



**Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Jak wykorzystać cały potencjał polityki spójności, by  
stawić czoła zmianie demograficznej**

(C/2025/284)

**Sprawozdawczyni:** Raquel GARCÍA GONZÁLEZ (ES/PES), dyrektorka generalna do spraw europejskich w rządzie Księstwa Asturii

**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR),

1. Z zadowoleniem przyjmuje to, że prezydencja węgierska w Radzie UE nadała priorytet zmianie demograficznej, oraz wyraża satysfakcję ze szczególnego wkładu polityki spójności w pokonywanie związanych z tą zmianą wyzwań. Popiera również dążenie do większego uwzględnienia programu mającego na celu sprostanie zmianie demograficznej oraz polityki spójności w następnej kadencji instytucji europejskich.

2. Odnosi się pozytywnie do uznania przejścia demograficznego w dziewiątym sprawozdaniu w sprawie przyszłości polityki spójności i uważa, że konieczne jest praktyczne i rzeczywiste włączenie tej kwestii do głównych celów kolejnych ram. Kryzys demograficzny dotyczy poziomu kraju i regionu, w związku z czym przejście demograficzne musi iść w parze z transformacją ekologiczną i cyfrową.

3. Odnotowuje, że zmiana demograficzna została uwzględniona jako cel w dwudziestu sześciu umowach partnerstwa w obecnych wieloletnich ramach finansowych (WRF), lecz że znalazła mniejsze odzwierciedlenie w skali programu. Postuluje, by następny przegląd śródkresowy posłużył za okazję do zaradzenia tej sytuacji.

4. Przypomina, że wpływ wyzwania demograficznego na obszary jest nierównomierny. Podkreśla, że rozwiązanie tego problemu musi być celem politycznym na szczeblu UE. Dynamika wyzwania demograficznego często przejawia się w skali regionu, wywołując poważne wewnętrzne zakłócenia równowagi, które należy uwzględnić przy przydzielaniu funduszy polityki spójności, tak by ich nie pogłębić. Zauważa, że sprostanie wyzwaniu demograficznemu ma nadal kluczowe znaczenie dla utrzymania konkurencyjności UE, i wzywa do strategicznego wykorzystania polityki spójności.

5. Zwraca uwagę, że wyzwanie demograficzne jest zjawiskiem wieloaspektowym, które wynika z powiązanych ze sobą wieloczynnikowych przyczyn. Oprócz czynników czysto demograficznych należą do nich: bezrobocie, brak dostępu do mieszkań, niedobór usług, brak łączności cyfrowej, izolacja terytorialna, trudności w nawiązywaniu kontaktów i korzystaniu z czasu wolnego, biurokracja, podejmowanie działań wertykalnych bez wizji systemowej danego terytorium bądź pesymistyczne nastawienie do przestrzeni życiowej.

6. Zaznacza, że dwa główne rodzaje wyzwań demograficznych – starzenie się społeczeństwa i depopulacja – wzajemnie się potęgują, co prowadzi do powstania szeregu wyludniających się regionów, które charakteryzują się niskim współczynnikiem urodzeń, dłuższym średnim trwaniem życia, ujemnym saldem migracji oraz presją na finanse władz lokalnych i regionalnych. Zgodnie z prognozami sięgającymi do 2060 r. negatywna tendencja rozpowszechni się i przyspieszy w nadchodzących dziesięcioleciach. Kontrastuje ona z sytuacją przeludnienia występującą na niektórych obszarach, która wywiera presję na usługi publiczne. Sytuacja ta wymaga przywrócenia odpowiedniej równowagi terytorialnej.

## Wpływ zmiany demograficznej na różne kierunki polityki publicznej

7. Zwraca uwagę, że polityka publiczna na szczeblu krajowym często kładzie nacisk na problemy obszarów miejskich. Rozwiązaniem jest zaradzenie zakłóceniom równowagi powstającym wskutek porzucania obszarów wiejskich. Do tego niezbędne są dane odzwierciedlające rozmaite wyzwania, którym trzeba podołać i które składają się na wyzwanie demograficzne w jego różnorodnych przejawach. Na podstawie tych informacji i po odpowiedniej klasyfikacji problemów możliwe będzie przyjęcie skuteczniejszych środków. Zaproponowane środki muszą być zawsze ukierunkowane na przywrócenie równowagi terytorialnej oraz dostosowane do potrzeb i problemów każdego terytorium: obszarów dotkniętych wyludnieniem, jak i innych obszarów, gdzie usługi publiczne są przeciążone przez przeciwne zjawisko (dostęp do mieszkań, presja na służby publiczne, nielegalna imigracja itp.).

8. Przypomina, że sprostanie wyzwaniom demograficznym – zwłaszcza malejącemu współczynnikowi urodzeń i spadkowi liczby ludności aktywnej zawodowo – wymaga zintegrowanego i systemowego podejścia. W związku z tym zwraca uwagę na swoje niedawne opinie w sprawie zestawu narzędzi demograficznych<sup>(1)</sup> oraz legalnej migracji i przyciągania talentów do UE<sup>(2)</sup>.

9. Podkreśla, że wyzwanie demograficzne rzutuje na konkurencyjność i odporność gospodarek lokalnych. Starzenie się społeczeństwa oraz drenaż mózgow (zwłaszcza wśród młodzieży) utrudniają wymianę pokoleń w systemach produkcji ze względu na pułapkę niedoboru talentów, która przejawia się poprzez szybki spadek liczby ludności aktywnej zawodowo, a także niski odsetek osób wykwalifikowanych. Ta kwestia budzi zaniepokojenie w sektorze pierwotnym, który boryka się również z mniejszą atrakcyjnością społeczną.

10. Zaleca, aby w ramach polityki spójności skutecznie połączono politykę ochrony środowiska z polityką przeciwdziałania wyludnianiu z uwzględnieniem jej wpływu na tę pierwszą. Przypomina zatem, że depopulacja i porzucanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich przyczyniają się do utraty rolniczej różnorodności biologicznej i zmian krajobrazu. Może to stwarzać ryzyko w związku ze zmianą klimatu, która coraz bardziej zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia klęsk żywiołowych takich jak pożary. Podkreśla zatem, że strategie mające na celu ożywienie obszarów wiejskich i zapobieganie wyludnianiu powinny koncentrować się na uatrakcyjnieniu zrównoważonej działalności rolniczej i leśnej dla młodych rolników i leśników. Obejmuje to propagowanie różnorodnych praktyk przyjaznych dla przyrody, takich jak systemy rolno-leśne i leśnictwo bliskie naturze.

11. Zaznacza, że – jak stwierdzono w sprawozdaniu Enrica Letty – „prawo do pozostania” powinno przysługiwać na wszystkich obszarach UE. Mając świadomość trudności demograficznych występujących na niektórych obszarach, właściwe organy powinny dysponować narzędziami ułatwiającymi rozwój i konkurowanie na europejskim rynku wewnętrznym tym osobom, które decydują się realizować tam plany życiowe, w tym szczególnie MŚP. Ponadto, jak podkreślono w sprawozdaniu Maria Draghiego, konkurencyjność i powodzenie europejskiego modelu gospodarczego wymagają wystarczającej liczby pracowników przygotowanych do transformacji ekologicznej i cyfrowej. Będzie to można osiągnąć jedynie pod warunkiem, że dokonane zostaną wyważone i sprawiedliwe inwestycje w środki mające na celu podołanie wyzwaniu demograficznemu w całej Europie.

12. Podkreśla, że pilnie potrzebna jest kompleksowa polityka rozwoju wspierająca dynamiczne, sprzyjające włączeniu społecznemu i odporne społeczności wiejskie. Polityka ta musi zaspokajać potrzeby obecnych mieszkańców, w tym osób, które chciałyby założyć rodzinę, i potencjalnych nowych mieszkańców. Komitet przypomina też o zasadniczej roli kobiet w przejściu demograficznym i polityce spójności. Całościowe podejście uwzględniające problematykę płci umożliwi uniknięcie paradoksu spójności społecznej związanego z płcią i sprzyja scenariuszowi, w którym kobiety zajmują równą pozycję pod względem szans, obywatelstwa i uczestnictwa. Podkreśla, że legalna migracja i skuteczna integracja imigrantów pomagają złagodzić presję na rynku pracy poprzez łagodzenie problemu niedoboru zdolności i siły roboczej oraz przyczynianie się do rozwoju gospodarczego obszarów znajdujących się w recesji demograficznej.

(1) Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Trendy demograficzne w Europie: zestaw narzędzi do działania (Dz.U. C, C/2024/7062, 4.12.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/7062/oj>).

(2) Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Legalna migracja: przyciąganie umiejętności i talentów do UE (Dz.U. C 79 z 2.3.2023, s. 59).

13. Zwraca uwagę, że wiele regionów przygranicznych jest nieproporcjonalnie dotkniętych problemami demograficznymi w porównaniu z regionami centralnymi i stołecznymi. Podkreśla, że współpraca transgraniczna, a w szczególności transgraniczne usługi publiczne mogą pomóc regionom przygranicznym świadczyć lepsze usługi obywatelom i znacznie poprawić jakość życia w tych regionach, łagodząc ich wyzwania demograficzne. W związku z tym wzywa do zwiększenia inwestycji w komponent współpracy transgranicznej Interreg w ramach strategii mającej na celu sprostanie wyzwaniom demograficznym w regionach UE. Podkreśla w tym kontekście również znaczenie zwiększania interoperacyjności.

14. Wskazuje, że technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) otwierają niezliczone możliwości dla obszarów znajdujących się w recesji demograficznej, zwłaszcza wiejskich. Telepraca, telemedycyna, cyfryzacja czy też automatyzacja procesów mogą przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności oraz konkurencyjności tych obszarów. Podejście oparte na inteligentnych wsiach ułatwia przewyżnianie barier i wykorzystanie potencjału, a także zapewnia możliwość pozyskiwania i przetwarzania danych, co pomaga w zarządzaniu i gospodarowaniu tymi obszarami. Polityka spójności powinna zachęcać do wykorzystania możliwości związanych z ICT, które są narzędziem transformacji.

15. Podkreśla, że by podołać wyzwaniu demograficznemu, należy dążyć do aktywnego wysłuchania i skutecznego udziału wszystkich zaangażowanych stron, tworząc przy tym nowe ramy wielopoziomowego sprawowania rządów w celu zatrzymania, wzmocnienia pozycji i upodmiotowienia społeczności lokalnych, które są gwarancją przyszłości. Lokalne grupy działania mają zasadnicze znaczenie dla tego procesu zgodnie z podejściem opartym na rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność, a programy LEADER są przykładem udanych inicjatyw realizowanych na obszarach wiejskich w celu stawienia czoła wyzwaniu demograficznemu.

### **Koncepcja regionu w trakcie przejścia demograficznego i jej wartość strategiczna**

16. Zwraca uwagę, że definicja regionów w trakcie przejścia demograficznego jest konieczna do włączenia perspektywy demograficznej do polityki spójności i jej instrumentów. W tym względzie przypomina treść art. 174 TFUE, w którym podkreślono, że UE zwiększy swą spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną w „regionach, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych”. Ta definicja powinna służyć lepszemu porozumieniu w całej UE i dyskusji o odpowiednich środkach, które skutecznie przeciwdziałają zmianom demograficznym. Nie powinna natomiast zastępować dotychczas stosowanych kategorii regionów.

17. Podkreśla wagę zainicjowania procesu rozważań i odpowiedniego podejścia podczas obecnej oceny, co umożliwi opracowanie stosownej definicji „regionu w trakcie przejścia demograficznego” oraz uwzględnienie jej w następnym okresie.

18. Przestrzega, że definicja „regionów w trakcie przejścia demograficznego” wymaga zastosowania innych niż zwykle wskaźników, wśród których przydatne są: przyrost ludności i gęstość zaludnienia, rozproszenie ludności, odsetek ludności w starszym wieku (powyżej 65 lat) oraz małych dzieci (poniżej 5 lat), wysokość i średnie nachylenie terenu oraz dostępność podstawowych usług, a mianowicie: opieki zdrowotnej, kształcenia, opieki nad dziećmi i osobami starszymi, pomocy dla osób z niepełnosprawnościami, mieszkalnictwa socjalnego, organów ścigania czy też wymiaru sprawiedliwości. Bez względu na to, jaka będzie definicja, musi jej towarzyszyć klasyfikacja na podstawie poziomu opieki zdrowotnej i dotkliwości problemów demograficznych w regionach.

19. Przypomina, że regiony w trakcie przejścia demograficznego przyczyniają się do autonomii strategicznej UE. Są istotnym miejscem, w którym trzeba stawić czoła transformacji energetycznej i przemysłowej, a także ochronić ekosystemy o zasadniczym znaczeniu dla różnorodności biologicznej, suwerenności żywnościowej oraz bezpieczeństwa żywnościowego.

20. Odnotowuje wpływ obecnego kontekstu geopolitycznego na już i tak trudną sytuację demograficzną niektórych regionów UE, w tym regionów położonych przy zewnętrznych granicach, i wynikające z tego pogłębienie się nierównowagi strukturalnej. Dlatego też równomierne rozmieszczenie ludności na całym terytorium jest ważnym sposobem zapewnienia bezpieczeństwa oraz obrony naszych granic.

21. Przypomina, że dużym wyzwaniem dla polityki spójności jest to, by żaden obszar ani mieszkańiec nie został pozostawiony samemu sobie podczas przemian zachodzących w Europie. Europa, w której występują regiony dwóch prędkości, sprzyja geografii niezadowolona podważającej fundamenty UE. Skuteczna realizacja polityki spójności przekształciłaby ją w geografie szans <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> Rural Well-being : Geography of Opportunities | OECD iLibrary.

22. Przypomina, że interwencje podejmowane w ramach polityki spójności mogą przyczynić się do głębokiej transformacji przemysłowej, środowiskowej i społecznej, co wspomaga rozbudowę podstawowych usług, usług mobilnych i kluczowej infrastruktury – systemu wodno-kanalizacyjnego, szkolnictwa podstawowego, łączności i opieki zdrowotnej – w celu zapewnienia atrakcyjności obszarów oraz pomaga zatrzymać ludność na danym terytorium i przyciągnąć nowych mieszkańców, szczególnie młodzież i kobiety.

### **Zmiana demograficzna a terytorium**

23. Podkreśla znaczenie podejścia oddolnego i ukierunkowanego terytorialnie dla sprostania wyzwaniom demograficznym, a także konieczność zagwarantowania wystarczających zdolności administracyjnych mniejszym gminom i jednostkom terytorialnym.

24. Przypomina, że by poczynić postępy na drodze do transformacji ekologicznej i neutralności klimatycznej, należy odważyć się na szeroko zakrojoną transformację terytorialną, która łączyć będzie w sobie przemiany ekologiczne, cyfrowe i demograficzne. Powinna być ukierunkowana na wprowadzenie nowych modeli terytorialnych wykraczających poza myślenie bazujące na gospodarkach opartych na aglomeracji. Zdecentralizowany i zrównoważony wzrost dzięki gospodarowaniu gruntami i strategicznemu (wielopoziomowemu) planowaniu terytorialnemu gwarantuje lepszą realizację polityki spójności i zarazem zapobiega geografii niezadowolenia oraz pułapkom rozwoju terytorialnego.

25. Podkreśla potrzebę zastosowania odpowiedniej skali terytorialnej poniżej poziomu NUTS 3 w celu sprostania wyzwaniu demograficznemu, ponieważ regiony skrywają w sobie nierównowagę terytorialną wynikającą z nierównomiernego wpływu zmiennych demograficznych. W związku z tym zaleca wykorzystanie obecnej szansy na zastosowanie tego podejścia, co umożliwi odpowiednie zdefiniowanie obszarów potrzebujących wsparcia w stawieniu czoła wyzwaniu demograficznemu. Zaleca też, by tak ukształtować programy wsparcia, aby mogły być przydatne również w małej skali lokalnej.

26. Zwraca uwagę, że wytyczenie obszarów funkcjonalnych jest zarówno okazją do dokładnego poznania, w jaki sposób wyzwania demograficzne rzutuje na regiony, gdyż przyczynia się do rozpoznania i opisanego regionów w trakcie przejścia demograficznego, jak i sposobnością do ustanowienia ram terytorialnych umożliwiających skuteczne wydatkowanie funduszy polityki spójności.

27. Przypomina, że wyznaczenie obszarów funkcjonalnych, zwłaszcza na terenach wiejskich, musi iść w parze z minimalnymi normami obowiązującymi w całej UE odnośnie do ludności i podstawowych usług. Te normy należy zagwarantować z uwzględnieniem rozsądnego czasu potrzebnego na dojazd do tych usług z myślą o zmniejszeniu nierówności między obszarami miejskimi i wiejskimi. Dlatego też położenie nacisku na strategiczne planowanie obszaru z uwzględnieniem prognoz demograficznych oraz racjonalnego podejścia do użytkowania gruntów, a także na działania w zakresie odbudowy i rekultywacji przyczyni się do konwergencji terytorialnej w ramach polityki spójności.

### **Instrumenty umożliwiające stawienie czoła przejściu demograficznemu na obszarach, które szczególnie odczuwają jego skutki**

28. Zauważa, że chociaż wiele obszarów interwencji w ramach polityki spójności może pomóc w sprostaniu wyzwaniom demograficznym, to brak specjalnego systemu śledzenia inwestycji mających wpływ na sytuację demograficzną utrudnia ocenę ich wkładu. W związku z tym proponuje, aby oprócz celów politycznych w ramach polityki spójności uwzględnić przejście demograficzne jako cel przekrojowy i odnośnie do regionów, które w swoich programach wyraźnie traktują przejście demograficzne jako nadrzędny cel, prowadzić monitorowanie i uzupełnić istniejące podejście terytorialne o konkretną ocenę wpływu planowanych interwencji na przejście demograficzne. W tym względzie przydatne są takie wskaźniki, jak gęstość zaludnienia, wskaźnik starości, współczynnik urodzeń, wskaźnik migracji brutto, odsetek dzieci oraz dostępność podstawowych usług, a także konkretne wskaźniki gospodarcze i społeczne (np. wskaźnik zatrudnienia młodzieży i dostęp do usług cyfrowych) w celu monitorowania wpływu polityki spójności na regiony przechodzące transformację demograficzną.

29. Zwraca uwagę, że regiony często mają trudności z określeniem scenariuszy finansowania i dostępnych instrumentów, i podkreśla potrzebę uproszczenia dostępu do nich oraz skoncentrowania się na zintegrowanych i uproszczonych ramach umożliwiających wykorzystanie wszystkich istniejących zasobów w celu zaradzenia przejściu demograficznemu i dostosowania się do niego.

30. Zdaje sobie sprawę, że zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) – jako instrumenty wspierające zbiór zintegrowanych w sposób systemowy działań na określonym obszarze geograficznym – pomagają znacznie w wykorzystaniu potencjału polityki spójności w stawianiu czoła wyzwaniu demograficznemu. Wdrażanie ZIT na poziomie obszaru funkcjonalnego, poprzez opracowanie zintegrowanych strategii terytorialnych, jest doskonałą zachętą do realizacji polityki dostosowanej do miejsca, umożliwiającej zmniejszenie zakłóceń równowagi terytorialnej, a także do promowania zrównoważonych modeli terytorialnych opartych na zrównoważonym rozwoju społecznym, gospodarczym, cyfrowym i środowiskowym. Zaznacza, że w wielu regionach ZIT okazały się faktycznie skuteczne, a w innych – są rzadko stosowane.

31. Podkreśla potrzebę przeznaczenia specjalnych środków finansowych na uporanie się z przejściem demograficznym i dostosowanie się do niego oraz uzupełnienia źródeł finansowania publicznego o środki prywatne w celu osiągnięcia efektu mnożnikowego, którego wymaga skala wyzwania demograficznego, a także potrzebę partnerstw publiczno-prywatnych w celu rozwoju lokalnej infrastruktury i propagowania długoterminowej stabilności takich inicjatyw. Niezbędne jest również dostosowanie dostępnego finansowania do potrzeb inwestycyjnych związanych z podstawowymi usługami publicznymi, takimi jak opieka zdrowotna, edukacja, mieszkalnictwo oraz usługi opiekuńcze, a także do konieczności przeprowadzenia cyfryzacji w celu zwiększenia konkurencyjności i atrakcyjności regionów w okresie przejścia demograficznego.

32. Przypomina, że obecne wytyczne w sprawie regionalnej pomocy państwa uwzględniają już możliwość podniesienie progów pomocy oraz przyznawanie pomocy operacyjnej. Ogromna skala wyzwania demograficznego wymaga, by te odstępstwa zostały dostosowane do przepisów art. 174 TFUE oraz by uwzględniały różne aspekty problemu demograficznego, czyli nie tylko niską gęstość zaludnienia, lecz również na przykład znacznie przyspieszone starzenie się społeczeństwa.

33. Zwraca uwagę, że szansą na wsparcie obszarów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji może być traktowanie obszarów dotkniętych dużą depopulacją na równi z regionami najbardziej oddalonymi pod względem przewidzianej dla nich pomocy państwa. Mapy pomocy regionalnej będą musiały też właściwie określać wyzwania demograficzne w skali poniżej poziomu NUTS 3. Obszary borykające się z poważnymi i trwałymi problemami demograficznymi powinny przynajmniej zostać uznane za wstępnie określone obszary „c” na mocy art. 107 ust. 3 TFUE. Komisja powinna również rozważyć celowość zwiększenia intensywności pomocy o 5 % jako środek uzupełniający, aby pomóc przedsiębiorstwom inwestującym na tych obszarach.

34. Przypomina, że w ramach polityki spójności istotne jest wyznaczenie priorytetów, które najbardziej przyczyniają się do sprostania przejściu demograficznemu. O zaangażowaniu w stawianie czoła wyzwaniu demograficznemu świadczyłoby zwiększenie stopy współfinansowania na określonych obszarach. Zgodnie z Europejskim filarem praw socjalnych doskonałym przykładem są w tym przypadku zaplanowane działania na rzecz wdrożenia europejskiej gwarancji dla dzieci.

35. Przypomina, że opodatkowanie – głównie poprzez ulgi podatkowe lub zwolnienie z podatku w określonych sytuacjach – może być bardzo ważnym narzędziem w walce z wyludnianiem, jako sposób na zrekompensowanie trudności napotykanych przez ludność w dostępie do towarów i usług.

36. Zwraca uwagę, że regiony w trakcie przejścia demograficznego wymagają inicjatyw, które ułatwią im podołanie temu wyzwaniu. W związku z tym projektowanie i tworzenie przestrzeni otwartych danych ma kluczowe znaczenie dla szkolenia modeli prognostycznych opartych na sztucznej inteligencji. Te modele umożliwią opracowanie systemu podejmowania decyzji opartego na wiarygodnych danych i prognozach, który zostanie wykorzystany do gospodarowania gruntami oraz planowania strategicznego. Przyczyni się to do zwiększenia skuteczności polityki spójności w obliczu wyzwania demograficznego i konieczności dostosowania się do niego.

37. Podkreśla, że niezbędne jest uświadamianie obywatelom problemu i że istnieją sprawdzone sposoby organizacji systemów współpracy między regionami, które to systemy ułatwiają wymianę dobrych praktyk. Proponuje zatem utworzenie platformy lub obserwatorium ds. regionów w trakcie przejścia demograficznego, które otrzymywać będzie wsparcie od Komisji Europejskiej i służyć będzie za forum partnerskiej dyskusji oraz za zachętę do zastosowania takich środków jak te opisane powyżej.

38. Zdaje sobie sprawę, że chociaż instrumenty polityki spójności umożliwiają już podejmowanie działań pomagających w podolaniu przejściu demograficznemu, to konieczne są ambitne, zintegrowane, elastyczne i uproszczone kierunki postępowania, które nie wywrą presji na zdolności administracyjne ani nie ograniczą zarządzania finansowaniem, zważywszy na powagę stojącego przed nami wyzwania.

Bruksela, dnia 20 listopada 2024 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Regionów*  
Vasco ALVES CORDEIRO

---