

Bryssel den 17.6.2020
COM(2020) 241 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

om de demografiska förändringarnas konsekvenser

{SWD(2020) 109 final}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	INLEDNING.....	2
2.	DE DEMOGRAFISKA FÖRÄNDRINGARNAS DRIVKRAFTER I EU	4
	2.1 ÖKAD FÖRVÄNTAD LIVSLÄNGD	4
	2.2 FÄRRE FÖDSLAR	7
	2.3 EN ÅLDRANDE BEFOLKNING.....	9
	2.4 MINDRE HUSHÅLL	10
	2.5 ETT RÖRLIGARE EUROPA	11
	2.6 EN FÖRÄNDERLIG BEFOLKNINGSSTORLEK	12
3.	DE DEMOGRAFISKA FÖRÄNDRINGARNAS KONSEKVENSER FÖR VÅR SOCIALA MARKNADSEKONOMI.....	14
	3.1 MÄNNISKOR, ARBETE OCH KOMPETENS	15
	3.1.1 EN STÖRRE OCH MER INKLUDERANDE ARBETSMARKNAD	16
	3.1.2 PRODUKTIVITET GENOM KOMPETENS OCH UTBILDNING	18
	3.2 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD OCH LÅNGVARIG VÅRD OCH OMSORG	19
	3.3 KONSEKVENSER FÖR DE OFFENTLIGA FINANSERNA.....	22
	3.4 DEN REGIONALA OCH LOKALA DIMENSIONEN	23
	3.4.1 LIVSKVALITET, INFRASTRUKTUR OCH TILLGÅNG TILL TJÄNSTER	27
4.	DEN DUBBLA OMSTÄLLNINGEN OCH DE DEMOGRAFISKA FÖRÄNDRINGARNA	31
5.	BEFOLKNINGSFÖRÄNDRINGAR I ETT GEOPOLITISKT PERSPEKTIV: EU I VÄRLDEN	32
	SLUTSATSER OCH UTSIKTER.....	35

1. INLEDNING

Utbrottet av covid-19-pandemin har förändrat EU och världen i en handvändning. Hälso- och sjukvården och välfärdssystemen har satts på prov, och detsamma gäller våra ekonomiers och samhällens motståndskraft. Pandemin kommer under lång tid att påverka vårt sätt att leva och arbeta tillsammans – även när viruset har försvunnit. Den kom vid en tidpunkt då EU redan hade gått igenom en period av djupgående omvandling i form av förändringar vad gäller klimat, samhälle och befolkning.

Demografiska förändringar handlar om människor och deras liv. Det handlar om vad vi gör, hur vi arbetar och var vi hör hemma. Det handlar om våra samhällen och om hur vi alla lever tillsammans. Det handlar om att ta tillvara mångfalden bland de människor och förutsättningar som berikar och formar våra samhällen, stärker oss och förverkligar EU:s motto: *Förenade i mångfalden*. Det behövs mer än någonsin. När vi långsamt och försiktigt tar oss ur de nedstängningar som införts i EU påminns vi om hur viktigt det är att förstå och hantera de konsekvenser som de demografiska förändringarna har på vårt samhälle. Detta arbete måste vägas in i EU:s återhämtning och i de lärdomar vi drar – när det gäller såväl den sociala och ekonomiska dimensionen som hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg och mycket annat.

De senaste veckorna och månaderna har kopplingen mellan de demografiska strukturerna, konsekvenserna och återhämtningsmöjligheterna uppenbarats tydligt och ofta plågsamt. Människor i den äldsta generationen har lidit mest, eftersom de är mest utsatta i denna kris. De löper inte bara högre risk för komplikationer om de smittas av sjukdomen, utan hör också till dem som blir mest isolerade och avskurna till följd av de åtgärder för social distansering och nedstängningar som har vidtagits för att rädda liv i EU. **Behovet av solidaritet mellan generationerna är en av drivkrafterna för EU:s återhämtning¹.**

Hanteringen av konsekvenserna av de långsiktiga demografiska förändringarna har många olika aspekter: hur vi hanterar folkhälsan, de offentliga finanserna eller samhällslivet, men även hur vi griper oss an frågor som ensamhet, vård i närsamhället och tillgång till grundläggande tjänster. Hanteringen av dessa frågor kommer att vara viktigt för en framgångsrik återhämtning och avgör samtidigt hur snabbt och i vilken utsträckning vi kommer att kunna bygga upp vår vardag, våra sociala nätverk och våra ekonomier igen. På längre sikt ger detta EU möjlighet att **bygga ett mer rättvist och motståndskraftigt samhälle.**

Vi får aldrig underskatta den skada som krisen har vållat eller behovet av att hantera alla slags förluster. I detta sammanhang kan det verka motsägelsefullt att **européer i allmänhet lever längre, hälsosammare och tryggare liv.** På längre sikt ser verkligheten dock fortfarande ut så, och vi bör vara stolta över de stora framsteg som vi gjort under de gångna årtiondena för att uppnå detta. EU:s välfärdssystem och hälso- och sjukvård tillhör de mest avancerade i världen. Tillsammans med den kompetens och de uppoffringar som de yrkesverksamma i första ledet visat prov på har de bidragit till att rädda otaliga liv sedan början av krisen. Den stress de utsatts för, särskilt i områden med en äldre befolkning, har dock visat att de behöver ytterligare stöd.

¹ COM(2020) 456 final. EU vid ett vägskäl – bygga upp och bygga nytt för nästa generation.

Tack vare dessa framsteg har vi en unik livskvalitet, och våra samhällen tillhör de mest jämställda i världen, även om ojämlikheter fortfarande kvarstår. Vår befolkning blir allt äldre och vi väljer i allmänhet att bo i mindre hushåll. Vi är mer aktiva, arbetar längre, lär oss mer och byter jobb oftare. Denna utveckling påverkar i hög grad vårt samhälle, vilket till viss del kan ha inverkat på hur viruset fick fäste och spreds i vissa länder, oavsett om det handlar om en åldrande befolkning, hushållens sammansättning eller befolkningstäthet.

Dessa frågor kan ofta hanteras bäst på lokal och regional nivå. Detta avspeglar det faktum att de demografiska förändringarna ofta varierar betydligt mellan olika delar av samma land. En del regioner står inför en dubbel utmaning med låg inkomst och snabb befolkningsminskning. Eftersom 31 miljoner människor bor i sådana regioner, främst landsbygdsområden, är det mycket som står på spel. **EU kommer att sträva efter att förbättra levnadsstandarden och minska skillnaderna.** Det handlar om att säkerställa att människors behov tillgodoses och att det finns framtidsutsikter och arbetstillfällen där de bor. Det handlar om tillgång till hälso- och sjukvård, barnomsorg och utbildning och andra grundläggande lokala tjänster, t.ex. postkontor, bibliotek och färdmedel.

Demografiska förändringar är inget nytt, men skillnaderna i våra liv blir tydligare. När EU nu inleder sin återhämtning blir det ännu viktigare att vi beaktar dessa förändringar. Att upprätthålla fokus på den gröna och den digitala omställningen kommer att bidra till att vi hittar de innovativa och hållbara lösningar som behövs för att hantera konsekvenserna av de demografiska förändringarna.

De demografiska förändringarna påverkar också EU:s ställning i världen. Eftersom EU:s andel av världsbefolkningen fortsätter att minska är det viktigare än någonsin att EU talar och agerar på ett enat sätt och utnyttjar hela sin gemensamma styrka och mångfald. Detta bör också ses mot bakgrund av de omfattande demografiska förändringarna i vårt grannskap och omvärlden i stort, vilka kommer att påverka EU direkt.

I denna rapport redogörs för de demografiska förändringarnas drivkrafter och konsekvenser i hela EU². Den kommer att göra det lättare att se hur de värst drabbade människorna, regionerna och samhällena bäst kan stödjas så att de kan anpassa sig till föränderliga förhållanden – genom krisen och återhämtningen och därefter. Kommissionens arbete inom detta område syftar till att förbättra vår kunskap och framförhållning för att säkerställa att vi kan stödja dem som behöver det – både i dag och i framtiden. Det handlar inte nödvändigtvis om att vända eller bromsa utvecklingen, utan om att vi behöver utrusta oss med de rätta verktygen för att ta fram nya lösningar och stödja människor genom förändringen.

Detta handlar ytterst om att **se till att ingen region eller människa glöms bort** – en känsla som till slut kan leda till att de förlorar tron på vår demokrati. Det är skälet till att kommissionen för första gången har en vice ordförande med ansvar för demokrati och demografi, och att denna fråga även kommer att finnas på dagordningen för konferensen om EU:s framtid, där invånarna kommer att spela en huvudroll för att bygga upp en mer hållbar, resilient och rättvis union. Många av befogenheterna på dessa områden tillhör medlemsstaterna, men kommissionen är redo att visa vägen genom att identifiera problem och stödja åtgärder på nationell, regional och lokal nivå.

² – Denna rapport kompletteras med ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar (SWD(2020) 109 final), som innehåller ytterligare diagram, kartor och tabeller.

2. DE DEMOGRAFISKA FÖRÄNDRINGARNAS DRIVKRAFTER I EU³

Vi européer lever längre än någonsin och vår befolkning åldras för varje år. Fler av oss väljer att bo, arbeta eller studera i ett annat EU-land och migrationen till eller från EU fortsätter att växa. Allt fler av oss bor nu också i mindre hushåll och vi har färre barn än tidigare. Drivkrafterna bakom de demografiska förändringarna varierar i EU, ofta betydligt mellan olika regioner i samma land⁴.

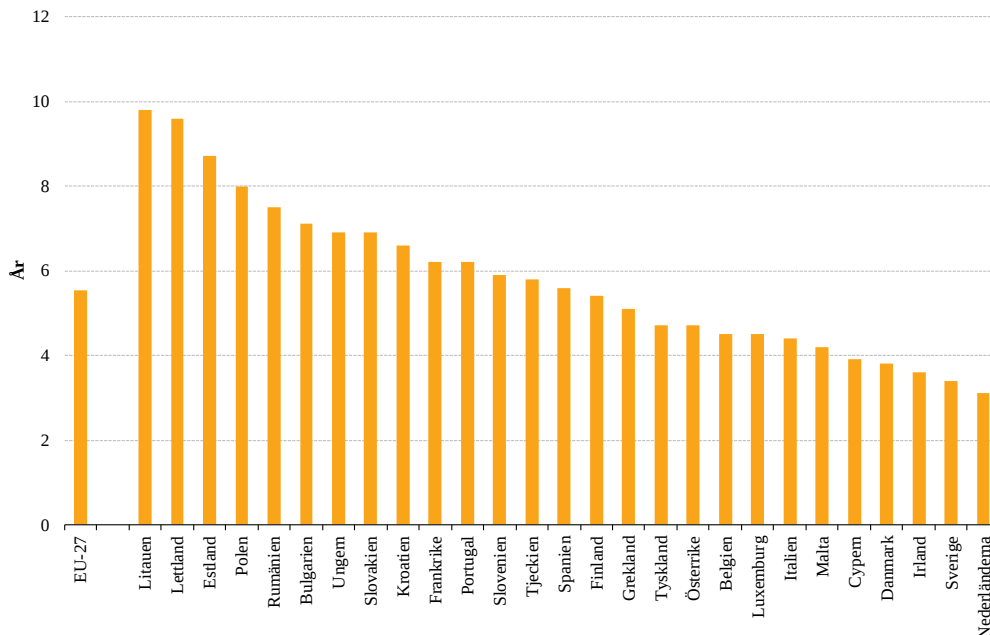
2.1 ÖKAD FÖRVÄNTAD LIVSLÄNGD

Européer lever längre, i genomsnitt längre med god hälsa. Den förväntade livslängden vid födseln har ökat med omkring tio år både för män och för kvinnor under de senaste fem årtiondena⁵. Pandemin har blottlagt den åldrande befolknings sårbarhet, men det anses inte sannolikt att den har förändrat denna generellt positiva utveckling av den förväntade livslängden.

År 2070 förutses den förväntade livslängden vid födseln⁶ nå 86,1 år för män, en ökning från 78,2 år 2018. För kvinnor uppskattas den till 90,3 – en ökning från 83,7 år. Var du bor har en stor inverkan på din förväntade livslängd. Den nationella förväntade livslängden vid födseln varierar från 83,5 år i Spanien till 75 år i Bulgarien.

Det finns skillnader mellan kvinnor och män som bor i olika delar av EU. För EU-27 är den förväntade livslängden vid födseln för kvinnor 5,5 år högre än för män, men det ser inte likadant ut överallt. I Lettland och Litauen är skillnaden mer än nio år, medan den är mindre än fyra år i Danmark, Irland, Cypern, Nederländerna och Sverige.

Skillnad i förväntad livslängd vid födseln mellan kvinnor och män, 2018



³ Med EU och Europa avses i denna rapport de 27 EU-medlemsstaterna (EU-27) om inget annat anges.

⁴ De statistiska uppgifter från Eurostat som används i denna rapport baseras på siffror som hämtats från Eurostats databas i maj 2020.

⁵ För mer information se Eurostats *Statistics Explained* om statistik över dödlighet och förväntad livslängd:

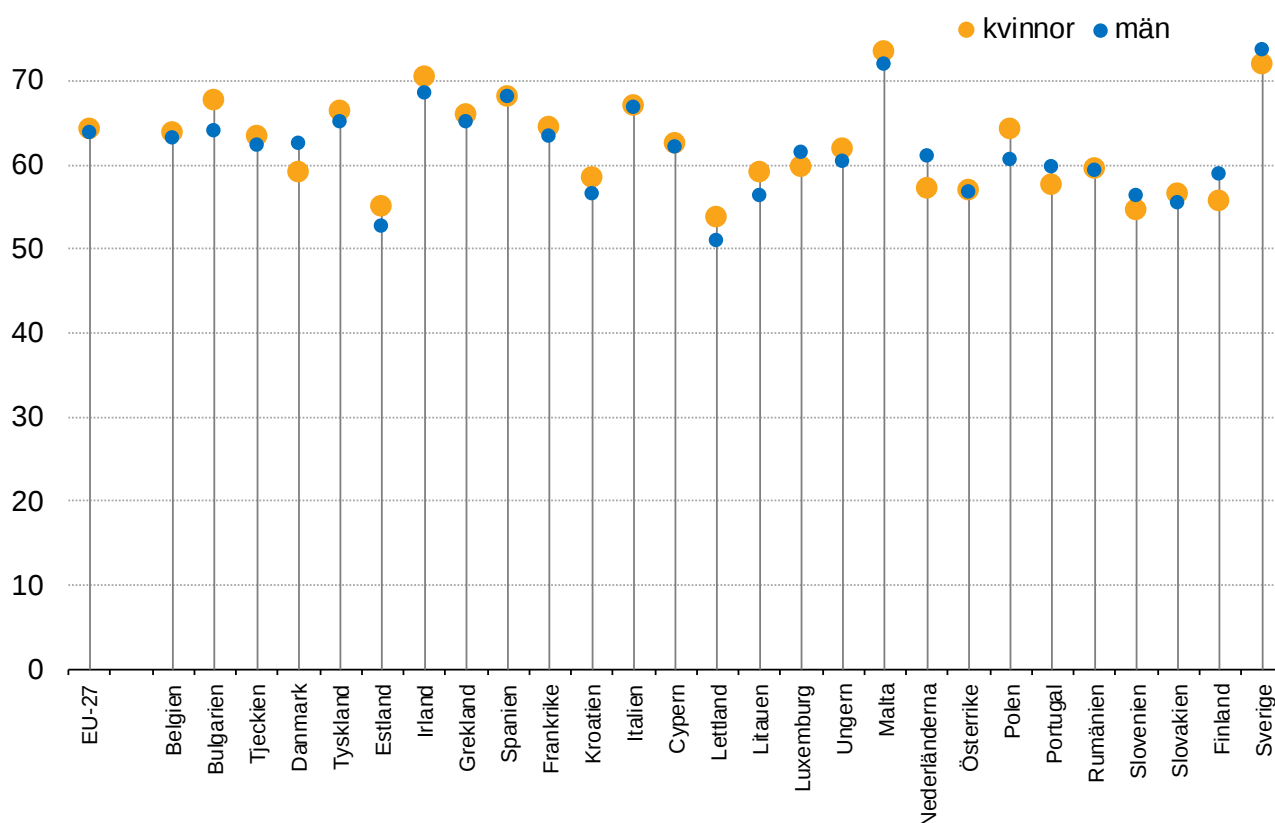
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Mortality_and_life_expectancy_statistics

⁶ Befolkningsberäkningar är hypotetiska scenarier för en tänkbar utveckling baserade på observerade uppgifter för att förstå befolkningsdynamiken. Det är viktigt att påpeka att beräkningar inte ska tolkas som prognoser. För mer information, se Eurostats befolkningsberäkningar: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-projections-data>

Källa: Eurostat.

Vi lever en stor del av våra liv i god hälsa. Antalet rapporterade *friska levnadsår*⁷ varierar efter kön och land. För hela EU uppgick år 2018 antalet förväntade friska levnadsår vid födseln till 64,2 år för kvinnor och till 63,7 för män⁸. Även här varierar detta betydligt beroende på var du bor. Exempelvis har en man som bor i Sverige i genomsnitt mer än 73 friska levnadsår, jämfört med 51 år för en man i Lettland. Nästan hälften av de äldre har en funktionsnedsättning⁹. Denna andel ökar när människor hamnar i de äldre åldersgrupperna. De lider oftare av nedsatt rörlighet och deras livskvalitet beror på hur inkluderande och tillgängliga våra samhällen och vår miljö är.

Förväntade friska levnadsår vid födseln, 2018



Källa: Eurostat.

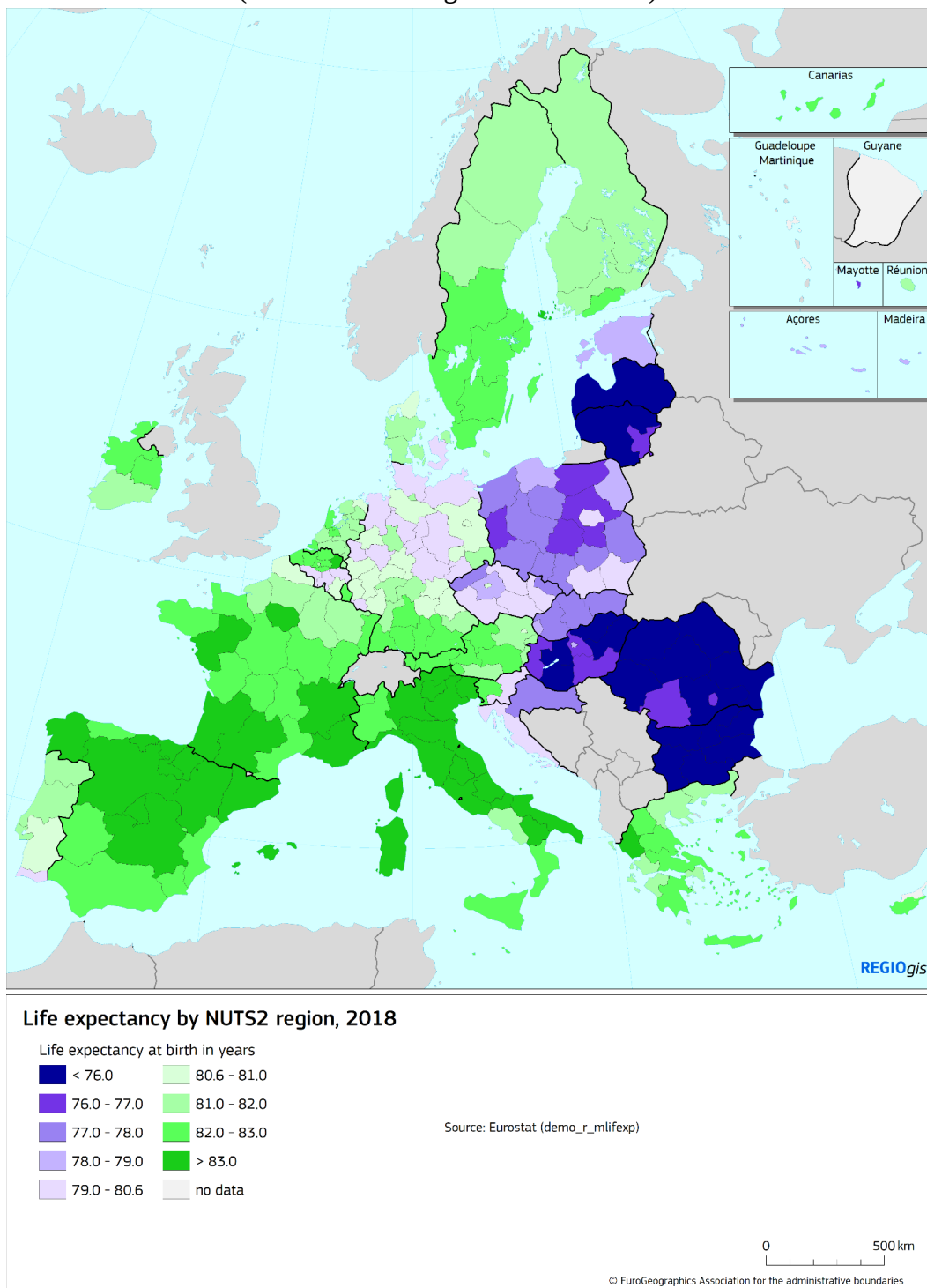
⁷ För mer information om begrepp och data, se <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/1101.pdf>

⁸ För mer information, se *State of Health in the EU, Health at a glance: Europe 2018*, OECD/EU (2018) –

https://ec.europa.eu/health/state/glance_en

⁹ Under 2018 ansåg 49 % av personer fr.o.m. 65 års ålder att de hade en funktionsnedsättning eller bestående aktivitetsbegränsning. Källa: Eurostat online table hlth_silc_06).

Förväntad livslängd vid födseln per region¹⁰, 2018
(Förväntad livslängd vid födseln i år)



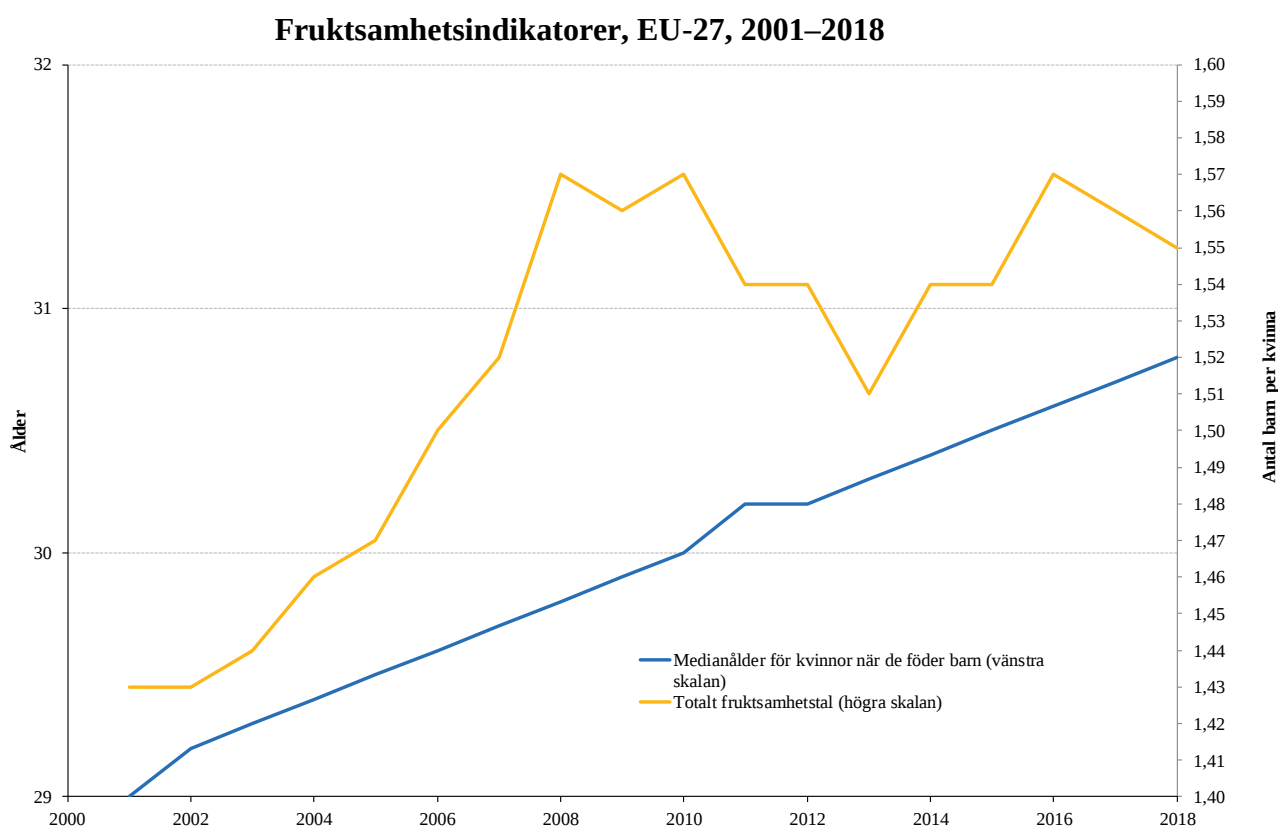
¹⁰ Tre typer av regioner används i den gemensamma nomenklaturen för statistiska territoriella enheter (Nuts). Denna karta visar Nuts-2 regioner. Den genomsnittliga Nuts-2-regionen i ett land har en befolkning på mellan 800 000 och 3 miljoner personer.

2.2 FÄRRE FÖDSLAR

Det genomsnittliga antalet barnafödslar per kvinna i EU har minskat från 1960-talet till mitten av 1990-talet¹¹. Födelsetalen ökade något på 2000-talet, och stabiliserade sig i stort sett under nästa årtionde.

År 2018 var siffran 1,55 barn per kvinna. Denna siffra är lägre än värdet 2,1, som anses vara den nivå som krävs för att hålla befolkningsstorleken konstant i avsaknad av migration. Nästan ingen EU-region har ett födelsetal som ligger på den nivån¹². I några regioner är födelsetalet så lågt som 1,25. Så är exempelvis fallet i den nordvästra delen av Iberiska halvön, sydöstra Italien och Sardinien och i vissa delar av Grekland.

Kvinnor föder också i genomsnitt barn senare i livet. Mellan 2001 och 2018 ökade medianåldern för kvinnor när de föder barn i EU från 29,0 till 30,8.



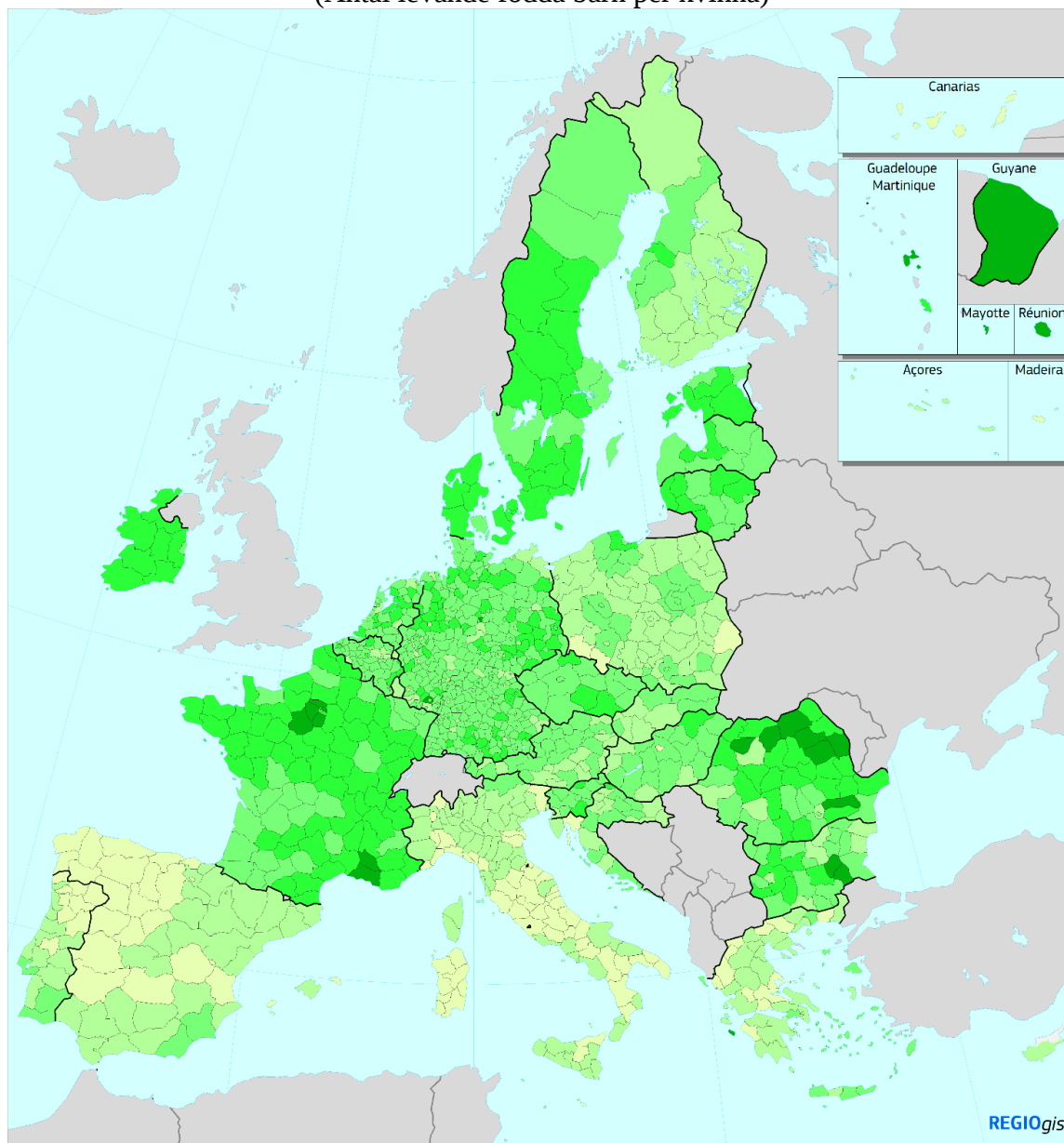
Källa: Eurostat.

¹¹ För mer information, se Eurostats *Statistics Explained* om statistik över fruktsamhet:

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility_statistics

¹² Av de 1 169 Nuts-3-regionerna har endast fyra ett fruktsamhetstal över 2,1: Mayotte (4,6), Guyana (3,8), La Réunion (2,4) och Melilla (2,3).

Totalt fruktsamhetstal per region¹³, 2018
(Antal levande födda barn per kvinna)



Total Fertility Rate by NUTS3 region, 2018

Number of live births per woman

- < 1.25
- 1.25 - 1.50
- 1.50 - 1.75
- 1.75 - 2.00
- >= 2.00

Source: Eurostat (demo_r_find3)

0 500 km

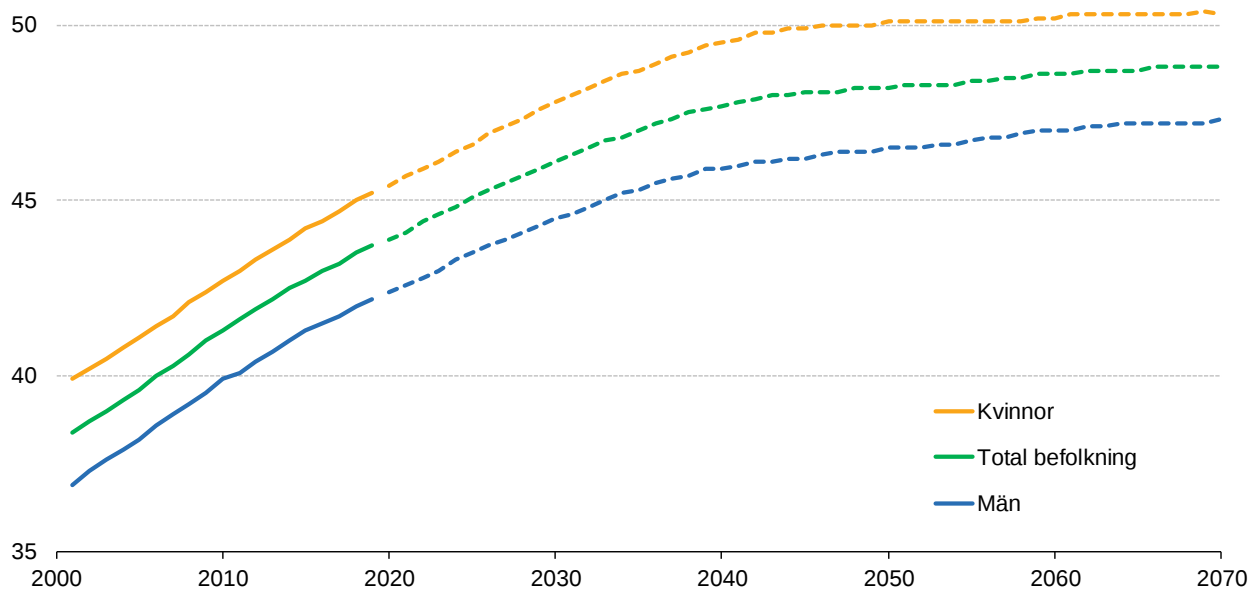
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

¹³ Denna karta visar Nuts-3-regioner. Den genomsnittliga Nuts-3-regionen i ett land har en befolkning på mellan 150 000 och 800 000 personer.

2.3 EN ÄLDRADE BEFOLKNING

EU:s befolkning åldras. Medianåldern ¹⁴ för befolkningen i EU-27 har ökat under många år och väntas öka i en liknande takt under ytterligare två årtionden. Medianåldern kan nå 49 år 2070 – vilket är ungefär fem år mer än i dag.

Befolkningens medianålder i EU-27, 2001–2070



Källa: Eurostat.

Allteftersom vår medianålder ökar, ökar också antalet och andelen människor i de äldre åldersgrupperna. År 2070 väntas 30 % av EU:s invånare vara 65 år eller äldre, vilket är en ökning från ca 20 % i dag. Från 2019 till 2070 väntas andelen 80-åringar eller äldre att mer än fördubblas, till 13 %¹⁵.

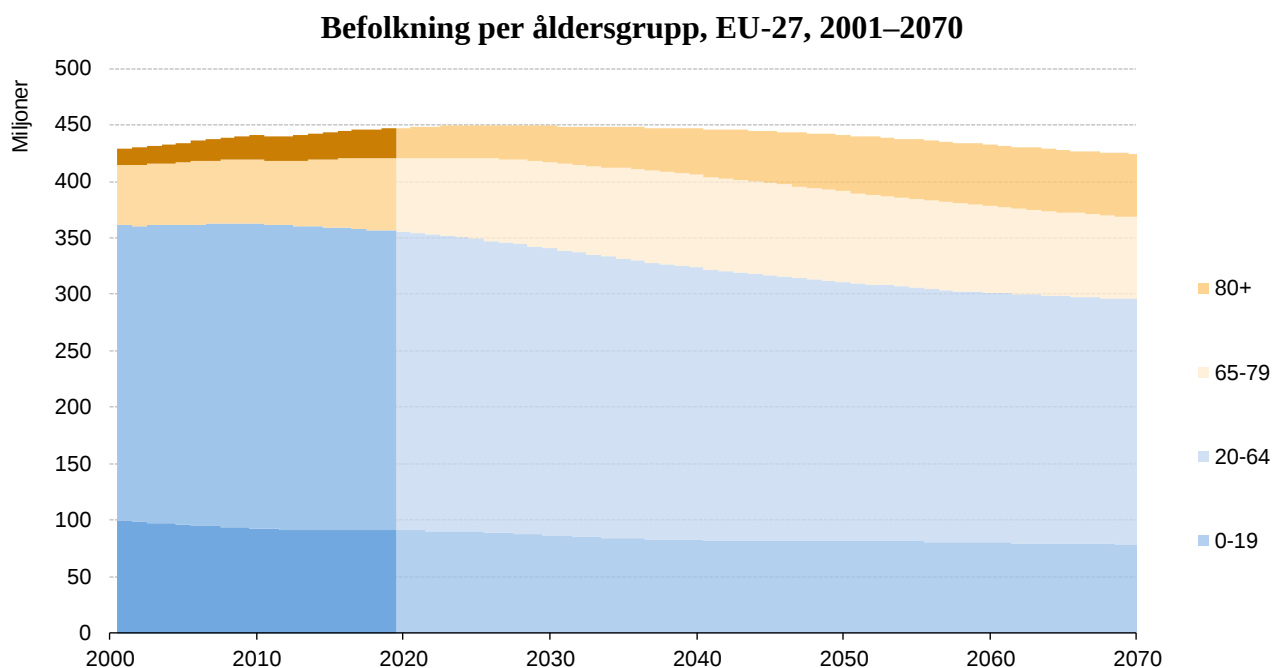
Samtidigt väntas andelen av befolkningen i arbetsför ålder (20–64 år)¹⁶ minska. År 2019 uppgick den till 59 % av hela befolkningen. År 2070 väntas den ha minskat till 51 %. Samma år väntas antalet barn och ungdomar (i åldersgruppen 0–19 år) minska med 12,6 miljoner.

¹⁴ Medianåldern är ett brett mått på hur gammal en befolkning är: hälften av befolkningen är äldre än medianåldern och den andra hälften är yngre.

¹⁵ För mer information, se Eurostats *Statistics Explained* om befolkningsstrukturer och åldrande:

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing

¹⁶ Befolkningen i arbetsför ålder definieras i allmänhet som personer i åldersgruppen 20–64 år. När befolkningen blir äldre och fler 65-åringar eller äldre fortsätter att förvärvsarbeta kan denna definition komma att ändras.



Källa: Eurostat.

2.4 MINDRE HUSHÅLL

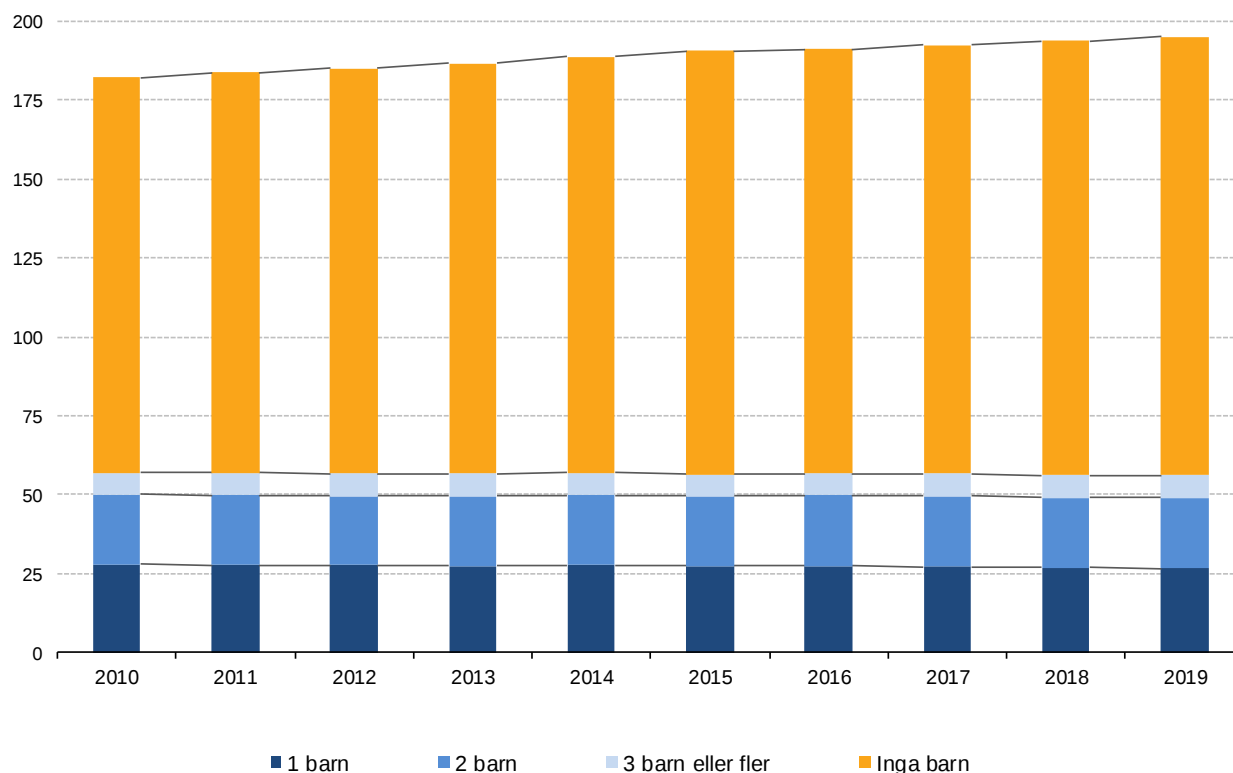
Antalet hushåll i EU ökar, men hushållens genomsnittliga storlek minskar. År 2019 fanns det 195 miljoner hushåll i EU, en ökning på 13 miljoner sedan 2010. Hushållen blir i genomsnitt mindre. År 2010 bestod det genomsnittliga hushållet av 2,4 personer. Under det senaste årtiondet har denna siffra långsamt sjunkit och 2019 hade den minskat till 2,3.

Omkring en tredje del av alla hushåll är enpersonshushåll – en ökning med 19 % sedan 2010. Den allmänna trenden går mot hushåll med par utan barn, personer som lever ensamma och ensamstående föräldrar. I de flesta hushåll finns inga barn, och hushållen med en ensamstående förälder har ökat med 13 % sedan 2010. Sådana mönster kan också vara av betydelse i samband med pandemin, där vissa hushållsstrukturer kan ha påverkat virusspridningen.

När EU:s befolkning åldras **kommer allt fler 65-åringar och äldre att bo ensamma**¹⁷. Detta gäller särskilt kvinnor. År 2019 uppgick andelen äldre ensamboende kvinnor till 40 %, en mer än dubbelt så hög andel än andelen för män.

¹⁷ Ageing Europe: Looking at the lives of older people in the EU, Europeiska kommissionen (2019).

Hushåll med barn, EU-27, 2010–2019 (miljoner)



Källa: Eurostat.

2.5 ETT RÖRLIGARE EUROPA

Människors rörlighet inom och utanför EU:s gränser är en viktig drivkraft för de demografiska förändringarna.

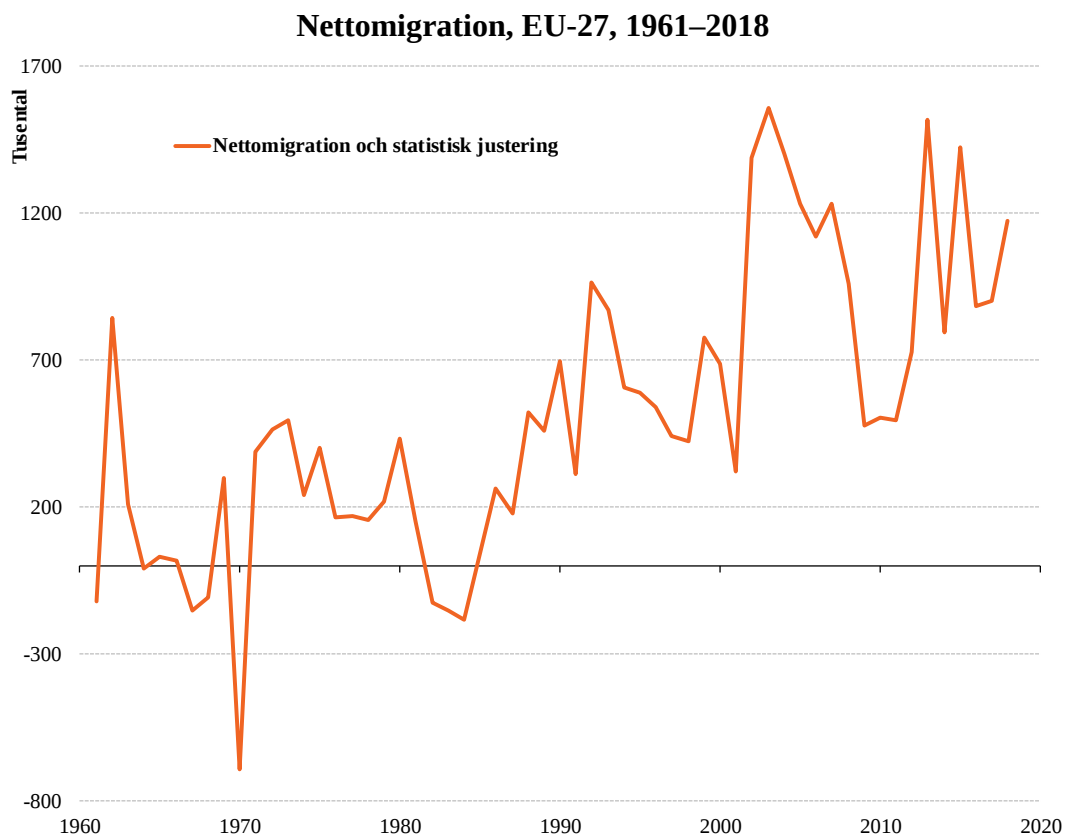
En del människor korsar EU:s yttre gränser och flyttar in eller ut från EU. År 2018 invandrade 2,4 miljoner personer till EU-27, medan 1,1 miljoner personer utvandrade till ett land utanför EU¹⁸. Tack vare den fria rörligheten för personer i EU **väljer många att flytta inom EU**. Denna rörlighet påverkar inte EU:s storlek eller åldersstruktur i sig – men har betydande verkningar på nationell, regional och lokal nivå. År 2018 flyttade 1,4 miljoner personer till en annan medlemsstat. Även tredjelandsmedborgare som lever i EU räknas med i denna grupp.

Den 1 januari 2019 fanns det 21,8 miljoner tredjelandsmedborgare bland befolkningen i EU-27, vilket motsvarar 4,9 % av befolkningen. Samtidigt bodde 13,3 miljoner EU-medborgare i ett annat EU-land.

¹⁸ Förutom tredjelandsmedborgare inbegriper dessa siffror även EU-medborgare som flyttar tillbaka till eller flyttar ut från EU. För mer information, se Eurostats *Statistics Explained* om migrationsstatistik: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics

Den årliga omfattningen av dessa flöden kan variera, men den långsiktiga utvecklingen är **relativt stabil**. Under de senaste 35 åren har Europa varit en kontinent med nettoinvandring. Sedan mitten av 1980-talet har fler människor flyttat till EU än därifrån varje år, vilket ger en positiv nettomigration.

Det återstår att se hur nödåtgärderna som har minskat människors rörlighet kommer att påverka rörlighetsmönstren och preferenserna på längre sikt. Detta inbegriper frågan om huruvida personer som har förlorat sitt arbete och sin försörjning på en plats söker möjligheter på andra håll.



Källa: Eurostat.

2.6 EN FÖRÄNDERLIG BEFOLKNINGSSTORLEK

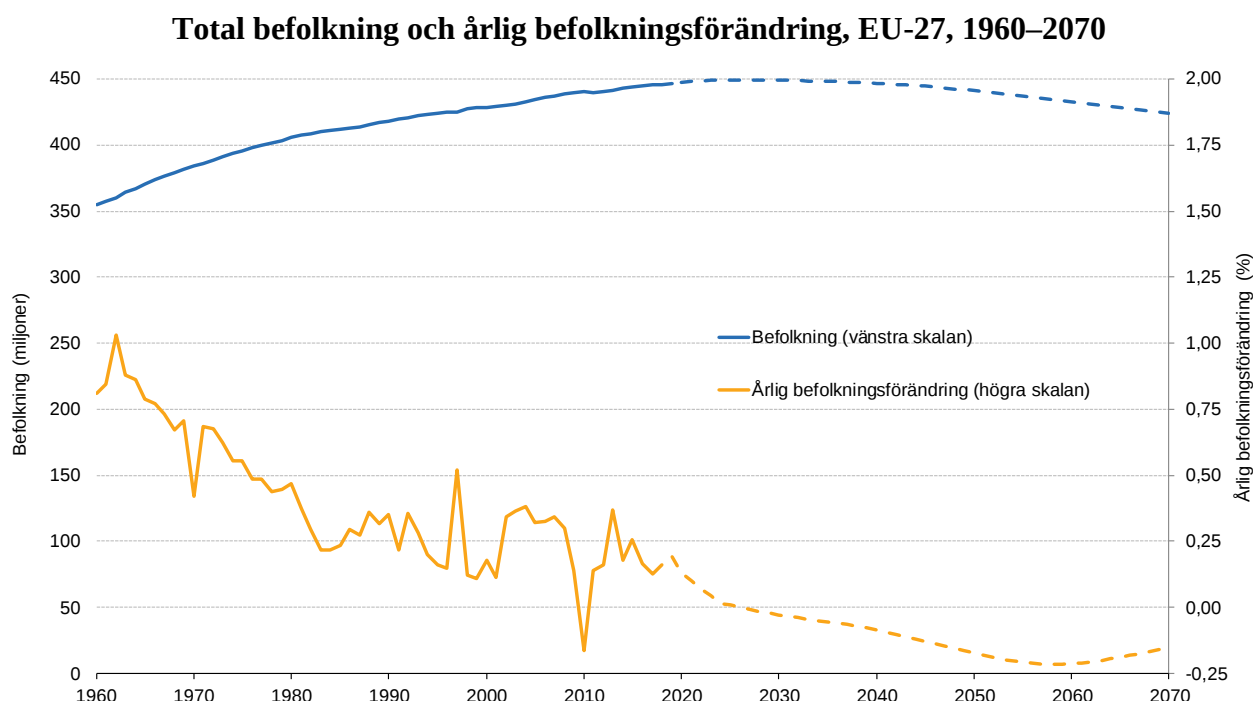
EU:s befolkning har ökat kontinuerligt över tiden. I EU-27 har den sammanlagda befolkningen ökat med en fjärdedel sedan 1960, upp till strax under 447 miljoner personer 2019. Det finns dock skillnader mellan länderna. Befolkningen i Belgien, Irland, Cypern, Luxemburg, Malta och Sverige har ökat relativt stadigt, medan befolkningen i Bulgarien, Kroatien, Lettland, Litauen och Rumänien har minskat efter 1990¹⁹.

¹⁹ För mer information, se Eurostats *Statistics Explained* om statistik över befolkning och befolkningsförändringar: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_and_population_change_statistics

Den övergripande tendensen till befolkningsökning kommer att fortsätta – men inte länge till. Sedan 2012 har antalet dödsfall i EU-27 varit högre än antalet födselar. Detta innebär att EU:s befolkning redan skulle ha börjat minska utan en positiv nettomigration.

Beräkningarna²⁰ visar att EU:s totala befolkning kommer att förbli förhållandevis stabil under de närmaste tjugo åren, och därefter börja minska. **Enligt beräkningarna kommer befolkningen att nå en topp på omkring 449 miljoner människor före 2025 för att därefter gradvis minska efter 2030 ned till 424 miljoner 2070 – en minskning med 5 % på 50 år.**

I vissa medlemsstater beräknas befolkningen minska under hela perioden fram till 2070, nämligen i Bulgarien, Grekland, Kroatien, Italien, Lettland, Litauen, Ungern, Polen och Rumänien. I andra medlemsstater beräknas befolkningen öka fram till 2070, vilket är fallet för Danmark, Irland, Cypern, Luxemburg, Malta och Sverige. I andra förväntas en initial ökning och därefter en minskning, vilket är fallet för Belgien, Tjeckien, Estland, Spanien, Frankrike, Tyskland, Nederländerna, Österrike, Portugal, Slovenien, Slovakien och Finland.



Källa: Eurostat.

²⁰ I april 2020 offentliggjorde Eurostat befolkningsberäkningar baserade på uppgifter för 2019. Vid den tidpunkt då dessa uppgifter togs fram var effekterna av covid-19-pandemin inte kända, och dessa effekter har inte inbegripits. För mer information, se Eurostats artikel *Statistics Explained* om befolkningsberäkningar: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-projections-data>

3. DE DEMOGRAFISKA FÖRÄNDRINGARNAS KONSEKVENSER FÖR VÅR SOCIALA MARKNADSEKONOMI

Konsekvenserna av demografiska förändringarna i EU är märkbara i våra ekonomier och samhällen. Detta har blivit uppenbart under de senaste månaderna, då stora delar av ekonomin stannade av och nödvändiga åtgärder för social distansering påverkade vår vardag. Detta påverkar i sin tur framtiden för våra välfärdssystem och hälso- och sjukvårdssystem, budgetar, bostäder och infrastrukturbehov. Våra städer och tätorter kan komma att bli mer tätbefolkade och landsbygdsområdena kommer att ställas inför sina egna utmaningar. Våra karriärer kommer att fortsätta att förändras och vi måste hitta lösningar för att säkerställa att EU förblir konkurrenskraftigt trots att befolkningen i arbetsför ålder minskar.

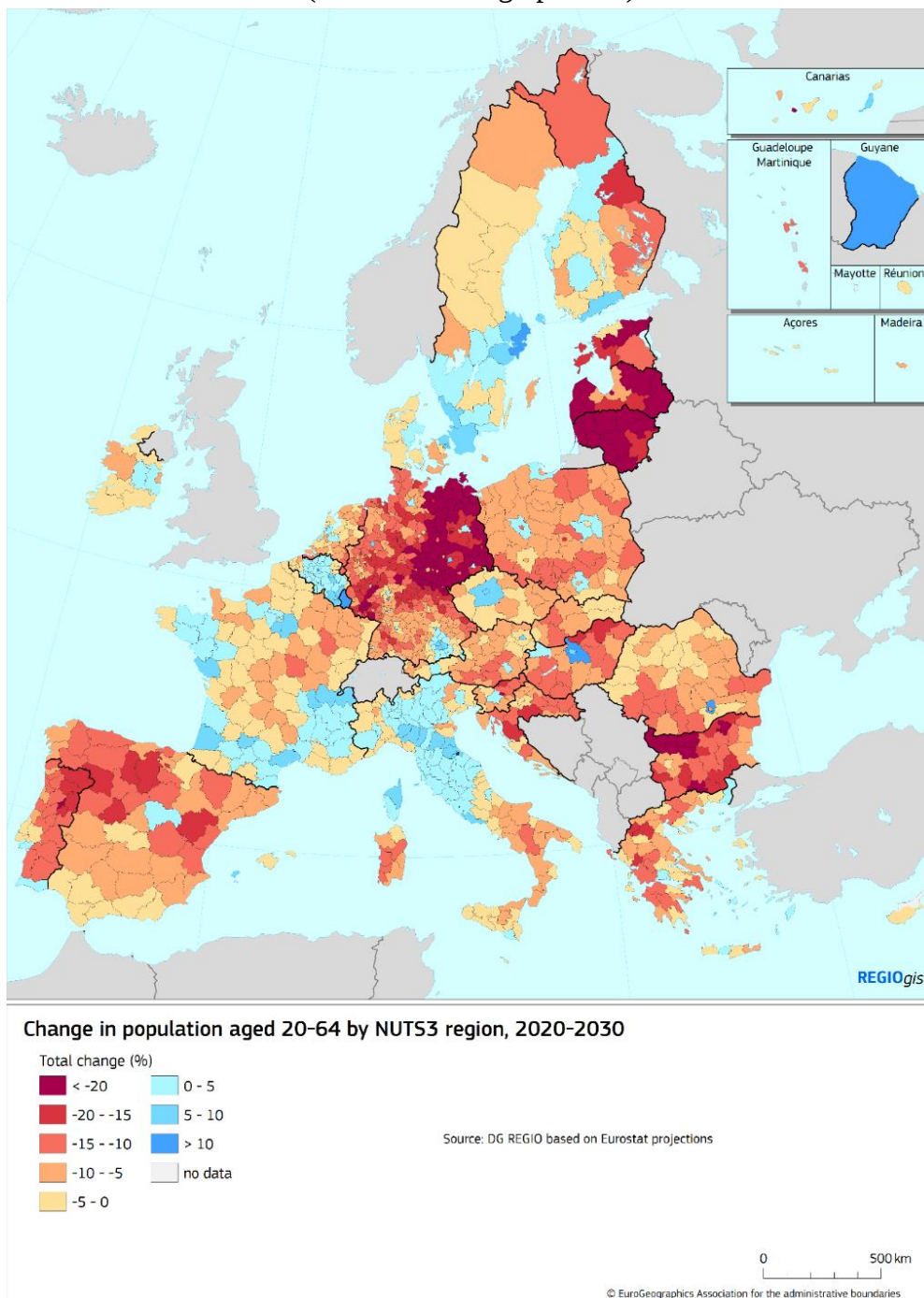
Ländernas ekonomiska och demografiska struktur kommer att spela in i deras förmåga att återhämta sig och hur snabbt det går. Det kommer att finnas andra områden där de långsiktiga demografiska förändringarna och återhämtningen går hand i hand. Det handlar om allt från behovet av att göra våra system för hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg mer motståndskraftiga till att se till att våra stads- och landsbygdsområden kan hantera befolkningstäthet eller brist på tjänster.

Genom kommissionens facilitet för återhämtning och resiliens kommer omfattande ekonomiskt stöd att ges för att göra medlemsstaternas ekonomier mer motståndskraftiga och bättre rustade för framtiden, särskilt för demografiska förändringar. Investeringsprioriteringarna kommer att ligga i linje med de utmaningar som tas upp i de landsspecifika rekommendationerna inom den europeiska planeringsterminen.

3.1 MÄNNISKOR, ARBETE OCH KOMPETENS

Den åldrande befolkningens konsekvenser för arbetsmarknaden blir mer uppenbara. Befolkningen i arbetsför ålder i EU-27 har minskat under ett årtionde och beräknas sjunka till 18 % år 2070. Situationen skiljer sig betydligt åt mellan olika medlemsstater och regioner.

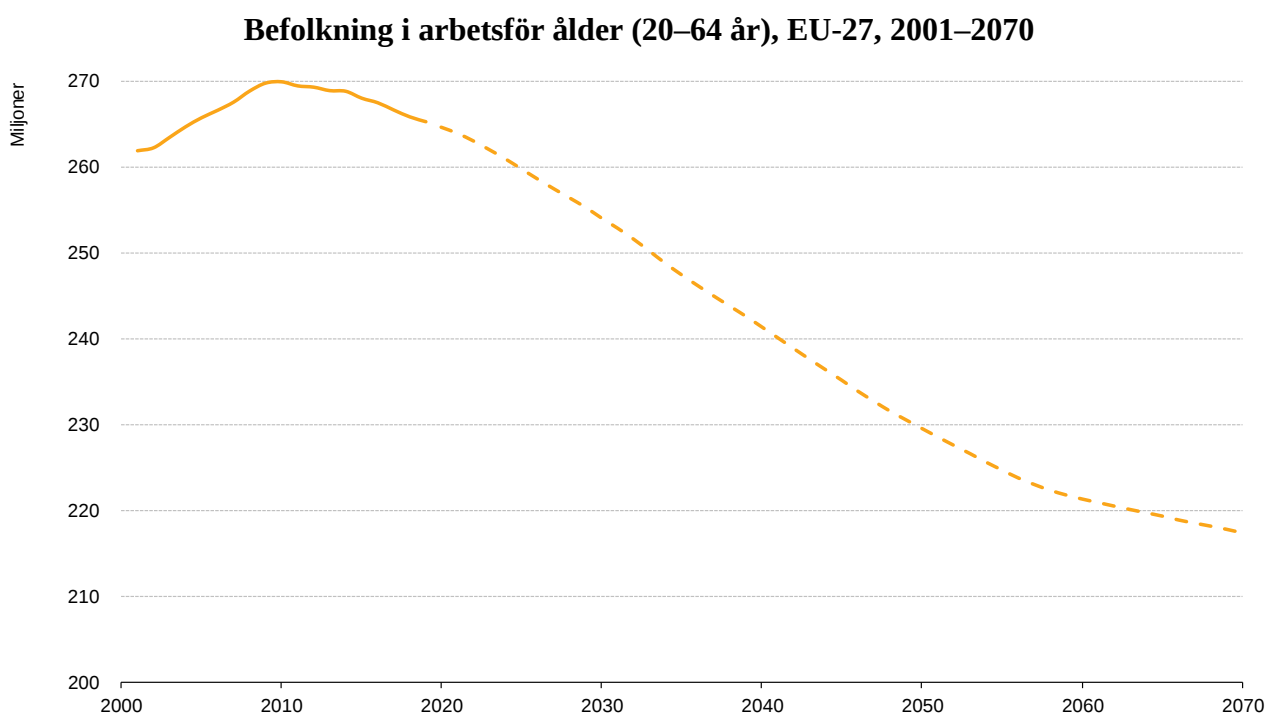
Förändringar av befolkningen i åldersgruppen 20–64 år per region²¹, 2020–2030 (Total förändring i procent)



²¹ Denna karta visar Nuts-3-regioner. Den genomsnittliga Nuts-3-regionen i ett land har en befolkning på mellan 150 000 och 800 000 personer. Uppgifterna är hämtade från Eurostats regionala beräkningar (Europop 2013).

Enligt de ekonomiska prognoserna från 2018 uppskattas **antalet sysselsatta att nå en topp kring 2020**, följt av en stadig minskning under nästkommande årtionden²². Det är för tidigt att säga om den nuvarande krisen kommer att ändra de långsiktiga beräkningarna, men enligt de första prognoserna efter att utbrottet tog sin början²³ beräknas en betydligt minskad sysselsättning. Beroende på hur viruset sprider sig kan detta leda till att ännu färre personer förvärvsarbetar samtidigt. Att bekämpa arbetslösheten, särskilt ungdomsarbetslösheten, och att locka fler människor till arbetsmarknaderna kommer därför att vara en ännu mer brådskande utmaning.

Det står också klart att konsekvenserna av en mindre befolkning i arbetsför ålder kommer att bli mer kännbara och visa sig snabbare om inte fler människor som för närvarande är underrepresenterade träder in eller ökar sitt deltagande på arbetsmarknaden.



Källa: Eurostat.

3.1.1 EN STÖRRE OCH MER INKLUDERANDE ARBETSMARKNAD

Den krympande andelen av befolkningen i arbetsför ålder visar på behovet av att EU och dess arbetsmarknad utnyttjar alla sina styrkor, förmågor och mångfald.

Att öka sysselsättningsgraden för kvinnor kommer att bli av avgörande betydelse. Sysselsättningsklyftan mellan kvinnor och män var 12 % år 2019. Detta blir ännu mer påtagligt med hänsyn till den stora skillnaden mellan kvinnor och män när det gäller deltidsarbete. Under 2019 arbetade omkring tre av tio kvinnor deltid, nästan fyra gånger så många som män. Sådana situationer kan ha blivit ännu mer kännbara under pandemin, när omsorgen om äldre, personer med

²² 2018 års åldranderapport: *Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016–2070)*, Institutional Paper 079, Europeiska kommissionen och kommittén för ekonomisk politik (2018).

²³ Kommissionens ekonomiska vårprognos 2020, 6.5.2020.

funktionsnedsättning eller barn måste ordnas privat, en uppgift som till stor del har fallit på kvinnor. Bristen på adekvata formella alternativ för personer med långvarigt behov av vård och omsorg, möjligheter till flexibelt arbete och incitament för den andra försörjaren i vissa medlemsstater har tydliggjort detta problem.

Kärnan i detta är utmaningen att göra det möjligt för människor att **förena yrkesliv och familjeliv**. Under 2019 var sysselsättningsgraden för kvinnor med barn under sex år nästan 14 procentenheter lägre än för kvinnor utan barn. Kvinnor har dessutom fortfarande lägre lön än män. Skillnaden är för närvarande 14,8 %. Kommissionen behandlar dessa frågor inom ramen för sitt jämställdhetsarbete och genom **EU:s nya jämställdhetsstrategi 2020–2025**²⁴.

Ytterligare framsteg med att få äldre arbetstagare i sysselsättning skulle också vara till hjälp. Under 2019 uppgick sysselsättningsgraden för äldre arbetstagare (åldersgruppen 55–64 år) till 59,1 % för EU-27, en ökning från 44,1 % år 2009. För att göra ytterligare framsteg krävs politiska åtgärder som gör det möjligt för människor att arbeta längre, hålla sig friskare och hålla sin kompetens aktuell, och erkänna ny kompetens och nya kvalifikationer. På medellång sikt kommer den åldrande befolkningen att kräva att fler arbetar längre. I den kommande **grönboken om åldrande** kommer kommissionen att gå närmare in på denna fråga, med fullt beaktande av de sårbarheter som har framkommit under pandemin.

Att investera i lågutbildade personers kvalifikationer kommer även fortsatt att vara en viktig fråga. Över 10 % av ungdomarna mellan 18 och 24 år lämnar skolan med låga eller inga kvalifikationer. Denna andel når över 20 % i de yttersta randområdena. Bland dessa har 45 % ett arbete. Arbetet med att förverkliga det europeiska området för utbildning fram till 2025, omstrukturera det europeiska området för forskning och stödja ungdomssysselsättning kommer att vara viktigt för att återställa balansen.

Att få in fler människor med olika bakgrund i sysselsättning skulle bidra till att ytterligare öka sysselsättningsgraden. Sysselsättningsgraden för personer födda utanför EU är 9,6 procentenheter lägre än för personer födda inom EU, och är särskilt låg bland kvinnor. Situationen för tredjelandsmedborgare ser ut på liknande sätt.

Att öppna arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning skulle bidra till ett mer rättvist samhälle och till att hantera effekten av de demografiska förändringarna. Sysselsättningsgraden för personer med funktionsnedsättning i EU är dock låg till följd av de många hinder som dessa personer möter, bland annat diskriminering, bristande tillgänglighet på arbetsplatsen och i boendet och bristande tillgång till utbildning av hög kvalitet. Sådana hinder kan ha sin grund i negativa uppfattningar och en orättvis motvilja mot att anställa personer med funktionsnedsättningar.

En större och mer inkluderande arbetsmarknad innebär att bekämpa alla former av diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder,

²⁴ En jämlikhetsunion: jämställdhetsstrategi för 2020–2025, antagen den 5 mars 2020 (COM(2020) 152 final).

ålder eller sexuell läggning. Aktörer inom den sociala ekonomin och företag kan spela en viktig roll för att främja en mer inkluderande arbetsmarknad till förmån för arbetstagarna och lokalsamhällena.

3.1.2 PRODUKTIVITET GENOM KOMPETENS OCH UTBILDNING

När antalet förvärvsarbetande börjar minska kommer ekonomisk motståndskraft och produktivitetstillväxt att vara viktigare än någonsin. Detta kommer också att vara viktigt för en hållbar återhämtning från krisen. Före utbrottet av coronaviruset visade kommissionens beräkningar att arbetsproduktiviteten i genomsnitt måste öka med 1,5 % per år om vi ska kunna stabilisera BNP-tillväxten vid 1,3 % per år fram till 2070²⁵. Produktivitetstillväxten har dock minskat och uppskattades ligga under 1 % innan krisen bröt ut.

Omställningen till en klimatneutral och digital ekonomi kan bidra till ökad produktivitet. Den dubbla omställningen kommer att kräva innovations- och teknikspridning, med en mer cirkulär och digital ekonomi som skapar nya affärsmodeller och arbetsformer. Pandemin och dess konsekvenser för människors liv och för ekonomin har visat hur viktig digitaliseringen är inom alla ekonomiska sektorer och på alla samhällsområden i EU. Det kommer även att krävas konkurrens och lika spelregler, i enlighet med det nyligen antagna meddelandet **En ny industristrategi för EU**²⁶.

Automatisering och ny, ren teknik kan bidra till att öka vår arbetsproduktivitet i framtiden. Omställningen måste vara rättvis för alla, vilket är mycket viktigt för de människor som måste få ny kompetens eller byta jobb. I denna anda har kommissionen föreslagit att Fonden för en rättvis omställning ska förstärkas för att minska de socioekonomiska effekterna av omställning, stödja omskolning, hjälpa små och medelstora företag att skapa nya ekonomiska möjligheter och investera i en övergång till ren energi.

EU behöver en högutbildad, välutbildad och anpassningsbar arbetskraft²⁷. Att göra livslångt lärande till verklighet för alla kommer att vara viktigare än någonsin. Inom de närmaste åren kommer miljontals européer att behöva utveckla sin kompetens eller omskola sig. Vi måste också bli bättre på att locka till oss kompetens och talang från utlandet för att tillgodose arbetsmarknadens behov.

När den dubbla omställningen får upp hastigheten måste EU säkerställa att kompetensnivån hänger med, inklusive grön och digital kompetens. Före krisen fanns det omkring 1 miljon lediga platser i EU för digitala experter samtidigt som 70 % av företagen uppgav att de väntade med sina investeringar eftersom de inte kunde hitta personer med rätt kompetens. Detta beror på att 29 % av EU:s befolkning hade låg digital kompetens 2019, medan 15 % inte hade någon kompetens alls. Krisen har verkligen visat hur viktigt det är att alla – barn, studenter, lärare, utbildare med flera – har den digitala kompetens som behövs för att kunna kommunicera och arbeta. Det har också framkommit att många fortfarande inte har tillgång till de nödvändiga verktygen. Kommissionen

²⁵ 2018 års åldrande rapport: *Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016–2070)*, Institutional Paper 079, Europeiska kommissionen och kommittén för ekonomisk politik (2018).

²⁶ *En ny industristrategi för EU*, antaget den 10 mars 2020 (COM(2020) 102 final).

²⁷ Se t.ex. Canton, E., Thum-Thysen, A., Voigt, P. (2018), "Economists' musings on human capital investment: How efficient is public spending on education in EU Member States?" European Economy Discussion Paper 81: https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/economists-musings-human-capital-investment-how-efficient-public-spending-education-eu-member-states_en

kommer att lägga fram en **handlingsplan för digital utbildning** med konkreta åtgärder för att hantera dessa utmaningar.

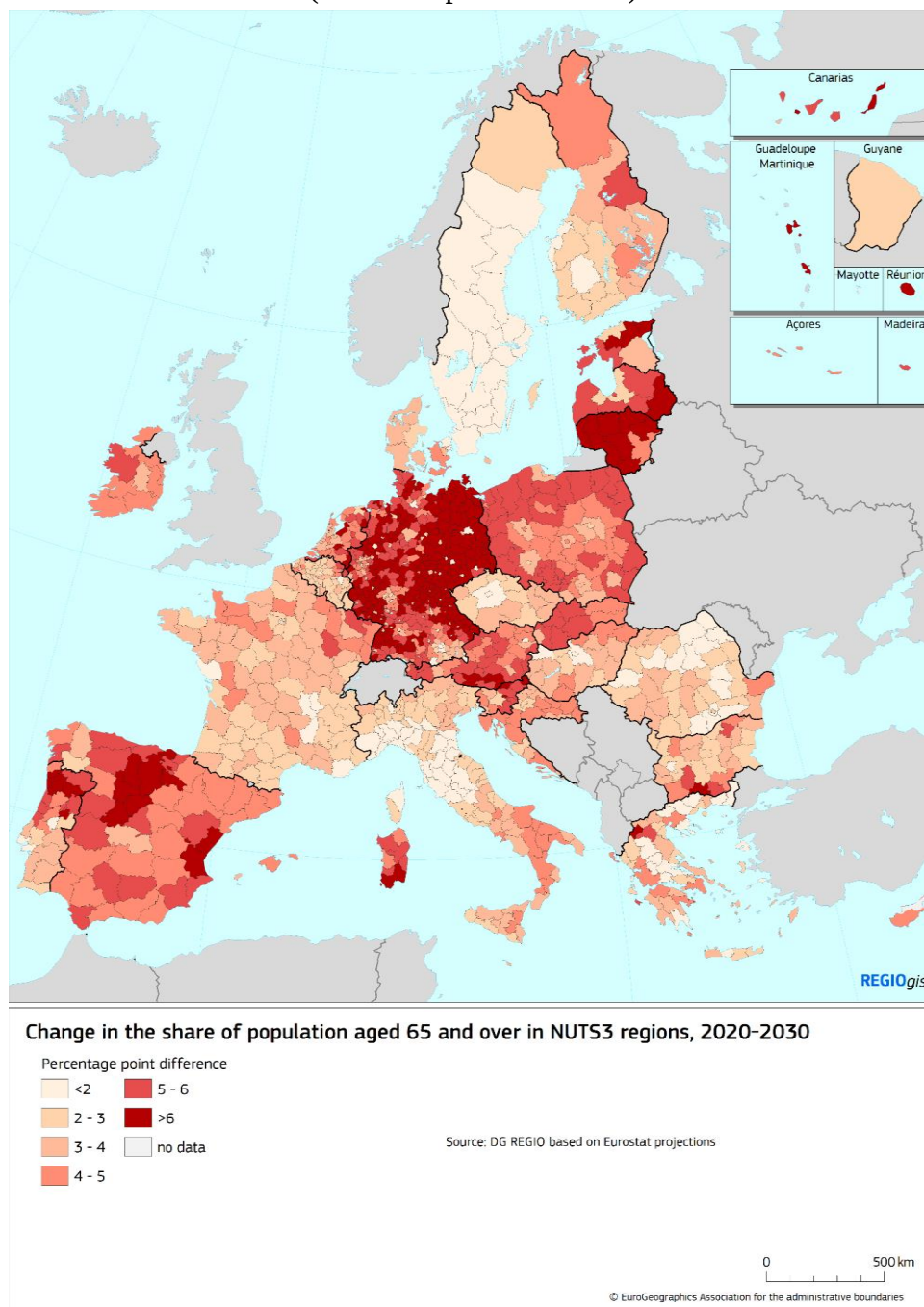
Lösningen är att investera i människor och deras kompetens och att förbättra tillgången till utbildning. Detta kommer att kräva gemensamma åtgärder av näringslivet, medlemsstaterna, arbetsmarknadens parter och andra berörda aktörer för att bidra till kompetensutveckling och omskolning och frigöra offentliga och privata investeringar i arbetskraften. Uppdateringen av **kompetensagendan** och rekommendationen om yrkesutbildning kommer att vara viktiga steg för att uppnå det här målet.

3.2 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD OCH LÅNGVARIG VÅRD OCH OMSORG

EU:s hälso- och sjukvård och system för långvarig vård och omsorg har stått i frontlinjen under covid-19-pandemin²⁸. De har utsatts för stor press i kampen mot viruset och belastningen hade ökat redan tidigare, inte minst till följd av vårt åldrande samhälle. Detta rör särskilt de regioner där antalet personer äldre än 65 år väntas öka från nu och fram till 2030.

²⁸ <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea>

Förändringar av andelen av befolkningen i åldersgruppen 65 år och äldre per region²⁹, 2020-2030
(Skillnad i procentandelar)



Utbrottet av coronaviruset har visat hur sårbara äldre människor är för pandemier och andra sjukdomar, särskilt eftersom det är mer sannolikt att de har underliggande hälsoproblem. Det har också belyst behovet av starka offentliga hälso- och sjukvårdssystem och större kapacitet för intensivvårdsavdelningar.

²⁹ Denna karta visar Nuts-3-regioner. Den genomsnittliga Nuts-3-regionen i ett land har en befolkning på mellan 150 000 och 800 000 personer. Uppgifterna är hämtade från Eurostats regionala beräkningar (Europop 2013).

För mer resilienta hälso- och sjukvårdssystem krävs det kraftfulla investeringar och ekonomiskt stöd i proportion till dessa systems viktiga uppgift. Det är skälet till att kommissionen nyligen har föreslagit ett fristående program, EU för hälsa, för att hjälpa medlemsstaterna och EU att bygga upp kapaciteten och beredskapen³⁰. Programmet ska bidra till en långsiktig vision för välfungerande och resilienta hälso- och sjukvårdssystem, bland annat genom investeringar i sjukdomsprevention och sjukdomsövervakning och genom förbättrad tillgång till hälso- och sjukvård, diagnos och behandling för alla. Det kan också fungera som en utgångspunkt för diskussioner om vad mer vi kan göra tillsammans för att hantera kriser, och även mer generellt inom vårdsektorn.

Den ökande bördan av kroniska sjukdomar kommer också att bli en utmaning för EU:s hälso- och sjukvårdssystem. Kroniska sjukdomar står redan för uppskattningsvis 70–80 % av vårdkostnaderna³¹. För närvarande lider omkring 50 miljoner EU-medborgare av två eller flera kroniska tillstånd³², varav de flesta är äldre än 65 år. Som ett led i förstärka det förebyggande arbetet syftar **strategin från jord till bord**³³ till att ge EU:s invånare mer information och hjälpa dem att göra bättre kostval. Med tanke på de högre riskerna i samband med kroniska sjukdomar kommer arbetet med **EU:s plan mot cancer** att vara avgörande för vår hälsa och våra hälso- och sjukvårdssystem. Idrott och fysisk aktivitet kan också spela en viktig roll för att förebygga ohälsa och främja hälsan.

Efterfrågan på kvalificerad personal förväntas öka i takt med efterfrågan på hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg. Det finns redan tecken på brist på arbetskraft³⁴ inom vårdsektorn³⁵ och sektorn för långvarig vård och omsorg. OECD:s pågående arbete om personal inom långvarig vård och omsorg³⁶ visar hur viktigt det är att förbättra arbetsvillkoren inom sektorn och göra vårdyrket till ett mer attraktivt karriärval. Trots att antalet läkare och sjuksköterskor har ökat i nästan alla EU-länder under de senaste tio åren, råder det fortfarande brist på allmänläkare, särskilt i landsbygdsområden, avlägset belägna områden och de yttersta randområdena.

Den största utmaningen är att **tillgodose en ökande efterfrågan på tillräcklig och tillgänglig hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg till rimliga kostnader i enlighet med den europeiska pelaren för sociala rättigheter**. Att säkerställa ett gott hälsoskydd för människor³⁷ kräver rätt infrastruktur, t.ex. sjukhus, inrättningar för långvarig vård och omsorg och anpassade bostäder för äldre människor. Till skillnad från hälso- och sjukvård har inte alla medlemsstater socialt skydd för långvarig vård och omsorg. Formell långvarig vård och omsorg är dyr och det är ofta de vårdbehövande personerna eller deras familjer som får betala kostnaden. Eftersom EU:s befolkning åldras och hushållen blir mindre kommer detta sannolikt att bli ett fortsatt problem för många.

Den framväxande ”silverekonomin” kan skapa möjligheter för vårdsektorn och sektorn för långvarig vård och omsorg. Silverekonomin kan bli en drivkraft för innovation och tillhandahålla

³⁰ För mer information om EU för hälsa, se https://ec.europa.eu/health/funding/eu4health_en

³¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12983-2013-INIT/en/pdf>

³² *State of Health in the EU*, Landsprofiler hälsa 2019, Share-undersökning (2017).

³³ För mer information, se https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en

³⁴ Bristen på läkare och sjuksköterskor kan ha olika orsaker, bland annat löner och arbetsvillkor.

³⁵ *State of Health in the EU, Health at a glance: Europe 2018*, OECD/EU (2018), s. 178 och 180.

³⁶ För mer information, se <https://www.oecd.org/els/health-systems/who-cares-attracting-and-retaining-elderly-care-workers-92c0ef68-en.htm>

³⁷ Artikel 35 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter.

vårdtjänster av hög kvalitet på ett mer effektivt sätt. Digitaliseringen kan ge äldre möjligheter att oberoende övervaka sitt hälsotillstånd. Den digitala teknikens effekter på hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg kan bli en trippelvinst: förbättrad livskvalitet, ökad effektivitet inom hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg, marknadstillväxt och industriutveckling³⁸. Forskning och innovation kommer här att vara avgörande.

3.3 KONSEKVENSER FÖR DE OFFENTLIGA FINANSERNA

Ett äldre EU med en minskad arbetskraft kommer sannolikt att öka pressen på de offentliga finanserna – och det vid en tidpunkt då återhämtningsinsatserna kräver omfattande finansiering. Före krisen beräknades den sammanlagda kostnaden för den åldrande befolkningen³⁹ i EU att uppgå till 26,6 % av BNP år 2070.

EU kommer att ställas inför en stor utmaning när det gäller finansieringen av de åldersrelaterade utgifterna, på ett sätt som även är **rättvist mellan generationerna**. Detta beror på att förhållandet minskar snabbt mellan antalet personer som betalar skatt och socialförsäkringsavgifter och antalet personer som får pensioner och andra förmåner. Under 2019 gick det i genomsnitt 2,9 personer i arbetsför ålder på varje person över 65 år. År 2070 väntas detta förhållande minska till 1,7.

Merparten av de åldersrelaterade utgifterna går till hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg, men utgifterna för offentliga pensioner i förhållande till BNP förväntas också öka till 2040. Tack vare effekterna av de **omfattande reformerna av pensionssystemen i de flesta medlemsstater** förväntas pensionsutgifterna öka långsammare än BNP och återgå till ungefär samma andel av BNP som under 2016, även om de nyligen genomförda pensionsreformerna i några medlemsstater kommer att leda till högre beräknade pensionsutgifter. När lösningar på dessa problem utformas **måste beslutsfattarna väga in en hög grad av osäkerhet**. Hur de offentliga utgifterna kommer att utvecklas beror inte bara på befolkningsutvecklingen, utan även på andra faktorer som tekniska framsteg i fråga om diagnoser, behandlingar, läkemedel och medicintekniska produkter, eller ökad efterfrågan på hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg i offentlig regi⁴⁰. Allt detta ger upphov till ytterligare kostnader på medellång och lång sikt. Utan någon ändring av politiken kommer pressen på privata utgifter också att öka, eftersom personer som får långvarig vård och omsorg kan behöva täcka en större andel av de totala kostnaderna.

De flesta befintliga beräkningarna utgår från 65 år som övre gräns för personer i arbetsför ålder. I framtiden kommer dock fler att stanna kvar längre i arbetslivet. Om man höjer den gränsen ändras beräkningarna betydligt. Alla belegg visar dock på betydelsen av goda arbetsvillkor, starka offentliga hälso- och sjukvårdssystem, livslångt lärande och fortsatta investeringar i kompetens och utbildning.

Problemen med fattigdom bland äldre kommer sannolikt att öka i takt med de demografiska förändringarna. I dag har de flesta pensionärer en pensionsinkomst som gör att de kan upprätthålla

³⁸ ”Trippelvinsten” stöds av det europeiska innovationspartnerskapet för aktivt och hälsosamt åldrande. För mer information, se https://ec.europa.eu/eip/ageing/about-the-partnership_en

³⁹ I 2018 års åldrande rapport definieras den sammanlagda kostnaden för den åldrande befolkningen som offentliga utgifter för pensioner, hälso- och sjukvård, långvarig vård och omsorg, utbildning och arbetslöshetsförmåner.

⁴⁰ För en detaljerad analys av drivkrafterna bakom ökade utgifter för hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg, se *Joint Report on Healthcare and Long-Term Care Systems and Fiscal Sustainability*, Europeiska kommissionen och kommittén för ekonomisk politik (EPC), 2016.

sin levnadsstandard och som skyddar dem mot fattigdom när de blir äldre⁴¹. Detta betyder inte att fattigdomen bland äldre har utrotats bland personer över 64 års ålder. Under 2018 riskerade 15,5 % av alla 65-åringar och äldre i EU-27 att hamna i fattigdom⁴².

Kvinnor löper större risk att drabbas av fattigdom när de blir äldre. Detta beror på att de ofta har en lägre sysselsättningsgrad och gör fler avbrott i karriären, har lägre löner och oftare har deltidsarbeten⁴³ och tidsbegränsade anställningar⁴⁴. Kvinnors månadspensioner är omkring en tredjedel lägre än mäns, samtidigt som de har en längre förväntad livslängd.

Personer med funktionsnedsättning löper större risk att hamna i fattigdom och kan även ställas inför ytterligare risker. Personer med funktionsnedsättning i arbetsför ålder har ofta rätt till ytterligare förmåner och stöd. När de når pensionsåldern kanske de inte längre har rätt till dessa förmåner, vilket kan utgöra en ytterligare orsak till fattigdom eller socialt utanförskap.

Samtidigt skapar en äldre befolkning även nya möjligheter för våra ekonomier. Äldre konsumenter står för en stor del av ekonomin och konsumtionen i åldersgruppen över 50 år i EU motsvarade 3,7 biljoner euro 2015. Den förväntas stiga med omkring 5 % per år och motsvara 5,7 biljoner euro 2025. Kommissionens grönbok om åldrande kommer även att ta upp hur vi kan dra största möjliga nytta av dessa möjligheter.

3.4 DEN REGIONALA OCH LOKALA DIMENSIONEN⁴⁵

De demografiska förändringarna påverkar regionerna på olika sätt. En del regioner har redan en äldre befolkning med en medianålder på 50 år, medan medianåldern är lägre än 42,5 år i andra regioner – exempelvis i (eller delar av) Luxemburg, Cypern, Irland, södra Spanien, Polen, norra Rumänien, Slovakien och södra Sverige.

På regional nivå har befolkningsrörelser även stora effekter på regionens demografiska profil. Detta är påtagligt i orter där främst unga flyttar ut. Dessa rörelser påverkar även regionens totala befolkning. Av EU:s befolkning lever 65 % i en region där befolkningen ökade mellan 2011 och 2019. För en del regioner är befolkningsminskningen en utdragen trend, som ofta sträcker sig över flera årtionden, och fler regioner kan räkna med befolkningsminskningar under nästa årtionde och därefter.

För att undvika att denna situation förvärras ytterligare till följd av pandemin har kommissionen föreslagit att extra resurser ska tillföras sammanhållningspolitiken för krisreparations- och återhämtningsåtgärder via ett nytt initiativ som kallas React-EU⁴⁶. Genom det föreslagna återhämtningsinstrumentet, Next Generation EU, tillförs extra stöd för att säkerställa finansieringen

⁴¹ Fattigdom bland äldre har två komponenter: personer vars inkomst är lägre än 60 % av det nationella medianvärdet och personer som inte har råd med minst fyra nödvändiga väsentligheter (se https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Material_deprivation)

⁴² För en detaljerad analys av de demografiska förändringarnas effekter på pensionernas tillräcklighet, se *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*, Europeiska kommissionen och kommittén för socialt skydd (SPC), 2018.

⁴³ År 2018 arbetade 30,5 % av kvinnorna och 9,2 % av männen deltid i EU-27 (Eurostat, arbetskraftsundersökning).

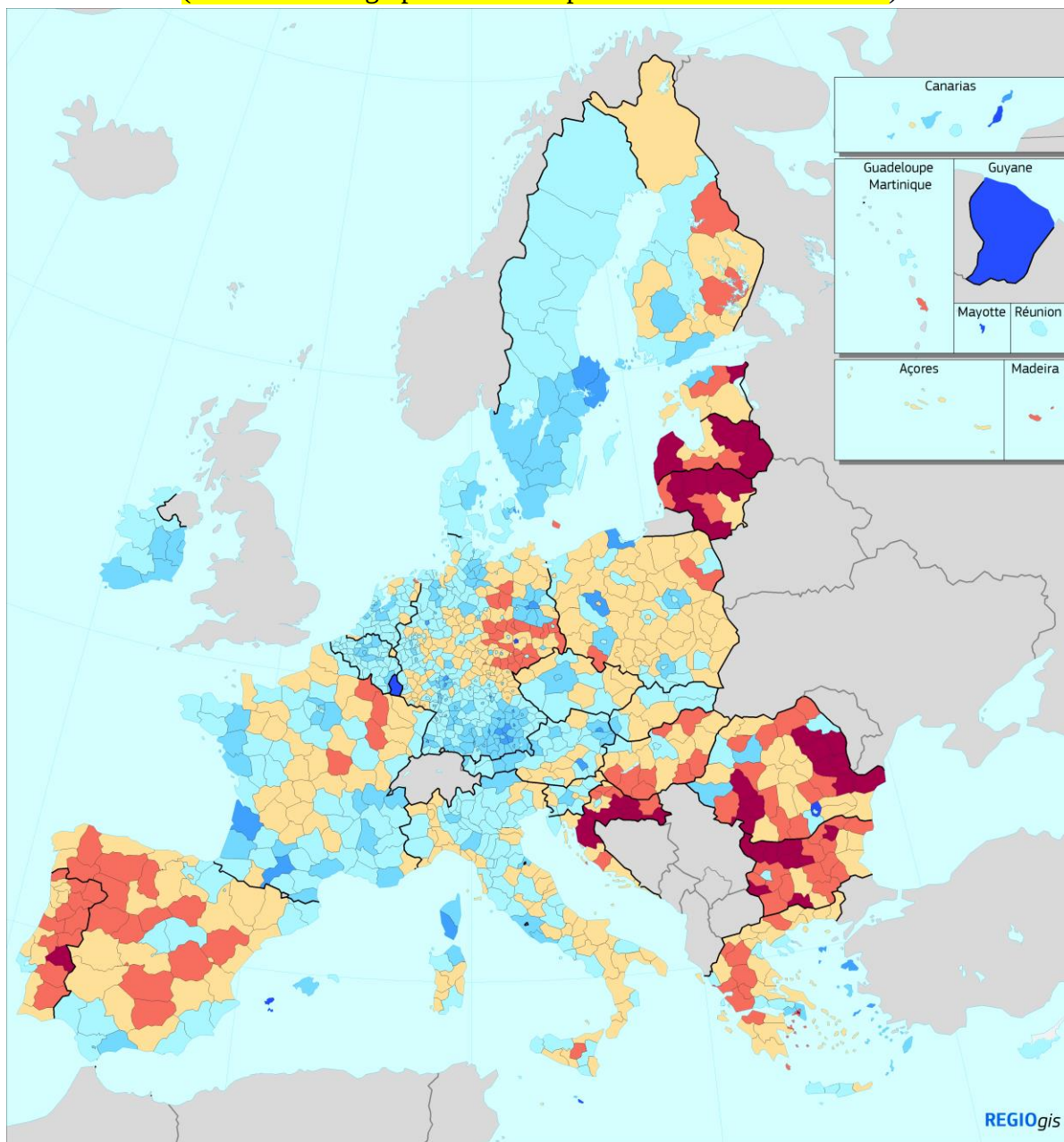
⁴⁴ Andelen personer med tidsbegränsade anställningsavtal i åldersgruppen 15–64 år har varit stabil de senaste åren. År 2018 uppgick den till 12,1 % av den totala sysselsättningen. Andelen kvinnor är något högre (13,1 %) än för män (11,2 %) (Eurostat).

⁴⁵ Den regionala dimensionen avser Nuts-3, och den lokala avser lokala administrativa enheter.

⁴⁶ COM(2020) 451 final, 28.5.2020.

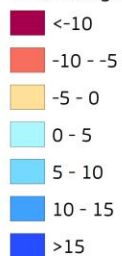
av viktiga krisreparationsåtgärder och för att stödja arbetstagare och små och medelstora företag, hälso- och sjukvårdssystem och den gröna och digitala omställningen i regionerna. EU:s program för landsbygdsutveckling kommer dessutom att fylla en viktig funktion för att stödja återhämtningen.

Total befolkningsförändring per region⁴⁷, 2011–2019
(Total förändring i procent under perioden 1.1.2011–1.1.2019)



Total population change in NUTS3 regions, 2011–2019

Total change (%)



EU-27 = 1.56%

Source: DG REGIO based on Eurostat data (demo_r_pjanaggr3) and JRC data (ARDECO database)

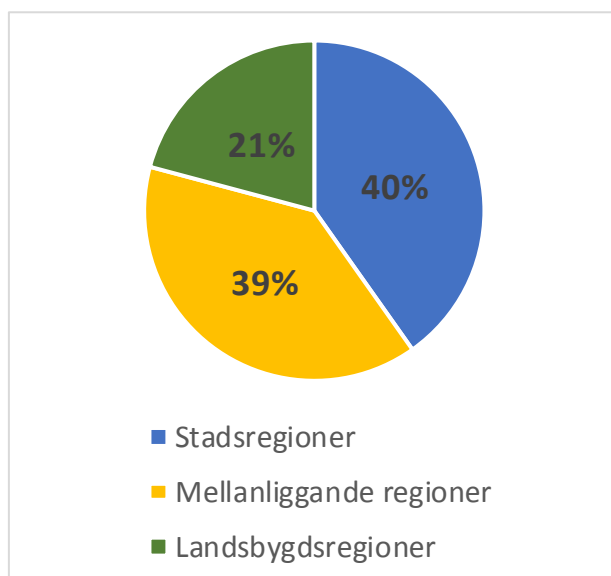
0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

⁴⁷ Denna karta visar Nuts-3-regioner. Den genomsnittliga Nuts-3-regionen i ett land har en befolkning på mellan 150 000 och 800 000 personer.

De demografiska förändringarna får olika konsekvenser i stads- och landsbygdsregioner. EU:s regioner tillhör olika kategorier, beroende på om de är stadsregioner eller landsbygdsregioner eller något däremellan. Var och en av de tre kategorierna har sina egna kännetecken. Befolkningsstorleken och befolkningstätheten minskar från stadsregioner, mellanliggande regioner och ned till landsbygdsregioner. Under pandemin förefaller befolkningstäthet och regionkategori ha spelat in i spridningen av viruset. Det uppskattas att viruset kom tidigare till stadsregioner och spreds snabbare där än i mellanliggande regioner och landsbygdsregioner⁴⁸.

Befolkning i EU-27 per typ av region, stads- eller landsbygdsregion, 2019



Källa: Eurostat.

I landsbygdsregionerna minskade befolkningen med 0,8 miljoner mellan 2014 och 2019. Detta är dock endast en del av bilden. I några medlemsstater ökade befolkningen i dessa regioner med över 0,2 % per år, medan den minskade i samma omfattning i andra regioner. I åtta medlemsstater har befolkningen i landsbygdsregionerna minskat sedan 1991: de tre baltiska staterna samt Bulgarien, Kroatien, Portugal, Rumänien och Ungern. Det senaste arbetet från OECD visar att regioner nära städer har en tendens att växa, medan mer avlägset belägna regioner⁴⁹ tenderar att förlora befolkning.

EU:s stadsregioner visar upp en annan bild – deras befolkning ökade med 3,8 miljoner under samma period. I Lettland och Grekland minskade befolkningen i stadsregionerna dock med 0,3 % respektive 0,6 %. Av stadsbefolkningen levde 22 % i en region där befolkningen minskade mellan 2014 och 2019. I fjorton medlemsstater ökade samtliga stadsregioners befolkning.

⁴⁸ <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC120680>

⁴⁹ För mer information, se <https://doi.org/10.1787/b902cc00-en>

3.4.1 LIVSKVALITET, INFRASTRUKTUR OCH TILLGÅNG TILL TJÄNSTER

Alla delar av EU strävar efter att tillhandahålla tjänster och infrastruktur för att tillgodose befolkningens behov. Tjänster och infrastruktur måste anpassas till en ökad eller minskad befolkning, oavsett om det gäller transport, det digitala området, bostäder, skolor, hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg eller social integration.

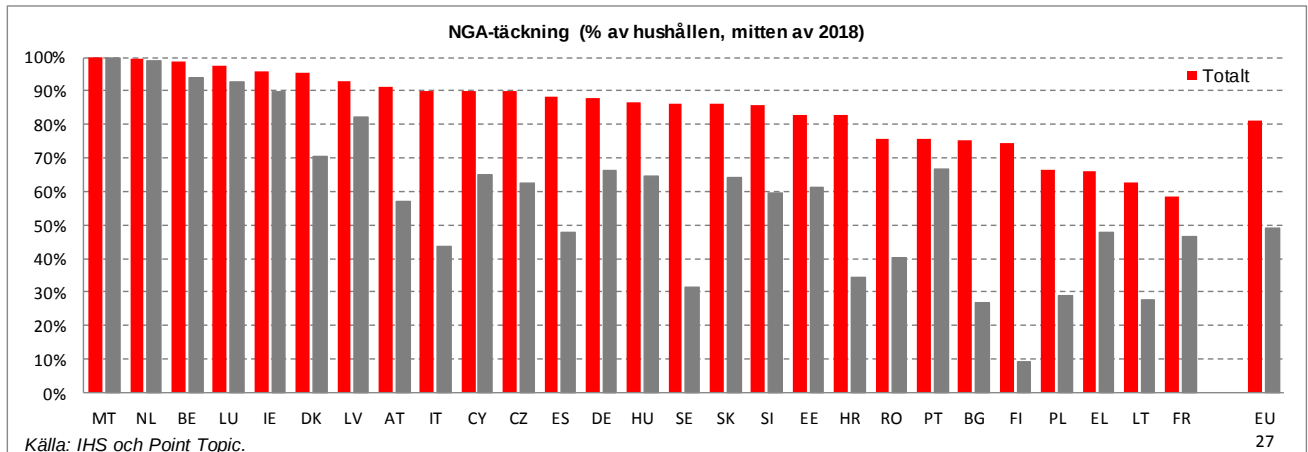
Effekterna av demografiska förändringar i en viss region beror i hög grad hur snabbt och i vilken omfattningen befolkningsförändringen sker och om regionen har resurser för att hantera denna förändring. De flesta regioner med snabb befolkningsökning har en BNP per capita över EU-genomsnittet, medan regioner med snabba befolkningsminskningar tenderar att ha en jämförelsevis låg BNP per capita. Låginkomstregioner som drabbas av en snabb befolkningsförändring har störst problem.

Trettioen miljoner personer, eller 7 % av EU:s befolkning, lever i en region som ställs inför en **dubbel utmaning med snabb befolkningsminskning och låg BNP per invånare**. Många av dessa regioner är belägna i de baltiska medlemsstaterna samt Bulgarien, Kroatien, Portugal, Rumänien och Ungern. Det finns också vissa regioner i denna situation i Grekland och Spanien samt ett fåtal regioner i östra Tyskland, Frankrike och Polen.

I hanteringen av de demografiska förändringarnas konsekvenser på lokal och regional nivå måste man beakta vad som får människor att vilja flytta till eller från en region. I slutändan handlar det ofta om sysselsättningsmöjligheter och livskvalitet. Livskvaliteten i en viss region kan påverkas av många olika faktorer, exempelvis den naturliga miljön, tillgången till tjänster (såsom barnomsorg, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, utbildning av god kvalitet, hälso- och sjukvård, långvarig vård och omsorg, bostäder, fritidsaktiviteter och kulturella tjänster) eller tillgången till och kvaliteten på infrastrukturen (såsom vägar, järnvägar, energiförsörjning eller internetanslutning).

Tillgänglighet och anslutbarhet kommer att bli viktigare för regionernas framtidsutsikter. Dessa faktorer påverkar regionernas ekonomiska utsikter och möjligheter att erbjuda attraktiva arbetstillfällen. När EU inleder sin gröna omställning kommer behovet av ren och tillgänglig kollektivtrafik med täta turer till överkomliga priser att spela en allt viktigare roll för hur attraktiv regionen är. Allteftersom EU blir mer digitaliserat kommer människor att förvänta sig att de har tillgång till nästa generations bredband av hög kvalitet. Nästa generation bredband kan bidra till att överbrygga klyftan mellan städer och landsbygd på det digitala området.

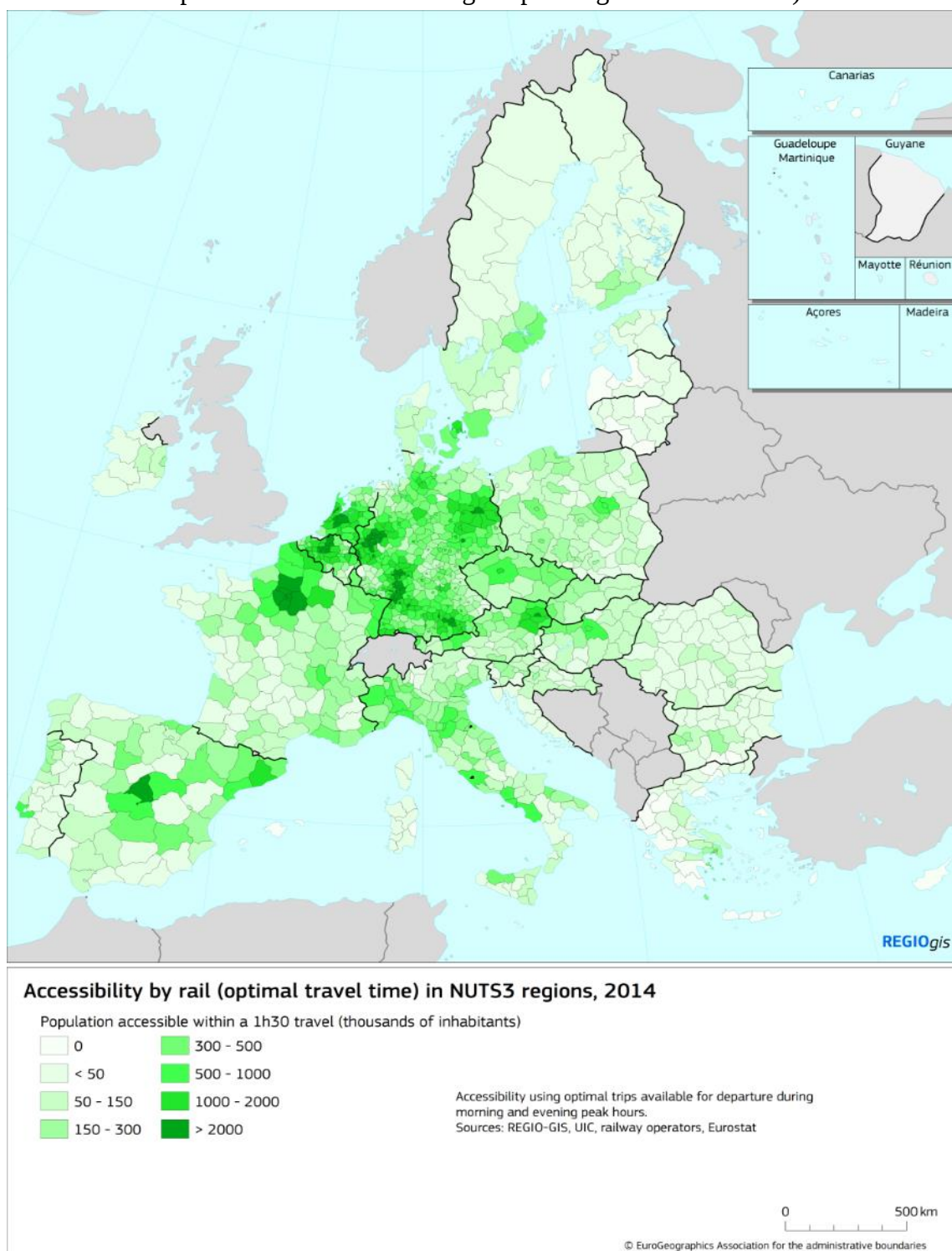
Bredbandstäckning: nästa generations accessnät



Investeringar i infrastruktur och tjänster, även genom sammanhållningspolitiken, är en viktig del av lösningen. Infrastruktur har många olika aspekter, bland annat tillgång till digitala tjänster (inbegripet tillgång till IKT och 5G-täckning), utbildning och hälso- och sjukvårdstjänster samt fritidsaktiviteter och kultur.

Tillgänglighet per järnväg (optimal restid) per region⁵⁰, 2014

(Befolkning tillgänglig inom en restid på 1 tim. och 30 min. (invånare i tusental): tillgänglighet med optimala restider vid rusningstid på morgonen och kvällen)



Regionala incitament kan förbättra livskvaliteten och tillgången till tjänster och infrastruktur samt bidra till att hantera avfolkningens negativa konsekvenser. Det lokala företagsklimatet kan till exempel förbättras med hjälp av företagsstödtjänster, incitament för innovation och forskning.

⁵⁰ Denna karta visar Nuts-3-regioner. Den genomsnittliga Nuts-3-regionen i ett land har en befolkning på mellan 150 000 och 800 000 personer.

Lokalt ledd utveckling kan tillgodose invånarnas behov och förbättra livskvaliteten i närsamhället. En snabb överenskommelse om EU:s nästa långtidsbudget och Next Generation EU⁵¹ kommer att säkerställa att EU:s fonder och program på det sammanhållningspolitiska området kan spela en viktig roll till stöd för detta arbete.

Den centrala frågan för den offentliga politiken är hur man kan utveckla hållbara lösningar. Den regionala och lokala nivån har visat sin förmåga att åstadkomma innovationer och hantera de demografiska förändringarna på ett smart sätt. Det är viktigt att dessa erfarenheter utnyttjas för att utbyta bästa praxis och utöka innovativa idéer, produkter eller tjänster.

Alla politiska åtgärder för att hantera regionala utmaningar måste utgå från den verkliga situationen. Situationen skiljer sig åt mellan olika länder och inom ett och samma land. Skillnaderna mellan stads- och landsbygdsområden är större i vissa områden medan det är tvärtom i andra. Under 2018 var andelen av befolkningen som riskerade att hamna i fattigdom särskilt hög i städer i många delar av västra Europa, medan detsamma gällde för landsbygden i de östra och södra delarna av EU.

I städerna är energi-, transport- och markanvändningen mer effektiv. Det är lättare att anlägga och underhålla offentlig infrastruktur, såsom kollektivtrafik eller internetanslutning, och tillgången till sociala tjänster är bättre, exempelvis inom vårdsektorn. Det är vanligen lättare att matcha tillgången och efterfrågan på kompetens, vilket ger högre produktivitet och inkomst per invånare. Städer har bättre tillgång till utbildning av god kvalitet, inbegripet fler högre utbildningsanstalter, vilket kan bidra till skapandet av innovation⁵².

Å andra sidan måste den **höga befolkningstillväxten i städer hanteras väl för att undvika att trafikstockningar, föroreningar och bostadskostnader skjuter i höjden**⁵³. Städerna måste också anpassa sina tjänster på områden som hälso- och sjukvård och rörlighet, offentlig infrastruktur, bostäder, utbildning och socialpolitiska åtgärder för att hantera befolkningsförändringarna. Med tanke på det starka sambandet mellan åldrande och funktionsnedsättning kräver detta även förbättrad tillgänglighet, särskilt i fråga om produkter, tjänster och infrastruktur.

Landsbygdsområden har gott om plats, lägre levnadskostnader och mindre luftföroreningar. De står dock inför ett antal utmaningar, särskilt när det gäller att säkerställa god tillgång till offentliga och privata tjänster. Landsbygdsområden med stora befolkningsminskningar kan ha problem med övergiven mark och ökad risk för skogsbränder⁵⁴, samtidigt som de generellt har svårare att locka till sig nya investeringar. En källa till oro är att antalet unga jordbrukare blir allt färre och vikten av generationsskiften.

En central fråga för landsbygdsområdena är om de har en stad i närheten eller om de ligger långt från ett funktionellt stadsområde. Landsbygdsområden nära städer har ofta täta kopplingar till den närliggande staden. Människor kan arbeta i staden men bo utanför och pendla varje dag. Detta mönster medför särskilda krav, exempelvis i fråga om kollektivtrafik. Det kan också finnas en

⁵¹ För mer information, se https://ec.europa.eu/info/publications/mff-legislation_sv

⁵² För mer information, se https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/regional-focus/2018/access-to-universities-in-the-eu-a-regional-and-territorial-analysis

⁵³ För mer information, se <https://urban.jrc.ec.europa.eu/thefutureofcities/ageing#the-chapter>

⁵⁴ *Forest fires – Sparking fire smart policies in the EU*, Europeiska kommissionen (2018).

specifik uppdelning av ansvarsuppgifterna, exempelvis att staden erbjuder tillgång till sjukhus även för människor som lever i det närliggande landsbygdsområdet.

Andra landsbygdsområden är inte belägna nära en större stad. I dessa fall är andra aspekter relevanta för landsbygdsutvecklingen, exempelvis att primärsektorn och dess värdekedjor⁵⁵ dominerar eller glesare befolkning och sämre ekonomisk tillväxt⁵⁶. Ekonomisk nedgång i vissa regioner är inte bara en utmaning för den territoriella sammanhållningen, utan kan även leda till att missnöjet breder ut sig. Om människor börjar känna att de lämnas utanför kan de förlora tron på vår ekonomi och våra demokratiska institutioner.

Kommissionen kommer att ta upp alla dessa frågor i en **långsiktig vision för landsbygdsområden**, som kommer att läggas fram nästa år efter ett brett offentligt samråd och med hänsyn till flera aspekter som har framkommit i och med covid-19-pandemin.

4. DEN DUBBLA OMSTÄLLNINGEN OCH DE DEMOGRAFISKA FÖRÄNDRINGARNA

De demografiska förändringarna och den dubbla ekologiska och digitala omställningen kommer ofta att påverka eller påskynda varandra. Strategiskt förutseende kan vara ett viktigt verktyg för att kartlägga och förutsäga problem som kan påverka omställningarna och förbättra de politiska åtgärderna för att hantera dem tillsammans.

Den press som de demografiska förändringarna skapar på global nivå kommer sannolikt att förvärras av klimateffekterna och miljöförsämringen. Oförändrade förhållanden skulle innebära en enorm och samtidig ökning av det globala behovet av livsmedel, energi och vatten under de kommande årtiondena: 60 % mer livsmedel, 50 % mer energi och 40 % mer vatten fram till 2050⁵⁷.

Enligt den europeiska gröna given och den europeiska klimatlagen⁵⁸ ska EU ställa om till en klimatneutral och resurseffektiv ekonomi under samma period. Detta ökar behovet av ren energi, hållbar och smart rörlighet, en omställning till en mer cirkulär ekonomi och ett stort steg framåt när det gäller skyddet och återställningen av vår biologiska mångfald. Nedstängningarna till följd av covid-19-pandemin har visat hur viktiga urbana grönytor är för vårt fysiska och psykiska välbefinnande. Många europeiska städer har också vidtagit åtgärder för aktiv rörlighet, t.ex. promenader och cykling, som ett tryggare och mer attraktivt alternativ under pandemin. För att underlätta detta arbete kommer kommissionen att under 2021 skapa en EU-plattform för stadsförgröning inom ramen för en ny överenskommelse om gröna städer (Green City Accord) med städer och kommuner.

Allteftersom städerna blir alltmer tätbefolkade måste stadsområdena fortsätta med och öka sina insatser för att skapa grönområden i städerna, vilka även kan fungera som kolsänkor som bidrar till att avlägsna utsläpp från atmosfären. Många av dessa problem kommer att tas upp i samband med genomförandet av **handlingsplanen för den cirkulära ekonomin, EU:s strategi för biologisk**

⁵⁵ OECD, 2018. *Policy note Rural 3.0 – a framework for rural development*.

<https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Rural-3.0-Policy-Note.pdf>

⁵⁶ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/regional-focus/2008/remote-rural-regions-how-proximity-to-a-city-influences-the-performance-of-rural-regions

⁵⁷ För mer information, se <http://www.fao.org/global-perspectives-studies/en>

⁵⁸ För mer information, se https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_sv

mångfald och strategin **från jord till bord** samt den **kommande reviderade EU-strategin för anpassning till klimatförändringar**.

Klimatförändringarna och den minskade biologiska mångfalden förväntas påverka migrationsmönstren i betydande omfattning. Detta beror på att miljöförändringar som ökenspridning, havsförsurning och kusterosion direkt påverkar människors försörjning och förmåga att överleva i sina ursprungsländer⁵⁹. Denna utveckling förutses fortsätta allteftersom klimateffekterna blir mer påtagliga. Enligt Världsbanken kan upp till 143 miljoner människor i Afrika söder om Sahara, Sydasien och Latinamerika fördrivas inom det egna landet till 2050 om inga klimatåtgärder vidtas⁶⁰. Därför är det ännu viktigare att EU agerar som en global ledare för klimat- och miljöåtgärder, särskilt genom att genomföra den europeiska gröna given och förstärka ”gröna given-diplomatin” inom alla politikområden och partnerskap.

Den digitala revolutionen och den snabba spridningen av internet har redan förändrat människors liv och vanor. Digitalisering kan öka produktiviteten och den ekonomiska tillväxten, men ojämna tillgång till internet skapar en digital klyfta som börjar ge upphov till allvarliga jämlikhetsproblem. Bristande digital kompetens, stora skillnader i kompetensnivåerna mellan länder och regioner och bristande tillgänglighet kan dessutom förvärra denna klyfta.

Den rådande krisen visar att det är viktigt att så snabbt som möjligt förverkliga den digitala omställningen för alla: i och med åtgärderna för social distansering runt om i EU har många tvingats att arbeta från hemmet eller använda internet eller mobilapplikationer för att umgås med familj och vänner. Tillgången till tillförlitlig och snabb internetanslutning och förmågan att använda digitala verktyg har blivit ännu viktigare för företag, arbetstagare och egenföretagare.

5. BEFOLKNINGSFÖRÄNDRINGAR I ETT GEOPOLITISKT PERSPEKTIV: EU I VÄRLDEN

De demografiska förändringarna inverkar också på EU:s geopolitiska utsikter och ställning i världen. Befolkningars och ekonomiers storlek spelar en viktig roll i världens maktstrukturer. Allteftersom EU:s nationer blir allt mindre och förlorar ekonomisk makt i förhållande till andra framväxande ekonomier blir det allt viktigare att Europeiska unionen utnyttjar hela sin samlade styrka. Samtidigt, och som vi har sett under pandemin, känner viruset inga gränser och skapar problem som är gemensamma för många delar av världen.

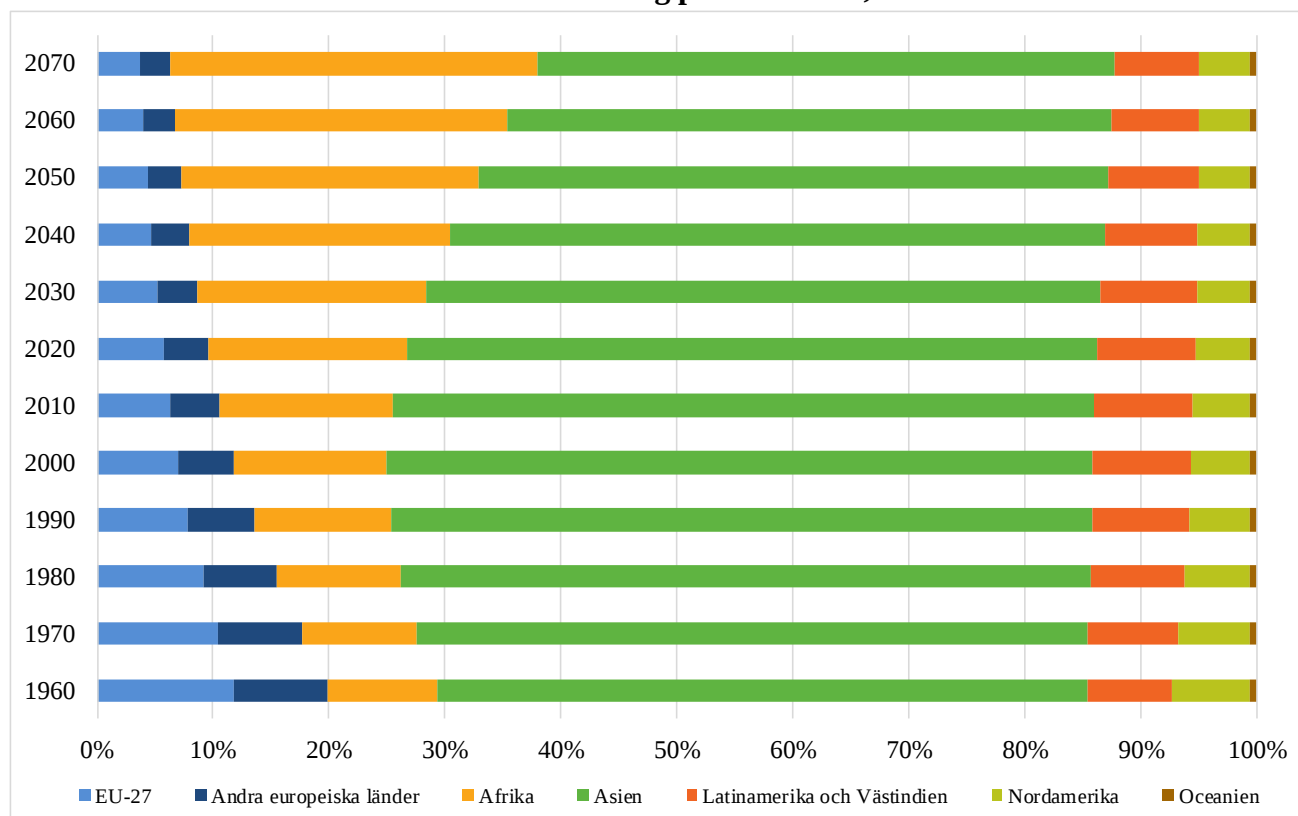
EU:s andel av världsbefolkningen minskar. År 1960 utgjorde befolkningen i EU-27 omkring 12 % av världens befolkning. Denna siffra har minskat till ungefär 6 % i dag, och väntas falla under 4 % till år 2070. Den andra anmärkningsvärda utvecklingen är att Afrikas andel av världsbefolkningen ökar: den väntas öka från 9 % till 32 %, samtidigt som Asiens befolkningsandel väntas minska något⁶¹.

⁵⁹ För mer information, se <https://news.un.org/en/story/2019/07/1043551>

⁶⁰ För mer information, se <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>

⁶¹ För mer information om FN:s översyn av utsikterna för världsbefolkningen 2019, se <https://population.un.org/wpp/>

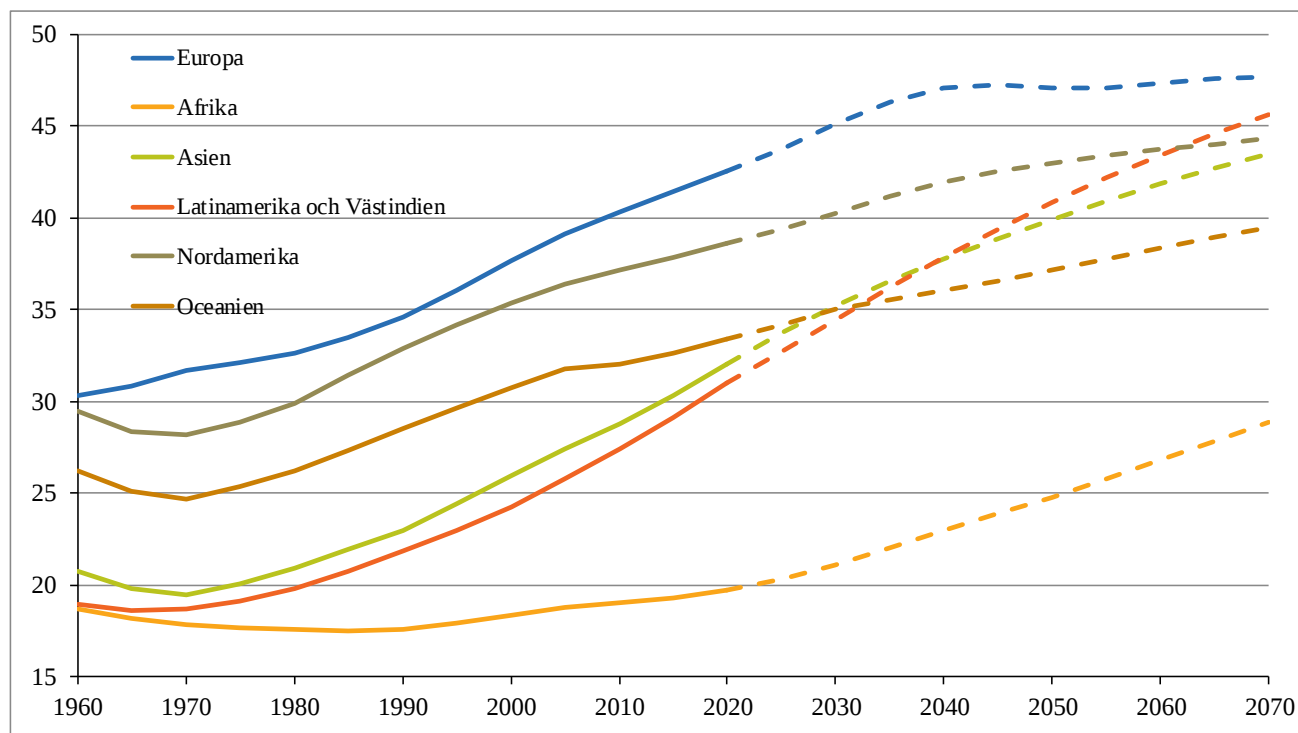
Världens befolkning per kontinent, 1960–2070



Källa: FN:s avdelning för ekonomiska och sociala frågor, befolkningsenheten (2019).

Europa är inte den enda åldrande kontinenten, men den kontinent som har den i genomsnitt äldsta befolkningen. Om vi jämför trenden i Europa med andra delar av världen framgår det klart att andra kontinenter genomgår en liknande åldrandeprocess, om än med en tidsförskjutning jämfört med Europa. Beräkningarna visar att även genomsnittsåldern i Afrika kommer att öka med tiden, men Afrika förväntas ha den yngsta befolkningen fram till 2070.

Medianålder för världens befolkning per kontinent, 1960–2070



Källa: FN:s avdelning för ekonomiska och sociala frågor, befolkningsenheten (2019).

EU:s andel av världens BNP minskar också. År 2004 stod EU för 18,3 % av världens BNP, en andel som hade minskat till 14,3 % år 2018⁶². Med en krympande befolkning i arbetsför ålder finns det en risk för att denna utveckling kommer att fortsätta, eller till och med påskyndas. Medlemsstaterna blir mindre som ekonomiska aktörer, men sammantaget kommer EU även i fortsättningen att vara en viktig ekonomisk, politisk och diplomatisk aktör.

Vi i EU måste vara starkare, förenade och mer strategiska när det gäller hur vi tänker, agerar och talar. Vi måste stärka de befintliga partnerskapen och ingå nya partnerskap, särskilt med våra närmaste partner och grannar. Den nya **övergripande strategin för Afrika**⁶³ är särskilt viktig med tanke på de komplementära demografiska förändringar som våra kontinenter står inför. Det kommer att vara viktigare än någonsin att upprätthålla den regelbaserade världsordningen och dess institutioner, såsom Förenta nationerna och Världshandelsorganisationen, och agera mer aktivt inom ramen för de internationella strukturerna.

⁶² Källa: Världsbanken, BNP, köpkraftsparitet, uppgifter från databasen: *World Development Indicators*.

⁶³ JOIN(2020) 4 final, 9.3.2020.

SLUTSATSER OCH UTSIKTER

I denna tid av extraordinära svårigheter och osäkerhet har Europeiska unionen, medlemsstaterna och deras regioner ett gemensamt intresse av att hantera konsekvenserna av de demografiska förändringarna till gagn för alla européer. Det ingår i EU:s återhämtning och i att bygga en mer resilient, hållbar och rättvis union. Vägen framåt beror på ett antal strategiska frågor, t.ex. hur vi kan stimulera innovation och produktivitet, hur vi får fler människor i sysselsättning, hur vi moderniserar hälso- och sjukvårdssystemen, det sociala skyddet och de sociala tjänsterna, och hur vi hanterar territoriella skillnader.

Mot bakgrund av detta och slutsatserna i denna rapport som utgångspunkt kommer kommissionen att lägga fram en **grönbok om åldrande** och en **långsiktig vision för landsbygdsområden**. Kommissionen kommer även att titta närmare på andra frågor som tagits upp i den här rapporten, t.ex. ensamhet, social isolering, psykisk hälsa, ekonomisk motståndskraft och långvarig vård och omsorg.

Denna rapport visar även att **demografiska hänsynstaganden måste integreras i EU:s politik**. Kommissionen är redo att ta sitt fulla ansvar genom att utnyttja alla sina instrument, särskilt genom EU:s nästa långtidsbudget och återhämtningsinstrumentet Next Generation EU. Kommissionens insatser för återhämtning kommer att stödja social sammanhållning, integration och inkludering, landsbygdsutveckling, utbildning och yrkesutbildning. Kommissionen kommer att stödja strukturreformer vid behov och att arbeta för en konkurrenskraftig hållbarhet genom att till fullo utnyttja den europeiska planeringsterminen.

Samtidigt står det klart att det inte finns en lösning som passar alla. **Beslutsfattandet måste utgå från den rådande verkligheten och minska skillnaderna mellan regionerna**. I denna anda kommer kommissionen att fortsätta främja konvergens uppåt, säkerställa en rättvis omställning och upprätthålla social rättvisa, lika möjligheter och icke-diskriminering, särskilt via den europeiska pelaren för sociala rättigheter och EU:s jämställdhetsstrategi.

Den dubbla utmaningen demokrati och demografi måste hanteras på ett rättframt sätt. Den demografiska omvandlingen innebär utmaningar och möjligheter för vår demokrati, vilket i vissa fall har tydliggjorts av krisen. Om denna omvandling hanteras väl kommer den att bidra till att säkerställa att våra styrelse- och deltagandesystem är dynamiska, motståndskraftiga och inkluderande och avspeglar mångfalden i samhället. Vi måste ta itu med grundorsakerna till problemen och undvika att missnöjet breder ut sig i olika geografiska områden⁶⁴. Konferensen om EU:s framtid kommer att utgöra en viktig plattform för att lyssna, lära och hitta lösningar.

Det är visserligen för tidigt att dra konkreta demografiska lärdomar av covid-19-krisen, men den särskilda webbplats som upprättas parallellt med denna rapport kommer att bidra till analysen av storskaliga och jämförbara statistiska uppgifter för hela unionen när de blir tillgängliga, så att de kan fungera som ett tillförlitligt underlag för välgrundade politiska överväganden och beslut.

⁶⁴ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2018/the-geography-of-eu-discontent

På grundval av denna rapport kommer kommissionen att inleda en dialog med berörda aktörer, särskilt på regional nivå, och diskussioner med medlemsstaterna, övriga EU-institutioner och EU-organ, särskilt Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.