie demografického hľadiska do politiky súdržnosti a jej nástrojov. V tejto súvislosti treba pripomenúť obsah článku 174 ZFEÚ, v ktorom sa zdôrazňuje, že EÚ posilňuje svoju hospodársku, sociálnu a územnú súdržnosť v regiónoch, ktoré sú „závažne a trvalo“ znevýhodnené „prírodnými a demografickými podmienkami“; Toto vymedzenie by malo uľahčiť celoeurópske porozumenie a výmenu vhodných opatrení, ktoré účinne riešia demografické zmeny. Nemalo by nahradiť doteraz používané kategórie regiónov;

17. zdôrazňuje, že v súčasnom kontexte hodnotenia je dôležité podporovať proces reflexie a určenie rozsahu, na základe čoho bude možné dospieť k vhodnému vymedzeniu pojmu „región v procese demografickej transformácie“ a začleniť ho do programu nasledujúceho obdobia;

18. poukazuje na to, že na vymedzenie regiónov v procese demografickej transformácie by sa mali zohľadniť aj iné ako obvyklé ukazovatele vrátane vývoja a hustoty obyvateľstva, rozptýlenosti obyvateľstva, percentuálneho podielu starších ľudí (>65 rokov) a detí (<5 rokov), nadmorskej výšky a priemerného sklonu alebo dostupnosti základných služieb, ako sú zdravotníctvo, vzdelávanie, starostlivosť o deti a starších ľudí, pomoc pre osoby so zdravotným postihnutím, sociálne bývanie, polícia a súdnictvo. Každá definícia musí obsahovať kategorizáciu podľa úrovne zdravia a závažnosti demografickej situácie regiónov;

19. pripomína, že regióny v procese demografickej transformácie prispievajú k strategickej autonómii EÚ. Sú dôležitým miestom na riešenie energetickej a priemyselnej transformácie, ako aj na ochranu ekosystémov, ktoré majú zásadný význam pre biodiverzitu a našu potravinovú nezávislosť a bezpečnosť;

20. berie na vedomie vplyv súčasného geopolitického kontextu na už negatívnu demografickú situáciu v niektorých regiónoch Únie, ako sú pohraničné regióny na vonkajšej hranici, a následné prehlbovanie štrukturálnych nerovnováh; v tejto súvislosti je vyvážené rozmiestnenie obyvateľstva na celom území dôležitým faktorom pre bezpečnosť a obranu našich hraníc;

21. pripomína, že hlavnou výzvou politiky súdržnosti je zabezpečiť, aby sa v procese transformácie, ktorým Európa prechádza, na nikoho, ani na žiadne územie nezabudlo. Európa s dvojrýchlostnými regiónmi je príčinou „geografie nespokojnosti“, ktorá podkopáva piliere EÚ. Vďaka účinnému vykonávaniu politiky súdržnosti by nastala zmena na „geografiu príležitostí“ ([3]);

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

22. pripomína, že intervencie v rámci politiky súdržnosti majú potenciál podnietiť hĺbkovú priemyselnú, environmentálnu a sociálnu transformáciu, ktorá podporí rozšírenie základných služieb, mobilných služieb, ako aj kľúčovej infraštruktúry na zabezpečenie atraktívnosti regiónov, ako sú kanalizácia, základné vzdelávanie, prepojenosť a zdravotná starostlivosť, pomáha prilákať a udržať ľudí, najmä mladých ľudí a ženy;

Demografické zmeny a územie

23. zdôrazňuje význam prístupu zdola nahor a miestne orientovaného prístupu pri riešení demografických výziev a zároveň zdôrazňuje potrebu zabezpečiť dostatočné administratívne kapacity pre menšie obce a územné celky;

24. pripomína, že ak sa má dosiahnuť pokrok v oblasti zelenej transformácie a klimatickej neutrality, musí sa nájsť odvaha pristúpiť k výraznej, a to územnej transformácii, ktorá zahŕňa zelenú, digitálnu a demografickú transformáciu. Treba sa zamerať na vytvorenie nových územných modelov mimo logiky mestských aglomeračných ekonomík. Decentralizovaný a vyvážený rast prostredníctvom územného plánovania a strategického územného plánovania (viacúrovňového) zaručí lepšiu realizáciu politiky súdržnosti a zároveň zabráni „geografii nespokojnosti“ a „pasciam územného rozvoja“;

25. zdôrazňuje, že na riešenie demografických výziev je potrebné zahrnúť vhodný územný rozsah na úrovni nižšej ako NUTS 3, keďže regióny čelia vnútornej územnej nerovnováhe vyplývajúcej z nerovnomerného vplyvu demografických premenných. Odporúča preto nepremárniť príležitosť v rámci súčasného obdobia a začleniť tento prístup, čo by umožnilo vhodne vymedziť územia, ktoré potrebujú podporu na riešenie demografických výziev, ako aj koncipovať programy podpory tak, aby sa mohli účinne využívať aj na miestnej úrovni;

26. poukazuje na to, že vymedzenie funkčných oblastí je príležitosťou presne pochopiť, ako demografické výzvy ovplyvňujú regióny, pretože umožňuje zistiť a charakterizovať regióny v procese demografickej transformácie, ako aj vytvoriť územný rámec, ktorý je vhodný na efektívne využívanie fondov politiky súdržnosti;

27. pripomína, že pri vymedzení funkčných oblastí, najmä vo vidieckych oblastiach, sa musia v celej EÚ uplatňovať minimálne normy, pokiaľ ide o obyvateľstvo a základné služby, ktoré musia byť zaručené s prihliadnutím na primeraný čas cestovania, aby sa zabezpečila dostupnosť v kontexte znižovania nerovností medzi mestami a vidiekom. Strategické územné plánovanie, pri ktorom sa zohľadňuje projekcia obyvateľstva a uplatňuje racionálne využitie pôdy, a opatrenia na obnovu a rekonštrukciu prispejú k územnej konvergencii, o ktorú sa usiluje politika súdržnosti;

Nástroje na zvládnutie demografickej transformácie v obzvlášť zasiahnutých oblastiach

28. konštatuje, že hoci mnohé oblasti intervencie politiky súdržnosti môžu prispieť k riešeniu demografických výziev, chýbajúci osobitný systém na sledovanie investícií s demografickým vplyvom sťažuje hodnotenie ich prínosu. V tomto zmysle navrhuje začleniť demografickú transformáciu ako prierezový cieľ politiky súdržnosti popri iných politických cieľoch pre tie regióny, ktoré vo svojich programoch výslovne stanovujú demografické zmeny ako všeobecný cieľ, a navrhuje tiež monitorovať ho spôsobom, ktorý dopĺňa existujúci územný prístup špecifickým posúdením vplyvu plánovaných intervencií na demografickú transformáciu. V tejto súvislosti sú užitočné ukazovatele ako hustota obyvateľstva, index starnutia, pôrodnosť, hrubá miera migrácie, percento detskej populácie alebo dostupnosť základných služieb, ako aj osobitné hospodárske a sociálne ukazovatele (napr. miera zamestnanosti mladých ľudí a prístup k digitálnym službám) na monitorovanie vplyvu politiky súdržnosti na regióny v demografickej transformácii;

29. konštatuje, že pre regióny je často ťažké zistiť možnosti financovania a dostupné nástroje, a zdôrazňuje, že je potrebné zjednodušiť prístup k nim a zamerať sa na integrované a zjednodušené rámce, ktoré umožnia využiť všetky existujúce zdroje na realizáciu demografickej transformácie a adaptácie na ňu;

30. berie na vedomie, že integrované územné investície (IÚI), chápané ako nástroje určené na podporu súboru systémovo integrovaných opatrení v danej geografickej oblasti, sú účinným nástrojom na využitie potenciálu politiky súdržnosti na riešenie demografickej výzvy. Uplatňovanie IÚI na úrovni funkčných oblastí prostredníctvom vypracovania integrovaných územných stratégií predstavuje mimoriadnu príležitosť na podporu miestne orientovaných politík, ktoré dokážu znížiť priestorovú nerovnováhu a podporiť vyvážené územné modely založené na sociálnej, hospodárskej, digitálnej a environmentálnej udržateľnosti. Zdôrazňuje, že IÚI sa v mnohých regiónoch skutočne osvedčili ako úspešné nástroje, zatiaľ čo v iných sa využívajú len zriedka;

31. zdôrazňuje potrebu osobitného financovania na realizáciu demografickej transformácie a adaptáciu na ňu, ktoré by doplnilo verejné zdroje financovania o súkromné prostriedky, aby sa dosiahol multiplikačný účinok, ktorý je vzhľadom na závažnosť demografickej výzvy potrebný, ako aj potrebu verejno-súkromných partnerstiev na rozvoj miestnej infraštruktúry a podporu dlhodobej udržateľnosti takýchto iniciatív; okrem toho je nevyhnutné zosúladiť dostupné finančné prostriedky s investičnými potrebami do základných verejných služieb, ako sú zdravotníctvo, vzdelávanie, bývanie, služby starostlivosti, ako aj s digitalizáciou nutnou na zlepšenie konkurencieschopnosti a atraktívnosti území v rámci demografickej transformácie;

32. pripomína, že súčasné usmernenia o regionálnej štátnej pomoci už umožňujú zvýšiť stropy pomoci, ako aj poskytnúť prevádzkovú pomoc. Demografická výzva predstavuje obrovský problém, čo si vyžaduje, aby boli tieto výnimky zosúladené s ustanoveniami článku 174 ZFEÚ a aby sa riešili rôzne aspekty, ktoré túto výzvu ovplyvňujú, t. j. nielen nízku hustotu obyvateľstva, ale napríklad aj nadmerné starnutie;

33. konštatuje, že jednou z možností, ako pomôcť najzraniteľnejším územiam, by bolo postaviť regióny s výrazným demografickým poklesom na rovnakú úroveň ako najvzdialenejšie regióny, pokiaľ ide o ustanovenia o štátnej pomoci pre tieto regióny. Podobne bude potrebné v mapách regionálnej pomoci primerane katalogizovať demografické výzvy na úrovni nižšej ako NUTS 3. Územia s vážnymi a trvalými demografickými problémami by sa mali uznať za vopred vymedzené oblasti „c“) na základe článku 107 ods. 3 ZFEÚ. Komisia by mala zvážiť aj zvýšenie pomoci o 5 % ako doplnkové opatrenie na pomoc podnikom, ktoré investujú v týchto oblastiach;

34. pripomína, že v rámci politiky súdržnosti je dôležité určiť priority, ktoré majú najúčinnejší vplyv na realizáciu demografickej transformácie. Bolo by vhodné preukázať odhodlanie riešiť demografickú výzvu zvýšením miery spolufinancovania v určitých oblastiach. V tomto ohľade a v súlade s Európskym pilierom sociálnych práv sú zjavným príkladom intervencie naplánované pri vykonávaní Európskej záruky pre deti;

35. pripomína, že zdaňovanie, najmä uplatňovanie bonusov a/alebo výnimiek zameraných na konkrétne situácie, môže byť veľmi dôležitým nástrojom v boji proti vyľudňovaniu ako spôsob kompenzácie ťažkostí, ktoré má obyvateľstvo pri prístupe k tovaru a službám;

36. konštatuje, že regióny, ktoré prechádzajú demografickou transformáciou, potrebujú podporu na zvládnutie tejto výzvy. Preto je nevyhnutné navrhnúť a vytvoriť otvorené dátové priestory na trénovanie prognostických modelov založených na umelej inteligencii. Tieto modely umožnia vytvoriť systém rozhodovania založený na spoľahlivých údajoch a prognózach, ktorý bude slúžiť územnému a strategickému plánovaniu a ktorý zefektívni politiku súdržnosti pri riešení demografických výziev a adaptácii na ňu;

37. zdôrazňuje, že je potrebné zvýšiť informovanosť o tomto probléme a že existujú osvedčené účinné vzorce na vytváranie systémov spolupráce medzi regiónmi, ktoré uľahčujú výmenu osvedčených postupov. Navrhuje preto vytvorenie platformy/monitorovacieho strediska regiónov v procese demografickej transformácie, ktorú by podporovala Európska komisia a slúžila by ako fórum pre diskusiu medzi partnermi a ako hybná sila pre opatrenia uvedené v predchádzajúcich bodoch;

38. uznáva, že hoci sa pomocou nástrojov politiky súdržnosti už rozvíjajú činnosti, ktoré prispievajú k realizácii demografickej transformácie, je nevyhnutné zaviesť ambiciózne, integrované, flexibilné a zjednodušené opatrenia, ktoré nezaťažujú administratívne kapacity a neobmedzujú riadenie finančných prostriedkov vzhľadom na závažnosť výzvy, na ktorú musíme reagovať.

V Bruseli 20. novembra 2024

Predseda
Európskeho výboru regiónov
Vasco ALVES CORDEIRO