

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Drenaż mózgów w UE: sprostanie wyzwaniu na wszystkich szczeblach

(2020/C 141/08)

Sprawozdawca: Emil BOC (RO/EPL), burmistrz Klużu-Napoki

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Podkreśla, że swoboda przemieszczania się obywateli i pracowników jest podstawą rynku wewnętrznego i jedną z głównych wolności uznanych w traktatach Unii Europejskiej. Obywatele i pracownicy muszą mieć możliwość swobodnego przemieszczania się w obrębie UE, niemniej decyzja o tym powinna stanowić ich wolny wybór, a nie być podyktowana między innymi niewielkimi możliwościami gospodarczymi w ich regionie.
2. Wskazuje, że wyzwaniem jest osiągnięcie równowagi prawnej i politycznej między dwoma podstawowymi zasadami Unii Europejskiej, a mianowicie swobodnym przepływem siły roboczej oraz konwergencją gospodarczą i społeczną między regionami.
3. Zauważa, że problem drenażu mózgów w Unii Europejskiej jest złożony i apeluje o pragmatyczną reakcję polityczną zarówno ze strony Unii, jak i państw członkowskich. Reakcja ta powinna dotyczyć wszystkich aspektów drenażu mózgów (np. pozyskiwanie specjalistów, marnotrawstwo talentów, przepływ wykwalifikowanej kadry, migracja powrotna), a także różnych, ale często wzajemnie powiązanych poziomów, na których potrzebne są działania i rozwiązania – poziomu lokalnego, regionalnego, krajowego i ponadnarodowego (UE).
4. Uważa, że decydenci na wszystkich szczeblach muszą uznać i uwzględnić w proponowanych rozwiązaniach, że drenaż mózgów jest nie tylko kwestią techniczną wymagającą reakcji administracyjnej lub politycznej, ale również problemem politycznym. W wypadku braku reakcji skutki dla przyszłości Unii Europejskiej będą długofalowe i trwałe i prawdopodobnie utrudnią zapewnienie spójności terytorialnej.
5. Zauważa, że drenaż mózgów jest bezpośrednio spowodowany brakiem równowagi społecznej i gospodarczej między regionami UE. Badania empiryczne ⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾ wskazują na szereg czynników wypychających i przyciągających: regiony przyjmujące mają atrakcyjniejszy rynek pracy i bardziej zróżnicowane możliwości zatrudnienia oraz ogólnie lepsze warunki życia, zaś w wypadku regionów wysyłających sytuacja jest odwrotna. Jest to kolejny powód, dla którego przyszłe WRF powinny koncentrować zasoby na korygowaniu braku równowagi między regionami wysyłającymi a przyjmującymi w ramach polityki spójności.
6. Podkreśla, że należy stworzyć silny związek między polityką spójności, która ma zaradzić tym zaburzeniom równowagi i wspierać bardziej równomierny rozwój w całej UE, a środkami przeciwdziałania drenażowi mózgów. Dwa z kluczowych celów strategii „Europa 2020”, czyli zwiększenie odsetka zatrudnionych pracowników i poprawa włączenia społecznego, mają bezpośrednie znaczenie dla stworzenia korzystnych warunków, które zmniejszą drenaż mózgów. Inne cele strategii „Europa 2020”, takie jak innowacje i zwiększenie liczby osób w szkolnictwie wyższym, mogą potencjalnie prowadzić do pozyskiwania i odzyskiwania utalentowanych osób i specjalistów dzięki przyciąganiu ich i stymulowaniu ich rozwoju.
7. Zauważa, że drenaż mózgów i powiązane zjawiska muszą być rozumiane i oceniane w UE w kontekście wielopoziomowego sprawowania rządów. To, czy cechy charakteryzujące wielopoziomowe sprawowanie rządów będą stanowić barierę czy szansę w tej dziedzinie polityki, będzie w dużym stopniu zależec od tego, w jaki sposób UE i jej instytucje działają jako pośrednicy i koordynatorzy kształtowania i rozpowszechniania polityki.

⁽¹⁾ Europejski Komitet Regionów, 2018, *Addressing brain drain: The local and regional dimension*.

⁽²⁾ Komisja Europejska, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, Dyrekcja D – Mobilność pracowników, 2018 *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility*.

⁽³⁾ Atoyán, R., Christiansen, L., Dizioli, A., Ebeke, C., Ilahi, N., Ilyina, A., Mehrez, G., Qu, H., Raei, F., Rhee, A. i Zakharova, D., *Emigration and Its Economic Impact on Eastern Europe*, nota do dyskusji MFW, lipiec 2016 r.

8. Zwraca uwagę, że choć ze względu na szeroki zakres i poważne skutki drenaż mózgowi często postrzegany jest jako problem z zakresu polityki krajowej lub ponadnarodowej, to zagadnieniem tym można z powodzeniem zająć się na szczeblu niższym niż krajowy. Kluczową rolę odgrywają tu lokalne i regionalne organy publiczne, ponieważ społeczności lokalne są bezpośrednio dotknięte skutkami drenażu mózgowi: utrata młodej i wykwalifikowanej siły roboczej stanowi ogromne wyzwanie dla społeczności lokalnych w całej Unii.

9. Zauważa, że władze lokalne w państwach członkowskich są najlepiej dostosowane do przygotowania i wdrożenia polityki dotyczącej drenażu mózgowi. Społeczności lokalne to systemy o stosunkowo jasnych granicach, co pozwala na łatwiejszą analizę problemu i opracowanie zindywidualizowanych rozwiązań. Ponadto władze lokalne mogą łatwiej monitorować i oceniać skuteczność polityki na szczeblu lokalnym.

10. Zwraca uwagę, że przy opracowywaniu polityki na szczeblu Unii można wiele skorzystać na doświadczeniach i zdolności administracji szczebla niższego niż krajowy.

11. Uważa, że bezpośrednie doświadczenia władz lokalnych w zakresie przeciwdziałania drenażowi mózgowi mogą dostarczyć przykładów sukcesów i najlepszych praktyk, które byłyby pomocne podczas kształtowania spójnej polityki na szczeblu UE. Władze lokalne i regionalne są w stanie wyjść poza ogólne i abstrakcyjne określanie zagadnień politycznych oraz zapewnić konkretne i skuteczne rozwiązania. Muszą one lepiej rozumieć wysiłki i inicjatywy zmierzające do rozwiązania problemu drenażu mózgowi ponad granicami administracyjnymi reprezentowanych przez nie społeczności oraz lepiej angażować się we współpracę regionalną i międzyregionalną.

12. Zwraca uwagę, że problemy, z którymi borykają się regiony wysyłające i przyjmujące, są różne i w związku z tym należy je odpowiednio rozpatrywać. Rozróżnienie to ma istotne znaczenie, ponieważ polityka na szczeblu ponadnarodowym powinna mieć na celu ułatwienie rozwiązań korzystnych dla wszystkich stron, a przynajmniej ograniczenie sytuacji, w których tracą tak regiony wysyłające, jak i przyjmujące (marnotrawstwo mózgowi).

13. Zwraca uwagę na ryzyko, jakie drenaż mózgowi niesie dla długoterminowej stabilności projektu europejskiego. Regiony wysyłające znajdują się w podwójnie trudnej sytuacji: potrzebują konwergencji (aby zlikwidować przepaść dzielącą je od regionów przyjmujących), ale tracą swoją wykwalifikowaną siłę roboczą. W perspektywie długoterminowej wszelkie zmiany lub przejście na zrównoważony i konkurencyjny model gospodarczy bazujący na gospodarce opartej na wiedzy i produktach o wysokiej wartości dodanej wydają się trudne do osiągnięcia w kontekście coraz większych dysproporcji między regionami wysyłającymi i przyjmującymi. Zignorowanie nierówności doprowadzi do ich dalszego wzrostu, czego skutkiem będzie błędne koło dezintegracji. Zgodnie z globalnym indeksem konkurencyjności państwa członkowskie na wschodzie i południu UE znajdują się obecnie wśród krajów najmniej zdolnych do zatrzymania talentów.

14. Zwraca uwagę, że chociaż instytucje europejskie uruchomiły mechanizmy mające na celu zmniejszenie dysproporcji, te sposoby podejścia były jedynie częściowo skuteczne. Biorąc pod uwagę nasilenie się zjawiska drenażu mózgowi oraz jego wymiar geograficzny i gospodarczy, potrzebne są innego rodzaju inicjatywy lub wysiłki. Trzeba bezpośrednio zająć się tymi czynnikami wypychającymi, które wynikają ze specyficznych ścieżek rozwoju regionów wysyłających i sprawiają, że regiony te nie są wystarczająco atrakcyjne dla wysoko wykwalifikowanej części siły roboczej.

15. Odnotowuje, że różnica między kształceniem a zapotrzebowaniem na rynku pracy jest jednym z problemów związanych z drenażem mózgowi. Kształcenie jest wyraźnie obszarem, w którym ulepszenia mogą przyczynić się do złagodzenia negatywnych skutków tego zjawiska. Władze lokalne i regionalne powinny zwrócić większą uwagę na to zagadnienie we współpracy z władzami krajowymi i europejskimi. Ponadto systemy kształcenia muszą uwzględniać zmienną dynamikę rynku pracy i coraz większą różnorodność, by umożliwić zwrot z inwestycji w kapitał ludzki kraju lub regionu, który zostaje utracony wraz z drenażem mózgowi.

16. Zwraca uwagę na zjawisko, które należy ściśle monitorować, a mianowicie kwestię dzieci pozostawianych w domu przez rodziców poszukujących lepszej pracy za granicą. Jest to bezpośredni skutek drenażu mózgowi i ma długofalowe konsekwencje.

17. Podkreśla znaczenie programu Erasmus+, EFS+ i podobnych programów dla tworzenia możliwości akademickich i zawodowych dla utalentowanych osób oraz możliwości nawiązywania kontaktów międzynarodowych i tworzenia partnerstw w całej Europie, a nie tylko w niektórych ośrodkach regionalnych, a także dla wsparcia wprowadzenia w życie Europejskiego filaru praw socjalnych. Wsparcie nowej Komisji dla zwiększenia budżetu programu Erasmus+ jest krokiem we właściwym kierunku.

18. Uważa, że rozwiązanie problemu drenażu mózgowi wymaga silnego przywództwa i koordynacji różnych działań w obrębie jurysdykcji krajowych. Kluczową sprawą jest znalezienie konkretnych sposobów budowania sieci współpracy, przeciwdziałanie populistycznym dyskursom politycznym oraz wzmocnienie integracji europejskiej. Dalsze działania na szczeblu państw członkowskich i UE powinny koncentrować się na koordynacji i wspieraniu wysiłków na szczeblu niższym niż krajowy przy jednoczesnym budowaniu konsensusu co do tego, w jaki sposób należy analizować i rozwiązywać problem drenażu mózgowi, aby stworzyć sytuację korzystną dla wszystkich zainteresowanych stron.

19. Podkreśla, że należy zidentyfikować szereg kluczowych kwestii strategicznych w odniesieniu do drenażu mózgów, aby decydenci mogli uniknąć zbędnego powielania działań w ramach polityki publicznej. Te strategiczne kwestie należy zdefiniować w taki sposób, by skutki środków politycznych były wyraźnie widoczne i by wspierać strategię polityczną, które z kolei przekładają się na konkretne działania.

20. Zaleca określenie i wdrożenie różnych rodzajów reakcji w odniesieniu do każdego aspektu zjawiska drenażu mózgów – pozyskiwania specjalistów, marnotrawstwa talentów, przepływu wykwalifikowanej kadry i migracji powrotnej. Każdy z tych obszarów wymaga konkretnych, choć odmiennych rozwiązań. Bardzo ważne jest, aby nie stosować ogólnego podejścia do tych aspektów. Brak rozwiązań dopasowanych do indywidualnych potrzeb może prowadzić do szeroko zakrojonych i abstrakcyjnych stwierdzeń i celów, które są trudne do wdrożenia w życiu codziennym.

21. Docenia, że niektóre regiony i miasta już wdrażają kreatywne rozwiązania na rzecz przyciągania i zatrzymywania talentów. Strategie polityczne obejmują pomoc w przenoszeniu utalentowanych osób do tych regionów/miast aż po bardziej wyrafinowane środki obejmujące rozwój ponadnarodowych sieci przedsiębiorców. UE musi wspierać programy lub inicjatywy mające na celu usprawnienie procesu uczenia się między różnymi europejskimi władzami lokalnymi i regionalnymi.

22. Jest zdania, że podmioty lokalne i regionalne odgrywają kluczową rolę w przeciwdziałaniu drenażowi mózgów. Przyciągnięcie i zatrzymanie wysoko wykwalifikowanej siły roboczej można zapewnić poprzez dobre wykorzystanie instrumentów zintegrowanego rozwoju terytorialnego w ramach polityki spójności.

23. Sugeruje, aby we współpracy z władzami krajowymi i unijnymi władze lokalne i regionalne promowały polityki i instrumenty na rzecz rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, samozatrudnienia i alternatywnych modeli rozwoju biznesu, które zwiększają atrakcyjność regionów wysyłających.

24. Zaleca władzom lokalnym i regionalnym, aby na podstawie realistycznej oceny potrzeb dokonały powiązania między poszczególnymi atutami regionu a niezbędnymi talentami i politykami.

25. Sugeruje, by władze lokalne i regionalne tworzyły sojusze lokalne obejmujące wszystkie zainteresowane strony (władze publiczne, przedsiębiorstwa, uniwersytety, organizacje pozarządowe itp.), które będą w stanie opracować i wdrożyć na szczeblu lokalnym strategię polityczną na rzecz łagodzenia zjawiska drenażu mózgów. Należy wspierać i organizować regularne spotkania właściwych zainteresowanych stron. Spotkania takie powinny być okazją do omawiania i planowania rozwiązań lokalnych i dostosowanych do konkretnych sytuacji w oparciu o przykłady udanych działań z innych miejsc/jurysdykcji.

26. Zauważa, że rygorystyczne procesy planowania strategicznego na szczeblu lokalnym i regionalnym mogą mieć duże znaczenie dla korelacji mobilności zasobów ludzkich ze średnio- i długoterminowymi planami rozwoju, a także stanowić solidną podstawę współpracy z innymi władzami regionalnymi, krajowymi i europejskimi.

27. Życzyłby sobie lepszego zrozumienia przyczyn i barier uniemożliwiających powrót osób, które wyemigrowały w przeszłości, do ich miejsca pochodzenia, oraz lepszego zrozumienia tego, w jaki sposób władze publiczne mogą przyczynić się do zmniejszenia tych barier. Może to mieć efekt transformacyjny i przekształcić drenaż mózgów w przepływ wykwalifikowanej kadry lub migrację powrotną.

28. Zaleca, by działania na szczeblu niższym niż krajowy były zintegrowane i skoordynowane z działaniami państw członkowskich i Unii z poszanowaniem zasady pomocniczości. Integracja działań podejmowanych na różnych poziomach ma kluczowe znaczenie dla powodzenia polityki UE. Należy opracować polityki i programy w celu zintegrowania i ułatwienia koordynacji między działalnością władz lokalnych i regionalnych a działaniami państw członkowskich i Unii. Dotyczy to wszystkich obszarów, których dotyczy drenaż mózgów (kształcenie, spójność, rozwój regionalny, cyfryzacja itp.). Na szczeblu UE należy zainicjować mechanizm opracowany specjalnie w celu wspierania integracji i koordynacji środków politycznych dotyczących drenażu mózgów.

29. Sugeruje, że władze lokalne i regionalne muszą zdawać sobie sprawę ze skali tego zjawiska oraz prowadzić realistyczne i poważne oceny cech charakterystycznych dla każdego obszaru dotkniętego drenażem mózgów. Podejmowanie decyzji i kształtowanie polityki na podstawie dowodów jest jedynym sposobem znalezienia skutecznych rozwiązań. Realistyczna ocena zjawiska drenażu mózgów na poziomie każdego regionu może pomóc władzom publicznym, które stoją w obliczu podobnych lub powiązanych kwestii, zastąpić konkurencję współpracą, i mogłaby poprawić koordynację między wszystkimi zainteresowanymi stronami w zakresie bieżących wysiłków i istniejących zasobów.

30. Uważa, że szybkie procedury uznawania dyplomów i umiejętności mogą pomóc ograniczyć marnotrawstwo talentów. Cyfryzacja i wzajemne połączenie rejestrów są w tym przypadku wykonalne i niezbędne, przy wykorzystaniu różnorodnych inicjatyw UE, w tym przyszłych certyfikatów cyfrowych Europass. Ponadto przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji Europejskiej na rzecz europejskiego obszaru edukacji do 2025 r., w ramach którego granice nie są przeszkodą w uczeniu się, studiowaniu i prowadzeniu badań naukowych. Zwraca jednocześnie uwagę na potrzebę wprowadzenia mechanizmów sprzyjających przepływowi wykwalifikowanej kadry i migracji powrotnej.

31. Zaleca Komisji Europejskiej intensywniejsze wysiłki na rzecz zmniejszenia dysproporcji regionalnych, które są jedną z głównych przyczyn drenażu mózgow. Fundusze spójności odgrywają kluczową rolę we wspieraniu regionów i obszarów, które cierpią z powodu takich dysproporcji. Dostosowane do potrzeb strategie polityczne i instrumenty, które bezpośrednio eliminują te rozbieżności między Europą Wschodnią i Południową a Europą Zachodnią, a także między regionami w obrębie państw członkowskich, mają zasadnicze znaczenie dla zlikwidowania jednej z głównych przyczyn drenażu mózgow. Zaangażowanie polityczne Komisji⁽⁴⁾ na rzecz sprawiedliwej płacy minimalnej jest bardzo istotne, zwłaszcza w regionach wysyłających, ponieważ rozwiązałoby to kwestię warunków życia i pracy oraz miało bezpośredni wpływ na jakość życia. Unijna polityka spójności na lata 2021–2027 powinna być długoterminową polityką inwestycyjną dla wszystkich regionów, ukierunkowaną na przewyżczenie różnic gospodarczych, społecznych i regionalnych zgodnie z zasadą partnerstwa i podejściem ukierunkowanym na konkretny obszar. Polityka spójności powinna być lepiej skoordynowana z innymi politykami unijnymi, tak aby zapewnić równe warunki działania. Należy poprawić koordynację wertykalną różnych źródeł finansowania na szczeblu UE w zakresie zarządzania polityką spójności i programami po 2020 r., tak aby zagwarantować większą spójność programów na różnych szczeblach zarządzania i planowania w perspektywie krótko- i średnioterminowej⁽⁵⁾.

32. Zaleca opracowanie i wdrożenie na szczeblu lokalnym i regionalnym realistycznych strategii mających na celu przyciągnięcie, zatrzymanie i ponowne pozyskanie pracowników. Jedną z kluczowych koncepcji strategicznych jest jakość życia: jak wspomniano, poprawa jakości życia to bardzo ważne narzędzie przyciągania i zatrzymywania wykształconych pracowników. Wskazane i pożądane jest, aby pomiary jakości życia były przeprowadzane regularnie i w uporządkowany sposób, tak aby dostarczały władzom lokalnym i regionalnym cennych informacji na temat obszarów, w których konieczna jest interwencja.

33. Sugeruje, że władze lokalne, regionalne, krajowe i unijne powinny skupić się na funkcjonalnych metodach odwracania zjawiska emigracji i przyciągania pracowników⁽⁶⁾. Obejmuje to tworzenie gospodarki opartej na wiedzy, zwiększanie atrakcyjności regionów, opracowanie strategii diaspor oraz wdrażanie funkcjonalnego podejścia do zarządzania obszarami miejskimi.

34. Sugeruje, że władze lokalne, regionalne, krajowe i unijne powinny zwrócić szczególną uwagę na usuwanie czynników strukturalnych pogłębiających drenaż mózgow (infrastruktura/autostrady, jakość usług, dostęp do technologii itp.).

35. Podkreśla potrzebę opracowania zintegrowanego europejskiego podejścia do drenażu mózgow opartego na realistycznych ocenach, współpracy i koordynacji na szczeblu lokalnym/regionalnym, krajowym i unijnym. Potrzeba także skoordynowanej polityki w różnych wymiarach w obszarach związanych z drenażem mózgow, w tym w dziedzinie kształcenia, cyfryzacji, spójności i polityki gospodarczej.

36. Uważa za istotne, by władze lokalne i regionalne rozumiały znaczenie uczelni wyższych oraz rolę organizatorów kształcenia i szkolenia zawodowego w rozwoju lokalnym w ramach gospodarki opartej na wiedzy. Władze publiczne muszą rozwijać partnerstwa z uniwersytetami, a także mieć świadomość potrzeby wspierania ich, m.in. poprzez inwestycje w lokalną infrastrukturę. Cele strategiczne uniwersytetów i władz publicznych muszą być jak najbardziej zbliżone.

37. Zauważa, że partnerstwa między firmami prywatnymi (zainteresowanymi badaniami i rozwojem), władzami lokalnymi i uczelniami wyższymi są ważnymi elementami napędzającymi lokalny wzrost i rozwój i należy je uwzględnić w obecnym celu Komisji, jakim jest ułatwianie małym przedsiębiorstwom ważnych innowacji poprzez specjalną strategię na rzecz MŚP.

⁽⁴⁾ Ursula von der Leyen, „Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy”, s. 9.

⁽⁵⁾ ESPON, 2019, „Addressing Labour Migration Challenges in Europe”, s. 18.

⁽⁶⁾ Tamże, s. 17–18.

38. Jest zaniepokojony ryzykiem rosnących nierówności między miastami i regionami, które odnoszą duże korzyści z programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji, i przestrzega przed nieadekwatnością działań podejmowanych w celu wyeliminowania różnic między regionami, sprostania wyzwaniom, w tym zmianie demograficznej, oraz ułatwienia powszechnego dostępu do programu „Horyzont Europa” (7).

39. Uważa, że łączność cyfrowa i inteligentna specjalizacja mogą częściowo zaradzić problemowi drenażu mózgów. Strategie regionalne w zakresie inteligentnego rozwoju i specjalizacji mogą koncentrować się na przewadze konkurencyjnej istniejącej lub wytworzonej w jednym regionie. Łączność cyfrowa i rozwój umiejętności cyfrowych powinny być zasadniczymi elementami w nowych staraniach Komisji na rzecz aktualizacji Planu działania w dziedzinie edukacji cyfrowej.

40. Zwraca uwagę, że władze lokalne mogą opracować i wdrożyć wiele środków mających na celu zwiększenie i rozwój indywidualnej odporności różnych społeczności, zwłaszcza w obliczu takich trudności gospodarczych jak bezrobocie. Indywidualna odporność i zdolność do dostosowania i przewyciężenia trudnych warunków mogą być wspomagane dzięki programom doskonalenia zawodowego i przekwalifikowania takim jak te wspierane z programu na rzecz umiejętności UE, środkom na rzecz promowania przedsiębiorczości i wspierania małych przedsiębiorstw, programom edukacyjnym i wspólnotowym dla studentów i młodzieży, których rodzice pracują za granicą itp.

41. Zaleca Komisji Europejskiej aktywne wspieranie – w ścisłej współpracy z Europejskim Komitetem Regionów, Parlamentem Europejskim i Radą Ministrów UE – wysiłków podejmowanych przez lokalne i regionalne organy publiczne w zakresie przeciwdziałania drenażowi mózgów. Unia jest złożonym podmiotem politycznym i administracyjnym, w związku z czym konieczna jest staranna analiza jej obowiązków i zdolności w zakresie drenażu mózgów. Dyskusja na temat roli Unii obejmuje wskazanie zarówno jej obowiązków, jak i najlepszych narzędzi dostępnych na szczeblu UE.

42. Uważa, że fakt powrotu pracownika do kraju pochodzenia po pobyciu za granicą należy uznać za zaletę w jego profilu zawodowym i w związku z tym informacja ta musi być dostępna dla pracodawców podczas procesu selekcji.

Bruksela, dnia 12 lutego 2020 r.

Apostolos TZITIKOSTAS

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów

(7) COR-2018-03891.