



Medfinansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden

POLICYSAMMANFATTNING

Krympande landsbygdsregioner i Europa

Smarta och innovativa strategier för att hantera
avfolkningen i landsbygdsregionerna

De demografiska förändringarna i Europa håller på att bli en allt större politisk utmaning. Landsbygdsregionerna står för närvarande för 28 % av Europas befolkning. Under de senaste decennierna har utvecklingen emellertid gått mot minskad befolkning i takt med att jordbruket har omstrukturerats, vilket har lett till att befolkningen och sysselsättningen har koncentrerats till stadskärnorna. Fram till 2050 beräknas befolkningen i Europas stadsregioner öka med 24,1 miljoner personer och därmed utgöra nästan hälften av befolkningen i EU-28 (Eurostat 2016). Samtidigt beräknas befolkningen i landsbygdsregionerna minska med 7,9 miljoner. Syftet med denna policysammanfattning är att identifiera krympande landsbygdsregioner i Europa, att utforska viktiga utvecklingsutmaningar och möjligheter för utveckling, att utvärdera möjliga politiska åtgärder med exempel från fallstudier i krympande landsbygdsregioner och att presentera nya politiska rekommendationer på europeisk och på nationell och regional nivå.

VIKTIGA POLITISKA BUDSKAP

Avfolkning och marginalisering av landsbygden är ett växande fenomen i hela EU. För att hantera denna utveckling har beslutsfattare i huvudsak två möjliga politiska verktyg: 1) **satsa på tillväxt** – att försöka vända utvecklingen och främja befolkningstillväxt, eller 2) hantera nedgången – att acceptera krympande regioner och anpassa sig till de ekonomiska och sociala konsekvenserna.

Även om beslutsfattare ofta har svårt att acceptera en nedgång är det orealistiskt att förvänta sig att lokala utvecklingsstrategier ska motverka den globala urbaniseringsutvecklingen. Faktum är att fortsatt avfolkning förutspås bli det nya normala i många perifera landsbygdsregioner under de kommande decennierna. Den viktigaste uppgiften är därför att säkerställa en **kontrollerad övergång** mot en ekonomisk bas som stämmer överens med verkligheten i glesbefolkade områden.

Avfolkningen kräver nya förhållningssätt till landsbygdsutvecklingen där **krympning inte ses som en börda, utan som en potentiell positiv möjlighet**. Att acceptera krympande områden kan bidra till en omriktning av landsbygdspolitiken och investeringsbesluten för att skapa grönare tillväxt i mindre skala. Det kan även leda till nya innovationsmöjligheter, modernisering av styrningsformerna och de offentliga tjänsterna genom **holistiska, förebyggande och platsbaserade strategier** som är anpassade till dagens förutsättningar. Detta kräver **samordnade regeringsledda insatser** och en planerad strategisk samordning av tillväxtinriktade politiska strategier som är anpassade till de lokala förhållandena.

1. Vad är krympande landsbygdsområden och var finns de i Europa?

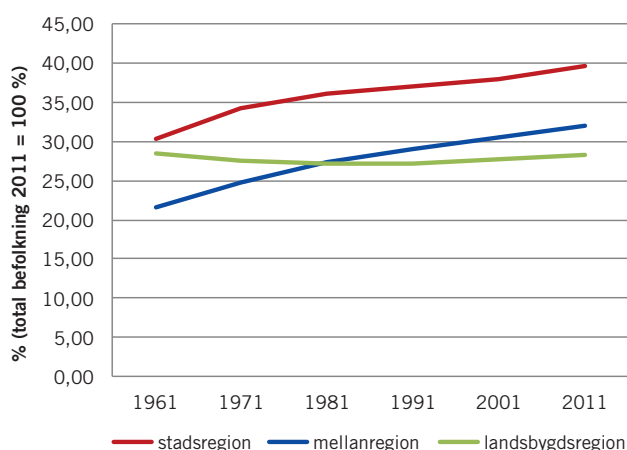
Fenomenet stads krympning har varit föremål för insatser inom forskningen och politiken, men frågan om krympande landsbygder har hittills uppmärksammats betydligt mindre. För närvarande finns det ingen samsyn om vad som utgör en krympande region.

Det finns snarare en rad olika tolkningar beroende på nationella, regionala och lokala förutsättningar. I forskningslitteraturen används vanligtvis avfolkning som primär indikator. Även om denna indikator är användbar för att beskriva den demografiska utvecklingen är avfolkning snarare ett symptom på än en orsak till krympning. Krympande regioner är resultatet av en komplex ond cirkel av sammanhängande ekonomiska och sociala faktorer som skapar akuta utmaningar för den regionala utvecklingen och styrningen (EU-projektet Shrink Smart 2009). Ett bredare territoriellt perspektiv och en övergripande analytisk ram är därför avgörande för att kunna förklara krympningen och föreslå strategier för dess hantering.

En krympande landsbygd är samtidigt ett demografiskt och ekonomiskt fenomen som har tolkats som en del av en bredare utveckling inom en europeisk omstrukturering där jordbruket har blivit mindre arbetskrävande och där tillväxten inom ekonomin och sysselsättningen har gynnat större stadscentrum. Selektiv arbetsrelaterad utflyttning från landsbygden till stadsområdena, särskilt bland yngre och välutbildade arbetare, kan leda till en ihållande och långsam avfolkning och en negativ naturlig befolkningsbalans. En krympande landsbygd är därför ett tecken på en bredare strukturell kris med ekonomisk nedgång, försämrade arbetsmarknad, marginalisering och en fördjupad klyfta mellan stad och landsbygd som förstärker de inneboende svårigheterna på landsbygden.

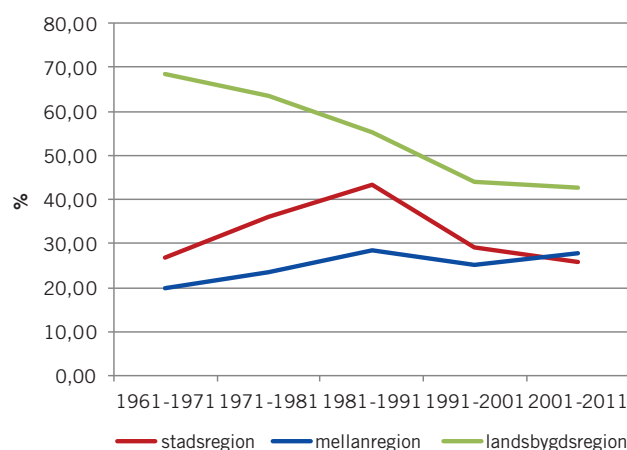
Intressant nog var andelen människor som bodde på landsbygden i stort sett konstant mellan 1961 och 2017, samtidigt som den totala befolkningen i Europa ökade med cirka 24 % (se **figur 1**).

Figur 1
Total befolkningsfördelning i Europas LAU2-regioner per typ av region



Anmärkning: Analysen har utförts på lokal administrativ enhetsnivå 2 (LAU2) och med de senaste befolkningsuppgifter som finns tillgängliga för LAU2. För PT, SI och LT har LAU1-uppgifter använts eftersom inga andra uppgifter finns tillgängliga för denna tidsperiod.

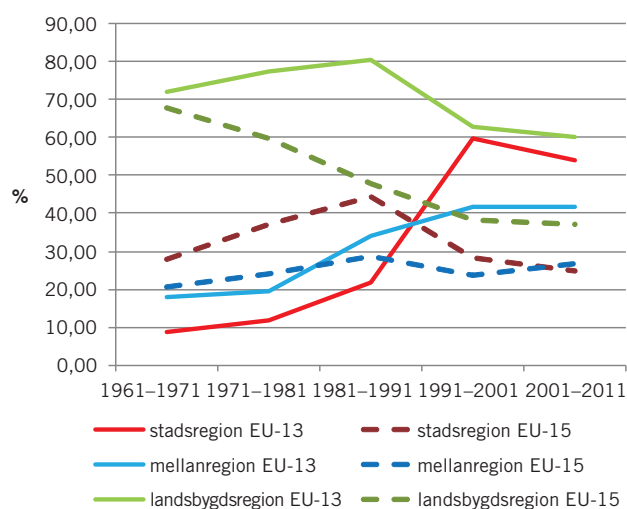
Figur 2
Relativt antal krympande LAU2-regioner i Europa



Anmärkning: Analysen har utförts på LAU2-nivå och med de senaste befolkningsuppgifter som finns tillgängliga för LAU2. För PT, SI och LT har LAU1-uppgifter använts eftersom inga andra uppgifter finns tillgängliga för denna tidsperiod.

På 1960-talet var avfolkning ett problem i nästan 70 % av landsbygdsområdena. Denna andel minskade emellertid stadigt under slutet av 1900-talet (se **figur 2**). Under 2011 avfolkades drygt 40 % av de europeiska regionerna. Som framgår av **figur 3** går utvecklingen snabbare i EU-13-länderna i centrala och östra Europa, där cirka 60 % av regionerna avfolkas, medan drygt 35 % av landsbygdsregionerna i EU-15-länderna i västra Europa krymper.

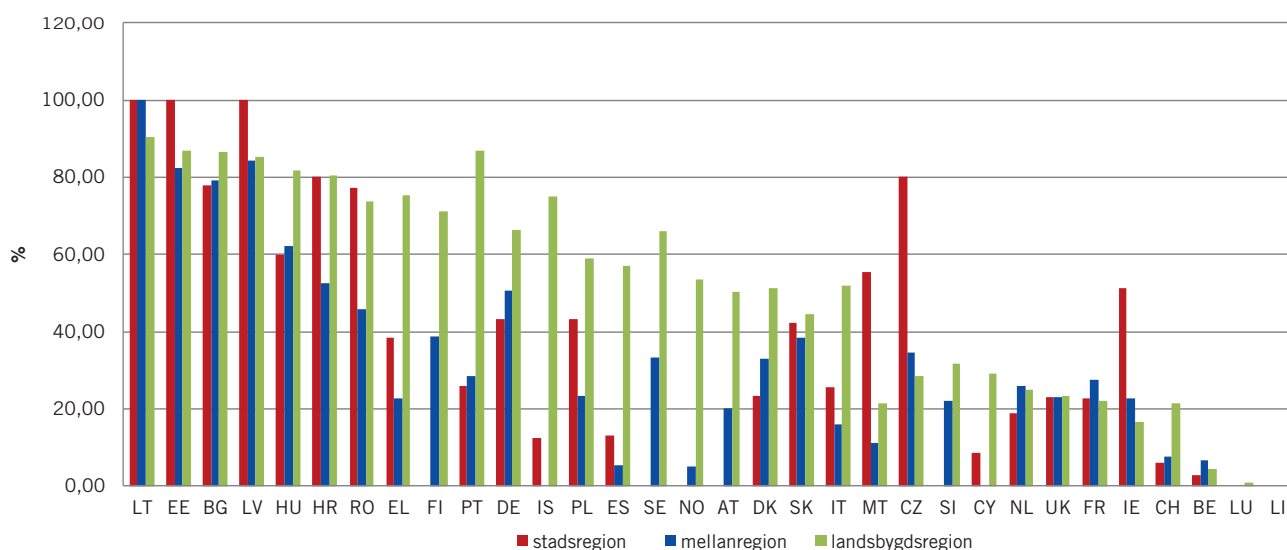
Figur 3
Relativt antal krympande LAU2-regioner i Europa fördelat på länderna i EU-15 och EU-13



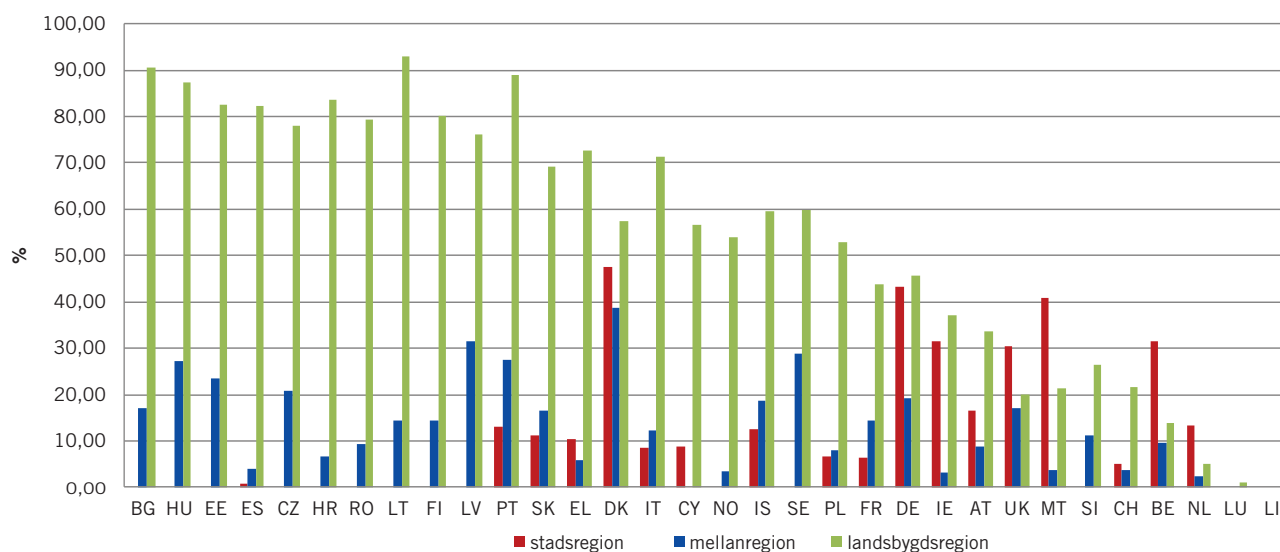
De övergripande utvecklingstrenderna på europeisk nivå döljer därför en rumsligt och tidsmässigt ojämn befolkningsdynamik i de olika länderna (se **karta 1**). Av **figur 4** framgår till exempel att mer än 80 % av landsbygdsområdena i Litauen, Estland, Bulgarien, Lettland och Ungern minskade mellan 2001 och 2011. Samtidigt var utvecklingen den motsatta i Tjeckien, där mindre än 30 % av landsbygdsområdena avfolkades under samma period. Bland EU-15-länderna hade Finland och Sverige (och Island), tillsammans med de sydeuropeiska länderna Spanien och Portugal, relativt höga andelar av krympande landsbygdsregioner. I norra Europa fortsatte Tyskland att avvika från utvecklingen på grund av ett stort antal krympande regioner, särskilt i det tidigare Östtyskland.

Som framgår av **figur 5** varierar siffrorna emellertid avsevärt om man tittar på en längre tidsperiod mellan 1961 och 2011. Landsbygdsområdena tycks ha befunnit sig i en nedåtgående trend under mycket längre tid än stadsregionerna. Denna trend gäller särskilt de länder som har många krympande regioner. Det går därför att dra slutsatsen att utvecklingen i länder som haft mycket avfolkning under en längre period började med minskande landsbygdsregioner, varefter den fortsatte i stadsregionerna.

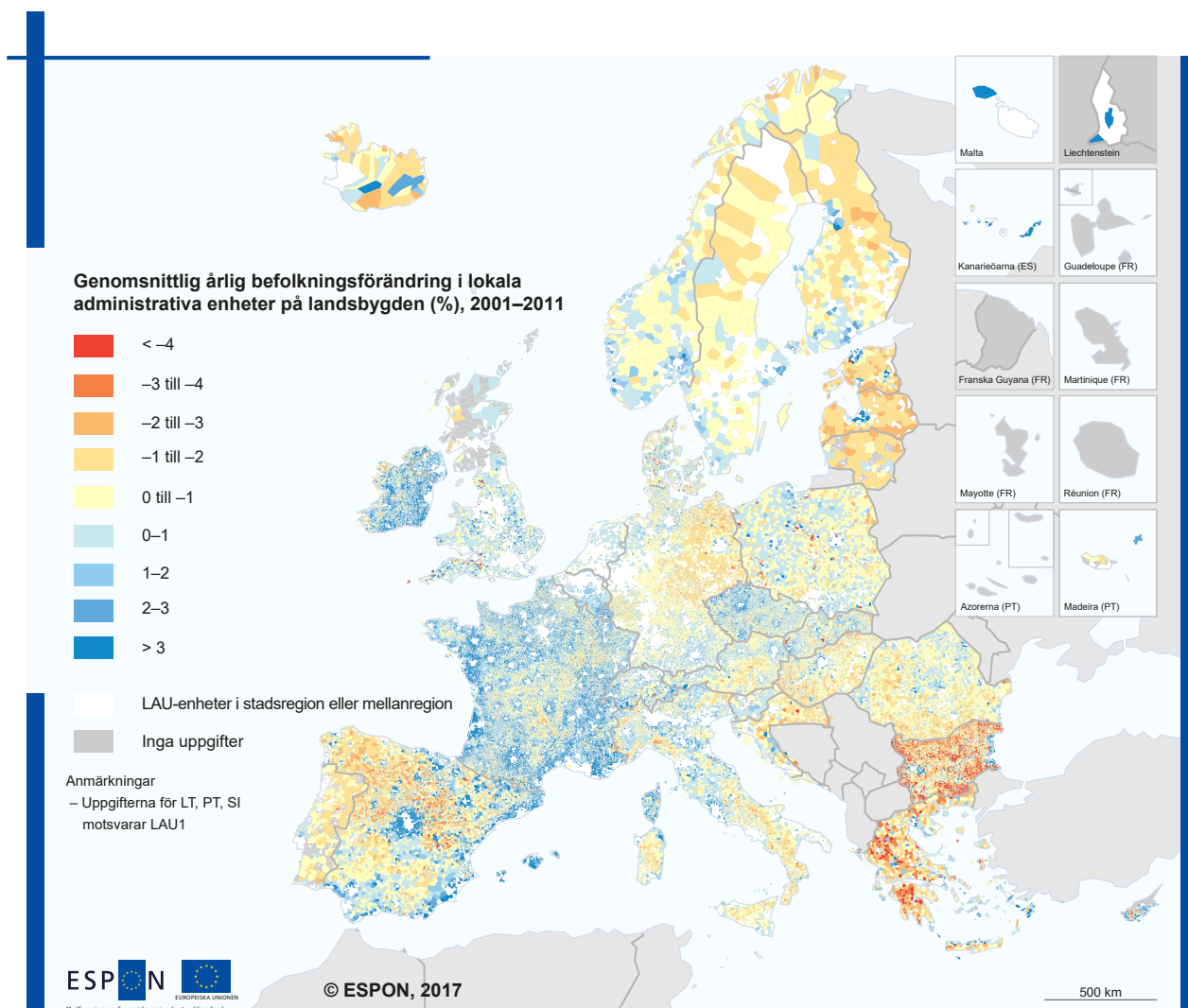
Figur 4
Relativt antal krympande LAU2-regioner i europeiska länder, 2001-2011



Figur 5
Relativt antal krympande LAU2-regioner i europeiska länder, 1961–2011



Karta 1
Befolkningsförändring i landsbygdspräglade regioner, 2001–2011



Regional nivå: LAU2/1 (2011)
 Källa: ESPON, 2017
 Uppgifternas ursprung: Eurostat, ESPON, 2017
 © UMS RIATE, för administrativa gränser

2. Viktiga utvecklingsutmaningar för krympande landsbygdsregioner

Symtom på krympning

De allmänna symtomen på krympande landsbygder är väl beskrivna – en minskande befolkning leder till ett växande missförhållande mellan utbud och efterfrågan på tjänster, vilket skapar svårigheter för både den offentliga och den privata sektorn. Tjänsterna på de svaga lokala marknaderna blir därför underutnyttjade, dåligt underhållna och olönsamma, vilket ofta leder till att de avvecklas. Levnadsvillkoren och livskvaliteten försämras, arbetslösheten ökar och tillgången till yrkesarbetare minskar, vilket leder till att vissa områden överges och förfaller. Detta urholkar regionens attraktion ytterligare och förstärker den nedåtgående spiralen av befolkningsminskning genom minskat allmänt fruktsamhetstal och en ålderstigen kvarvarande befolkning. Under 2015 var de europeiska regioner som hade en hög andel äldre befolkning och en motsvarande stor demografisk försörjningskvot för äldre till största delen landsbygdsområden. De tre högsta andelarna noterades i den inre portugisiska regionen Pinhal Interior Sul (33,6 %), den centrala grekiska regionen Evritania (31,0 %) och den nordvästra spanska regionen Ourense (29,4 %) (Eurostat 2015).

Innovationskapacitet

Förlusten av kompetens och talang kan påverka de lokala innovationssystemen avsevärt och koppla bort dem från den globala ekonomin. Detta drabbar särskilt mikroföretag samt små och medelstora företag eftersom de är mer beroende av tillgången på yrkesarbetare (Tietjen och Jørgensen 2016). Landsbygdsregioner tenderar att vara mer beroende av mindre företag. Den genomsnittliga sysselsättningsandelen är cirka 10 % högre på landsbygden (38 % i genomsnitt) än i stadsområdena (27 % i genomsnitt). Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan landsbygd och stadsområden är särskilt stor i de EU-13-länder där krympningen av landsbygdsregionerna är som störst. För

vissa landsbygdsområden innebär å andra sidan en minskande befolkning och behovet av lågutbildade lantarbetare att de kan påverkas oproportionerligt mycket av utländsk invandring, med konsekvenser för den sociala sammanhållningen.

Osäker styrning

Styrningens kvalitet har särskilt positiv effekt som en drivkraft för sysselsättning i mikroföretag (ESPON, 2017). En krympande landsbygd medför emellertid en stor press på den offentliga budgeten, eftersom den påverkas av minskade skatteintäkter, stigande kostnader och högre sociala utgifter på samma gång. Detta leder till en osäker styrningsfunktion och hämmar samtidigt en förebyggande entreprenörspolitik. I Europeiska kommissionens rapport om regioner som utvecklas långsammare framhålls till exempel en mycket stark korrelation mellan regioner som utvecklas långsammare, särskilt i östra och södra Europa, och dålig styrningskvalitet som det främsta hindret för utveckling i regioner med låg tillväxt (Europeiska kommissionen 2017).

Betydelsen av den lokala styrningsnivån återspeglas väl i litteraturen som den nivå där integrationen av utvecklingsstrategier erbjuder den bästa potentialen att hantera problemen i samband med krympning (Martinez-Fernandez m.fl. 2012). Krympningen tar sig emellertid olika uttryck i olika territoriella sammanhang, och varje lokal situation är unik, socialt omtvistad och ständigt föränderlig på grund av många faktorer på flera nivåer (Tietjen och Jørgensen 2016). De kommuner som har störst behov av att utveckla strategier för att hantera krympning är ofta de som har minst handlingsförmåga, vilket kräver omfattande politiska åtgärder, ett långsiktigt perspektiv och ett konsekvent samtidigt åtagande på flera styrningsnivåer.

3. Ändring av politiska paradigmer

För att hantera de utmaningar som följer av demografiska förändringar kan det inte överlätas till marknaden att hitta lösningar, utan det krävs effektiva regeringsledda politiska insatser (Martinez-Fernandez m.fl. 2012).

Enligt EU-projektet Shrink Smart finns det i huvudsak tre möjliga politiska svar: 1) att inte göra någonting – antingen förneka att det finns ett problem eller erkänna problemet men inte bemöta det, 2) att försöka vända trenden med befolkningsminskning och främja befolkningstillväxt, och 3) att acceptera nedgången och hantera konsekvenserna av den genom en omorientering av politiken och investeringsbesluten mot en mer holistisk, förebyggande och rumsligt differentierad strategi. Genom att kombinera dessa tillvägagångssätt kan beslutsfattarna i huvudsak välja två olika strategier: konservativa (tillväxtorienterade) eller radikala (accepterande/medlingsbaserade) (Rink m.fl. 2012). Detta politiska val handlar inte om antingen eller, utan snarare om både och. Båda strategierna kan spela en viktig roll i en integrerad landsbygdsutvecklingspolitik som anpassats till de lokala förutsättningarna mot bakgrund av en krympande befolkning och för att hitta nya innovativa sätt att ändamålsenligt förutse och anpassa sig till en framtida befolkningsutveckling.

I situationer där krympning har blivit det nya normala, och där utvecklingen sannolikt inte kommer att vändas på kort eller medellång sikt, kräver utformningen av meningsfulla strategier en mer grundläggande förändring av styrningen. Eftersom den politiska kulturen i regel är tillväxtorienterad förs det ofta inte någon omfattande diskussion om hur en region kan anpassa sig till en svåröslig befolkningsutveckling och krympa på ett framgångsrikt sätt.

I stället framställs avfolkningen ofta som ett tabu som inte passar in i enskilda normativa politiska mål och politiska perspektiv som passar alla. Detta leder till en övergripande politik som är inriktad på att vända avfolkningen och återgå till tillväxt, vilket sällan leder till framgång. Själva tanken med en planerad anpassning av krympningen har hittills inte varit allmänt accepterad, eftersom den ansetts vara kontraintuitiv och defaitistisk bland politiker och civilsamhället i stort. Detta gör det svårt att hitta användbara lösningar som kräver kreativa, nya tankesätt och sammanhangsspecifika strategier.

Begreppet *krympning* bör läggas fram för beslutsfattare som ett alternativ till andra perspektiv som utgår från att avfolkning är en enkel linjär process och som uteslutande är förknippade med negativa resultat. Framför allt innebär strategier för planerad krympning att tillväxt inte alltid nödvändigtvis innebär utveckling. Att acceptera krympning kan dessutom bidra till att omvandla utmaningar till möjligheter och ge beslutsfattare ny kunskap om grön tillväxt i mindre skala. Det kan även leda till nya innovationsmöjligheter, modernisering av styrningsformerna och de offentliga tjänsterna och anpassning till oundvikliga ekonomiska och demografiska förhållanden som inte går att kontrollera på lokal nivå. Det viktigaste är att de strategiska valen återspeglar den lokala potentialen och att de politiska insatserna utgår från en realistisk ambitionsnivå så att de förväntade resultaten kan uppnås. Holistiska, förebyggande och platsbaserade strategier som är förenliga med dagens samhälle är viktiga förutsättningar för att främja landsbygdsregionernas inneboende potential.

4. Nya politiska åtgärder mot krympande landsbygdsregioner

Mobilisering av inneboende resurser

Att upprätthålla en social sammanhållning och social dynamik under förhållanden där ekonomiska och sociala strukturer urholkas kräver integrerade strategiska lösningar och en engagerad långsiktig styrning. I situationer där avfolkningen drivs av yttre faktorer blir dessutom ett nytt partnerskap mellan den offentliga och den privata sektorn en kärnfråga. I litteraturen om krympning ur ett ekonomiskt hållbarhetsperspektiv betonas vikten av att diversifiera den lokala ekonomin för att mobilisera inneboende resurser och tillhörande territoriella fördelar (t.ex. naturkapital, lokalt arv, förnybar energi, turism etc.), att öka motståndskraften och anpassningskapaciteten genom att selektivt minska

infrastrukturens omfattning och anpassa den lokala ekonomin, att förbättra den miljömässiga hållbarheten och att säkerställa tillgången till grundläggande tjänster och infrastruktur för att förbättra livskvaliteten.

Främjande av social innovation och informations- och kommunikationsteknik

Informations- och kommunikationsteknik (IKT), digitalisering och kunskapsintensiv verksamhet är grundläggande för omstruktureringen av landsbygdsområden för att motverka krympning. Detta omfattar nya och smartare sätt att utnyttja IKT för att tillhandahålla effektivare offentliga

tjänster och skapa nya sysselsättningsmöjligheter. Ett exempel på något som blir allt vanligare i hela Europa är en åldrande befolkning. Andelen personer i arbetsför ålder minskar i EU-28, samtidigt som det relativa antalet pensionärer ökar. Denna utveckling förväntas öka avsevärt under de kommande årtiondena (Eurostat 2015). Krympande landsbygdsområden påverkas särskilt starkt av den åldrande befolkningen och kan därför erbjuda ett provområde för främjande av den så kallade silvrekonomi, där ny teknik och nya produkter och tjänster utformas för, och ibland av, en äldre befolkning, såväl som ökade möjligheter inom fritids- och bostadssektorn. Ett annat område som förväntas uppleva en ökad efterfrågan är den vita ekonomin och de ekonomiska möjligheterna inom hälso- och sjukvården. IKT möjliggör integrerad personinriktad vård med ökat fokus på förebyggande, tidig upptäckt och ett oberoende liv så att alla får möjlighet att själva sköta sin hälsa och välja en hälsosam livsstil.

För att kunna utnyttja dessa tekniska möjligheter krävs emellertid stöd till lokala myndigheter och företag, särskilt inom kompetensutveckling, IKT-infrastruktur och bredband. Social innovation är en annan avgörande faktor som kräver en grundläggande omprövning av de äldres olika roller och en ny pakt mellan generationerna för att överföra digital kompetens, utöka tillgången till e-hälsa och ge äldre arbetare möjlighet att bekanta sig med digitala tjänster. På liknande sätt kan äldre arbetare fungera som mentorer för yngre medarbetare. Att hålla kvar äldre människor inom arbetskraften och göra produktivitetshöjande investeringar i humankapital kan även öka den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen på landsbygden. Yrkesutbildade migranter kan också bli viktigare för

den sociala delaktigheten, eftersom migranter traditionellt sett har arbetat inom en stor undersektor av värdekonomin och därför redan är väl integrerade i sysselsättningsnätverken (Martinez-Fernandez m.fl. 2012).

Främjande av ekosystemtjänster och den gröna ekonomin

Krympande regioner erbjuder en naturlig, grön fördel tack vare ett minskat tryck på miljön, större naturområden och mindre föroreningar. Landsbygdsområden erbjuder följaktligen ökade möjligheter att främja den gröna omställningen och omriktningen av den lokala ekonomin mot koldioxidneutral utveckling och innovativa lösningar på miljöproblem, däribland tillämpningen av principer för en cirkulär ekonomi på materialåtervinning av jordbruksavfall, marknadsföring av lokalproducerade produkter som stöds av teknik och IKT samt smart diversifiering av jordbruksbaserade livsmedel, energi, biomassa, turism och kulturaktiviteter etc.

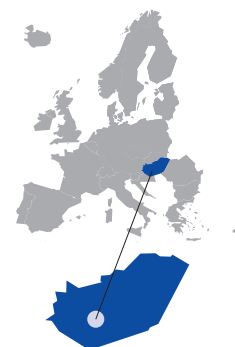
Denna förändring återspeglar behovet av en mer omfattande omvandling av ekonomier och samhällen som drivs av klimatskydd, hållbara delningsekonomier och motståndskraftiga utvecklingsvägar och som kan öppna nya dimensioner för att förstå och hantera krympande landsbygdsregioner. I detta sammanhang behöver krympning inte ses som en börda eller brist på framgång, utan snarare som en chans eller möjlighet till grundläggande samhällsomställning, bevarande av landsbygds miljön och ett avbrott från utvecklingstrycket (Pallagst 2013).

FALLSTUDIE

Tamási-distriktets genomgripande utvecklingsprogram, Ungern

Tamási-distriktet är ett av de mest missgynnade distrikten i Ungern. Under EU-finansieringsperioden 2007–2013 utarbetades ett genomgripande utvecklingsprogram för Tamási-distriktet i syfte att öka den territoriella och sociala sammanhållningen i hela regionen genom särskild integrerad EU-finansiering. En av programmets innovativa delar var uppbyggnaden kring flera olika fonder, vilket innebar att medel från Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden gjordes tillgängliga på ett kombinerat sätt. Programplaneringen var även unik på gräsrotsnivå, med experter som arbetade med samhällena för att hjälpa till att utveckla utvecklingsprogrammets innehåll och utarbeta åtgärder riktade mot de mest utsatta sociala grupperna och de extremt fattiga, vilka ofta tillhörde etniska minoriteter. Öronmärkning av resurser innebar att sökande från de mest missgynnade områdena inte behövde konkurrera om medlen med mer framgångsrika regioner.

En av de viktigaste fördelarna med det genomgripande utvecklingsprogrammet, jämfört med traditionella horisontella stödsystem, var att sammanlänkade projektpaket godkändes i stället för självständigt finansierade och isolerade projekt. Detta främjade synergier och harmonisering av enskilda initiativ. Metoden för det genomgripande utvecklingsprogrammet var därför innovativ tack vare dess platsbaserade strategi, relativa flexibilitet och även på grund av anpassningen av resurser i liten territoriell skala. Det genomgripande utvecklingsprogrammet förstärkte förtroendet mellan aktörerna, byggde relationer och uppmuntrade till samordning och samarbete som gav positiva upplevelser när det gäller omställningen mot en mer platsmedveten inriktning (ESPON 2017b).



Förverkligande av integrerade platsbaserade tillvägagångssätt

Oavsett om det gäller transport, offentliga tjänster eller arbetsmarknader finns det många exempel på enskilda initiativ för att bekämpa problemen med krympande landsbygdsregioner. När det gäller en konkret, integrerad politik som syftar till att övervinna det splittrade fokuset och inriktningen på en enda sektor i landsbygdsutvecklingspolitiken finns det emellertid endast ett fåtal initiativ. En möjlighet till ett strategiskt och enhetligt tillvägagångssätt erbjuds av det nya koncept med smarta byar som föreslagits som en del av EU:s Cork 2.0-förklaring "Ett bättre liv i landsbygdsområden". EU-åtgärden för smarta byar syftar till att kombinera åtgärder inom flera politikområden som rör landsbygdsutveckling, miljö, regional utveckling, stadsutveckling, transport och samhörighet. Målet med smarta byar är således att förbättra traditio-

nella och nya landsbygdsnätverk och tjänster med hjälp av digital teknik, telekommunikation, innovationer och bättre användning av kunskap till förmån för invånare och företag. Riktade investeringar i IKT kan höja livskvaliteten och levnadsstandarden, säkerställa en grundläggande tillgång till offentliga tjänster och infrastruktur, förbättra användningen av resurser, minska miljöpåverkan och skapa nya möjligheter för landsbygdens värdekedjor när det gäller produkter och förbättrade processer. Konceptet med smarta byar är inte någon enhetlig lösning som passar i alla situationer och på alla platser. I stället utgår det från behoven och möjligheterna i varje regionalt sammanhang med stöd av nya eller befintliga territoriella strategier för att övervinna lokala begränsningar och främja en balanserad territoriell utveckling. Även god förvaltning, medborgarengagemang, ökat humankapital och kapacitets- och samhällsuppbyggnad är viktiga faktorer.

FALLSTUDIE

För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd, Sverige

Den svenska landsbygdspolitiken granskades i OECD:s territoriella översyn från 2017, i vilken det hävdas att den befintliga regeringspolitiken inte tillgodoser de särskilda utmaningar som ytterområdena står inför och att det krävs en mer sammanhängande strategi med inriktning på att utveckla landsbygdens styrkor och möjligheter. Som ett resultat av detta har sektorspolitiken, däribland inom utbildning, hälso- och sjukvård, fysisk planering och transport, inte någon tydlig och sammanhängande förankring i landsbygden. I den efterföljande parlamentariska rapporten från 2017, med titeln *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*, betonades behovet av att utveckla en mer integrerad och heltäckande syn på den nationella landsbygdspolitiken. I rapporten framhålls de svenska landsbygdsregionernas betydelse för utvecklingen av den gröna ekonomin och turismen, men samtidigt konstateras att affärspotentialen inte utnyttjas och att tillgången till offentliga tjänster är sämre jämfört med i städerna. I rapporten fastställs följande tre övergripande mål för att utveckla en sammanhängande landsbygdsstrategi:



1. Likvärdiga förutsättningar för medborgarna att arbeta, bo och leva i landsbygderna.
2. Öka landsbygdernas förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning på ett långsiktigt hållbart sätt.
3. Öka landsbygdernas möjligheter att bidra till en positiv utveckling av samhällsekonomin

Mer specifikt innehåller rapporten ett antal riktade rekommendationer, bland annat en betoning av behovet för företag i glesbefolkade områden att samverka med lokala, nationella och globala aktörer. Detta bör uppnås genom att utöka det finansiella kapital som finns tillgängligt för företagen, utveckla goda digitala kommunikationsmöjligheter och skapa starkare nätverk med forskningsorgan och innovationscentrum. Förbättrad tillgång till arbetsmarknaden och kvalificerad arbetskraft anses vara avgörande. Detta kommer att uppnås genom ökade investeringar i utbildningscentrum, omfördelning av arbetstillfällen inom offentliga tjänster till landsbygdskommuner och uppmuntra yrkesarbetare till att flytta till landsbygdsregioner, däribland genom avskrivning av studielån och förbättrad tillgång till tjänster av allmänt intresse för att förbättra livskvaliteten. Slutligen innehåller rapporten frågeställningar kring styrningen av landsbygden, särskilt i förhållande till statens viktiga roll när det gäller att främja sysselsättning, att upprätta en sektorsövergripande samordning och synergier mellan offentliga och privata aktörer samt att stärka samhällsgruppernas roll i den regionala verksamheten (ESPON 2017b)

FALLSTUDIE

Gran Sasso Science Institute, Abruzzo, Italien

Regionen Abruzzo i Italien har haft en lång och intensiv historia av utvandring, främst från små landsbygdskommuner. Mellan 2000 och 2015 tappade regionen 60 000 människor i åldersgruppen 15–34 år (–17,5 %), och andelen personer över 65 år är betydligt högre än genomsnittet i Italien och EU. Abruzzo var därför föremål för olika förnyelseåtgärder i syfte att stärka den kunskapsbaserade ekonomin, med fokus på traditionella metoder för att utveckla områdets interna resurser, innovationsförmåga och konkurrenskraft. Åtgärderna hade emellertid en bräcklig struktur, och när den ekonomiska krisen 2008/2009 slog in kollapsade ekonomin.

Under 2009 inträffade en stor jordbävning som orsakade stor förödelse. Som en del av återhämtningen utvecklades vetenskapscentrumet *Gran Sasso Science Institute* (GSSI) för att erbjuda ett annat perspektiv jämfört med tidigare förnyelseprogram. Fokus låg på jordbävningens extraordinära karaktär och på territoriets unika resurser och erfarenheter, det vill säga forskningspotentialen i tung forskning och utvecklingen av ett internationellt erkänt kompetenscentrum för forskning inom geologi och fysik för att locka internationella och högkvalificerade forskare. Under 2016 utsågs GSSI till ett nytt universitet av utbildningsministeriet.

GSSI:s finansieringskällor är nästan uteslutande offentliga och har visat sig kunna locka mänskliga resurser från utlandet, vilket har lett till en förnyelse av regionens humankapital. Även om insatsen är i ett mycket tidigt skede förväntas en allmän ökning av den lokala ekonomiska verksamheten. Ett annat förväntat resultat är etableringen av nya uppstartsföretag och avknoppade företag (ESPON 2017a).



5. Politiska rekommendationer

Det viktigaste budskapet i denna policysammanfattning är att krympande landsbygdsområden inte bara är ett praktiskt problem utan framför allt en fråga om representation och presentation. Den konventionella politiken för tillväxtfördelning bygger i regel på att krympning i en region inte anses vara lika viktig som tillväxt i en annan. En viktig förutsättning för att utveckla flerdimensionella och innovativa lösningar för att hantera krympning är därför att denna uppfattning förändras och att nationella, regionala och lokala myndigheter accepterar och anpassar sig till nya utvecklingstrender för en åldrande och minskande befolkning snarare än att försöka bekämpa dem. Den konventionella praxisen för regional utveckling har emellertid en stark grund i ett tillväxtorienterat politiskt paradigm, och därför ingår anpassningen till minskad utveckling vanligtvis inte inom ramen för den internationella planeringen (Martinez-Fernandez m.fl. 2012).

Politisk innovation i ett krympande sammanhang är således inte någon lätt uppgift, särskilt inte i landsbygder som ofta kännetecknas av konservativa strukturer och motstånd mot förändringar.

Dessutom kan strategiska lösningar inte baseras på hanteringen av en enda faktor, utan måste ta hänsyn till spelet mellan alla drivkrafter bakom krympningen, både horisontellt och vertikalt och på nationell, regional och lokal nivå. Även om krympningen av landsbygden inte är ett nytt fenomen har den först nyligen börjat diskuteras inom forskningen och politiken, och vid sidan av krympande städer finns det inga konkreta exempel i EU på kommuner som uttryckligen har antagit en anpassningsorienterad utvecklingsstrategi för att hantera krympningen. Trots detta kan en genomgång av litteraturen ge viss politisk vägledning.

Nationella och regionala nivåer

i)

Främja integrerad strategisk fysisk planering på flera nivåer:

Ett återkommande tema i litteraturen är att krympning endast kan hanteras genom systemomfattande strategier på flera nivåer, både horisontellt och vertikalt. Det kommer inte att räcka med insatser på lokal kommunnivå, utan det behövs mer konsoliderade och kollektiva insatser på nationell/regional nivå, bland annat för att prioritera och fördela lämpliga resurser och medel och formulera strategier.

- **Politisk åtgärd:** Politiken för utveckling av infrastrukturen kan anpassas till den fysiska planeringen genom inrättandet av en specialiserad sektorsövergripande byrå eller expertmyndighet som kan styra landsbygdens omstrukturering i krympande regioner och säkerställa strategisk planering och övervakning på en högre rumslig nivå, i kombination med en mer holistisk inställning till krympningens olika dimensioner. Till exempel kan en samordnad strategisk planering med flera lösningar stärka nätverken i städerna, förbättra tillhandahållandet av tjänster och uppnå en effektivare användning av offentliga resurser och infrastruktur under skärpta finanspolitiska förhållanden genom införandet av incitament till regionala samarbeten och begränsning av de negativa effekterna av konkurrens inom regionen. Även om strategisk samordning är avgörande måste politiken dock alltid vara lyhörd för lokala situationer som kräver skräddarsydda instrument och strategier för tillväxt och anpassning.
- **Drivande aktörer:** Medlemsstater, regioner.

ii)

Förbättra planeringen av scenarier och demografiska kontroller:

Regional planering är en framtidsinriktad praxis. Framsynsmetoder används dock sällan på ett meningsfullt sätt i utvecklingen av politik. Planering av scenarier och prognoser kan hjälpa berörda aktörer i detta arbete, förutsatt att kriterierna för valet av scenarier är realistiska och inte bara optimistiska. Det kan även ge politiska aktörer information om den troliga befolkningsutvecklingen och leda till trovärdiga politiska åtgärder.

- **Politisk åtgärd:** Scenarioanalyser bör införlivas i processerna för strategisk fysisk planering för att låta fler aktörer komma till tals vid hanteringen av regionala utvecklingsfrågor och tillhandahålla sätt att hantera konsekvenserna av krympningen på ett konstruktivt sätt med en motivering av valda strategier. Dessutom måste nationella och regionala myndigheter utveckla

ett övervakningssystem för demografiska kontroller som kontinuerligt styr deras löpande behov i linje med den föränderliga demografiska och ekonomiska dynamiken. Program för utbildning och kompetensutveckling bör också spela en större roll för att öka kunskapen om demografiska förändringar och tillhörande frågor (Martinez-Fernandez m.fl. 2012).

- **Drivande aktörer:** Nationella, regionala och lokala myndigheter.

iii)

Anta ett långsiktigt perspektiv:

Krympande regioner medför stora och långsiktiga utmaningar för den ekonomiska, sociala, politiska och kulturella potentialen hos EU:s landsbygd. För att kunna hantera befolkningsminskningen måste de politiska åtgärderna vara långsiktiga och utgå från att framstegen kommer att ta tid. Även om det är en politisk utmaning kräver detta en modell för regional styrning med en tydlig vision, operativa mål och långsiktiga resurser, engagemang och ledarskap som omfattar lokalt, regionalt och kommunalt samarbete samt samarbete mellan offentliga och privata intressenter.

- **Politisk åtgärd:** Strategierna mot krympning måste vara långsiktiga, sammanhållna och holistiska och motverka alla ekonomiska, sociala och miljömässiga problem som förknippas med avfolkning och inte enbart fokusera på, exempelvis, ekonomisk utveckling. Det finns ofta en tendens att snabbt ta till kortsiktiga "ekonomiska frälsare", oberoende av de möjliga konsekvenserna på längre sikt. Detta riskerar att förstärka konjunkturcyklerna, försvaga det lokala motståndet mot yttre krafter och leda till ohållbara resultat. För att bryta denna cykel måste andra värden än de ekonomiska lyftas fram, till exempel att erbjuda hållbara miljöer för bostäder och prioritera hälsoföretag och naturturismföretag.
- **Aktörer:** Nationella, regionala och lokala myndigheter

iv)

Stärka den institutionella kapaciteten:

Krympande regioner lider av ekonomisk otrygghet och har begränsade medel på grund av de växande behoven hos en åldrande befolkning i kombination med en minskad skattebas, vilket gör dem extremt beroende av externa finansieringskällor. Detta ger en snedvridande effekt eftersom det ofta främjar en beroendekultur och en motvilja mot politisk innovation.

- **Politisk åtgärd:** Även om det krävs externt ekonomiskt stöd är det viktigt att upprätthålla landsbygdsområdenas kompetens och stabilisera etablerade styrningsnätverk för att säkerställa deras långsiktiga överlevnad genom flexibelt stöd och för att se till att de

inte förlorar sin självständighet när det gäller ekonomi och beslutsfattande. I situationer där den offentliga budgeten stramas åt är det förståeligt att det finns en önskan att privatisera tjänster. Det är emellertid helt avgörande att upprätthålla, utöka och stärka de lokala myndigheternas tillgångar för att främja det lokala entreprenörskapet.

- **Drivande aktörer:** Nationella och regionala myndigheter, lokalsamhällen.

v)

Förbättra kommunikation och partnerskap:

En krympande landsbygd ställer alla regionala aktörer inför akuta utmaningar. Därför är det viktigt att ge alla intressenter en röst, även om det (på kort sikt) innebär brist på samförstånd, tidsfördröjningar, högre kostnader etc.

- **Politisk åtgärd:** God kommunikation och samhällsdeltagande är avgörande för att öka medvetenheten om befolkningsutvecklingen, bygga upp ett politiskt kapital och säkerställa ägandet av framtida möjligheter och realistiska utvecklingsvägar. Ökad social delaktighet kan bidra till att skapa förtroende för samhället, och en tydlig strategi kan påverka människors beslut att stanna eller flytta. Detta kräver partnerskap, ett tydligt fokus på god förvaltning och ett engagemang från medborgarna. Det sistnämnda är särskilt viktigt på platser där de offentliga resurserna är begränsade. Avsaknaden av ekonomiska medel kan effektivt kompenseras med aktiva samhällen som bidrar till livskvalitet och välbefinnande för lokalbefolkningen genom frivilligt arbete och gemensamma insatser.
- **Drivande aktörer:** Nationella, regionala och lokala myndigheter.

vi)

Utveckla alternativa ekonomier och smart diversifiering:

Att upprätthålla sysselsättningen är avgörande för strategierna mot krympning. Krympande landsbygdsregioner måste därför utarbeta strategier för ekonomisk diversifiering som främjar lokal motståndskraft, tar tillvara på yttre resurser och i tillämpliga fall uppmuntrar företagare att bosätta sig inom regionen.

- **Politisk åtgärd:** Utveckla smarta diversifieringsstrategier för regional innovation. Möjligheterna omfattar bland annat den ökande efterfrågan på hälsosamma livsmedel av hög kvalitet, förändrade mönster inom turism och bosättning och en ny landsbygdspolitik som

stöder utvecklingen av jordbruket. Dessutom kommer den så kallade silvarekonomin och den vita ekonomin att bli allt viktigare i framtiden, både på grund av uppkomsten av nya konsumentmarknader för produkter och tjänster som är anpassade till en åldrande befolkning och behovet att förbättra hållbarheten hos de offentliga utgifterna med anknytning till åldrande. Den regionala innovationspotentialen kan emellertid bara utnyttjas genom riktade investeringar i IKT inom ramen för sammanlänkade regionala anpassningsstrategier. Krympande landsbygdsregioner har även idealiska förutsättningar att dra nytta av den gröna ekonomin. Mot bakgrund av den snabba utarmningen av naturresurserna och det ökade trycket på miljön är den gröna ekonomin inte bara relevant för landsbygdsregioner när det gäller jordbruk och skogsbruk. Den är även kopplad till andra delar av EU:s miljö- och ekonomipolitik, däribland den cirkulära ekonomin och EU:s bioekonomistrategi, som utgår från ett övergripande tillvägagångssätt för att hantera utmaningarna för miljö, energi- och livsmedelsförsörjningen, naturresurserna och samhället i stort genom att göra mer med mindre för en smart och grön tillväxt i EU.

- **Drivande aktörer:** Europeiska kommissionen, nationella och regionala myndigheter.

EU-nivå

vii)

Förbättra jämförande forskning inom krympande landsbygdsregioner:

Eftersom landsbygdsregioner vanligtvis har en mindre betydelse i politiken för territoriell utveckling har det hittills funnits ett starkt fokus på städer i forskningen om krympning. Därför bör mer uppmärksamhet ägnas åt krympande landsbygdsregioner. Dessa regioner har färre resurser och mindre kapacitet, men de är ändå viktiga för att uppnå målet om europeisk territoriell sammanhållning.

- **Politisk åtgärd:** Mer omfattande jämförande forskning kan bidra till att öka kunskapen om orsakerna till och konsekvenserna av demografiska förändringar och, i stället för att marginalisera problemet, skapa större acceptans och ett positivt erkännande av de ekonomiska, sociala och miljömässiga möjligheterna i krympande regioner, stärka den politiska debatten och ändra de negativa föreställningarna om anpassningsorienterade utvecklingsstrategier. Mer forskning om

EU:s landsbygdsområden är bland annat ett av ämnena inom programmet ESPON 2020 som man hoppas behandla under 2018.

- **Drivande aktörer:** Europeiska kommissionen, gemensamma forskningscentrumet, ESPON, Horisont 2020.

viii)

Lansera konceptet med smarta byar:

Cork 2.0-förklaringen, som godkändes av Europeiska kommissionen och medlemsstaterna 2016, innehåller ett manifest med tio punkter för att förbättra livskvaliteten i landsbygdsregionerna. På landsbygden fungerar ofta byar som knutpunkter där tjänster och infrastruktur koncentreras. En strategisk planering mellan flera orter är viktig för krympande regioner så att tjänster kan delas mellan tillgängliga platser för att tillhandahålla multifunktionella knutpunkter, optimera delade resurser och maximera effekten av IKT för tillhandahållande av offentliga tjänster.

- **Politisk åtgärd:** Handlingsplanen Cork 2.0 innehåller ett antal konkreta åtgärder som Europeiska kommissionen och medlemsstaterna har åtagit sig att genomföra på kort sikt. Dessa åtgärder omfattar utvecklingen av smarta byar, vilket är ett viktigt steg mot att framtidssäkra landsbygdssamhällena och hjälpa landsbygdsregionerna att bli smarta genom att främja digital teknik, stödja landsbygdsföretag och förbättra livskvaliteten. EU:s åtgärd för smarta byar har offentliggjorts och Europeiska kommissionen överväger att inrätta en avdelningsövergripande grupp för smarta byar som ska utveckla ett strategiskt tillvägagångssätt för att främja utvecklingen av smarta byar med EU-medel på medellång till lång sikt.
- **Drivande aktörer:** Europeiska kommissionen, medlemsstaterna.

ix)

Förbättra finansieringen av platsbaserad sammanhållningspolitik:

På överstatlig nivå spelar EU-finansieringen en avgörande roll för landsbygdsregionernas förmåga att hantera demografiska förändringar. Programmet för landsbygdsutveckling 2014–2020 är ett exempel på en viktig finansieringskälla för att främja social delaktighet, bekämpa fattigdom och ekonomisk utveckling på landsbygden. EU-programmens betydelse ligger inte enbart i att tillhandahålla ekonomiska resurser, utan även att styra den nationella och regionala dagordningen. Även om det för närvarande är möjligt att använda en strategi med flera fonder är den nuvarande uppbyggnaden av EU:s finansieringsprogram ofta komplicerad och rigid. Krympande regioner saknar dessutom ofta den institutionella kapacitet, de resurser och den kunskap som behövs för att få tillgång till EU-medel och för att utarbeta integrerade politiska och ekonomiska åtgärder.

- **Politisk åtgärd:** Förenkla förfarandena och säkerställa omfattande utbildning och kapacitetsuppbyggnad så att olika EU-medel (och finansiella instrument) kan fördelas till krympande landsbygdsregioner på ett effektivt och kombinerat sätt med hjälp av strategier för platsbaserad utveckling med finansiering från flera fonder.
- **Drivande aktörer:** Europeiska kommissionen, medlemsstaterna.

Referenser

Cork 2.0: Europeiska konferensen om landsbygdsutveckling: https://ec.europa.eu/agriculture/events/rural-development-2016_sv.

ESPON. 2017a. *Geography of New Employment Dynamics in Europe* | ESPON. <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2020/applied-research/geography-new-employment-dynamics-europe>.

ESPON. 2017b. *Inner Peripheries: National Territories Facing Challenges of Access to Basic Services of General Interest* | ESPON. <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2020/applied-research/inner-peripheries-national-territories-facing>.

Europeiska kommissionen. 2017. *Competitiveness in Low-Income and Low-Growth Regions – The Lagging Regions Report*. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/competitiveness-in-low-income-and-low-growth-regions-the-lagging-regions-report.

Eurostat. 2015. *People in the EU – Statistics on an Ageing Society*. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_in_the_EU_%E2%80%93_statistics_on_an_ageing_society.

Eurostat. 2016. *Urban Europe – Statistics on Cities, Towns and Suburbs – Patterns of Urban and City Developments*. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Urban_Europe_%E2%80%94_statistics_on_cities,_towns_and_suburbs_%E2%80%94_patterns_of_urban_and_city_developments.

Martinez-Fernandez, Cristina, Naoko Kubo, Antonella Noya och Tamara Weyman. 2012. *Demographic Change and Local Development*. Paris: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling. <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264180468-en>.

Pallagst, Karina. 2013. *Shrinking Cities: International Perspectives and Policy Implications*. Routledge.

Rink, Dieter, Petr Rumpel, Ondrej Slach, Caterina Cortese, Alberto Violante, Paolo Calza Bin, Angret Hase, m.fl. 2012. *Governance of Shrinkage - Lessons Learnt from Analysis for Urban Planning Policy*. http://www.shrinksmart.ufz.de/data/WP7%20D13_14_15%20FINAL_217503.pdf.

Tietjen, Anne och Gertrud Jørgensen. 2016. "Translating a Wicked Problem: A Strategic Planning Approach to Rural Shrinkage in Denmark". *Landscape and Urban Planning, Special Issue Working with wicked problems in socio-ecological systems: More awareness, greater acceptance, and better adaptation*, 154 (oktober): 29–43. doi:10.1016/j.landurbplan.2016.01.009.

ESPON 2020

ESPON EGTC

4 rue Erasme, L-1468 Luxemburg
Storhertigdömet Luxemburg
Telefon: +352 20 600 280
E-post: info@espon.eu
www.espon.eu

ESPON EGTC är den enda stödmottagaren inom ramen för samarbetsprogrammet ESPON 2020. Den gemensamma insatsen inom programmet genomförs av ESPON EGTC och samfinansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden, EU-medlemsstaterna och partnerstaterna, Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.

Ansvarsfriskrivning:

Innehållet i denna publikation återspeglar inte nödvändigtvis åsikterna hos medlemmarna i övervakningskommittén för ESPON 2020.

ISBN: 978-99959-55-15-1

© ESPON 2017

Kopiering är tillåten förutsatt att källan anges och att en kopia skickas till ESPON EGTC.

Redaktion: Ilona Raugze, Gavin Daly, Marjan van Herwijnen, ESPON EGTC

Publicerades i oktober 2017

