C/2024/1572

2024 3 5

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė „Pagrindiniai iššūkiai, su kuriais susiduria ES salos ir kalnuotos bei retai apgyvendintos vietovės“

(nuomonė savo iniciatyva)

(C/2024/1572)

Pranešėjas **Ioannis VARDAKASTANIS**

Plenarinės asamblėjos sprendimas	2023 1 25
Teisinis pagrindas	Darbo tvarkos taisyklių 52 straipsnio 2 dalis
	Nuomonė savo iniciatyva
Atsakingas skyrius	Ekonominės ir pinigų sąjungos, ekonominės ir socialinės sanglaudos skyrius
Priimta skyriuje	2023 11 15
Priimta plenarinėje sesijoje	2023 12 14
Plenarinė sesija Nr.	583
Balsavimo rezultatai	
(už / prieš / susilaikė)	185 / 0 / 4

1. **Išvados ir rekomendacijos**

1.1. Remdamasis dabartinėmis ES pirminės teisės nuostatomis (Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 174 ir 175 straipsniai) ir jų aiškinimu, **Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas (EESRK) yra įsitikinęs**, kad yra tvirtas teisinis pagrindas, kuriuo ES įpareigojama imtis veiksmų savo saloms, kalnuotiems regionams ir retai apgyvendintoms vietovėms remti pagal ES sanglaudos politiką. Konkrečios sąlygos turėtų būti nustatomos ir įgyvendinamos bendradarbiaujant su atitinkamomis valstybėmis narėmis, nes sanglaudos srities veiklai taikomas ES pasidalijamosios kompetencijos principas (SESV 4 straipsnio 2 dalis)

1.2. Tokia nuomonė paskatino **EESRK paraginti** ES institucijas, įstaigas ir valstybes nares į atitinkamus ES sanglaudos politikos dokumentus (pavyzdžiui, nacionalinės ir regioninės politikos dokumentus, strateginius dokumentus, programas, projektus ir kt.) įtraukti bendrus prioritetus ir veiksmus, grindžiamus koordinuotu keitimusi patirtimi ir ekspertinėmis žiniomis, apimančius visų tipų regionus, nurodytus SESV 174 straipsnyje, ir taip pereiti nuo žodžių prie veiksmų.

1.3. **EESRK primygtinai ragina** tikslingai taikyti visas pirmiau nurodytas nuostatas, kad būtų atsižvelgta į struktūrinius ir geografinius apribojimus ir konkrečius poreikius, kurie trukdo šių regionų vystymuisi. Reikia laikytis pritaikyto požiūrio, kuris padėtų stiprinti teritorinį solidarumą, kad nė vienas regionas nebūtų paliktas nuošalyje. Šiuo atžvilgiu tenka apgailestauti, kad nėra politikos, kuria būtų visapusiškai sprendžiamas nuolatinių geografinių kliūčių turinčių teritorijų padėties klausimas, ir kad nuosekliai rengiamose sanglaudos ataskaitose sistemingai neatsižvelgiama į šių regionų ypatumus.

1.4. **EESRK mano**, kad svarbu plėtoti specialiai pritaikytas ir vietos poreikiais grindžiamas galimybes, sprendimus bei politikos priemones ir skirti atitinkamas lėšas ES salų, kalnuotoms ir retai apgyvendintoms vietovėms. Tokios iniciatyvos leis šiems regionams kitaip pažvelgti į savo „trūkumus“ ir visapusiškai išnaudoti savo potencialą, pabrėžiant savo unikalius kraštovaizdžius, kultūros paveldą ir labai senas bendruomenes.

1.5. **EESRK mano**, kad labai svarbu įpareigoti visus ES ir nacionalinio lygmens subjektus stengtis padėti ES saloms, kalnuotoms ir retai apgyvendintoms vietovėms įveikti joms kylančius iššūkius. Šis įsipareigojimas gali būti įformintas kaip paktas (pavyzdžiui, Salų paktas, Kalnuotų vietovių paktas, Retai apgyvendintų vietovių paktas ir t. t.), panašiai kaip Miestų paktas arba Kaimo paktas, o jame gali būti išdėstyta kiekvieno iš šių tipų regionams skirta ES strategija, atsižvelgiant į kiekvieno tipo ypatumus.

1.6. **EESRK nuomone**, pagrindinė trijų skirtingų tipų vietovėms skirtos ES strategijos kryptis – pripažinti, kad jos yra „atskirtos“ nuo žemyninės dalies ir nuo atitinkamų šalių ekonominio vystymosi centrų ir kad tai yra nuolatinių sąlygų, į kurias reikia atsižvelgti, ištakos.

1.7. Kiekvieno šių regionų tipo atžvilgiu reikia tikslinio požiūrio. **EESRK siūlo** taikyti koordinuotą ir interaktyvų atitinkamų strategijų rengimo ir įgyvendinimo metodą, įtraukiant kelių politikos sektorių ir įvairių valdymo lygmenų suinteresuotuosius subjektus. Šis būdas leistų keistis atitinkama patirtimi, dalytis gerąja praktika, turima praktine patirtimi ir įrodymais, įskaitant mokslinius tyrimus ir analitinį darbą, ir jais pasinaudoti. Šio proceso metu turėtų būti nustatyti bendri uždaviniai, apibrėžti tikslai, pasiūlyti veiksmai ir strategijų rezultatų vertinimo sąlygos.

1.8. Taikant siūlomą metodą reikia patikimų duomenų, kad būtų galima tiksliai, laiku ir veiksmingai pasiekti numatomus rezultatus. **EESRK atkreipia dėmesį** į tai, kad trūksta pakankamų statistinių duomenų ir ES sektorių politikos poveikio vertinimų visų trijų tipų regionų (salų, kalnuotų regionų ir retai apgyvendintų vietovių) atveju. Tai kelia susirūpinimą dėl galimybės atlikti veiksmingas tikslines analizes ir tinkamai nustatyti pagrindinius šių vietovių trūkumus ir būtinas nuostatas bei veiksmus jiems pašalinti.

1.9. Siekdamas dar labiau paremti savo pasiūlymą, **EESRK rekomenduoja** į atitinkamas strategijas įtraukti tris preliminarias kiekvienos kategorijos regionų klausimų grupes: ekonominius, socialinius ir aplinkosaugos klausimus, kurie daro didelį teritorinį poveikį kiekvieno tipo regionams.

1.10. Sprendžiant **ekonominius klausimus** daugiausia dėmesio turėtų būti skiriama atitinkamų teritorijų konkurencingumui ir patrauklumui užtikrinti, atsižvelgiant į visas papildomas veiklos sąnaudas, atsirandančias dėl regionų trūkumų (izoliuotumo, kalnuoto reljefo, riboto gyventojų skaičiaus ir t. t.), ir į poreikį lanksčiau naudoti valstybės pagalbą šiose vietovėse. Taip pat reikėtų siekti papildomų ir tvaresnių transporto rūšių, kad būtų pagerintas regionų junglumas. Šių regionų ekonomikos diversifikavimas – ne tik tarp skirtingų tipų regionų, bet ir tarp tos pačios kategorijos regionų – turėtų būti vertinamas ne kaip kliūtis, bet kaip galimybė suteikti įmonėms ekonominių paskatų, taip pat pritraukti investicijų į mokslinius tyrimus, inovacijas ir skaitmenizavimą.

1.11. Sprendžiant **socialinius klausimus** turėtų būti stiprinamas geras valdymas ir skatinama socialinė sanglauda bei gerovė šių regionų bendruomenėse, šalinant tokius ribojimus, kaip demografinės problemos, susiję infrastruktūros, paslaugų ir būsto poreikiai, taip pat darbo vietų ir įgūdžių ugdymo galimybių trūkumas, dėl kurio sunku pritraukti ir išlaikyti specialistus. Taip pat reikėtų stiprinti vietos verslumo dvasią, tačiau nekeliant pavojaus įvairioms regionų tradicijoms ir unikaliam kultūriniam bei kalbiniam paveldui.

1.12. Siekiant įveikti **aplinkosaugos problemas** daugiausia dėmesio turėtų būti skiriama energetinio nesaugumo problemai spręsti, taip mažinant šių regionų pažeidžiamumą, kartu teikiant paramą, kad jie galėtų pasiekti žaliosios pertvarkos ir priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimo tikslus. Pirmenybė turėtų būti teikiama šių regionų biologinės įvairovės ir pažeidžiamų ekosistemų išsaugojimui ir (arba) atkūrimui, taip pat paramai, kuria siekiama užtikrinti teisingą perėjimą prie neutralaus poveikio klimatui ekonomikos. Atsižvelgiant į tai, itin svarbu užtikrinti tvarų gamtos išteklių (žemės, vandens, žaliavų ir kt.) valdymą šiose vietovėse ir skatinti žiedinės ekonomikos sprendimus.

1.13. **EESRK mano**, kad tvarus gebėjimų stiprinimas yra kompleksinis visų trijų tipų regionų klausimas, susijęs su visomis pirmiau minėtomis klausimų grupėmis. Tvarus gebėjimų stiprinimas galėtų padėti pasiekti bendrą tikslą nustatyti iššūkius, su kuriais susiduria ES salos, kalnuoti regionai ir retai apgyvendintos vietovės, sudarant sąlygas taikyti vietos poreikiais grindžiamus metodus ir pritaikytus sprendimus, kad būtų galima reaguoti į skirtingus, nors ir tarpusavyje susijusius, šių iššūkių aspektus.

1.14. **EESRK**, kaip institucinis socialinių partnerių ir pilietinės visuomenės saviraiškos forumas, **tvirtai tiki ir pritaria**, kad visa ši veikla turėtų apimti tiesioginį ir nuoširdų dialogą, prireikus įtraukiant visus atitinkamus suinteresuotuosius subjektus (valstybes nares, regionų ir vietos valdžios institucijas, socialinius partnerius ir gyventojus), atsižvelgiant į jų atitinkamą kompetenciją ir veiklos sritis, taip užtikrinant geresnę bendrą atsakomybę ir aktyvų dalyvavimą.

2. **Bendrosios pastabos**

2.1. EESRK atkreipia dėmesį į tai, kad ES pirminėje teisėje yra aiškus teisinis ES veiksmų, kuriais siekiama įvairių Sąjungos regionų ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos, pagrindas. SESV 174 straipsnyje apibrėžti Sąjungos tikslai yra mažinti: a) ES regionų išsivystymo lygio skirtumus ir regionų tarpusavio skirtumus ir b) nepalankiausias sąlygas turinčių regionų atsilikimą. Jame taip pat numatyti regionai, turintys „didelių ir nuolatinių gamtinių arba demografinių trūkumų“, t. y. retai apgyvendinti toliausiai į šiaurę esantys regionai, salos, pasienio regionai ir kalnuoti regionai.

2.2. Europos Sąjungos Bendrasis Teismas ([1]) ir ES Teisingumo Teismas ([2]) šių nuostatų formuluotę išaiškino kaip bendro pobūdžio nuostatas, kuriomis Sąjungai suteikiama plati diskrecija dėl veiksmų, kurių ji gali imtis atitinkamose politikos srityse, atsižvelgiant į orientacinį ir neišsamų jose nurodytų regionų sąrašą. Tačiau sąvoka „dideli ir nuolatiniai gamtiniai arba demografiniai trūkumai“ turi konkrečią reikšmę, susijusią su šių regionų nuošalumu, tarpvalstybiniu pobūdžiu, reljefu, izoliuotumu ar (labai) mažu gyventojų tankiu, o ne su kitais aspektais, tokiais kaip regionų etninės, kultūrinės, religinės ar kalbinės savybės, nes dėl pastarųjų elementų gali padidėti tam tikros sandorių sąnaudos arba kilti sunkumų, susijusių su įdarbinimu, tačiau kartu jie teikia konkurencinį pranašumą dėl daugiakalbystės ar patrauklumo turistams.

2.3. Šie teisiniai argumentai, EESRK nuomone, suteikia tvirtą institucinį postūmį rengti, priimti ir įgyvendinti veiksmingą ir efektyvią ES lygmens politiką, skirtą kiekvienam iš trijų regionų tipų, nurodytų šioje nuomonėje.

2.4. Konkrečiau kalbant, SESV 174 straipsnio nuostatos, EESRK supratimu, yra ne tik deklaratyvaus pobūdžio, bet svarbaus norminio turinio, įpareigojančio Sąjungą imtis atitinkamų veiksmų minėtiems regionams remti.

2.5. Tačiau EESRK padarė išvadą ([3]), kad iki šiol, deja, pagal ES sanglaudos politiką priimtos ir įgyvendinamos programos vis dar negali pasiūlyti problemų, su kuriomis susiduria tie regionai, visapusiškų sprendimų.

2.6. Atsižvelgdamas į tai, kad ES sanglaudos politika priskiriama „pasidalijamajai kompetencijai“ (SESV 4 straipsnio 2 dalis), kuria naudojamasi pagal subsidiarumo principą (SESV 5 straipsnio 3 dalis), ir kad iki šiol valstybių narių veiksmai nebuvo sėkmingi, EESRK siūlo kiekvienam iš šių regionų sukurti naują specialų mechanizmą – paktą, tokį kaip visa apimanti atitinkamos ES institucijų veiklos sistema. Tai turėtų apimti politiką, priemones, reglamentus ir finansavimą siekiant remti šių vietovių pastangas veiksmingai spręsti konkrečias šiose vietovėse kylančias sudėtingas problemas.

2.7. Svarbus žingsnis šia kryptimi – nustatyti pagrindinius iššūkius, su kuriais šiems regionams tenka susidurti. Nors laikomasi nuomonės, kad jie visi turi tų pačių struktūrinių trūkumų vienoje valstybėje narėje arba keliose valstybėse narėse, todėl reikia laikytis integruoto požiūrio į visas atitinkamas intervencines priemones, itin svarbu nustatyti iššūkius, kurie turi ypatingą poveikį kiekvienai šių regionų kategorijai, siekiant nustatyti esminius atskaitos taškus, kuriais remiantis bus rengiama šiems regionams skirta politika. Šį poreikį rodo skirtingi demografiniai pokyčiai šiose vietovėse.

2.8. Pavyzdžiui, nors daugumą ES kalnuotų regionų (kuriuose gyvena 13 % ES gyventojų) paveikė (arba netrukus paveiks) gyventojų skaičiaus mažėjimas, kai kuriose vietovėse stebimos labai skirtingos gyventojų skaičiaus tendencijos ir tankis (pavyzdžiui, gyventojų skaičiaus mažėjimas Pietryčių Europoje, didėjimas Pietvakarių Europoje ir Vidurio Europoje).

2.9. Kalbant apie ES salas (kuriose gyvena tik 4,6 % visų ES gyventojų), nustatyta, kad 2016–2020 m. jų gyventojų skaičius padidėjo vos 2 %. Tačiau reikėtų pažymėti, kad trūksta atitinkamų statistinių duomenų ([4]).

([1]) 2016 m. gegužės 10 d. Bendrojo Teismo sprendimo byloje *Izsák ir Dabis / Europos Komisija*, T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282, 86–87 punktai.

([2]) 2019 m. kovo 7 d. Teisingumo Teismo sprendimo byloje *Izsák ir Dabis / Europos Komisija*, C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177, 65–71 punktai.

([3]) EESRK tiriamoji nuomonė „Sanglaudos politikos ateitis po 2020 m.“ (OL C 228, 2019 7 5, p. 50).

([4]) Haase, D. ir Maier, A., 2021 m., Regioninės plėtros (REGI) komiteto užsakyti tyrimai, *Islands of the European Union: State of play and future challenges*, Europos Parlamentas, Struktūrinės ir sanglaudos politikos teminis skyrius, Briuselis.

2.10. ES retai apgyvendintoms vietovėms iš esmės trukdo mažas gyventojų skaičius, nes jos apibrėžiamos kaip regionai, kuriuose vienam kvadratiniam kilometrui tenka mažiau nei 8 gyventojai (NUTS 2 lygis) ir mažiau nei 12,5 gyventojo (NUTS 3 lygis) ([5]). Iš esmės tokios vietovės yra šiauriausiuose Švedijos ir Suomijos regionuose (vadinamos retai apgyvendintomis šiaurinėmis vietovėmis), tačiau pastaraisiais metais gyventojų tankio mažėjimo atvejų pastebėta Vidužemio jūros regione ([6]).

2.11. Dėl tokių skirtingų demografinių tendencijų kiekvieno tipo regionų atžvilgiu reikia laikytis lankstesnio požiūrio, kartu laikantis ir SESV 174 straipsnyje nustatyto integruoto požiūrio.

3. **ES salos**

3.1. Eurostatas salas apibrėžia kaip teritorijas, kurioms būdingos šios savybės: ne mažesnis kaip 1 km^2 paviršiaus plotas, ne mažesnis kaip 1 km atstumas nuo salos iki žemyninės dalies, daugiau kaip 50 nuolatinių gyventojų, nėra nuolatinės fizinės jungties su žemynine dalimi. Be to, salos priskiriamos prie NUTS 3 lygio regionų (NUTS 3), kuriuos gali sudaryti kelios salos, o ne tik viena izoliuota teritorija ([7]).

3.2. Tokie regionai pasižymi savitomis savybėmis, tokiomis kaip ekonominis ir socialinis vystymasis, gyventojų skaičius, dydis, administracinė struktūra, gamtinė aplinka ir kt., ir ši įvairovė stebima ne tik tarp salų grupių, bet ir tarp tos pačios grupės salų, todėl reikia laikytis diferencijuoto požiūrio, o kartu nepamiršti, kad dėl izoliuotumo visoms saloms kyla bendrų problemų ([8]).

3.3. Tradiciškai, kalbant apie politikos planavimą, izoliuotumas yra laikomas nuolatiniu ir nekintančiu geografiniu ypatumu, susijusiu su papildomomis išlaidomis (transportas, energija, atliekų tvarkymas, viešosios paslaugos, būtiniausios prekės ir paslaugos), o visa tai trukdo salų vystymuisi ir konkurencingumui, be to, salos ypač kenčia dėl biologinės įvairovės nykimo ir klimato kaitos ([9]).

3.4. EESRK anksčiau yra nustatęs tris aspektus, pagal kuriuos apibrėžiamas izoliuotumas: mažumas, atokumas ir pažeidžiamumas. Atitinkamoje SSGG analizėje pateiktas toks dabartinių ES salų sąlygų apibūdinimas: s*tiprybės*: gyvenimo kokybė, didelis gamtinis ir kultūrinis kapitalas ir stipri kultūrinė tapatybė, kaip potencialūs naujos gerovės ir užimtumo salose šaltiniai; *silpnybės*: ribotas prieinamumas, ribotos viešojo intereso paslaugos, ribotos privačios paslaugos ir tinklai, masto ekonomijos ir rinkos organizavimo trūkumas; *galimybės*: gyvenimo kokybės, kokybiškų ir saugių maisto produktų, specifinio pobūdžio turizmo ir apgyvendinimo paslaugų paklausa; *grėsmės*: klimato kaita, globalizacija, ekonomikos krizės, kylančios energijos kainos, vandens trūkumas, dirvožemio blogėjimas ir žuvų išteklių nykimas ([10]).

3.5. Atsižvelgiant į tai, nustatyti įvairūs ES saloms kylantys iššūkiai, jie suskirstyti į skirtingas kategorijas (žr. toliau). Šios kategorijos, nors ir atskiros, gali turėti tarpusavyje susijusių aspektų.

3.6. Ekonominiai iššūkiai, be kita ko, yra tokie: poreikis ekonominį žemės išteklių naudojimą suderinti su ribotu jų prieinamumu; didesnių investicijų ir gamybos sąnaudų poreikis pramonės sektoriuose, kuriuos varžo izoliuotumo veiksnys; negalėjimas pasinaudoti miestų finansiniu poveikiu; sunkumai diversifikuoti salų ekonominį modelį (todėl mažėja jų įmonių, ypač MVĮ, konkurencingumas); kol kas ribotas IRT naudojimas ir kompetencija; susitelkimas į vieną sektorių (paprastai turizmo, žemės ūkio ar žuvininkystės), o tai lemia priklausomybę; sezoninis užimtumas, lemiantis ribotus finansinius išteklius vertinant vidutiniškai per metus ir ribotą tvaresnių sektorių plėtrą, o salos turi didelį potencialą tapti inovacijų bandymų poligonais (pavyzdžiui, jūrų atsinaujinančiųjų išteklių energijos, akvakultūros ir kitose srityse) ([11]).

([5]) Margaras, V., 2016 m., EPRS informacinis pranešimas *Sparsely populated and under–populated areas*, PE 586.632.

([6]) Carbone, G., 2018 m., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014–2020, Final Report*.

([7]) Haase, D. ir Maier, A., 2021 m., Regioninės plėtros (REGI) komiteto užsakyti tyrimai, *Islands of the European Union: State of play and future challenges*, Europos Parlamentas, Struktūrinės ir sanglaudos politikos teminis skyrius, Briuselis.

([8]) Carbone, G., 2018 m., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014–2020, Final Report*.

([9]) RK nuomonė „Sanglaudos politikos paramos didinimas geografinių ir demografinių trūkumų turintiems regionams (SESV 174 straipsnis)“ (OL C 79, 2023 3 2, p. 36).

([10]) EESRK tiriamoji nuomonė „Salos ES: nuo struktūrinių kliūčių iki įtraukios teritorijos“ (OL C 209, 2017 6 30, p. 9).

([11]) Haase, D. ir Maier, A., 2021 m., Regioninės plėtros (REGI) komiteto užsakyti tyrimai, *Islands of the European Union: State of play and future challenges*, Europos Parlamentas, Struktūrinės ir sanglaudos politikos teminis skyrius, Briuselis.

3.7. Junglumo ir prieinamumo iššūkiai yra tokie: poreikis užtikrinti tinkamą susisiekimą su salomis tvariu, nebrangiu ir dažnu transportu; salų atokumas nuo didelių (Europos ir nacionalinių) rinkų ir miestų centrų (tai turi įtakos prekių ir paslaugų prieinamumui ir mažina verslo plėtros ir augimo galimybes); dvejopas ar trejopas izoliuotumo poveikis; didesnių vietos gamybos pajėgumų trūkumas, dėl to importuojamos, be kita ko, tokios prekės kaip maistas, energija, kuras ir sveikatos priežiūros paslaugos, o tai turi įtakos salų gyvenimo sąlygoms, nepriklausomumui ir saugumui ([12]).

3.8. Mėlynieji, žalieji ir aplinkosaugos iššūkiai yra tokie: salų ekosistemų jautrumas ir pažeidžiamumas (prie to dar prisideda klimato kaitos padariniai, kaip antai sausra, vandeninė erozija, potvyniai, dirvožemio druskingumas ir t. t.); tokios veiklos, kaip turizmas, poveikis gamtinei ir kultūrinei aplinkai (pavyzdžiui, tarša, vandens suvartojimas ir t. t.); poreikis spręsti vandens trūkumo problemą užtikrinant tinkamą vandens kiekį ir kokybę (ypač geriamojo vandens); riboti salų pajėgumai (tiek vietos, tiek perdirbimo atžvilgiu) tvarkyti didesnį atliekų kiekį; izoliuoti ir silpni salų energijos ištekliai ir tinklai, dėl to energija importuojama ir naudojamas iškastinis kuras, o ne ekologiškesnės ir tvaresnės alternatyvos ([13]).

3.9. Socialiniai iššūkiai yra tokie: socialinės lygybės užtikrinimas, t. y. įperkamo būsto, pagrindinių viešųjų paslaugų (tokių kaip švietimas, sveikatos priežiūra, socialinė rūpyba ir ryšiai) užtikrinimas salų gyventojams tomis pačiomis sąlygomis kaip ir žemyninės dalies gyventojams; salų gyventojų (ypač jaunimo, kad jie neišvyktų) užimtumo galimybių didinimas; kvalifikacijos kėlimo galimybės įgyjant aukštąjį išsilavinimą salose; kova su mokyklos nebaigimu; mokymosi visą gyvenimą galimybių didinimas (tai padeda įvairinti profesinę veiklą); didelio į salas atvykusių migrantų skaičiaus priėmimas tiek suteikiant būstą, tiek užtikrinant socialinę įtrauktį ([14]).

3.10. Valdymo iššūkiai yra tokie: poreikis užtikrinti veiksmingą įvairių salų valdymo lygmenų sąveiką, taip pat būtinybė iš naujo išnagrinėti salų klasifikaciją ir BVP, kaip vienintelio išsivystymo lygio nustatymo kriterijaus, naudojimą (papildomi rodikliai gali būti perkamosios galios standartas, socialinės pažangos indeksas ir DVT įgyvendinimo rezultatai); būtinybė rengti specialias veiklos programas salose ir patikslintų salų statistinių duomenų trūkumas, o tai trukdo priimti tinkamai pagrįstus sprendimus dėl salų.

4. **ES kalnuotos vietovės**

4.1. Ne kartą nustatyta, kad Europos kalnuotos vietovės yra labai įvairios. Todėl labai sunku ar net neįmanoma apibrėžti tipišką kalnuotą regioną. Be to, net ir dideliuose masyvuose esantiems regionams būdingos labai skirtingos savybės. Kaip matyti iš NATS 2 lygio kalnuotų vietovių ribų nustatymo, labai nedaug Europos regionų yra visiškai kalnuoti. Beveik visus juos sudaro ir žemumos, ir kalnuotos vietovės, o pastarosios paprastai yra palei regiono sieną ir yra bendros su vienu ar keliais gretimais regionais ([15]).

4.2. ES kalnuotose vietovėse gausu gamtos ir kultūros paveldo, nes daugelis objektų yra įtraukti į UNESCO pasaulio paveldo sąrašą, o dauguma jų yra saugomos teritorijos. Jos taip pat pasižymi didele biologine įvairove ir turi daug gamtos išteklių. Dėl šių veiksnių ir jų paveldo patrauklumo kalnai laikomi turinčiais didelį vystymosi potencialą, ypač turizmo sektoriuje ([16]).

([12]) Haase, D. ir Maier, A., 2021 m., Regioninės plėtros (REGI) komiteto užsakyti tyrimai, *Islands of the European Union: State of play and future challenges*, Europos Parlamentas, Struktūrinės ir sanglaudos politikos teminis skyrius, Briuselis.

([13]) Carbone, G., 2018 m., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014–2020, Final Report*.

([14]) Haase, D. ir Maier, A., 2021 m., Regioninės plėtros (REGI) komiteto užsakyti tyrimai, *Islands of the European Union: State of play and future challenges*, Europos Parlamentas, Struktūrinės ir sanglaudos politikos teminis skyrius, Briuselis.

([15]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU*.

([16]) Carbone, G., 2018 m., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014–2020, Final Report*.

4.3. Vis dėlto ES kalnuoti regionai susiduria su gamtinėmis grėsmėmis ir iššūkiais, daugiausia susijusiais su klimato pokyčiais ir dėl to kylančiais pavojais aplinkai (ledynų traukimasis, sausra, vandeninė erozija, potvyniai, dirvožemio druskingumas, dirvožemio erozija, status reljefas ir t. t.) ([17]). Jų klimatas pasikeitė – tai rodo didėjanti vidutinė temperatūra ir kylanti žemutinė amžinojo sniego riba (net ir žiemą). Manoma, kad daugelyje kalnuotų vietovių (pavyzdžiui, Skandinavijoje ar Alpėse) žiemos krituliai pasikeis – sniegą pakeis lietus, o vasarą padidės vėjo greitis, todėl išaugs nuošliaužų ir akmenų griūčių tikimybė ([18]).

4.4. Šių pokyčių poveikis yra didelis. Transporto į šias vietoves, jose ir iš jų patikimumas ir saugumas kelia didelių sunkumų ne tik vietos gyventojams, bet ir lankytojams ar turistams, taip pat ten vykdomai ekonominei veiklai (turizmo, poilsio, komercinio krovinių vežimo ir t. t.). Užtikrinus tinkamą kelių, geležinkelių ir gyvenviečių apsaugą nuo bet kokio pavojaus (potvynių, gaisrų ir kt.) bus galima tokias grėsmes paversti plėtros galimybėmis, suteikiant statinius ir komunalines paslaugas (pastatai, vanduo, energija ir kt.), o tai skatins tvarų augimą ([19]).

4.5. Viena iš ES kalnuotoms vietovėms itin svarbių sričių yra miškininkystė, nes gerai prižiūrimi miškai apsaugo nuo gamtinių pavojų ar grėsmių, pavyzdžiui, kenkėjų ir ligų, ir kartu teikia naudos, pavyzdžiui, biomasės kurą ir statybines medžiagas. Kalnų miškai yra ypatinga retų augalų ir gyvūnų buveinė, tai pritraukia lankytojus ir yra regioninei ekonomikai naudingų produktų šaltinis. Dauguma atitinkamų vietovių turi saugomos teritorijos statusą, kuris padeda išlaikyti jų aplinką ir kraštovaizdį ir leidžia vykdyti kitą pridėtinę vertę turinčią veiklą, pavyzdžiui, poilsio paslaugas, švietimą turizmo srityje, mokslinius tyrimus aktualiais klausimais, kurti darbo vietas ir t. t. ([20])

4.6. ES kalnuotų regionų ekonomikos modeliai atspindi gana skirtingą jų išsivystymo lygį. Darbo vietų pasiskirstymas pirminiame, antriniame ir tretiniame ekonomikos sektoriuose rodo, kad kai kuriuose regionuose labai didelis užimtumas žemės ūkyje, o kituose – daugiausia pramonės ir paslaugų sektoriuose. Tokie skirtumai rodo, kad pirmenybė teikiama turizmui ir viešosioms paslaugoms arba kad yra ribotos tradicinės žemės ūkio veiklos alternatyvos ([21]).

4.7. Bet kuriuo atveju klimato kaita ir ribotas žemės prieinamumas daro neigiamą poveikį ES kalnuotuose regionuose vykdomai ekonominei veiklai. Ypač turizmas, kuris visų pirma yra sezoninė veikla, neužtikrina nuolatinių pajamų, o ištisus metus vykdoma turizmo veikla (pavyzdžiui, kaimo turizmas, agrarinis turizmas, ekologinis turizmas, bendruomeninis turizmas, kultūrinis turizmas, sporto turizmas, laisvalaikio turizmas ir t. t.) taip pat gali pakenkti šių regionų aplinkos tvarumui ([22]).

4.8. ES kalnuotų regionų topografija yra vietovei būdinga vertybė, o jos vertę dar labiau sustiprina gamtos turtai ir klimato ypatumai, į kuriuos atsižvelgiant gali būti plėtojamas turizmas. Tačiau dėl turizmo sutelkimo kai kuriose kalnuotose vietovėse intensyviai naudojami gamtos ištekliai, o tai turi įtakos šių vietovių darnaus vystymosi perspektyvoms, be to, pastangas remti kalnų turizmą, apimantį ekologinius, socialinius, kultūrinius ir ekonominius aspektus, apsunkina ribotas populiarinimas, informuotumas ir suinteresuotųjų subjektų dalyvavimas ([23]).

4.9. Bendros vystymosi pastangos kalnuotuose regionuose apima investicijas į materialiąją transporto ir telekomunikacijų infrastruktūrą, nes tai akivaizdus būdas įveikti šioms vietovėms būdingus trūkumus ir kylančius iššūkius.

([17]) Carbone, G., 2018 m., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014–2020, Final Report*.
([18]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU*.
([19]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU*.
([20]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU*.
([21]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU*.
([22]) Carbone, G., 2018 m., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020, Final Report*.
([23]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU*.

4.10. Geresnė transporto infrastruktūra gali pagerinti junglumą ir sudaryti palankesnes sąlygas eksportui, tačiau taip pat gali atverti vietos rinkas didesnei konkurencijai. Plačiajuostė prieiga yra itin svarbi siekiant padidinti veiklos efektyvumą daugelyje sričių, pavyzdžiui, turizmo, švietimo, bendrojo intereso paslaugų teikimo, e. valdžios ir kt. Didinti paskatas (t. y. pelningumą) potencialiems privatiems investuotojams į tokias schemas, taip pat sumažinti išlaidas (t. y. siekti masto ekonomijos) užtikrinant tokias schemas visuomenei yra bendras kalnuotų regionų, salų ir retai apgyvendintų vietovių iššūkis ([24]).

5. **ES retai apgyvendintos vietovės**

5.1. Šios kategorijos ES regionams paprastai būdingas mažas gyventojų tankis ir didelis geografinis izoliuotumas arba teritorinės integracijos su kitais regionais sunkumai, o jų ekonomika paprastai daugiausia grindžiama su ūkininkavimu susijusia veikla ir jų pajamos yra mažesnės nei nacionalinis ar ES vidurkis. Tokioms vietovėms reikia ekonominės paramos, „atgaivinimo“ arba struktūrinių pokyčių, kurie padėtų joms įveikti sunkumus ([25]).

5.2. Jų demografinės tendencijos rodo, kad gyventojų skaičius nuolat mažėja, tačiau šios tendencijos akivaizdesnės krašto gilumoje esančiose vietovėse, o ne pakrančių zonose, kur turizmo veikla prisidėjo prie gyventojų skaičiaus stabilizavimosi ([26]).

5.3. Vis dėlto paprastai šių vietovių jauni gyventojai yra linkę migruoti į ekonomiškai gyvybingesnius regionus ir miestus ieškodami geresnių darbo perspektyvų. Dėl likusių vyresnio amžiaus gyventojų atsiranda papildomų sveikatos priežiūros ir socialinių paslaugų poreikių, todėl susidaro papildomų išlaidų ([27]).

5.4. ES retai apgyvendintų vietovių demografines sąlygas dar labiau apsunkina jų atokumas, kuris daro neigiamą poveikį transporto paslaugoms ir šių vietovių pasiekiamumui. Visų pirma, retai apgyvendintos šiaurinės vietovės yra mažiausiai pasiekiamos Europoje, jų kelių infrastruktūra labai ribota, todėl jos daugiausia priklauso nuo jūrų ir oro transporto, o tai dažnai brangus būdas ([28]). Pažymima, kad veiksmingų jungčių nėra ne tik tarp ES retai apgyvendintų vietovių ir Europos miestų centrų, bet ir tarp periferinių regionų, dėl to didėja neproporcingas jų neprieinamumo poveikis ([29]).

5.5. Retai apgyvendintos šiaurinės vietovės yra gerokai nutolusios nuo pagrindinių Europos bendrųjų rinkų ir įmonių, todėl kyla konkurencingumo sunkumų dėl sudėtingesnės prieigos ir didesnių žaliavų ir gatavų gaminių vežimo išlaidų. Todėl šioms vietovėms labai svarbu gerinti fizinį ir skaitmeninį prieinamumą, kad būtų sumažintas izoliuotumas ir padidintas jų įmonių konkurencingumas rinkoje ([30]).

5.6. Itin svarbus yra bendradarbiavimas siekiant užtikrinti įvairių transporto sistemų sąveikumą, ypač atsižvelgiant į ES veiksmus, kuriais siekiama užtikrinti Europos šiaurinių regionų teritorinį vientisumą. Tai galima pasiekti ir skatinant IRT. Skaitmeninės technologijos padeda sumažinti fizinius, ekonominius ir socialinius atstumus ([31]).

([24]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU*.
([25]) Margaras, V., 2016 m., EPRS informacinis pranešimas *Sparsely populated and under–populated areas*, PE 586.632.
([26]) Gløersen, E., 2022 m., Regioninės plėtros (REGI) komiteto užsakyti tyrimai, *Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU*, Europos Parlamentas, Struktūrinės ir sanglaudos politikos teminis skyrius, Briuselis.
([27]) Margaras, V., 2016 m., EPRS informacinis pranešimas *Sparsely populated and under–populated areas*, PE 586.632.
([28]) Carbone, G., 2018 m., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020, Final Report*.
([29]) Margaras, V., 2016 m., EPRS informacinis pranešimas *Sparsely populated and under–populated areas*, PE 586.632.
([30]) Carbone, G., 2018 m., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020, Final Report*.
([31]) Carbone, G., 2018 m., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014–2020, Final Report*.

5.7. ES retai apgyvendintose vietovėse dažniausiai verslo veikla vykdoma pirminiame sektoriuje (žemės ūkio, miškininkystės, žuvininkystės ir kasybos), energijos gamybos srityje, gamybos pramonėje ir turizmo apgyvendinimo srityje (viešbučiai ir restoranai) ([32]). Pastaruoju metu šiaurinėse Europos dalyse stebimas ekonominis vystymasis, kurį lėmė spartesnės didelės pramonės investicijos, kurias pavyko pritraukti dėl galimybės naudoti hidroenergiją, didelės laisvos žemės ir nusistovėjusių pramonės tradicijų. Šie veiksniai lemia esminius pokyčius regionuose, kuriuose įsikūrusios naujos gamyklos, nes tikimasi, kad jos sukurs naujų darbo vietų. Tačiau svarbiausias uždavinys bus užpildyti šias darbo vietas todėl būtina imtis priemonių specialistams iš kitų regionų ir šalių pritraukti ir vietos gyventojams rengti ([33]).

5.8. Nors vykdant tam tikrų rūšių ekonominę veiklą (pavyzdžiui, kasybos ir pramoninio perdirbimo) gaunamos didelės pajamos, dėl tokios veiklos vienarūšiškumo jai didelį poveikį daro išorės veiksniai, pavyzdžiui, kainų svyravimas ar finansų krizės, dėl to didėja šių regionų ekonomikos nestabilumas ir pažeidžiamumas. Todėl dar viena galimybė yra verslo veiklos įvairinimas ir naujų verslo modelių kūrimas arba esamų modelių modernizavimas ([34]).

5.9. Pagrindinis veiksnys siekiant paskatinti ekonominės veiklos įvairinimą ES retai apgyvendintose vietovėse yra inovacijos ir žinios. Labai svarbu skatinti įmonių ir universitetų bendradarbiavimą ir ryšius mokslo srityse, kurios gali padėti įvairinti ekonominę veiklą. Be to, geografinės ir ekstremalios klimato sąlygos, ypač retai apgyvendintose šiaurinėse vietovėse, yra tinkamos bandomajai veiklai – jos suteikia pagrindą diegti daug verslo idėjų, susijusių su gamtos ištekliais, šaltu klimatu ir arktinėmis sąlygomis. Be to, šių teritorijų gamtos ištekliai taip pat yra svarbūs siekiant didinti atsinaujinančiųjų išteklių energijos naudojimą ([35]).

5.10. Didesnis ekonomikos augimas padės padidinti užimtumą ES retai apgyvendintose vietovėse. Šie regionai, ypač Šiaurės Europoje, pasižymėjo puikiu gebėjimu prisitaikyti, nes jų nedarbo rodikliai pastaraisiais metais po 2008–2009 m. ekonomikos krizės sukeltų šuolių sumažėjo. Tačiau labai trūksta kvalifikuotos darbo jėgos. Norint išspręsti šią problemą, reikėtų laikytis holistinio požiūrio, įtraukiant įvairių sektorių ir geografinių lygmenų subjektus (pavyzdžiui, valdžios institucijas, privačias įmones ir pilietinės visuomenės atstovus), nes taip būtų skatinamos regioninės investicijos, įgyvendinama darbo rinkos politika ir diegiamos konkretiems poreikiams pritaikytos švietimo ir mokymo programos ([36]).

Briuselis, 2023 m. gruodžio 14 d.

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto pirmininkas

Oliver RÖPKE

([32]) Margaras, V., 2016 m., EPRS informacinis pranešimas *Sparsely populated and under–populated areas*, PE 586.632.

([33]) Gløersen, E., 2022 m., Regioninės plėtros (REGI) komiteto užsakyti tyrimai, *Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU*, Europos Parlamentas, Struktūrinės ir sanglaudos politikos teminis skyrius, Briuselis.

([34]) Margaras, V., 2016 m., EPRS informacinis pranešimas *Sparsely populated and under–populated areas*, PE 586.632.

([35]) Carbone, G., 2018 m., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014–2020, Final Report*.

([36]) Gløersen, E., 2022 m., Regioninės plėtros (REGI) komiteto užsakyti tyrimai, *Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU*, Europos Parlamentas, Struktūrinės ir sanglaudos politikos teminis skyrius, Briuselis.