C/2025/284

24.1.2025

Mnenje Evropskega odbora regij – Kako v celoti izkoristiti potencial kohezijske politike za obvladovanje demografskih sprememb

(C/2025/284)

Poročevalka: Raquel GARCÍA GONZÁLEZ (ES/PES), generalna direktorica za evropske zadeve v Vladi Avtonomne skupnosti Asturija

POLITIČNA PRIPOROČILA

EVROPSKI ODBOR REGIJ (OR),

1. pozdravlja dejstvo, da madžarsko predsedstvo Sveta prednostno obravnava demografske spremembe in da k reševanju s tem povezanih izzivov še posebej prispeva kohezijska politika. Podpira tudi cilj večjega povezovanja demografske agende in kohezijske politike v naslednjem mandatu evropskih institucij;

2. izraža zadovoljstvo, da je v *devetem poročilu o prihodnosti kohezijske politike* priznan pomen demografskega prehoda, in meni, da ga je treba praktično in učinkovito vključiti med glavne cilje naslednjega okvira. Demografska kriza je kriza na nacionalni in regionalni ravni, zato morajo demografski, zeleni in digitalni prehod potekati hkrati;

3. ugotavlja, da je bil cilj demografskega prehoda vključen v 26 partnerskih sporazumov v sedanjem večletnem finančnem okviru, vendar se nato na ravni programov ni dovolj upošteval. Poziva, da se naslednji vmesni pregled izkoristi za odpravo teh pomanjkljivosti;

4. poudarja, da demografski izziv ne vpliva na vsa območja enako in da mora biti soočanje z njim politični cilj EU; pogosto se odraža na ravni regij in ustvarja velika notranja neravnovesja, kar je treba upoštevati pri dodeljevanju sredstev kohezijske politike, da se ne bi stanje še dodatno poslabšalo; poudarja, da je reševanje demografskih izzivov še vedno ključnega pomena za ohranjanje konkurenčnosti EU, in poziva k strateški uporabi kohezijske politike;

5. poudarja, da je demografski izziv večplasten pojav, ki je posledica raznolikih medsebojno povezanih ne zgolj demografskih vzrokov, kot so med drugim brezposelnost, dostop do stanovanj, pomanjkanje storitev, slaba digitalna povezljivost, izoliranost ozemelj, težave glede socializacije, pomanjkanje prostočasnih dejavnosti, birokratsko breme, sprejemanje vertikalnih ukrepov brez sistemske vizije za posamezno območje ter pesimistično dojemanje življenjskega okolja;

6. poudarja, da se glavna elementa demografskega izziva, tj. staranje in odseljevanje prebivalcev, medsebojno krepita in ustvarjata vrsto regij z vse manj prebivalci, ki jih zaznamuje nizka rodnost, daljša pričakovana življenjska doba, negativni selitveni prirast in pritisk na lokalne ali regionalne javne finance. Ta neugoden trend naj bi se po napovedih do leta 2060 v prihodnjih desetletjih še razširil in okrepil. Hkrati pa so nekatera območja prenaseljena, kar ustvarja pritisk na javne storitve, zato je treba doseči ustrezno ravnovesje med območji;

Vpliv demografskih sprememb na različne javne politike

7. opozarja, da se v okviru javnih politik na nacionalni ravni pogosto prednost daje težavam mestnih območij, ki pa jih je mogoče rešiti z odpravo neravnovesij zaradi odseljevanja prebivalcev s podeželja. Zato morajo biti na voljo podatki o različnih izzivih, s katerimi se je treba spoprijeti in ki na različne načine soustvarjajo demografski izziv. Na podlagi teh informacij in po ustrezni opredelitvi težav se lahko sprejmejo učinkovitejši ukrepi. Predlagani ukrepi morajo biti vedno usmerjeni v ponovno teritorialno ravnovesje, prilagojeni potrebam in težavam posameznih območij, tako tistih, ki se soočajo z odseljevanjem, kot tistih, ki so, nasprotno, preobremenjena zaradi prenaseljenosti (dostop do stanovanj, pritisk na javne storitve, nezakonito priseljevanje itd.);

8. opozarja, da je za obravnavo demografskih izzivov, zlasti upadanja rodnosti in zmanjšanja števila aktivnega prebivalstva, potreben celosten in sistemski pristop, ter v zvezi s tem izpostavlja pred kratkim sprejeti mnenji OR o naboru demografskih orodij ([1]) ter o zakonitih migracijah in privabljanju talentov v EU ([2]);

9. poudarja, da demografski izziv vpliva na konkurenčnost in odpornost lokalnih gospodarstev. Staranje prebivalstva in beg možganov (zlasti mladih) otežujeta generacijsko pomladitev v proizvodnih sistemih zaradi „pasti nerazvoja talentov“, kar se kaže v pospešenem zmanjševanju števila delovno sposobnega prebivalstva in majhnem deležu ustrezno usposobljenih oseb. To je težava v primarnem sektorju, ki je tudi manj družbeno privlačen;

10. priporoča, naj se v okviru kohezijske politike učinkovito povežejo okoljske politike in politike za preprečevanje odseljevanja, pri čemer je treba upoštevati vpliv slednjih na okoljske politike. Poudarja, da odseljevanje in opuščanje gospodarskih dejavnosti na podeželju povzročata izgubo biotske raznovrstnosti v kmetijstvu in spremembe krajine. Zaradi podnebnih sprememb lahko to pomeni tveganje, saj je več možnosti za naravne nesreče, kot so gozdni požari. Zato poudarja, da bi se morale strategije za oživitev podeželskih območij in preprečevanje odseljevanja osredotočiti na to, da bi trajnostne kmetijske in gozdarske dejavnosti postale privlačne za mlade kmete in gozdarje. To vključuje spodbujanje raznolikih, naravi prijaznih praks, kot sta agrogozdarstvo in sonaravno gozdarstvo;

11. poudarja, da mora biti povsod v Evropi omogočeno uveljavljanje „pravice, da ostaneš, kjer si“, v skladu s poročilom Enrica Lette. Ob upoštevanju demografskih težav nekaterih območij morajo zato pristojni organi imeti na voljo orodja, s katerimi bi tistim, ki imajo na teh območjih dolgoročne načrte, zlasti MSP, omogočili razvoj in večjo konkurenčnost na evropskem enotnem trgu. Poleg tega je v poročilu Maria Draghija poudarjeno, da za konkurenčnost in uspešnost evropskega gospodarskega modela potrebujemo dovolj delovne sile, prilagojene zelenemu in digitalnemu prehodu. To bo mogoče doseči le z uravnoteženimi in pravičnimi naložbami v ukrepe za obvladovanje demografskih izzivov po vsej Evropi;

12. poudarja, da so nujne celovite razvojne politike za spodbujanje živahnih, vključujočih in odpornih podeželskih skupnosti ter za odzivanje na aktualne potrebe njihovih prebivalcev, tudi tistih, ki si želijo ustvariti družino, kot tudi morebitnih prihodnjih prebivalcev. Opozarja na ključno vlogo žensk pri demografskem prehodu in kohezijski politiki. Celovit pristop enakosti spolov omogoča, da se izognemo „paradoksu spola v okviru socialne kohezije“, saj se spodbuja enakopravnost žensk z vidika priložnosti, državljanstva in udeležbe; podobno poudarja, da zakonite migracije in učinkovito vključevanje migrantov prispevajo k zmanjšanju pritiskov na trgu dela, saj odpravljajo pomanjkanje spretnosti, zapolnjujejo pomanjkanje delovne sile in prispevajo h gospodarskemu razvoju demografsko ogroženih območij;

([1]) Mnenje Evropskega odbora regij – Demografske spremembe v Evropi: nabor orodij za ukrepanje (UL C, C/2024/7062, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7062/oj).

([2]) Mnenje Evropskega odbora regij – Zakonite migracije – privabljanje znanj, spretnosti in talentov v EU (UL C 79, 2.3.2023, str. 59).

13. poudarja, da so številne obmejne regije v primerjavi z osrednjimi regijami in regijami glavnih mest nesorazmerno prizadete zaradi demografskih izzivov ter da lahko obmejne regije s čezmejnim sodelovanjem, zlasti čezmejnimi javnimi storitvami, državljanom nudijo boljše storitve in občutno izboljšajo kakovost življenja v njih ter s tem omilijo demografske izzive; zato poziva k večjim naložbam v sklop čezmejnega sodelovanja programa Interreg, ki bi bile del strategije za reševanje demografskih izzivov v regijah EU; v zvezi s tem poudarja tudi pomen izboljševanja interoperabilnosti;

14. poudarja, da informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT) nudijo številne priložnosti za regije, iz katerih se prebivalstvo odseljuje, zlasti na podeželju. Delo na daljavo, medicina na daljavo, digitalizacija in avtomatizacija procesov lahko pripomorejo k večji privlačnosti in konkurenčnosti teh območij. Pristop pametne vasi prispeva k lažjemu premagovanju ovir in izkoriščanju potenciala. Poleg tega je orodje za zbiranje in obdelavo podatkov za pomoč pri upravljanju in prostorskem urejanju teh območij. V okviru kohezijske politike bi morali izkoristiti IKT kot orodje za spremembe;

15. poudarja, da je treba pri reševanju demografskih izzivov dobro prisluhniti vsem udeleženim in spodbujati njihovo učinkovito sodelovanje, da se oblikujejo novi okviri upravljanja na več ravneh ter ohranijo in opolnomočijo lokalne skupnosti kot jamstvo za prihodnost. Pri tem so s pristopi lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, ključne lokalne akcijske skupine, programi LEADER pa so primer uspešnih pobud za obvladovanje demografskih izzivov na podeželju;

Koncept in strateški pomen regij v demografskem prehodu

16. poudarja, da je nujno opredeliti regije v demografskem prehodu, da se demografski vidik vključi v kohezijsko politiko in njene instrumente. V zvezi s tem je treba spomniti, da mora EU v skladu s členom 174 PDEU krepiti svojo ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo v regijah, „ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer“. Ta opredelitev bi prispevala k razumevanju na ravni EU in izmenjavam o ustreznih ukrepih za učinkovito obravnavanje demografskih sprememb. Ne bi pa smela nadomestiti dosedanjih kategorij regij;

17. poudarja, da je treba v okviru tega ocenjevanja preučiti in oceniti obseg problema, da bi ustrezno opredelili „regije v demografskem prehodu“, in ta koncept upoštevati v naslednjem obdobju;

18. opozarja, da je treba pri opredelitvi regij v demografskem prehodu upoštevati drugačne kazalnike od običajnih. Med koristnimi kazalniki bi lahko bili rast, gostota in razpršenost prebivalstva, delež starejših (od 65 let) in malih otrok (mlajših od 5 let), nadmorska višina in povprečni naklon zemljišča ter dostop do osnovnih storitev, na primer na področju zdravstva, izobraževanja, otroškega varstva in oskrbe starejših, pomoči invalidom, socialnih stanovanj, policije in pravosodja. Opredelitev bi morali dopolniti s kategorizacijo območij glede na raven zdravja in demografske težave v regijah;

19. opozarja, da regije v demografskem prehodu prispevajo k strateški avtonomiji EU, saj imajo pomembno vlogo pri obvladovanju energetskega in industrijskega prehoda ter zaščiti ekosistemov, ki so bistveni za biotsko raznovrstnost ter našo prehransko suverenost in varnost;

20. ugotavlja, da trenutne geopolitične razmere vplivajo na že zdaj negativno demografsko stanje v nekaterih regijah EU, kot so regije na zunanji meji, in da se zato povečujejo strukturna neravnovesja; s tega vidika bi z uravnoteženo poselitvijo po vsej EU pomembno prispevali k varnosti in obrambi naših meja;

21. opozarja, da je glavni izziv kohezijske politike poskrbeti za to, da nobeno območje niti prebivalci ne bodo zapostavljeni pri prehodu, ki poteka v Evropi. Evropa z dvema hitrostma je jedro „geografije nezadovoljstva“, ki ogroža temelje EU. Z učinkovitim izvajanjem kohezijske politike bi to spremenili v „geografijo priložnosti“ ([3]);

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

22. poudarja, da je mogoče z ukrepi kohezijske politike doseči korenito industrijsko, okoljsko in družbeno preobrazbo, ki bo pripomogla k razširitvi osnovnih storitev, mobilnih storitev in ključne infrastrukture, na primer na področju sanitarne oskrbe, osnovnega izobraževanja, povezljivosti in zdravstva, da se poveča privlačnost območij ter prispeva k temu, da prebivalstvo, zlasti mladi in ženske, tam ostane ali se tja priseli;

Demografske spremembe in teritorialni vidik

23. poudarja pomen lokalnega pristopa od spodaj navzgor pri obravnavi demografskih izzivov; poudarja tudi, da je treba manjšim občinam in teritorialnim enotam priskrbeti zadostne upravne zmogljivosti;

24. opozarja, da je napredek pri zelenem prehodu in podnebni nevtralnosti povezan z uvedbo velikega prehoda na teritorialni ravni, ki zajema zeleni, digitalni in demografski prehod. Pri tem bi se morali usmeriti v uvajanje novih teritorialnih modelov, ki bi presegali okvir gospodarstev mestnih okolij. Decentralizirana in uravnotežena rast s prostorskim in strateškim načrtovanjem (na več ravneh) izboljšuje izvajanje kohezijske politike, hkrati pa odpravlja „geografijo nezadovoljstva“ in „pasti teritorialnega razvoja“;

25. poudarja, da je treba pri obravnavi demografskih izzivov upoštevati ustrezno teritorialno enoto, nižjo od ravni NUTS 3, saj regije prikrivajo notranja teritorialna neravnovesja, ki so posledica neenakomernega vpliva demografskih spremenljivk. Zato priporoča, naj se izkoristi priložnost v sedanjem obdobju in uporabi ta pristop, da se ustrezno opredelijo območja, ki potrebujejo podporo za obvladovanje demografskih izzivov, ter naj se programi podpore oblikujejo tako, da jih bo mogoče učinkovito uporabljati na lokalni ravni;

26. poudarja, da se z določitvijo funkcionalnih območij lahko natančno ugotovi, kako demografski izziv vpliva na regije, kar prispeva k prepoznavanju in opredelitvi regij v demografskem prehodu, ter oblikuje primeren teritorialni okvir za učinkovito uporabo skladov kohezijske politike;

27. opozarja, da je treba poleg določitve funkcionalnih območij, zlasti na podeželju, uvesti minimalne standarde, ki bi veljali v celotni EU tako za prebivalstvo kot osnovne storitve, katerih dostopnost je treba zagotavljati ob upoštevanju sprejemljivega časa prevoza, s čimer se zmanjšujejo neenakosti med mesti in podeželjem. Pri tem bodo strateško prostorsko načrtovanje, ki upošteva projekcije prebivalstva in je racionalno z vidika rabe zemljišč, in ukrepi za obnovo prispevali k teritorialni konvergenci, h kateri stremi kohezijska politika;

Instrumenti za obvladovanje demografskega prehoda na še posebej prizadetih območjih

28. ugotavlja, da precejšnje število področij ukrepanja v okviru kohezijske politike sicer lahko pomaga pri obravnavi demografskih izzivov, vendar je njihov prispevek težje oceniti, ker ni posebnega sistema za spremljanje naložb z demografskim učinkom. V zvezi s tem predlaga, da se poleg političnih ciljev kot horizontalni cilj kohezijske politike vključi demografski prehod ter da se v regijah, ki izrecno obravnavajo demografske spremembe kot splošni cilj v svojih programih, poleg obstoječega teritorialnega pristopa izvede spremljanje s posebno oceno učinka načrtovanih ukrepov na demografski prehod. Pri tem bi lahko uporabili kazalnike, kot so gostota prebivalstva, starostni indeks, stopnja rodnosti, bruto stopnja migracij, delež otrok v prebivalstvu in dostopnost osnovnih storitev, ter posebne ekonomske in socialne kazalnike (npr. stopnja zaposlenosti mladih in dostop do digitalnih storitev) za spremljanje učinka kohezijske politike na regije v demografskem prehodu;

29. poudarja, da regije pogosto s težavo prepoznajo možnosti financiranja in razpoložljive instrumente, zato je treba poenostaviti dostop do njih ter podpreti povezane in poenostavljene okvire za uporabo vseh obstoječih virov pri obravnavi demografskega prehoda in prilagajanju nanj;

30. se zaveda, da so celostne teritorialne naložbe instrumenti za podporo nizu ukrepov, ki se sistematično uporabljajo na določenem geografskem območju, in učinkovito orodje za izkoriščanje potenciala kohezijske politike pri obvladovanju demografskih izzivov. Izvajanje celostnih teritorialnih naložb na funkcionalnih območjih je s pripravo celostnih teritorialnih strategij izredna priložnost za spodbujanje lokalnih politik, ki lahko zmanjšajo neravnovesja med območji, hkrati pa spodbujajo uravnotežene teritorialne modele, ki temeljijo na socialni, gospodarski, digitalni in okoljski trajnostnosti. Poudarja, da so bile celostne teritorialne naložbe v številnih regijah resnično uspešne, vendar se v nekaterih regijah le redko uporabljajo;

31. poudarja, da so potrebna namenska sredstva za obravnavo demografskega prehoda in prilagajanje nanj, pri čemer bi javne vire financiranja dopolnjevali z zasebnimi sredstvi, da bi dosegli multiplikacijski učinek, ki je potreben zaradi resnosti demografskega izziva. Poudarja tudi potrebo po javno-zasebnih partnerstvih za razvoj lokalne infrastrukture, s katero bi spodbujali dolgoročno trajnostnost omenjenih pobud. Poleg tega je treba razpoložljiva sredstva uskladiti s potrebami po naložbah v osnovne javne storitve, kot so zdravstvo, izobraževanje, stanovanja in storitve oskrbe, ter digitalizacijo, ki je potrebna za izboljšanje konkurenčnosti in večjo privlačnost območij v demografskem prehodu;

32. opozarja, da je v sedanjih smernicah o državni regionalni pomoči že predvidena možnost zvišanja pragov pomoči in dodelitve pomoči za tekoče poslovanje. Zaradi resnosti demografskega izziva je treba te izjeme uskladiti s členom 174 PDEU in obravnavati različne vidike, ki vplivajo na demografski izziv, tj. ne le nizko gostoto prebivalstva, temveč na primer tudi izredno veliko število starejših;

33. poudarja, da bi lahko najranljivejšim območjem pomagali tako, da bi pri načrtovanju državne pomoči, predvidene za najbolj oddaljene regije, te regije izenačili z območji, ki jih je najbolj prizadel upad prebivalstva. Podobno bo treba v evidencah regionalne pomoči ustrezno opredeliti demografske izzive pod ravnjo NUTS 3. Območja z resnimi in stalnimi demografskimi težavami bi bilo treba priznati vsaj kot vnaprej določena območja (c) na podlagi člena 107(3) PDEU. Komisija bi morala razmisliti tudi o povečanju intenzivnosti pomoči za 5 % kot dopolnilni ukrep za pomoč podjetjem, ki vlagajo v ta območja;

34. opozarja, da je treba v okviru kohezijske politike opredeliti prednostne naloge, ki so najbolj učinkovite pri obravnavi demografskega prehoda. Priporočljivo bi bilo demografski izziv reševati s povečanjem stopenj sofinanciranja na nekaterih območjih. S tega vidika in v skladu z evropskim stebrom socialnih pravic so jasen primer tega načrtovani ukrepi za izvajanje evropskega jamstva za otroke;

35. opozarja, da bi se lahko z davčno politiko, predvsem z davčnimi olajšavami ali oprostitvami davka v posebnih okoliščinah, uspešno spopadali z odseljevanjem, saj bi na ta način blažili težave lokalnega prebivalstva pri dostopu do blaga in storitev;

36. poudarja, da morajo regije v demografskem prehodu uvesti pobude za obvladovanje tega izziva. Zato sta zasnova in ustvarjanje odprtih podatkovnih prostorov ključna za učenje napovednih modelov, ki temeljijo na umetni inteligenci. Ti modeli bodo omogočili razvoj sistema odločanja, ki bo temeljil na zanesljivih podatkih in napovedih ter podpiral prostorsko in strateško načrtovanje, da bo lahko kohezijska politika učinkovitejša pri obvladovanju demografskih izzivov in prilagajanju nanje;

37. poudarja, da je treba povečati ozaveščenost o teh težavah in da obstajajo uspešni načini usklajevanja sistemov sodelovanja med regijami, ki omogočajo izmenjavo primerov dobre prakse. Zato predlaga, naj se ob podpori Evropske komisije oblikuje platforma/opazovalna skupina regij v demografskem prehodu, ki bi delovala kot forum za razpravo in spodbujala uporabo prej omenjenih ukrepov;

38. priznava, da se z instrumenti kohezijske politike sicer že razvijajo ukrepi za pomoč pri obravnavi demografskega prehoda, vendar so glede na resnost izziva potrebni ambiciozni, celoviti, prožni in poenostavljeni ukrepi, ki ne bodo obremenjevali upravnih zmogljivosti in omejevali upravljanja financiranja.

V Bruslju, 20. novembra 2024

Predsednik
Evropskega odbora regij
Vasco ALVES CORDEIRO