Europeiska unionens officiella tidning

SV
C-serien

C/2025/284

24.1.2025

Yttrande från Europeiska regionkommittén – Hur kan vi utnyttja sammanhållningspolitikens fulla potential för att hantera den demografiska förändringen?

(C/2025/284)

Föredragande: Raquel GARCÍA GONZALES (ES–PES), Generaldirektör med ansvar för Europafrågor, regeringskansliet, regionen Asturien

POLITISKA REKOMMENDATIONER

EUROPEISKA REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT (ReK),

1. Europeiska regionkommittén (ReK) välkomnar att det ungerska rådsordförandeskapet prioriterar frågan om demografiska förändringar samt sammanhållningspolitikens särskilda bidrag till att hantera de utmaningar som dessa förändringar medför. Kommittén stöder också målsättningen att bättre integrera den demografiska agendan och sammanhållningspolitiken under EU-institutionernas nästa lagstiftningsperiod.

2. Vi välkomnar att den demografiska omställningen uppmärksammas i den nionde sammanhållningsrapporten, och anser att det är nödvändigt att på ett praktiskt och effektivt sätt inbegripa den bland huvudmålen för nästa ram. Den demografiska krisen är en nationell kris såväl som en regional kris, vilket innebär att den demografiska, den gröna och den digitala omställningen ofrånkomligen måste gå hand i hand.

3. ReK noterar att demografiska förändringar inkluderades som ett mål i 26 partnerskapsavtal för den nuvarande fleråriga budgetramen, men konstaterar att detta i mindre omfattning har inkluderats i programmen. Vi uppmanar till att man tar tillfället i akt att åtgärda denna situation i samband med den kommande halvtidsöversynen.

4. Kommittén betonar att den demografiska utmaningen påverkar regionerna i olika utsträckning, och att hanteringen av den måste vara ett politiskt mål för EU. Till följd av dessa regionala skillnader uppstår det ofta stora interna obalanser som måste beaktas vid tilldelningen av sammanhållningspolitiska medel för att inte förvärra obalanserna. Vi påpekar att det alltjämt är avgörande att motverka den demografiska utmaningen för att upprätthålla EU:s konkurrenskraft, och efterlyser ett strategiskt genomförande av sammanhållningspolitiken.

5. Den demografiska utmaningen är ett mångfasetterat fenomen som inbegriper många olika sammanlänkade faktorer utöver de rent demografiska, till exempel arbetslöshet, tillgång till en bostad, brist på tjänster, brist på digital konnektivitet, territoriell isolering, svårigheter till socialt umgänge, brist på fritidsaktiviteter, byråkrati, införande av vertikala åtgärder utan ett helhetsperspektiv på regionen eller en pessimistisk inställning till ens livsmiljö.

6. De två huvudsakliga demografiska problemen – en åldrande befolkning och avfolkning – är ömsesidigt förstärkande, med följden att det uppstår en rad krympande regioner som kännetecknas av låga födelsetal, högre förväntad livslängd, negativ nettomigration och tryck på de lokala eller regionala myndigheternas finanser. Detta är en negativ trend som enligt prognoser fram till 2060 kommer att sprida sig och gå allt snabbare under de kommande årtiondena och som står i kontrast till den överbefolkning som finns i vissa områden och som sätter press på de offentliga tjänsterna. Detta kräver en lämplig territoriell ombalansering.

De demografiska förändringarnas inverkan på olika politikområden

7. ReK uppmärksammar att den offentliga politiken på nationell nivå ofta prioriterar problem i stadsområden. Lösningen är att korrigera de obalanser som uppstår till följd av att landsbygdsområden överges. Detta kräver data som belyser de olika utmaningar som måste hanteras, vilka återspeglar de mångskiftande aspekterna av den demografiska utmaningen. På grundval av denna information och efter en lämplig kategorisering av problematiken kan effektivare åtgärder vidtas. De föreslagna åtgärderna måste alltid vara inriktade på att återupprätta den territoriella balansen och vara anpassade till varje områdes behov och problem. Det gäller såväl de områden som lider av avfolkning som de som är överbelastade på grund av det motsatta fenomenet (tillgång till bostäder, trycket på offentliga tjänster, olaglig invandring osv.).

8. ReK påminner om att hanteringen av demografiska utmaningar – inte minst sjunkande födelsetal och en minskad aktiv befolkning – kräver en integrerad och systemisk strategi, och hänvisar i detta avseende till de yttranden som ReK nyligen lagt fram om den demografiska verktygslådan ([1]), om laglig migration och om att locka kompetens och talang till EU ([2]).

9. Den demografiska utmaningen påverkar de lokala ekonomiernas konkurrenskraft och resiliens. Den åldrande befolkningen och kompetensflykten (särskilt bland ungdomar) försvårar generationsskiftet i produktionssystemen till följd av ”kompetensutvecklingsfällor”, vilket återspeglas i den allt snabbare minskningen av den aktiva befolkningen och den låga andelen kvalificerade arbetstagare. Detta är särskilt oroande inom primärsektorn, vars sociala attraktionskraft är lägre.

10. Kommittén rekommenderar att man inom sammanhållningspolitiken på ett effektivt sätt kopplar samman miljöpolitiken med politiken för att motverka avfolkning, med beaktande av den sistnämndas inverkan på den förstnämnda. Avfolkning och nedläggning av ekonomisk verksamhet i landsbygdsområden leder till förlust av biologisk mångfald inom jordbruket och till landskapsförändringar. Detta kan medföra risker i ett klimatförändringsläge där riskerna för naturkatastrofer såsom bränder ständigt ökar. Vi betonar därför att strategier för att återuppliva landsbygdsområden och förhindra avfolkning bör inriktas på att göra hållbart jord- och skogsbruk attraktivt för unga jord- och skogsbrukare. Detta inbegriper att främja olika naturvänliga metoder såsom skogsjordbruk och naturnära skogsbruk.

11. Såsom påpekas i Lettarapporten måste friheten att stanna kvar gälla i alla delar av EU. Med tanke på de demografiska svårigheterna i vissa områden måste de behöriga myndigheterna därför ha verktyg för att underlätta för dem som planerar att långsiktigt verka i dessa områden, särskilt små och medelstora företag, så att de kan utvecklas och konkurrera på den europeiska inre marknaden. För att den europeiska ekonomiska modellen ska vara konkurrenskraftig och framgångsrik krävs det dessutom att det finns tillräckligt många arbetstagare som kan ta sig an den gröna och den digitala omställningen, vilket framhålls i Draghirapporten. Detta mål kommer endast att kunna uppnås om det på ett balanserat och rättvist sätt investeras i åtgärder för att komma till rätta med den demografiska utmaningen i hela EU.

12. Det finns ett akut behov av en heltäckande politik för hållbar utveckling som stöder livskraftiga, inkluderande och resilienta landsbygdssamhällen, och som tillgodoser de nuvarande behoven hos deras invånare, inbegripet dem som vill bilda familj, samt behoven hos potentiella nya invånare. ReK påminner om att kvinnor har en nyckelroll i den demografiska omställningen och i sammanhållningspolitiken. Ett helhetsperspektiv på jämställdhet gör det möjligt att kringgå ”könsparadoxen i social sammanhållning”, vilket gynnar ett scenario med lika villkor för kvinnor i fråga om möjligheter, medborgarskap och deltagande. Vi påpekar också att laglig migration och effektiv integration av migranter bidrar till att minska trycket på arbetsmarknaden. På så sätt kan kompetensbrist åtgärdas, luckor på arbetsmarknaden fyllas och den ekonomiska utvecklingen underlättas i områden med demografisk tillbakagång.

([1]) Yttrande från Europeiska regionkommittén – Befolkningsutvecklingen i Europa: en verktygslåda med åtgärder (EUT C, C/2024/7062, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7062/oj).

([2]) Yttrande från Europeiska regionkommittén om Laglig migration: Att locka kompetens och talang till EU (EUT C 79, 2.3.2023, s. 59).

13. Många gränsregioner drabbas oproportionerligt hårt av de demografiska utmaningarna jämfört med central- och huvudstadsregioner, och gränsöverskridande samarbete, särskilt gränsöverskridande offentliga tjänster, kan hjälpa gränsregionerna att tillhandahålla bättre tjänster till medborgarna och avsevärt förbättra livskvaliteten i dessa regioner och mildra deras demografiska utmaningar. Vi efterlyser därför ökade investeringar i delen för gränsöverskridande samarbete inom Interreg som ett led i strategin för att ta itu med de demografiska utmaningarna i EU:s regioner. I detta avseende betonar vi också betydelsen av att främja interoperabilitet.

14. Kommittén påpekar att informations- och kommunikationstekniken (IKT) öppnar upp otaliga möjligheter för områden med demografisk tillbakagång, inte minst på landsbygden. Distansarbete, telemedicin, digitalisering och processautomatisering kan bidra till att göra dessa områden mer attraktiva och konkurrenskraftiga. Strategin för smarta byar gör det lättare att övervinna hinder och utnyttja potential samtidigt som den tillhandahåller ett verktyg för datainsamling och databehandling för att hjälpa till att styra och förvalta dessa områden. Sammanhållningspolitiken bör göra det lättare att dra nytta av de möjligheter som IKT erbjuder i egenskap av omdanande verktyg.

15. ReK betonar att hanteringen av den demografiska utmaningen kräver att man aktivt lyssnar till och faktiskt involverar alla berörda parter, vilket leder till nya ramar för flernivåstyre som kan bevara och stärka lokalsamhällena samt ge dem kapacitet som en garanti för framtiden. Lokala aktionsgrupper är genom lokalt ledda utvecklingsstrategier avgörande för processen, och Leader-programmen är ett exempel på denna typ av framgångsrika landsbygdsinitiativ för att ta itu med den demografiska utmaningen.

Begreppet region i demografisk omställning och dess strategiska värde

16. ReK påpekar att det behövs en definition av ”regioner i demografisk omställning” för att införliva det demografiska perspektivet i sammanhållningspolitiken och dess instrument. I detta avseende påminner vi om att det i artikel 174 i EUF-fördraget betonas att EU ska stärka sin ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning i ”regioner med allvarliga och permanenta, naturbetingade eller demografiska nackdelar”. Syftet med denna definition är att underlätta en EU-omfattande förståelse och en diskussion om lämpliga åtgärder för att effektivt hantera den demografiska omställningen. Den ska inte ersätta de regionkategorier som hittills använts.

17. Vi betonar vikten av att i den nuvarande utvärderingsfasen främja en reflektions- och dimensioneringsprocess för att fastställa en lämplig definition av ”region i demografisk omställning” och införa denna under nästa period.

18. Kommittén manar till att andra indikatorer än de sedvanliga ska beaktas vid definitionen av regioner i demografisk omställning. Användbara indikatorer är bland annat befolkningsutveckling, befolkningstäthet och befolkningsspridning, procentandelen äldre (> 65 år) och småbarn (< 5 år), altitud och genomsnittlig stigning, samt tillgången till grundläggande tjänster, närmare bestämt hälso- och sjukvård, utbildning, barnomsorg och äldreomsorg, stöd till personer med funktionsnedsättning, subventionerat boende, polis och rättsväsende. Definitionen måste omfatta en kategorisering på basis av nivån på regionernas hälso- och sjukvård samt hur allvarlig den demografiska situationen är.

19. ReK påminner om att regioner i demografisk omställning bidrar till EU:s strategiska oberoende. De är viktiga områden när det gäller att ta itu med energiomställningen och den industriella omställningen och även med avseende på att bevara de ekosystem som är grundläggande för den biologiska mångfalden, vår självförsörjning på livsmedel och vår livsmedelstrygghet.

20. ReK noterar effekterna av det nuvarande geopolitiska läget på den redan negativa demografiska situationen i vissa regioner i EU, såsom de yttre gränsregionerna, och hur de strukturella obalanserna förvärras till följd av detta. I detta avseende skulle balanserade befolkningsnivåer i hela EU vara en viktig faktor för att trygga och försvara våra gränser.

21. ReK påminner om att sammanhållningspolitikens stora utmaning är att ingen plats eller invånare får lämnas utanför i samband med de omställningar som EU genomgår. Ett EU med regioner som utvecklas i otakt utgör fröet till den ”missnöjets geografi” som undergräver EU:s grundvalar. En effektiv tillämpning av sammanhållningspolitiken skulle omvandla dem till ”möjligheternas geografi” ([3]).

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

22. ReK påpekar att sammanhållningspolitiska insatser har potential att ge impulser till djupgående industriella, miljömässiga och sociala omvandlingar som bidrar till utbyggnad av grundläggande tjänster, mobila tjänster och viktig infrastruktur för att säkerställa regionernas attraktionskraft – sanitet, grundutbildning, konnektivitet och hälso- och sjukvård – och kommer att uppmuntra invånare att stanna kvar och locka nya invånare, särskilt ungdomar och kvinnor.

Demografiska förändringar och den territoriella dimensionen

23. Det behövs en lokalbaserad nedifrån-och-upp-strategi för att ta itu med demografiska utmaningar, samtidigt som man betonar behovet av att säkerställa tillräcklig administrativ kapacitet för mindre kommuner och orter.

24. ReK påpekar att framsteg mot en grön omställning och klimatneutralitet förutsätter att man vågar dra igång den stora territoriella omställningen, som rymmer gröna, digitala och demografiska aspekter. Man bör inrikta sig på att införa nya territoriella modeller bortom storstadsekonomiernas logik. Decentraliserad och balanserad tillväxt genom fysisk planering och territoriell strategisk planering (på flera nivåer) säkerställer ett bättre genomförande av sammanhållningspolitiken, samtidigt som man undanröjer ”missnöjets geografi” och ”territoriella utvecklingsfällor”.

25. ReK betonar behovet av att inbegripa en lämplig territoriell måttenhet för att ta itu med den demografiska utmaningen, under Nuts 3-nivå, eftersom interna territoriella obalanser inom regionerna döljs till följd av de demografiska variablernas ojämna effekter. Det är därför viktigt att man inte går miste om möjligheten att införliva denna strategi under den nuvarande perioden, vilket möjliggör en lämplig kartläggning av vilka områden som behöver stöd för att möta den demografiska utmaningen, samt att man utformar stödprogrammen på ett sådant sätt att de är effektiva även i mindre skala på lokal nivå.

26. ReK påpekar att avgränsningen av funktionella områden dels erbjuder en möjlighet att exakt veta hur den demografiska utmaningen påverkar regionerna, vilket bidrar till att diagnostisera och klassificera regioner i demografisk omställning, dels att inrätta en territoriell ram för en effektiv användning av de sammanhållningspolitiska medlen.

27. ReK påpekar att avgränsningen av funktionella områden, inte minst på landsbygden, måste åtföljas av miniminormer som ska gälla för hela EU i fråga om befolkning och grundläggande tjänster. Man måste kunna garantera att dessa tjänster kan nås med rimlig tidsåtgång, så att ojämlikheterna mellan stad och landsbygd minskas. I detta avseende kommer valet av en strategisk fysisk planering som tar hänsyn till befolkningsprognoser och som är rationell i fråga om markanvändning, samt av åtgärder för återställande och återhämtning, att bidra till den territoriella konvergens som sammanhållningspolitiken eftersträvar.

Instrument för att hantera den demografiska omställningen i särskilt drabbade områden

28. Även om ett betydande antal sammanhållningspolitiska interventionsområden kan bidra till att ta itu med demografiska utmaningar gör avsaknaden av ett särskilt system för att spåra investeringar med demografisk inverkan att det är svårare att bedöma bidraget från dessa investeringar. Kommittén föreslår i detta avseende att den demografiska omställningen inbegrips som ett genomgående sammanhållningspolitiskt mål, utöver de politiska målen, och att man, för de regioner som uttryckligen tar upp den demografiska förändringen som ett övergripande mål i sina program, övervakar denna för att komplettera den befintliga territoriella strategin med en särskild bedömning av de planerade insatsernas inverkan på den demografiska omställningen. Användbara indikatorer i detta avseende är befolkningstäthet, åldersindex, födelsetal, bruttomigration, andel barn och tillgång till grundläggande tjänster, samt särskilda ekonomiska och sociala indikatorer (till exempel sysselsättningsgraden bland unga och tillgången till digitala tjänster) för att bevaka sammanhållningspolitikens effekter i regioner i demografisk omställning.

29. ReK påpekar att det ofta är svårt för regionerna att hitta finansieringsalternativ och tillgängliga instrument, och betonar behovet av att förenkla tillgången till dessa samt av att fokusera på integrerade och förenklade ramar som gör det möjligt att använda alla befintliga resurser för att hantera och anpassa sig till den demografiska omställningen.

30. Integrerade territoriella investeringar är instrument som utformats för att stödja en uppsättning åtgärder som är systematiskt integrerade i ett visst geografiskt område, och är ett effektivt verktyg för att utnyttja sammanhållningspolitikens potential när det handlar om att ta itu med den demografiska utmaningen. Genomförandet av integrerade territoriella investeringar på funktionell områdesnivå, genom utarbetande av integrerade territoriella strategier, utgör en unik möjlighet att främja platsbaserade strategier som kan minska de geografiska obalanserna, samtidigt som man främjar balanserade territoriella modeller baserade på social, ekonomisk, digital och miljömässig hållbarhet. Integrerade territoriella investeringar har de facto visat sig vara ett framgångsrecept i många regioner, medan de sällan används i andra.

31. ReK betonar behovet av särskild finansiering för att hantera och anpassa sig till den demografiska omställningen, genom att offentliga finansieringskällor kompletteras med privata medel, i syfte att uppnå den multiplikatoreffekt som krävs med tanke på hur svår den demografiska utmaningen är, liksom behovet av offentlig-privata partnerskap för att utveckla lokal infrastruktur och främja initiativens långsiktiga hållbarhet. Det är också nödvändigt att anpassa den finansiering som finns tillgänglig till behoven av investeringar i väsentliga offentliga tjänster såsom hälso- och sjukvård, utbildning, bostäder och omsorgstjänster samt den digitalisering som behövs för att förbättra konkurrenskraften i regioner i demografisk omställning, så att de blir mer attraktiva.

32. De nuvarande riktlinjerna för statligt regionalstöd föreskriver redan en möjlighet att höja stödtaken och bevilja driftstöd. Den enorma utmaning som den demografiska utmaningen medför kräver att dessa undantag anpassas till artikel 174 i EUF-fördraget och att man tar itu med de olika aspekter som påverkar den demografiska utmaningen, dvs. inte bara låg befolkningstäthet utan även, till exempel, ”ultraåldrande”.

33. Ett sätt att hjälpa de mest utsatta regionerna skulle kunna vara att likställa regioner med en kraftig befolkningsminskning med de yttersta randområdena i fråga om de prognoser för statligt stöd som planeras för de sistnämnda. På samma sätt måste kartorna över regionalstöd på ett korrekt sätt återge demografiska utmaningar under Nuts 3-nivå. Områden med allvarliga och permanenta demografiska problem bör åtminstone erkännas som förhandsdefinierade c-områden på grundval av artikel 107.3 i EUF-fördraget. Kommissionen bör också överväga att höja stödnivån med 5 % som en kompletterande åtgärd för att hjälpa företag som investerar i dessa områden.

34. Vi påminner om vikten av att inom ramen för sammanhållningspolitiken identifiera de prioriteringar som har störst effekt när det gäller att hantera den demografiska omställningen. Det vore tillrådligt att visa att man menar allvar med att ta itu med den demografiska utmaningen genom att höja medfinansieringssatserna för vissa områden. I detta avseende, och i linje med den europeiska pelaren för sociala rättigheter, är de planerade insatserna för att genomföra den europeiska barngarantin ett tydligt exempel.

35. ReK påminner om att beskattning, huvudsakligen i form av förmåner och/eller undantag i vissa situationer, kan vara ett mycket viktigt verktyg i kampen mot avfolkning genom att kompensera för de svårigheter som den berörda befolkningen möter när det gäller att få tillgång till varor och tjänster.

36. ReK påpekar att regioner i demografisk omställning behöver möjliggörande initiativ för att ta itu med utmaningen. Utformning och skapande av öppna dataområden är därför avgörande för att träna prediktiva modeller baserade på artificiell intelligens. Dessa modeller kommer att göra det möjligt att utveckla ett system för beslutsfattande som bygger på tillförlitliga uppgifter och prognoser, till förmån för en fysisk planering och strategisk planering som kan effektivisera sammanhållningspolitiken i syfte hantera och anpassa sig till den demografiska utmaningen.

37. Det finns ett behov av att synliggöra problemet och av beprövade sätt att samordna samarbets- och samverkanssystem mellan regioner som underlättar utbytet av bästa praxis. Kommittén föreslår därför att en plattform/ett observationsorgan för regioner i demografisk omställning ska inrättas med stöd av kommissionen och fungera som ett forum för kollegiala diskussioner och som en drivkraft för åtgärder som nämns i föregående punkter.

38. Även om det inom ramen för de sammanhållningspolitiska instrumenten redan utvecklas åtgärder som bidrar till att hantera den demografiska omställningen är det med tanke på hur allvarlig utmaningen är absolut nödvändigt med ambitiösa, integrerade, flexibla och förenklade åtgärder som inte sätter press på den administrativa kapaciteten eller begränsar förvaltningen av medlen.

Bryssel den 20 november 2024.

Vasco ALVES CORDEIRO
Europeiska regionkommitténs ordförande