



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET  
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT  
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAIMINT NA HEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS  
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT  
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN  
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

**Liidu sisepoliitika peadirektoraat**

**Struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika osakond**

**REGIONAALARENG**

**Hääbuvad piirkonnad: uus demograafiline  
ja territoriaalne paradigma**

**UURING**

**IP/B/REGI/IC/2007-044**

**11/07/2008**

**PE 408.928**

**ET**

Käesoleva uuringu tellis Euroopa Parlamendi regionaalarengukomisjon.

Dokument on avaldatud järgmistes keeltes:

- Algkeel: FR
- Tõlked: EN, DE

Kokkuvõte on avaldatud järgmistes keeltes:

BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV

Autor: UMS RIATE, (Université Paris Diderot, üldine vastutaja-koordineerija)<sup>1</sup>, Géographie-cités (CNRS Paris-A)<sup>2</sup>, LIG (Joseph Fourier' ülikool)<sup>3</sup>, IGEAT (Brüsseli Vaba Ülikool)<sup>4</sup>, Umeå ülikool<sup>5</sup>, sotsiaalteaduste osakond – Napoli ülikool „L'Orientale”, Napoli ülikool<sup>6</sup>, CUGUAT – TIGRIS (Alexandru Ioan Cuza ülikool)<sup>7</sup>

Vastutav ametnik: Ivana Katsarova  
Struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika osakond  
Euroopa Parlament  
B-1047 Brüssel  
E-post: ipoldepb@europarl.europa.eu

Käsikiri valmis juunis 2008.

Käesolev uuring on kättesaadav Internetis aadressil:

[www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=ET](http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=ET)

Euroopa Parlament, Brüssel, 2008.

Käesolevas dokumendis avaldatud arvamuste eest on ainuvastutavad autorid ning need ei väljenda tingimata Euroopa Parlamendi ametlikku seisukohta.

Paljudamine ja tõlkimine mitteäriistel eesmärkidel on lubatud tingimusel, kui viidatakse allikale ning eelnevalt teatatakse sellest originaali väljaandjale ja saadetakse viimasele üks eksemplar.

---

<sup>1</sup> Claude Grasland, Ronan Ysebaert, Bernard Corminboeuf, Nicolas Gaubert, Nicolas Lambert, Isabelle Salmon

<sup>2</sup> Myriam Baron, Sophie Baudet-Michel, Estelle Ducom, Dominique Rivière, Camille Schmoll, Christine Zanin

<sup>3</sup> Jérôme Gensel, Jean-Marc Vincent og Christine Plumejeaud.

<sup>4</sup> Gilles Van Hamme

<sup>5</sup> Einar Holm, Magnus Strömgren

<sup>6</sup> Pasquale Coppola, Alessia Salaris,

<sup>7</sup> Octavian Groza, Ionel Muntele, George Turcanasu ja Oana Stoleriu



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ    PARLAMENTO EUROPEO    EVROPSKÝ PARLAMENT    EUROPA-PARLAMENTET  
EUROPÄISCHES PARLAMENT    EUROOPA PARLAMENT    ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ    EUROPEAN PARLIAMENT  
PARLEMENT EUROPÉEN    PARLAIMINT NA HEORPA    PARLAMENTO EUROPEO    EIROPAS PARLAMENTS  
EUROPOS PARLAMENTAS    EURÓPAI PARLAMENT    IL-PARLAMENT EWROPEW    EUROPEES PARLEMENT  
PARLAMENT EUROPEJSKI    PARLAMENTO EUROPEU    PARLAMENTUL EUROPEAN  
EURÓPSKY PARLAMENT    EVROPSKI PARLAMENT    EUROOPAN PARLAMENTTI    EUROPAPARLAMENTET

## Liidu sisepoliitika peadirektoraat

### Struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika osakond

#### REGIONAALARENG

# Hääbuvad piirkonnad: uus demograafiline ja territoriaalne paradigma

## UURING

### Sisu:

Euroopa Liit moodustab koos Venemaa ja Jaapaniga maailma osa, millel peaks järgnevatel aastatel olema kõige väiksem demograafiline kasv. Lisaks välispoliitilistele küsimustele on neil arengutel mõju ka piirkondlikele ja kohalikele arengutele. Seega puudutavad kaasaegsed demograafilised nähtused kogu majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse poliitikat.

Demograafilise kahanemise ilmnemine tervete piirkondade ulatuses lisandub ja mõnikord seguneb arenguerinevuste küsimustega, mis on tavakohaselt Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika keskmes. Autorite arvates peab see viima kõnealuse poliitika taasläbivaatamiseni tema kõigis aspektides: majanduslikus, sotsiaalses, keskkondlikus ja eelkõige territoriaalses aspektis. Reageerimine rahvastiku vähenemise probleemile toimuks nõnda läbi mitmetasandilise valitsemise loomise, mis hõlmaks ühtaegu *piirkonnaüleseid* (Euroopa Liit, riigid), *piirkonnasiseseid* (kohalikud ametiasutused, asulad) ja *piirkondadevahelisi* (piirialad, sisepiirid) sekkumistasandeid.

IP/B/REGI/IC/2007-044

PE 408.928

ET

Käesolev uuring on pühendatud professor Pasquale Coppola mälestusele

## Kokkuvõte

Riiklike ja vähemal määral piirkondlike või kohalike demograafiliste arengute suhteliselt hea prognoositavus keskpikas perspektiivis toob kaasa poliitikakujundajate erilise vastutuse. Kui poliitikakujundajate ettenägelikkuse puudumist võib mingil määral vabandada väliste majanduslike tagasilöökidega (näiteks kõrge riskitasemega laenudega seotud kriis, energiahinna tõus) või keskkonnaga seotud ettenägematute asjaoludega (üleujutused, tormid, maavärinad ...), on palju raskem andestada ennetava tegevuse puudumist demograafiliste nähtuste puhul, mille prognoositavad liikumised on järgneva 20 või 30 aasta kohta üldjoontes üpris hästi teada.

Euroopa Liit moodustab koos Venemaa ja Jaapaniga maailma osa, millel peaks järgnevatel aastatel olema kõige väiksem rahvastiku kasv. Uute laienemiste puudumisel peaks liidu rahvaarv jääma peaaegu stabiilseks umbes 500 miljoni elaniku ümber. Siiski peavad mitu liitu kuuluvat riiki arvestama rahvastiku vähenemisega, eriti Saksamaa, Itaalia ja kõik uued liikmesriigid, välja arvatud Küpros ja Malta. Vahemerest idas ja lõunas asetsevatel riikidel on aga sellel perioodil suur rahvastiku juurdekasv ning Türgi rahvaarv ületab Saksamaa oma juba 2015. aastal (82 miljonit elanikku), sellal kui Maroko rahvaarv ületab Hispaania oma umbes 2035. aastal (44 miljonit elanikku). Need üldised arengud on hästi teada ning tõstatavad mitmeid poliitilisi ja geopoliitilisi dilemmasid laienemise jätkamise ning piiride sisserände avamise või sulgemise teemal.

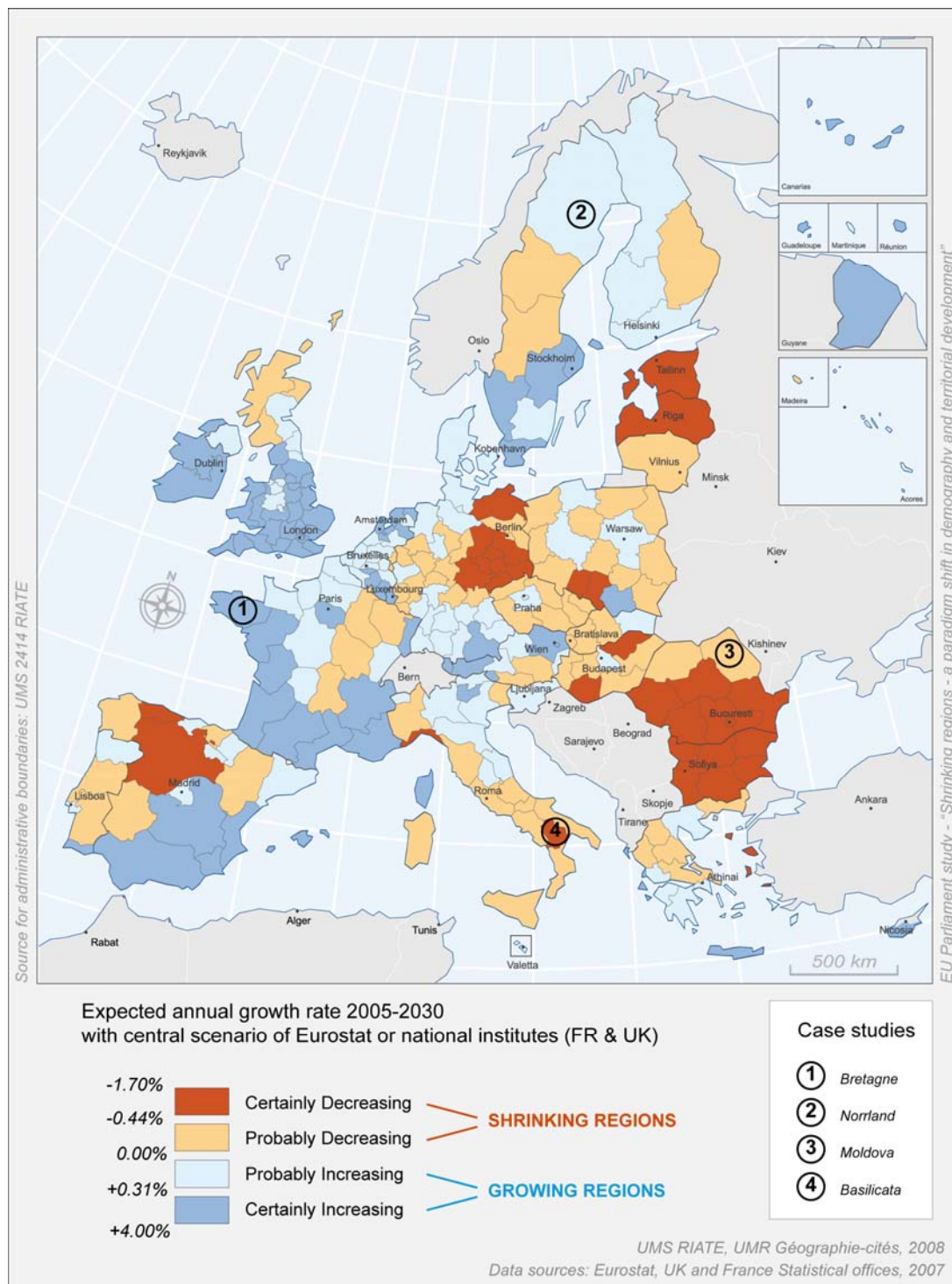
Need arengud omavad vastastikust mõju ka palju kardetavamate piirkondlike ja kohalike rahvastiku vähenemise ja vananemise arengutega. Peaaegu kõikides Euroopa Liidu riikides on piirkondi, mille rahvaarv on viimase kahekümne aasta jooksul (1980–2000) vähenema hakanud. See nähtus muutub tulevastel aastakümnetel ainult teravamaks. Lisaks välispoliitilistele küsimustele puudutavad need kaasaegsed demograafilised muudatused seega kogu majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse sisepoliitikat.

### **„Väheneva elanikkonnaga piirkonnad“: mõisted ja omadused**

**Kas on võimalik püüda ette näha järgmise 25 aasta piirkondlikku demograafilist dünaamikat? Kas on olemas süstemaatiline seos vananemise ja rahvastiku vähenemise vahel? Kas rahvastiku vähenemine on seotud rändega või pigem sündide ja surmade arvu erinevusega?**

- „Väheneva elanikkonnaga piirkonna“ mõiste on hiljutine (2000. aastate algus), kuigi see vastab vanematele nähtustele. Peamine uudsus seisneb tervete piirkondade, kaasa arvatud linnade rahvaarvu vähenemise üleüldiseks muutumises (väheneva elanikkonnaga linnad).
- Selle mõiste määratluski on endiselt arutelude teemaks. Isegi kui rahvastiku vähenemine on seotud teiste nähtustega, nagu vananemine, on soovitatav jääda kõige lihtsama määratluse juurde, milleks on ühe piirkonna elanike arvu vähenemine ühe põlvkonna jooksul. See on niisiis selles raportis kasutatud lähenemine.
- NUTS2 tasandist peeti kinni, aga vähenevate piirkondade määratlus oleks teistsugune, kui me oleks valinud mõne teise piirkondliku jaotuse.
- „Väheneva elanikkonnaga piirkondade“ tüpoloogias on neli tüüpi, mille järgi rahvaarvu vähenemine aastatel 2005–2030 on peaaegu kindel, tõenäoline, ebatõenäoline, väga ebatõenäoline.

Joonis 1: „Väheneva elanikkonnaga piirkondade” tüpoloogia (2005–2030)



- „Väheneva elanikkonnaga piirkondi” on rohkem endistes sotsialistlikes riikides ja Vahemeremaades. Siiski on peaaegu kõigis Euroopa Liidu riikides järgmise 25 aasta jooksul vähemalt üks tõenäoliselt või väga tõenäoliselt väheneva rahvastikuga piirkond ning see nähtus hakkab ruumis levima.
- Piirkondlikul tasandil (NUTS2) ei ole mingit seost piirkondade rahvastikutiheduse ja nende tulevase demograafilise kasvu vahel. Rahvastiku vähenemine puudutab nii kõrge rahvastikukontsentratsiooniga vanu tööstuspiirkondi kui äärepoolseid maapiirkondi.

- Vananemine ei sõltu mitte ainult rahvastiku keskmisest vanusest, vaid ka tervena elatud aastatest. Raporti koostajad pakuvad välja uue vananemise liitnäitaja, mis ühendab need kaks parameetrit (*Joonis 3*) ning võimaldab välja tuua tiheda seose piirkondade rahvastiku vähenemise ja vananemise vahel.
- Rahvastiku vähenemine ei sõltu alati surmade suuremast arvust sündidega võrreldes. See sõltub ka järjest rohkem rändest suurlinnadesse, eriti tööd otsivate aktiivsete noorte puhul. Nende noorte töötajate kaotamine muudab „väheneva elanikkonnaga piirkondades” vananemise ning sündimuse vähenemise probleemi teravamaks, luues tõelise nõiarangi.
- Pensionäride vastupidise suunaga liikumine ei korva neid kaotusi ja „väheneva elanikkonnaga piirkonnad” on üldiselt vähe ligitõmbavad kõrgema klassi pensionäride jaoks, kes võiksid kodust majandust pensionide ülekandmisega turgutada.

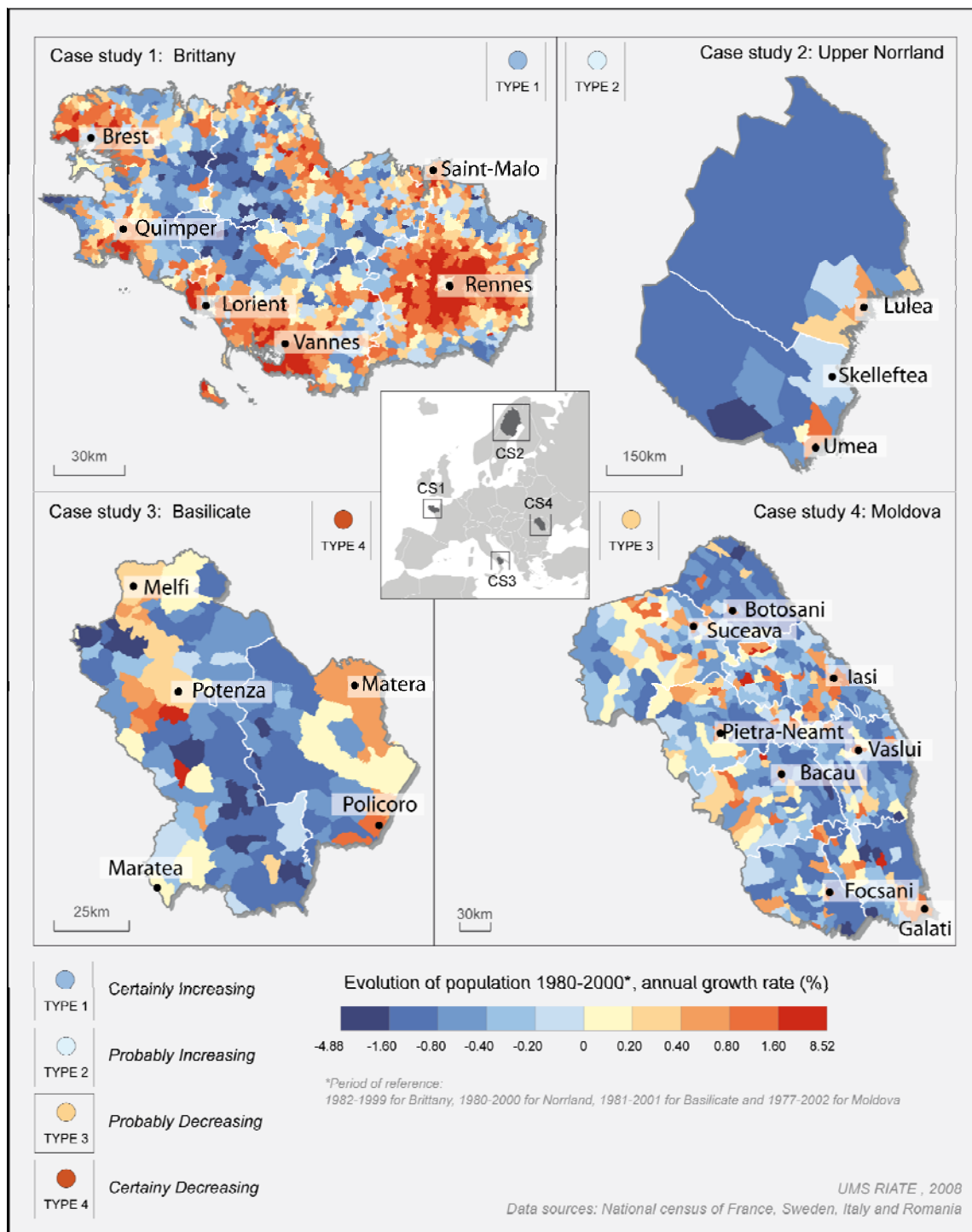
### **Kas väheneva rahvaarvuga piirkonnad on majanduslikus ja sotsiaalses plaanis kõige rohkem raskustes?**

- Ajavahemikul 1995–2005 on „väheneva elanikkonnaga piirkondadel” ebasoodsam majanduslik olukord kui teistel: väiksem SKP elaniku kohta, kõrgem töötusmäär. Enamik neist piirkondadest on võrdlemisi vaesed äärealad, mis enamjaolt saavad abi ühtekuuluvuspoliitika raames. Tuleb aga ära märkida väheneva rahvastikuga piirkondade mitmekesisust (põllumajanduslikud, tööstuslikud ja mõnikord suurlinnapiirkonnad).
- Piirkondadevaheliste ümbersuunamiste (sissetulekud, riigiabi, turistidepoolne tarbimine jne) arvessevõtmine leevendab tunduvalt sissetulekute erinevusi erinevate demograafiliste tüüpide vahel.
- „Väheneva elanikkonnaga piirkonnad” on vaesemad kui teised, kuid nende majanduskasvu määrad perioodil 1995–2005 ei olnud reaalselt väiksemad kui teistel piirkondadel, sest enamik neist asusid uutes liikmesriikides, kus majanduslik järelejõudmine ja rahvastiku vähenemine käisid käsikäes.

### **Milline uus teave ilmneb, kui uurida demograafilisi muutusi kohalikele tasandile lähemal – omavalitsuste või linnade – tasandil? Kuidas jagunevad eelkõige avalikud teenused demograafilise languse ja rahvastiku territoriaalse kontsentreerumise valguses?**

- Ükskõik, kas piirkonna rahvastik kasvab, on stabiilne või kahaneb, puudutab langus peamiselt väheasustatud ja eraldatud maapiirkondi. Suurlinnad seevastu näitavad sageli üles teatud dünaamikat. Sama kehtib valglinnastumisest tulenevalt suurte linnade läheduses asuvate kogukondade kohta.
- Hiljutised rahvastiku vähenemise nähtused puudutavad tihti juba nõrgendatud alasid ning neid alasid iseloomustab seega uuenduslike loominguiliste võimete ja muudatustele reageerimise võime kaotamine. Need rahvaarvu vähenemise nähtused seavad ohtu uute ligitõmbavate majandusruumide tekkimise võimaluse ning muudavad vältimatuks pöördumise välistõojõu – oma riigi või välismaise – poole.
- Vananemine, mis on ühendatud rahvastiku vähenemisega, mõjutab nii keskkonda kui ka kohalikku töajõuturgu. Need protsessid kiirendavad teatud teenuste kadumist ja teravdavad juurdepääsu ebavõrdsust neile teenustele. Need toovad kaasa uusi vajadusi, eriti vanuritele.

Joonis 2: Rahvaarvu areng 1980–2000



Mis puutub „väheneva elanikkonnaga piirkondade” valitsemisse, siis kuidas on organiseerunud Euroopa, riiklik, piirkondlik ja kohalik tasand? Kas on ilmnenud erilahendusi?

- Riiklikul tasandil, suurimas raamistikus läbi viidud sekkumised kindlustavad rikkuste ümberjaotamise piirkondade, nagu näiteks linnade ja maapiirkondade vahel – see mehhanism on osa algatusest, mida nimetatakse „väikeste piirkondade toetamiseks”. Siiski paneb üldine heaoluriigi ümberstruktureerimise kontekst kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused investeringute jaoks esmajärjekorda. Programmi tasandina kinnistub eriti



piirkond. „Väheneva elanikkonnaga piirkondade” erijuhtumi korral kerkib seega nende omavalitsuste jaoks uusi võimalusi (elukvaliteedi edendamine), kuid kasvava vahendite ebavõrdsuse valguses ka uusi rahalisi kohustusi.

- Tervishoiusektor peegeldab neid muutusi. Olgu tegemist kas tervisekaardi ja haiguslooga seotud ümberkorraldusega Prantsusmaal või Itaalias, ühendab avalike teenuste säilitamise probleemide lahendus nii riiklikul kui piirkondlikul tasandil väheneva elanikkonnaga piirkondades isikuid puudutavaid meetmeid, mis põhinevad nii õhutamisel kui ka sunnil; meetmeid, mis põhinevad avaliku ja erasektori vastastikul täiendavusel; lõpuks piirkondlikul ja rahvusvahelisel tasandil piiriülese tegutsemise loogikal põhinevat koostööd.
- Need regionaalhalduse ümberkorraldused toovad välja kaks tüüpi põletavaid teemasid: need, mis on seotud riiklike vahendite vähesusega, mis puudutavad praegu eelkõige Kesk- ja Ida-Euroopa riike, need, mis on seotud piirkondadevahelise solidaarsuse kriisiga, mis puudutavad praegu eriti piirkondadeks jaotamise ja föderaliseerimise järgus olevaid riike, aga võivad tulevikus laieneda teistele Euroopa riikidele.
- Selles keerulises ja tihti pingelises kontekstis, mis on iseloomulik valitsemisele Euroopas, märgitakse, et Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika on oma tõukejõu kaudu riiklike ja piirkondlike poliitikate suhtes oluline stabiilsuse element. Siiski on ühtekuuluvuspoliitika ise läbi teinud mitmeid suunamuutusi, mis mõjutab selle edendavat mõju.

### **„Väheneva elanikkonnaga piirkonnad” ja territoriaalne ühtekuuluvus**

**Rahvastiku vähenemise ilmnemine tervete piirkondade lõikes lisandub ja mõnikord seguneb arenguerinevuste küsimustega, mis on tavakohaselt Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika keskmes. See peab viima selle poliitika ümbermõtestamiseni kõikides selle aspektides: majanduslikus, sotsiaalses, keskkondlikus ja eelkõige territoriaalses aspektis.**

Demograafiliste muutuste **territoriaalse, ühtaegu piirkondliku ja kohaliku aspekti** arvessevõtmine toob kaasa radikaalse küsimuste muutuse, sest see tõstatab uusi arutlustemasid ning võimaldab uusi vastuseid võrreldes riikide tasandil tehtud makromajandusuuringutega. Kui Euroopa Komisjoni 2005. aasta märtsis välja antud roheline raamat märgib Euroopa tasandil tõelist mõttelaadi muutust, siis vähem selle suhteliselt tavapärase kirjapandud kokkuvõtete pärast kui asjaolu tõttu, et see toob esimest korda lisas välja piirkondlikud demograafilised prognoosid ajavahemikuks 2005–2030. Sellega avab komisjon, teadlikult või mitte, täiesti uue poliitilise arutelu raamid, sest tundub, et demograafilise muutuse kohalikud ja piirkondlikud mõjud on täiesti erinevad nendest, mida oli märgata riikide tasandil. **Avalike teenuste** küsimust ei saa näiteks enam vaadata kui lihtsat eelarve kohandamise parameetrit, vaid see muutub tõeliseks poliitiliseks ja sotsiaalseks eesmärgiks, sest turujõudude vaba toimimine viiks ühenduse territooriumi tervete osade hülgamiseni. Samuti ei saa enam vältida demograafiliste muutuste **keskkonnamõju** küsimust, sest tundub, et vähese asustusega alade tühjenemine võib kaasa tuua kõrgendatud erosiooni, tulekahju jne ohte. Lõpuks ja eelkõige on möödapääsmatud **sotsiaalse ja territoriaalse ühtlustamise** küsimused, kui võetakse arvesse rahvaarvu vähenemise mõju tähtsust kohalikul ja piirkondlikul tasandil.

Rahvastiku vähenemine ja vananemine moodustavad **keerulise vastastikuse toime süsteemi, kus on oma osa majanduslikel, sotsiaalsetel, poliitilistel ja keskkondlikel aspektidel**, nii et probleemi on võimatu käsitleda sektoripõhise lähenemise alusel. Näiteks oleks asjatu püüda luua tööhõive- või konkurentsivõimekeskusi demograafilise languse aladel, kui ei arendata

samal ajal tervishoiu-, haridus- ja transporditeenuste säilitamise ja ümberkorraldamise poliitikat. Sama asjatu oleks arendada oma riigi ja rahvusvaheliste rändajate ennetavat juurdemeelitamise poliitikat hüljatud aladele (näiteks teenuste jaoks eakatele inimestele), kui ei võeta arvesse uute saabujate majandusliku ja sotsiaalse integratsiooni probleemi kahaneva rahvastikuga aladel.

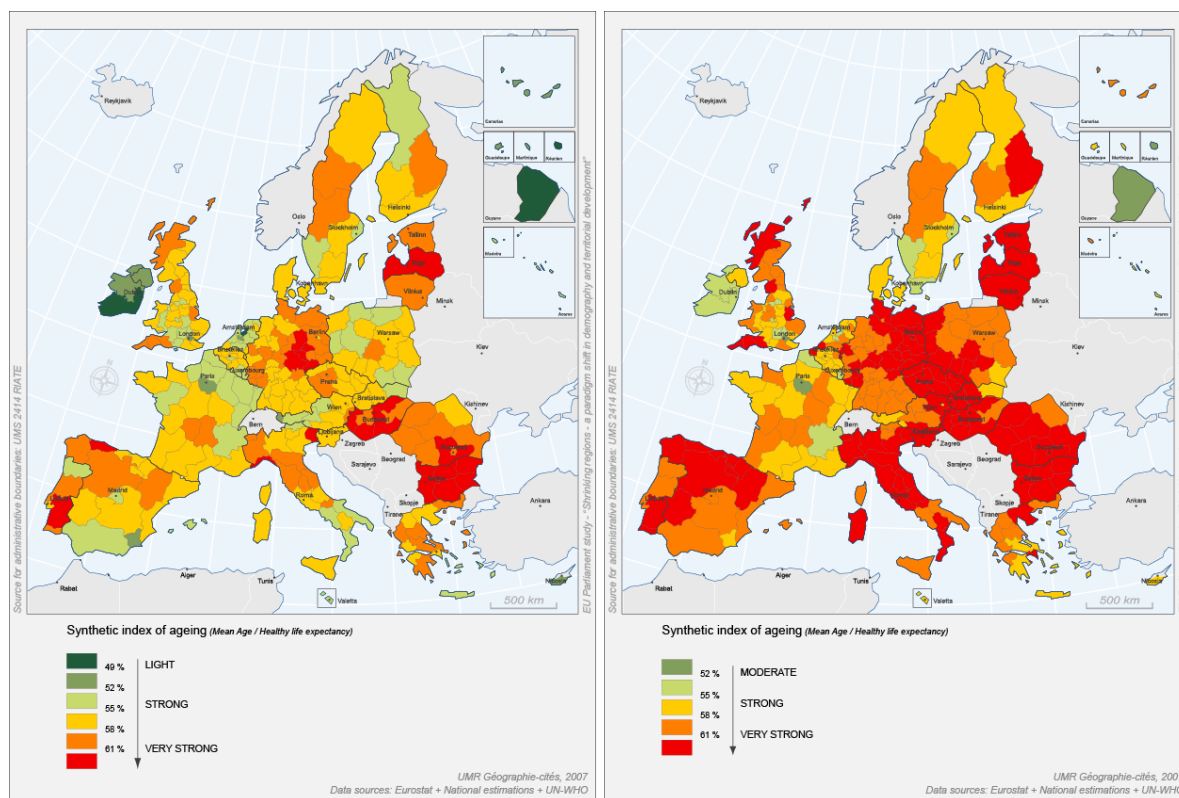
**Territoriaalse ühtekuuluvuse mõiste** annab sellest vaatepunktist kõige kohasema raamistiku, et arendada demograafilistele küsimustele terviklikku lähenemist, sest see sisaldab sõnaselgelt nähtuste territoriaalset mõõdet ning pakub välja **piirkondliku arengu strateegilise nägemuse**, mis võtab arvesse kõikide sinna kaasatud sektoripõhiste poliitikate ühendatud mõjusid. Isegi kui võidakse vaielda NUTS2 tasandi sobivuse üle, peaks **jätkusuutliku demograafilise arengu poliitika** väljatöötamise keskne roll olema siiski **piirkondlikul tasandil**, tingimusel, et see toimuks riiklikku tasandit täiendades ja mitte sellega konkureerides. Hetkest, kui riiklik ja Euroopa tasand on rikaste ja vaeste territooriumide vahel teostanud vajaliku ühtlustamise, saab just sellel tasandil, mis on kohaliku ja riikliku tasandi vahel, arvatavasti kõige paremini tuvastada demograafilise vananemisega seotud probleemid ning kavandada rahvastiku ruumilise paiknemise ümberkorraldamist. See ei tähenda, et teised territoriaalsed tasandid ei peaks erimeetmete kaudu kaasa aitama globaalse poliitilise lahenduse leidmisele seoses demograafiliste muutustega. Euroopa ja riiklik tasand jäävad rohkem kui kunagi varem üleüldise ühtlustamise säilitamise jaoks äärmiselt oluliseks, tagades sotsiaalsete rühmade, territooriumide või põlvkondade vaheliste ebavõrdsuste vähendamise, aga piirkond on oluline vahendaja, et luua tõhusad territoriaalsed lahendused, eelkõige mis puudutab „väheneva rahvastikuga piirkondade” elanike juurdepääsu hooldus- või tervishoiuteenustele.

### **„Väheneva elanikkonnaga piirkonnad” ja mitmetasandiline valitsemine**

**Lahendusi rahvastiku vähenemise probleemile püütakse leida läbi mitmetasandilise valitsemise loomise, mis hõlmaks ühtaegu piirkonnaüleseid (Euroopa Liit, riigid), piirkonnasiseseid (kohalikud asutused, asulad) ja piirkondadevahelisi (piirialad, sisepiirid) sekkumistasandeid.**

**Euroopa Liidu tasandil** tuleb prioriteediks pidada lihtsate ja usaldusväärsete statistiliste näitajate väljatöötamist, mis võimaldavad demograafilisi arenguid ühtaegu jälgida ja ennetada. Ükski ühenduse poliitika ei saa sündida, kui sellised näitajad ei ole kättesaadavad, et hinnata eelnevalt ja pärast kindlaksmääratud poliitika mõju. „Väheneva elanikkonnaga piirkondade” tüpoloogia, mille käesolevas uuringus välja pakkusime, on sellest vaatepunktist lihtne ja usaldusväärne näitaja, mida Eurostat saab hõlpsasti piirkondlike demograafiliste prognooside alusel ajakohastada. Jätkusuutliku demograafilise arengu näitaja, mida on määratletud kui tervena elatud aastate ja elanike keskmise vanuse suhet, on samuti uuenduslik näitaja, kuna see ei põhine ettemääratud vanuseklassidel (0–19, 20–64, 65 ja vanemad), millel on kalduvus kinnistada inimestele täpsed rollid („noored”, „aktiivsed”, „vanad”).

Joonis 3: Euroopa piirkondade jätkusuutliku demograafilise arengu näitaja (olukord 2005. aastal, prognoosid 2030. aastaks)



See näitaja väljendab järelejäänud elu potentsiaali (elatud aastate protsent elada jäänud aastate suhtes), mis ei määra ette ära majanduslikke või sotsiaalseid kombeid, mille võib määrata ühiskond. Vananenud piirkonnal võib olla hea jätkusuutliku demograafilise arengu indeks, kui seal elavad inimesed võiksid seal elada kaua ja hea tervise juures. Piirkonnal on palju võimalusi, et saada sellest potentsiaalset võimalikult palju kasu. Vastupidiselt, piirkonnal, mis paistab olevat noor, võib olla halb jätkusuutliku demograafilise arengu näitaja, kui selle elanikel on lühike oodatav eluiga hea tervise juures ning neil on pärast aktiivset tegevusperioodi vähe perspektiive. Võrreldes klassikaliste „sõltuvusmääradega”, mida huvitavad ainult aktiivne tegevusperiood ja seaduses ettenähtud pensioniiga, arvestab jätkusuutliku demograafilise arengu indeks pikaeealisust ja sotsiaalse infrastruktuuri kvaliteeti positiivse tegurina ja mitte probleemina. **Küsimus, kas uuenduslikke demograafilisi näitajaid saaks lisada piirkondliku poliitika läbivaatamisse, on ilmselt lahtine.**

**Riiklikul tasandil** on keskne küsimus sotsiaalsete ja majanduslike vahendite ümbersuunamine, mis toimub üheaegselt isikute ja kohtade vahel, ühtaegu riigi ja majanduslike osalejate tegevuse kaudu. Meie uuring näitas, et „väheneva elanikkonnaga piirkonnad” on tervikuna vaesemad kui nende riigi keskmine, aga erinevused vähenevad oluliselt, kui võetakse arvesse ümbersuunamisi seoses pensionidega, riiklike vahendite eraldamisega, turistide tehtud ülekandeid. Erapooletu piirkondlik raamatupidamine peaks arvesse võtma asjaolu, et teatud äärepiirkonnad koolitavad aktiivseid noori, keda kasutavad seejärel töötajana kauged suurlinnapiirkonnad; või vastupidi, teatud suurlinnapiirkonnad kannavad olulise osa toodetud lisaväärtusest turismile ja jõukate pensionäride vastuvõtmisele spetsialiseerunud piirkondadele. **Siin on küsimus selles, kas riiklik ühtlustamise loogika säilib ka tulevikus või saab rikkamate ja dünaamiliste piirkondade egoism sellest jagu.**

**Piirkondlikul tasandil** on peamine probleem teenuste ja vahendite ümberkorraldamine rahvaarvu vähenemise ja selle kvalitatiivse muundumise kontekstis. Nii toob noorte arvu vähenemine vältimatult kaasa õppeprogrammide vähendamise (klasside arvu vähendamine), aga jätab avatuks paljud võimalused, kuidas tegutseda nende sulgemistega ühtaegu ajas ja ruumis. Koolide ühendamine võib olla koolisüsteemi parandamise tegur, kuid see võib viia ka vähese asustusega eraldatud alade demograafilise kriisi süvenemiseni. Samamoodi võib eakate inimeste hoolduse nõudluse kasv olla võimalus piirkondlikuks majandusarenguks ja hooldusteenuste ruumilise struktuuri ümberkorralduseks. Aga see võib ka viia teenuse kvaliteedi halvenemiseni ja sotsiaal-ruumilisele polariseerumisele hästi ja halvasti varustatud alade vahel. Kui ka saadud kogemus näitab, et mitu institutsioonilist lahendust on võimalikud (hajutamine, keskvoimu vähendamine, föderalism), on siiski soovitatav, et piirkond moodustaks poliitilise üksuse, millel oleks tugev legitiimsus (valimised, eelarve), kui see peab tegema otsuseid, millel on olulised tagajärjed elanike igapäevaelule ning ka rahvaarvu vähenemisega seotud infrastruktuuri ümberkorraldamisele. Vahendite kasvava ebapiisavuse kontekstis on konfliktid vältimatud ning otsustamise protsess peab tuginema süvendatud konsultatsioonile elanikkonna ja kohalike omavalitsuste liikmetega. Eriti tuleb võtta arvesse linna ja maa ning suurte linnade ja väikeste linnade vahelist vastasseisu, mis sellises kontekstis vältimatult esile kerkib. Teenuste liikuvus võib tihti olla kasulikuks võimaluseks eraldatud alade teenindamiseks, vältides alakasutatud varustuse hajutamist. **Siin on küsimus selles, kas rahvastuse ja varustuse ruumilise ümberkorraldamise piirkondlikku poliitikat juhib rohkem majandusliku tõhususe prioriteet või soov kaitsta sotsiaalset õiglust ja jätkusuutlikku arengut.**

**Kohalikul tasandil** seisneb peamine raskus selle teadvustamises, et üks omavalitsus või linn ei suuda üksi lahendada vananemise ja rahvastiku vähenemise küsimust. Kahaneva rahvastikuga maapiirkondades püüab iga kogukond kaitsta OMA kooli või OMA kohalikku äri, riskides hakata konkureerima naaberkogukondadega, mis arendavad sama strateegiat, ning mis võib viia kas üldise sulgemiseni või avaliku sektori eraldiste tegemist takistavate liiga kõrgete kulutusteni mittekasumlike tegevuste toetamisel. Linnapiirkondades võib sama tüüpi vastuseis esineda kahaneva rahvastikuga linnakeskuste ja kasvavate äärelinnade vahel, mille tulemuseks on vahendite raiskamine ja kohalike vastuste otsimine kõrgema tasandi küsimustele. Kui just ei taheta nõustuda piirkondlike või riiklike tasandite autoritaarsete otsusega, saab läbi omavalitsustevaheliste struktuuride loomise (omavalitsuste ühendused, asulate ühendused) või vahetasandite (näiteks maakond, elukvartalid) kasutamise abil kõige paremini käsitleda territooriumide kohaliku struktureerimise küsimust demograafiliste muutuste valguses. **Siin on küsimus selles, milliseid dialoogivõimalusi võib kõrgemate tasandite juhtfiguuridega leida, et kohalikud asutused võiksid osaleda, ilma et neid allutataks neid puudutavatele ümberkorraldustele.**

Jääb veel lisada, et see „väheneva elanikkonnaga piirkondade” valitsemise mitmetasandiline lähenemine ei pea toimima mitte ainult vertikaalselt, vaid peab sisaldama ka horisontaalset mõõdet, et vältida poliitiliste ja haldusüksuste piiril tekkivat katkulisust.

**Piiriülesel tasandil**, seda laiemas tähenduses üheaegselt kontinentidevahelisel (ELi välispiirid), rahvusvahelisel (ELi sisepiirid), piirkondadevahelisel (halduspiirid) ja omavalitsustevahelisel tasandil on palju võimalusi koostööks demograafia valdkonnas, mida ei kasutata või kasutatakse vähe poliitiliste, juriidiliste või haldustakistuste tõttu. Pole vähe „väheneva elanikkonnaga piirkondade” näiteid, mis asuvad kasvavate piirkondade naabruses, kus esimesed korraldavad ebavajalikuks muutunud vabade elukohtade kulukat lammutamist, sellal kui teised ehitavad suurte majanduslike ja ökoloogiliste kulutustega uusi elukohti. Kõik

piiriülese demograafilise vastastikuse täiendavuse olukorrad ei ole nii karikatuursed, aga on kindel, et on terve hulk algatusi, mida võiks poliitilise kontakti ruumis uurida. **Siin on küsimus selles, kas rahvastiku vähenemise ja talumatutes tingimustes vananemise hirm on piisav, et ületada vastuseisu või vaenulikkust „võõra” suhtes ning seda nii kontinentidevahelisel tasandil** (nt põhja-lõuna partnerlus Vahemerel), **rahvusvahelisel tasandil** (nt piiriülene haiglasse paigutamine) **kui ka omavalitsustevahelisel tasandil** (nt riiklike hooldus- ja haridusteenuste koondamine).