

**Avizul Comitetului European al Regiunilor – Exodul creierelor în UE: abordarea provocării la toate nivelurile**

(2020/C 141/08)

**Raportor:** Emil BOC (RO-PPE), primarul orașului Cluj-Napoca**RECOMANDĂRI POLITICE**

## COMITETUL EUROPEAN AL REGIUNILOR

1. subliniază că libera circulație a cetățenilor și a lucrătorilor constituie fundamentul pieței interne și una dintre libertățile principale recunoscute în tratatele Uniunii Europene. Cetățenii și lucrătorii trebuie să aibă posibilitatea de a circula liber în UE; cu toate acestea, ei ar trebui să circule din proprie dorință și nu pentru că sunt împinși să își părăsească regiunile, printre altele din cauza slăbelor oportunități economice;
2. observă că provocarea constă în realizarea unui echilibru din punct de vedere juridic și politic între două principii esențiale ale Uniunii Europene: libera circulație a forței de muncă și convergența economică și socială între regiuni;
3. observă că problema „exodului creierelor” în Uniunea Europeană este complexă și solicită un răspuns politic pragmatic atât din partea Uniunii, cât și din partea statelor membre. Acest răspuns ar trebui să abordeze toate aspectele legate de exodul creierelor (de exemplu, câștigul de creiere, pierderea de creiere, circulația creierelor, remigrația), precum și nivelurile diferite, dar adesea interconectate, la care este necesar să se ia măsuri și să se găsească soluții – locale, regionale, naționale și supranaționale (UE);
4. consideră că factorii de decizie de la toate nivelurile trebuie să recunoască și să ia în considerare în cadrul soluțiilor propuse faptul că exodul creierelor nu este doar o problemă tehnică ce necesită un răspuns administrativ sau de politici, ci și o chestiune politică. Dacă rămâne neabordat, fenomenul va avea efecte pe termen lung și permanente asupra viitorului Uniunii Europene și este probabil să împiedice coeziunea teritorială;
5. observă că exodul creierelor este declanșat în mod direct de dezechilibrele sociale și economice existente între regiunile UE. Studiile empirice <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup> identifică o serie de factori de impuls și de atracție, constatând că există regiuni „receptoare” cu o piață a muncii mai atractivă, cu locuri de muncă mai diverse și cu o calitate generală a vieții mai bună, în timp ce în regiunile „exportatoare” situația este inversă. Acesta este un alt motiv pentru care ar trebui ca, în cadrul politicii de coeziune, viitorul CFM să concentreze resurse în vederea corectării dezechilibrelor dintre regiunile „exportatoare” și cele „receptoare”;
6. subliniază că ar trebui ca politica de coeziune, care este menită să abordeze aceste dezechilibre și să promoveze o dezvoltare mai echilibrată în întreaga UE, să fie strâns asociată cu măsurile avute în vedere pentru a face față exodului creierelor. Două dintre principalele obiective ale Strategiei Europa 2020, creșterea gradului de ocupare a forței de muncă și îmbunătățirea incluziunii sociale, sunt direct relevante pentru crearea unor condiții favorabile reducerii exodului creierelor. Alte obiective ale Strategiei Europa 2020, cum ar fi inovarea și creșterea numărului de persoane cuprinse în învățământul terțiar, ar putea conduce la un câștig și recâștig de creiere prin atragerea și stimularea persoanelor talentate;
7. observă că exodul creierelor și fenomenele conexe trebuie să fie înțelese și evaluate în UE în contextul guvernantei pe mai multe niveluri. Caracteristicile guvernantei pe mai multe niveluri se pot dovedi o barieră sau o oportunitate în acest domeniu de politică; acest lucru depinde foarte mult de modul în care UE și instituțiile sale acționează ca facilitatori și coordonatori în ceea ce privește elaborarea și diseminarea politicilor;

<sup>(1)</sup> Comitetul European al Regiunilor, 2018, *Addressing brain drain: The local and regional dimension* (Abordarea exodului creierelor: dimensiunea locală și regională).

<sup>(2)</sup> Comisia Europeană, Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune, Direcția D – Mobilitatea forței de muncă, Raportul anual pe 2018 privind mobilitatea forței de muncă în interiorul UE.

<sup>(3)</sup> Atoyán, R., Christiansen, L., Dizioli, A., Ebeke, C., Ilahi, N., Ilyina, A., Mehrez, G., Qu, H., Raei, F., Rhee, A. și Zakharova, D., *Emigration and Its Economic Impact on Eastern Europe* (Emigrația și impactul său asupra Europei de Est), FMI, notă de lucru, iulie 2016.

8. subliniază că exodul creierelor poate fi abordat cu succes la nivel subnațional, deși este adesea perceput ca o problemă de politică națională sau supranațională, din cauza efectelor sale numeroase și grave. Autoritățile publice locale și regionale joacă un rol crucial în acest sens, deoarece comunitățile locale sunt cele direct afectate de consecințele exodului creierelor: pierderea unei părți a forței de muncă tinere și educate este o provocare imensă pentru comunitățile locale din întreaga Uniune;
9. observă că autoritățile locale din statele membre reprezintă cel mai bun nivel la care pot fi elaborate și puse în aplicare politicile privind exodul creierelor. Comunitățile locale sunt sisteme cu limite relativ clare, care permit o analiză mai ușoară a problemei și soluții adaptate. În plus, autoritățile locale pot monitoriza și evalua mai ușor succesul politicilor la nivel local;
10. observă că se pot obține multe beneficii de pe urma experienței și a capacității acestor administrații subnaționale în elaborarea politicilor la nivelul Uniunii;
11. consideră că experiența directă a autorităților locale în abordarea „exodului creierelor” ar putea oferi exemple de succes și bune practici care ar fi utile pentru elaborarea unei politici coerente la nivelul UE. Autoritățile locale și regionale pot depăși o definiție generală și abstractă a aspectelor de politică și pot oferi soluții concrete și eficiente. Ele trebuie să înțeleagă mai bine eforturile și inițiativele menite să combată exodul creierelor dincolo de granițele administrative ale comunităților pe care le reprezintă și să se implice în cooperarea regională și interregională;
12. subliniază că problemele cu care se confruntă regiunile „exportatoare” și cele „receptoare” sunt diferite și, prin urmare, trebuie abordate în consecință. Această distincție este importantă deoarece politicile de la nivel supranațional ar trebui să vizeze facilitarea unor soluții avantajoase pentru toate părțile sau cel puțin să limiteze situațiile în care pierd atât regiunile „exportatoare”, cât și cele „receptoare” (îrosirea inteligenței);
13. atrage atenția asupra riscului pe care îl reprezintă exodul creierelor pentru sustenabilitatea pe termen lung a proiectului european. Regiunile „exportatoare” se confruntă cu un paradox: au nevoie de convergență (pentru a reduce decalajul față de regiunile „receptoare”), dar pierd forța de muncă calificată. Pe termen lung, orice schimbare sau tranziție către un model economic durabil și competitiv, fundamentat pe economia bazată pe cunoaștere și pe produse cu valoare adăugată mare, pare foarte dificil de realizat într-un scenariu în care disparitățile dintre regiunile „exportatoare” și cele „receptoare” sunt în creștere. Dacă rămân neabordate, disparitățile se vor accentua și va urma un cerc vicios al dezintegrării. Potrivit indicelui competitivității globale, statele membre din Europa de Est și de Sud se numără în prezent printre țările lumii cel mai puțin capabile să își păstreze talentele;
14. subliniază că, deși instituțiile europene au prezentat mecanisme de reducere a disparităților, abordările respective au fost doar parțial eficace. Având în vedere creșterea exodului creierelor și dimensiunea geografică și economică a fenomenului, este necesar un alt tip de inițiativă sau de efort, care să abordeze în mod direct factorii de impuls rezultați din traiectoriile individuale de creștere ale regiunilor „exportatoare”, care le fac insuficient de atractive pentru segmentul cu educație superioară al forței de muncă;
15. constată că una dintre problemele asociate cu exodul creierelor este decalajul dintre sistemul de educație și piața forței de muncă. Educația este în mod clar un domeniu în care îmbunătățirile pot contribui la atenuarea efectelor negative ale exodului creierelor. Autoritățile locale și regionale ar trebui să acorde mai multă atenție acestui aspect, în cooperare cu autoritățile naționale și europene. În plus, sistemele educaționale trebuie să țină seama de dinamica variabilă a pieței forței de muncă și de diversitatea tot mai mare a acesteia, pentru ca investițiile în capitalul uman al unei țări sau al unei regiuni, care a fost afectat de exodul creierelor, să dea rezultate;
16. atrage atenția asupra unui fenomen care trebuie monitorizat îndeaproape, și anume problema copiilor lăsați acasă de părinții aflați în căutarea unui loc de muncă mai bun în străinătate. Acesta este un efect direct al exodului creierelor și are implicații pe termen lung;
17. subliniază importanța programelor Erasmus+, FSE+ și a celor similare în crearea unor oportunități academice și profesionale pentru persoanele talentate și a unor oportunități pentru rețele și parteneriate internaționale în întreaga Europă și nu doar în anumite grupări regionale, precum și în sprijinirea punerii în aplicare a Pilonului european al drepturilor sociale. Noul sprijin acordat de Comisie pentru creșterea bugetului programului Erasmus+ este un pas în direcția cea bună;
18. consideră că pentru a aborda problema exodului creierelor se impune fermitate în conducerea și coordonarea diferitelor eforturi depuse în cadrul jurisdicțiilor naționale. Elementul-cheie este găsirea unor modalități specifice de consolidare a rețelilor de cooperare, contracararea discursului politic populist și consolidarea integrării europene. Măsurile viitoare de la nivelul statelor membre și al Uniunii Europene ar trebui să se concentreze pe coordonare și facilitare/sprijin pentru eforturile depuse la nivel subnațional, construind consensul cu privire la modul în care exodul creierelor ar trebui analizat și abordat, astfel încât să se creeze o situație avantajoasă pentru toate părțile interesate;

19. subliniază că trebuie identificate o serie de aspecte strategice ale exodului creierelor, astfel încât factorii de decizie să poată evita suprapunerea inutilă a eforturilor în politicile publice. Aceste chestiuni strategice trebuie formulate astfel încât să se garanteze că măsurile de politică au un impact vizibil și că sprijină politicile care se transpun în acțiuni concrete;
20. recomandă să se identifice și să se pună în aplicare diferite tipuri de răspuns pentru fiecare subcomponentă a fenomenului de exod al creierelor – câștigul de creiere, pierderea de creiere, circulația creierelor și remigrația. Fiecare dintre aceste domenii necesită soluții diferite, specifice. Este foarte important să nu se adopte o abordare universală a acestor subcomponente. Lipsa unor soluții adaptate poate duce la formulări/obiective generale și abstracte, greu de pus în aplicare în viața reală;
21. apreciază faptul că anumite regiuni și orașe pun deja în aplicare soluții creative pentru atragerea și păstrarea talentelor. Politicile variază de la sprijinirea transferului persoanelor talentate în aceste regiuni/orașe până la măsuri mai sofisticate, care implică dezvoltarea de rețele transnaționale de antreprenori. UE trebuie să sprijine programele sau inițiativele menite să consolideze învățarea în rândul diferitelor autorități locale și regionale europene;
22. consideră că actorii locali și regionali sunt esențiali pentru a combate exodul creierelor; atragerea și păstrarea unei forțe de muncă înalt calificate pot fi asigurate prin valorificarea instrumentelor de dezvoltare teritorială integrată ale politicii de coeziune;
23. sugerează că autoritățile locale și regionale, în cooperare cu autoritățile naționale și ale UE, ar trebui să promoveze politici și instrumente de dezvoltare a antreprenoriatului local, a activităților independente și a modelelor alternative de dezvoltare a întreprinderilor, care să sporească atractivitatea regiunilor „exportatoare”;
24. recomandă ca autoritățile locale și regionale să facă legătura, pe baza unei evaluări realiste a nevoilor, între atuurile specifice regiunii lor și talentele și politicile necesare;
25. sugerează ca autoritățile locale și regionale să creeze *alianțe locale*, care să includă toate părțile interesate (autorități publice, întreprinderi, universități, ONG-uri etc.) și să fie în măsură să elaboreze și să pună în aplicare politici locale care să contribuie la atenuarea exodului creierelor. Ar trebui sprijinite și organizate reuniuni periodice ale părților interesate relevante. Reuniunile ar trebui să fie utilizate ca forumuri de dezbateri și să aibă în vedere soluții locale și specifice contextului, pe baza poveștilor de succes din alte locații/jurisdicții;
26. observă că existența unor procese de planificare strategică riguroase la nivel local și regional se poate dovedi importantă pentru corelarea mobilității resurselor umane cu planurile de dezvoltare pe termen mediu și lung, precum și pentru asigurarea unei baze solide de cooperare cu alte autorități regionale, naționale și europene;
27. ar dori să existe o mai bună înțelegere a cauzelor și barierelor care îi împiedică pe cei care au emigrat în trecut să se întoarcă la locul lor de origine și o mai bună înțelegere a modului în care autoritățile publice pot contribui la reducerea acestor bariere. Acest lucru ar putea avea ca efect transformarea „exodului creierelor” în circulația creierelor sau remigrație;
28. recomandă ca acțiunile de la nivelurile subnaționale să fie integrate și coordonate cu cele ale statelor membre și ale Uniunii, respectându-se în același timp principiul subsidiarității. Integrarea eforturilor întreprinse la diferite niveluri este esențială pentru o politică europeană de succes. Ar trebui elaborate politici și programe de integrare și facilitare a coordonării dintre acțiunile autorităților locale și regionale, pe de o parte, și cele ale statelor membre și ale Uniunii, pe de altă parte. Acest lucru se aplică în toate domeniile implicate în exodul creierelor (educație, coeziune, dezvoltare regională, digitalizare etc.). Este necesară introducerea unui mecanism la nivelul UE, care să fie conceput în mod special pentru a promova integrarea și coordonarea măsurilor de politică privind exodul creierelor;
29. arată că autoritățile locale și regionale trebuie să fie conștiente de amploarea fenomenului și să inițieze evaluări realiste și aprofundate ale caracteristicilor fiecărei zone afectate de exodul creierelor. Un proces de luare a deciziilor și de elaborare a politicilor bazat pe elemente concrete este singurul mod de a elabora soluții eficiente. Evaluarea realistă a fenomenului de „exod al creierelor” la nivelul fiecărei regiuni poate ajuta autoritățile publice care se confruntă cu probleme similare sau conexe să înlocuiască concurența cu cooperarea și ar putea îmbunătăți coordonarea, între toate părțile interesate, a eforturilor în curs și a resurselor existente;

30. consideră că procedurile rapide de recunoaștere a diplomelor și a abilităților/competențelor ar putea contribui mult la reducerea risipei de creiere. Diversele inițiative ale UE, inclusiv viitoarele acreditări Europass semnate digital, demonstrează că digitalizarea dosarelor școlare și interconectarea lor sunt fezabile și necesare în acest sens. În plus, salută inițiativa noii Comisii Europene de creare, până în 2025, a unui spațiu european al educației, în care învățarea, studiul și desfășurarea activităților de cercetare să nu fie stânjenită de frontiere. Subliniază, în același timp, necesitatea instituirii unor mecanisme de promovare a circulației creierelor și a remigrației;

31. recomandă Comisiei Europene să își intensifice eforturile de reducere a disparităților regionale, care reprezintă una dintre cauzele principale ale exodului creierelor. Fondurile de coeziune joacă un rol crucial în sprijinirea regiunilor și a zonelor afectate de astfel de disparități. Pentru eliminarea uneia dintre principalele cauze ale exodului creierelor, sunt esențiale politici și instrumente adaptate, care să abordeze în mod direct aceste disparități între Europa de Est și de Sud și țările occidentale, precum și cele dintre regiunile unui stat membru. Angajamentul politic al Comisiei <sup>(4)</sup> în favoarea unui salariu minim echitabil este foarte relevant, în special în regiunile „exportatoare”, deoarece astfel s-ar oferi un răspuns la problema standardelor de viață și a condițiilor de muncă și s-ar exercita o influență directă asupra calității vieții. Politica de coeziune a UE pentru perioada 2021-2027 ar trebui să fie o politică de investiții pe termen lung pentru toate regiunile, axată pe depășirea decalajului economic, social și regional și care respectă principiul parteneriatului și abordarea localizată. Politica de coeziune ar trebui să fie mai bine coordonată cu alte politici ale UE, astfel încât să existe condiții de concurență echitabile. La nivelul UE, ar trebui îmbunătățită coordonarea verticală a diferitelor surse de finanțare în ceea ce privește guvernarea politicii și a programelor de coeziune pentru perioada de după 2020, astfel încât să se garanteze o coerență sporită a agendelor la diferite niveluri de guvernare și de planificare, pe termen scurt și mediu <sup>(5)</sup>;

32. recomandă conceperea și punerea în aplicare la nivel local și regional a unor politici realiste, care să atragă, să păstreze și să reatrage o forță de muncă educată. Un concept strategic esențial este calitatea vieții: după cum s-a arătat, îmbunătățirea calității vieții este un instrument foarte puternic pentru atragerea și păstrarea unei forțe de muncă educate. Este recomandabil și de dorit ca măsurătorile legate de calitatea vieții să fie efectuate periodic și structurat, astfel încât să ofere informații valoroase autorităților locale și regionale cu privire la posibilele domenii în care este necesară o intervenție;

33. recomandă ca autoritățile locale, regionale, naționale și europene să se concentreze pe abordări funcționale pentru a inversa fenomenul emigrării, atrăgând lucrători <sup>(6)</sup>; acestea presupun crearea unei economii bazate pe cunoaștere, îmbunătățirea atractivității regiunilor, dezvoltarea strategiilor destinate diasporei, precum și punerea în aplicare a unei abordări funcționale în guvernarea urbană;

34. menționează că autoritățile locale, regionale, naționale și ale UE trebuie să acorde o atenție specială eliminării factorilor structurali care exacerbează exodul creierelor (infrastructura/autostrăzile, calitatea serviciilor, accesul la tehnologie etc.);

35. subliniază necesitatea conceperii unei abordări europene integrate a exodului creierelor, bazată pe evaluări realiste, pe cooperare și pe coordonare la nivel local/regional, național și al Uniunii. În mod similar, este nevoie de politici coordonate la diferite niveluri, în domenii relevante pentru exodul creierelor, printre care educația, digitalizarea, coeziunea și politicile economice;

36. consideră că este esențial ca autoritățile locale și regionale să înțeleagă importanța rolului universităților și al furnizorilor de educație și de formare profesională pentru dezvoltarea locală în cadrul economiei bazate pe cunoaștere. Autoritățile publice trebuie să instituie parteneriate cu universitățile și, de asemenea, să fie conștiente de necesitatea de a le sprijini, inclusiv prin investiții în infrastructura locală. Între obiectivele strategice ale universităților și cele ale autorităților publice trebuie să existe o cât mai mare afinitate;

37. constată că parteneriatele dintre întreprinderi private (interesate de cercetare și dezvoltare), autorități locale și universități sunt motoare importante ale creșterii și dezvoltării locale, care ar trebui incluse în obiectivul actual al Comisiei de a facilita întreprinderilor mici oportunitatea de a deveni mari inovatori, prin intermediul unei strategii pentru IMM-uri;

<sup>(4)</sup> Ursula von der Leyen, *A Union that strives for more – My agenda for Europe* (O Uniune mai ambițioasă – Programul meu pentru Europa), p. 9.

<sup>(5)</sup> ESPON, 2019, *Addressing Labour Migration Challenges in Europe* (Abordarea provocărilor legate de migrația forței de muncă în Europa), p. 18.

<sup>(6)</sup> Idem, p. 17-18.

38. este preocupat de riscul de creștere a inegalităților dintre orașele și regiunile care au mari beneficii de pe urma Programului cadru pentru cercetare și inovare și atrage atenția asupra caracterului inadecvat al măsurilor luate pentru a elimina decalajele dintre regiuni, pentru a aborda provocările, inclusiv provocarea demografică, și pentru a promova accesul tuturor la programul Orizont Europa <sup>(7)</sup>;

39. susține că conectivitatea digitală și specializarea inteligentă pot avea efecte pozitive, diminuând exodul creierelor. Strategiile regionale în domeniul dezvoltării și specializării inteligente pot pune accentul pe avantajul competitiv existent sau creat într-o regiune. Conectivitatea digitală și dezvoltarea competențelor digitale ar trebui să constituie elemente esențiale în cadrul noilor eforturi ale Comisiei de a actualiza Planul de acțiune pentru educația digitală;

40. subliniază că autoritățile locale pot elabora și pune în aplicare un număr mare de măsuri pentru a dezvolta și a spori reziliența individuală a comunităților, în special atunci când se confruntă cu dificultăți economice, cum ar fi șomajul. Reziliența individuală și capacitatea de adaptare și de depășire a perioadelor dificile pot fi sprijinite prin programe de perfecționare și recalificare, cum ar fi cele susținute prin intermediul agendei pentru competențe în Europa, măsuri de promovare a antreprenoriatului și a micilor întreprinderi, programe educaționale și comunitare pentru studenții și tinerii ai căror părinți lucrează în străinătate etc.;

41. recomandă Comisiei Europene să sprijine activ, în strânsă cooperare cu Comitetul European al Regiunilor, Parlamentul European și Consiliul de Miniștri al UE, eforturile depuse de organismele publice locale și regionale pentru a combate exodul creierelor. Uniunea este o entitate politică și administrativă complexă și este necesară o analiză atentă a responsabilităților și a capacităților sale în ceea ce privește exodul creierelor. Dezbateră privind rolul Uniunii implică atât stabilirea responsabilităților sale, cât și identificarea celor mai bune instrumente disponibile la nivelul UE;

42. consideră că faptul că un „lucrător se întoarce în țara sa de origine după o ședere în străinătate” trebuie să fie considerat un punct forte pentru profilul său profesional și, prin urmare, trebuie să fie identificabil de către angajatori în cursul procesului relevant de selecție.

Bruxelles, 12 februarie 2020.

*Președintele*  
*Comitetului European al Regiunilor*  
Apostolos TZITZIKOSTAS

---

<sup>(7)</sup> COR-2018-03891.