

Stanovisko Európskeho výboru regiónov – Únik mozgov v EÚ: zvládanie tejto výzvy na všetkých úrovniach

(2020/C 141/08)

Spravodajca: Emil BOC (RO/ELS), primátor Klužu**POLITICKÉ ODPORÚČANIA****EURÓPSKY VÝBOR REGIÓNŮV**

1. zdôrazňuje, že sloboda pohybu občanov a pracovníkov je základom vnútorného trhu a jednou z hlavných slobôd uznaných v zmluvách Európskej únie. Občania a pracovníci musia mať možnosť voľného pohybu v rámci EÚ, mali by sa však sťahovať, pretože chcú, a nie preto, že opustiť svoje regióny ich nútia okrem iného nedostatočné hospodárske príležitosti;
2. konštatuje, že výzvou je dosiahnuť vyváženosť z právneho a politického hľadiska medzi dvomi základnými zásadami Európskej únie: voľný pohyb pracovnej sily a hospodárska a sociálna konvergencia medzi regiónmi;
3. poznamenáva, že problém úniku mozgov v Európskej únii je zložitý, a požaduje od Únie aj členských štátov pragmatickú politickú reakciu. Táto reakcia by mala týkať všetkých aspektov úniku mozgov (napr. prílev mozgov, mrhanie mozgami, cirkulácia mozgov, spätná migrácia), ako aj rôznych, ale často navzájom prepojených úrovní, kde sú potrebné opatrenia a riešenia – miestnej, regionálnej, národnej a nadnárodnej (EÚ);
4. domnieva sa, že tvorcovia politík na všetkých úrovniach musia uznať a v riešení zohľadniť skutočnosť, že únik mozgov nie je len technický problém, ktorý si vyžaduje administratívnu alebo politickú reakciu, ale aj politická záležitosť. Ak sa tento jav nebude riešiť, bude mať dlhodobé a trvalé účinky na budúcnosť Európskej únie a pravdepodobne naruší územnú súdržnosť;
5. konštatuje, že únik mozgov je priamym dôsledkom existujúcej sociálnej a hospodárskej nerovnováhy medzi regiónmi EÚ. Empirické štúdie⁽¹⁾,⁽²⁾,⁽³⁾ identifikujú rad tlakových a motivačných faktorov, pričom prijímajúce regióny majú atraktívnejší trh práce a rozmanitejšie pracovné príležitosti a celkovo lepšiu kvalitu života, zatiaľ čo vo vysielajúcich platí opak. To je ďalší dôvod, prečo by mal budúci VFR sústrediť zdroje na napravenie tejto nerovnováhy medzi vysielajúcimi a prijímajúcimi regiónmi v rámci politiky súdržnosti;
6. zdôrazňuje, že by malo existovať silné prepojenie medzi politikou súdržnosti, ktorá má riešiť túto nevyváženosť a podporovať ďalší rozvoj v celej EÚ, a opatreniami plánovanými na riešenie problému úniku mozgov. Dva z kľúčových cieľov stratégie Európa 2020 – zvýšiť podiel zamestnaných ľudí a zlepšiť sociálne začlenenie – majú priamo význam pre vytvorenie priaznivých podmienok, ktoré obmedzia únik mozgov. Ďalšie ciele stratégie Európa 2020, ako sú inovácie a zvyšovanie počtu ľudí s vysokoškolským vzdelaním, by mohli potenciálne viesť k prílevu mozgov a návratu uniknutých mozgov prilákaním a stimulovaním talentovaných jednotlivcov;
7. konštatuje, že únik mozgov a súvisiace javy treba v EÚ pochopiť a posúdiť v kontexte viacúrovňového riadenia. Či budú charakteristiky viacúrovňového riadenia predstavovať prekážku alebo príležitosť v tejto oblasti politiky, bude do veľkej miery závisieť od toho, nakoľko budú EÚ a jej inštitúcie pôsobiť ako sprostredkovatelia a koordinátori pri tvorbe politík a ich šírení;

⁽¹⁾ Európsky výbor regiónov, 2018, *Addressing brain drain: The local and regional dimension*.

⁽²⁾ Európska komisia, Generálne riaditeľstvo pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie, Riaditeľstvo D – Mobilita pracovnej sily, 2018 *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility*.

⁽³⁾ Atoyan, R., Christiansen, L., Dizioli, A., Ebeke, C., Ilahi, N., Ilyina, A., Mehrez, G., Qu, H., Raei, F., Rhee, A. a Zakharova, D., *Emigration and Its Economic Impact on Eastern Europe*, interný diskusný dokument MMF, júl 2016.

8. poukazuje na to, že hoci je únik mozgov často vnímaný ako národný alebo nadnárodný politický problém, môže sa úspešne riešiť na nižšej ako celoštátnej úrovni. Miestne a regionálne verejné orgány tu zohrávajú kľúčovú úlohu, keďže sú to práve miestne spoločenstvá, ktoré sú priamo postihnuté dôsledkami úniku mozgov: strata mladej a vzdelanej pracovnej sily je veľkou výzvou pre miestne spoločenstvá v celej Únii;

9. konštatuje, že miestne samosprávy v členských štátoch predstavujú najlepšiu úroveň, na ktorej možno navrhovať a vykonávať politiky v oblasti úniku mozgov. Miestne spoločenstvá sú systémy s pomerne jasnými hranicami, čo umožňuje ľahšiu analýzu problému a riešenia prispôbené na mieru. Okrem toho môžu miestne samosprávy ľahšie monitorovať a hodnotiť úspech politik na miestnej úrovni;

10. konštatuje, že pri vypracúvaní politik na úrovni Únie môžu byť veľmi užitočné skúsenosti a kapacity orgánov na nižšej ako celoštátnej úrovni;

11. domnieva sa, že priame skúsenosti miestnych samospráv pri riešení úniku mozgov by mohli poskytnúť úspešné príklady a osvedčené postupy, ktoré by boli užitočné pri rozvoji koherentnej politiky na úrovni EÚ. Miestne a regionálne samosprávy môžu ísť nad rámec všeobecného a abstraktného vymedzenia politických otázok a poskytnúť konkrétne a účinné riešenia. Je potrebné, aby lepšie pochopili úsilie a iniciatívy zamerané na riešenie problému úniku mozgov prekračujúce administratívne hranice spoločenstiev, ktoré zastupujú, a aby sa zapojili do regionálnej a medziregionálnej spolupráce;

12. poukazuje na to, že problémy, s ktorými sa stretávajú vysielajúce a prijímajúce regióny, sú rozdielne, a preto ich treba riešiť primeraným spôsobom. Toto rozlíšenie je dôležité, pretože politiky na nadnárodnej úrovni by sa mali zameriavať na uľahčenie riešení, ktoré sú výhodné pre všetky strany, alebo aspoň obmedziť situácie, ktoré poškodzujú tak vysielajúce, ako aj prijímajúce regióny (mrhanie mozgami);

13. upozorňuje na riziko, ktorým je únik mozgov z hľadiska dlhodobej udržateľnosti európskeho projektu. Vysielajúce regióny sa nachádzajú v protirečivej situácii: potrebujú konvergenciu (dohnať rozdiely v porovnaní s prijímajúcimi regiónmi), ale strácajú kvalifikovanú pracovnú silu. V situácii, v ktorej dochádza k prehĺbovaniu rozdielov medzi vysielajúcimi a prijímajúcimi regiónmi, sa z dlhodobého hľadiska zdá byť veľmi ťažké dosiahnuť akúkoľvek zmenu alebo prechod na udržateľný a konkurenčný hospodársky model založený na znalostnej ekonomike a produktoch s vysokou pridanou hodnotou. Ak sa tieto rozdiely nebudú riešiť, ďalej sa budú zväčšovať a povedú k začarovanému kruhu „dezintegrácie“. Podľa indexu globálnej konkurencieschopnosti patria členské štáty na východe a juhu EÚ v súčasnosti medzi tie krajiny sveta, ktoré majú najmenšiu schopnosť udržať si svoje talenty;

14. poukazuje na to, že hoci európske inštitúcie predložili mechanizmy na zníženie rozdielov, tieto prístupy boli účinné len čiastočne. Keďže sa únik mozgov zintenzívňuje a vzhľadom na jeho geografický a hospodársky rozmer, je potrebný iný druh iniciatívy alebo úsilia, ktorý by sa priamo zaoberal motivačnými faktormi vyplývajúcimi zo špecifických trajektórií rastu vysielajúcich regiónov, v dôsledku ktorých sú tieto regióny nedostatočne atraktívne pre vysoko vzdelanú časť pracovnej sily;

15. konštatuje, že nerovnováha medzi vzdelávaním a trhom práce je jedným z problémov spojených s únikom mozgov; Vzdelávanie je jednoznačne oblasťou, kde zlepšenia môžu pomôcť zmierniť negatívne účinky úniku mozgov. Miestne a regionálne samosprávy by tomu v spolupráci s vnútroštátnymi a európskymi orgánmi mali venovať väčšiu pozornosť. Okrem toho musia systémy vzdelávania zohľadňovať premenlivú dynamiku na trhu práce a jeho zvyšujúcu sa rozmanitosť s cieľom umožniť návratnosť investícií do ľudského kapitálu príslušnej krajiny alebo regiónu, ktorý sa stráca v dôsledku odlivu mozgov;

16. upozorňuje na jav, ktorý je potrebné pozorne sledovať, a to problematiku detí, ktoré zanechávajú doma rodičia odchádzajúci za lepšou prácou do zahraničia. Toto je priamy účinok úniku mozgov a má dlhodobé dôsledky;

17. zdôrazňuje význam programu Erasmus+, ESF+ a podobných programov pri vytváraní akademických a pracovných príležitostí pre talentovaných jednotlivcov a príležitostí na budovanie medzinárodných sietí a partnerstiev v celej Európe, a nie iba v určitých regionálnych centrách, ako aj význam podpory vykonávania Európskeho piliera sociálnych práv v praxi. Podpora zvýšenia rozpočtu programu Erasmus+ zo strany novej Komisie je krokom správnym smerom;

18. domnieva sa, že riešenie problému úniku mozgov si vyžaduje silné vedenie a koordináciu rôznych snáh v rámci jurisdikcií jednotlivých štátov. Kľúčovým bodom je nájsť špecifické spôsoby budovania sietí spolupráce, bojovať proti populistickým politickým prejavom a posilniť európsku integráciu. Ďalšie opatrenia na úrovni členských štátov a Európskej únie by sa mali zamerať na koordináciu a uľahčenie/podporu úsilia na nižšej ako celoštátnej úrovni, pričom by sa mal dosiahnuť konsenzus o tom, ako by sa mal analyzovať a riešiť únik mozgov s cieľom vytvoriť všestranne výhodnú situáciu pre všetky zainteresované strany;

19. zdôrazňuje, že je potrebné určiť niekoľko kľúčových strategických otázok, pokiaľ ide o únik mozgov, aby sa rozhodujúci činitelia mohli vyhnúť zbytočnej duplicite vo verejnom politickom úsilí. Tieto strategické otázky musia byť vymedzené tak, aby sa zabezpečilo, že politické opatrenia budú mať viditeľný vplyv a že sa podporia politiky, ktoré sa pretavia do konkrétnych opatrení;

20. odporúča, aby sa pre každú zložku fenoménu úniku mozgov – prílev mozgov, mrhanie mozgami, cirkulácia mozgov, spätná migrácia – identifikovali a vykonali rôzne typy reakcií. Každá z týchto oblastí si vyžaduje rozdielne špecifické riešenia. Je veľmi dôležité neprijať plošný prístup k jednotlivým zložkám. Nedostatok prispôsobených riešení môže viesť k rozsiahlym a abstraktným vyhláseniam/cieľom, ktoré sa dajú ťažko realizovať v reálnom živote;

21. oceňuje, že niektoré regióny a mestá už zavádzajú tvorivé riešenia na prilákanie a udržanie talentov. Škála politik siahajú od podpory premiestňovania talentovaných jednotlivcov do týchto regiónov/miest až po sofistikovanejšie opatrenia zahŕňajúce rozvoj nadnárodných sietí podnikateľov. EÚ musí podporovať programy alebo iniciatívy zamerané na zlepšenie vzdelávania medzi rôznymi európskymi miestnymi a regionálnymi samosprávami;

22. považuje miestne a regionálne subjekty za kľúčové pri riešení problému úniku mozgov. Prilákanie a udržanie vysoko kvalifikovanej pracovnej sily možno zabezpečiť správnym využitím nástrojov integrovaného územného rozvoja politiky súdržnosti;

23. navrhuje, aby miestne a regionálne samosprávy v spolupráci s orgánmi jednotlivých štátov a EÚ podporovali politiky a nástroje na rozvoj miestneho podnikania, samostatnej zárobkovej činnosti a alternatívnych modelov rozvoja podnikania, ktoré zvyšujú atraktivnosť vysielajúcich regiónov;

24. odporúča, aby miestne a regionálne samosprávy na základe realistického posúdenia potrieb vytvorili prepojenie medzi konkrétnymi aktívami svojich regiónov a potrebnými talentami a politikami;

25. navrhuje, aby miestne a regionálne samosprávy vytvorili *miestne spojenectvá* za účasti všetkých zainteresovaných strán (verejné orgány, podniky, univerzity, mimovládne organizácie atď.), ktoré dokážu navrhovať a vykonávať miestne politiky prispievajúce k zmierneniu úniku mozgov. Mali by sa podporovať a organizovať pravidelné stretnutia príslušných zainteresovaných strán. Stretnutia by sa mali využívať ako fóra na diskusiu a plánovanie miestnych riešení a riešení špecifických pre daný kontext, a to na základe úspešných príkladov z iných lokalít/jurisdikcií;

26. konštatuje, že dôsledné procesy strategického plánovania na miestnej a regionálnej úrovni môžu byť dôležité pri usúvzťažňovaní mobility ľudských zdrojov so strednodobými a dlhodobými plánmi rozvoja, ako aj vytváraní pevného základu pre spoluprácu s inými regionálnymi, vnútroštátnymi a európskymi orgánmi;

27. uvítal by, ak by sa lepšie chápali dôvody a prekážky brániace návratu osôb, ktoré v minulosti emigrovali, do miesta pôvodu, ako aj spôsoby, ako môžu verejné orgány pomôcť pri odstraňovaní týchto prekážok. Mohlo by to mať transformačný účinok a premeniť únik mozgov na cirkuláciu mozgov alebo spätnú migráciu;

28. odporúča, aby sa činnosť na nižšej než celoštátnej úrovni integrovala a koordinovala s členskými štátmi a Úniou a aby sa pri tom dodržiavala zásada subsidiarity. Integrácia úsilia vynakladaného na rôznych úrovniach má zásadný význam pre úspech politiky EÚ. Mali by sa vypracovať politiky a programy na integráciu a uľahčenie koordinácie medzi činnosťou miestnych a regionálnych samospráv na jednej strane a činnosťou členských štátov a Únie na strane druhej. Platí to vo všetkých oblastiach, ktorých sa týka únik mozgov (vzdelávanie, súdržnosť, regionálny rozvoj, digitalizácia atď.). Na úrovni EÚ je potrebné iniciovať mechanizmus, ktorý by bol koncipovaný špecificky na podporu integrácie a koordinácie politických opatrení týkajúcich sa úniku mozgov;

29. naznačuje, že je potrebné, aby si miestne a regionálne samosprávy boli vedomé rozsahu tohto javu a vykonali realistické a seriózne posúdenia charakteristík každej oblasti postihnutej únikom mozgov. Rozhodovanie a tvorba politik založené na dôkazoch je jediným spôsobom, ako dospieť k účinným riešeniam. Realistické posúdenie javu úniku mozgov na úrovni každého regiónu môže pomôcť orgánom verejnej moci, ktoré čelia podobným alebo súvisiacim otázkam, nahradiť súperenie spoluprácou a mohlo by zlepšiť koordináciu sústavne vynakladaného úsilia a existujúcich zdrojov medzi všetkými zainteresovanými stranami;

30. je presvedčený, že rýchle postupy uznávania diplomov a zručností/kompetencií by mohli pomôcť pri znižovaní mrhania mozgami. Digitalizácia a prepojenie záznamov je v tomto prípade uskutočniteľné a potrebné na základe rôznych iniciatív EÚ vrátane dokumentov Europass, ktoré sa v budúcnosti budú podpisovať digitálne. Okrem toho víta iniciatívu Európskej komisie na vytvorenie európskeho vzdelávacieho priestoru do roku 2025, v rámci ktorého by vzdelávanie, štúdium a výskum neboli obmedzované hranicami. Zároveň poukazuje na potrebu zavedenia mechanizmov na podporu cirkulácie mozgov a opätovnej migrácie;

31. odporúča, aby Európska komisia zintenzívnila svoje úsilie o zníženie regionálnych rozdielov, ktoré sú jednou z hlavných príčin úniku mozgov. Fondy politiky súdržnosti zohrávajú kľúčovú úlohu pri podpore našich regiónov a oblastí, ktoré trpia v dôsledku takýchto rozdielov. Politiky a nástroje prispôbené na mieru, ktoré priamo riešia tieto rozdiely medzi východnou/južnou Európou a západnými krajinami, ako aj medzi regiónmi v členských štátoch, majú zásadný význam pre odstránenie jednej z hlavných príčin úniku mozgov. Politický záväzok Komisie⁽⁴⁾, pokiaľ ide o spravodlivú minimálnu mzdu, je veľmi dôležitý, a to najmä pre vysielajúce regióny, pretože by to riešilo otázku životných a pracovných podmienok a malo priamy vplyv na kvalitu života. Politika súdržnosti EÚ na roky 2021 – 2027 by mala byť dlhodobou investičnou politikou pre všetky regióny so zameraním na prekonanie hospodárskych, sociálnych a regionálnych rozdielov a v súlade so zásadou partnerstva a miestne orientovaným prístupom. Politika súdržnosti by sa mala lepšie koordinovať s ostatnými politikami EÚ, aby existovali rovnaké podmienky. Na úrovni EÚ by sa mala zlepšiť vertikálna koordinácia rôznych zdrojov financovania, pokiaľ ide o riadenie politiky a programov v oblasti súdržnosti po roku 2020, aby sa tak zabezpečila väčšia koherentnosť programov na rôznych úrovniach správy a plánovania v krátkodobom až strednodobom horizonte⁽⁵⁾;

32. odporúča, aby realistické politiky na prilákanie, udržanie a opätovné prilákanie vzdelaných pracovníkov boli koncipované a vykonávané na miestnej a regionálnej úrovni. Jednou z kľúčových strategických koncepcií je kvalita života: Ako už bolo uvedené, zvyšovanie kvality života je veľmi účinným nástrojom na prilákanie a udržanie vzdelanej pracovnej sily. Je vhodné a žiaduce pravidelne a štruktúrovaným spôsobom vykonávať merania kvality života, aby poskytovali miestnym a regionálnym orgánom cenné informácie o možných oblastiach, v ktorých je potrebné zasiahnuť;

33. navrhuje, aby sa miestne, regionálne, národné orgány a orgány EÚ zamerali na funkčné prístupy k spätnej emigrácii a na prilákanie pracovníkov⁽⁶⁾: patrí k nim budovanie znalostnej ekonomiky, zvyšovanie atraktívnosti regiónov, rozvoj stratégií diaspóry a uplatňovanie funkčného prístupu v oblasti mestskej správy vecí verejných;

34. navrhuje, aby miestne, regionálne, národné orgány a orgány EÚ venovali osobitnú pozornosť odstráneniu štrukturálnych faktorov, ktoré stupňujú únik mozgov (infraštruktúra/diaľnice, kvalita služieb, prístup k technológiám atď.);

35. zdôrazňuje potrebu rozvíjať integrovaný európsky prístup k úniku mozgov založený na realistickom hodnotení, spolupráci a koordinácii na miestnej/regionálnej úrovni, úrovni jednotlivých štátov a na úrovni Únie. Podobne sa pociťuje potreba zaviesť koordinované politiky na rôznych úrovniach v oblastiach súvisiacich s únikom mozgov vrátane vzdelávania, digitalizácie, súdržnosti a hospodárskych politik;

36. považuje za nevyhnutné, aby miestne a regionálne samosprávy pochopili úlohu univerzít a poskytovateľov odborného vzdelávania a odbornej prípravy v miestnom rozvoji v rámci znalostnej ekonomiky. Verejné orgány musia rozvíjať partnerstvá s univerzitami a tiež si uvedomovať potrebu podporovať univerzity, a to aj prostredníctvom investícií do miestnej infraštruktúry. Medzi strategickými cieľmi univerzít a verejných orgánov musí byť čo najväčšia afinita;

37. konštatuje, že partnerstvá medzi súkromnými podnikmi (so záujmom o výskum a vývoj), miestnymi orgánmi a univerzitami sú dôležitými motormi miestneho rastu a rozvoja, ktoré by sa mali zahrnúť do cieľa súčasnej Komisie, ktorým je uľahčiť malým podnikom stať sa veľkými inovátormi prostredníctvom stratégie MSP;

⁽⁴⁾ Ursula von der Leyen, *Ambicióznejšia Únia – Môj plán pre Európu*, s. 9.

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

⁽⁶⁾ Tamže, s. 17 – 18.

38. je znepokojený rizikom prehlbovania nerovností medzi mestami a regiónmi, ktoré vo veľkej miere využívajú rámcový program pre výskum a inovácie, a varuje pred nedostatočnosťou prijatých opatrení na zmenšenie rozdielov medzi regiónmi na riešenie problémov vrátane demografických výziev a na podporu prístupu pre všetkých k programu Horizont Európa ⁽⁷⁾;

39. tvrdí, že digitálna prepojenosť a inteligentná špecializácia môžu mať pozitívne účinky, pokiaľ ide o únik mozgov. Regionálne stratégie v oblasti inteligentného rozvoja a špecializácie sa môžu zameriavať na konkurenčnú výhodu existujúcu alebo vytvorenú v jednom regióne. Digitálna prepojenosť a rozvoj digitálnej gramotnosti by mali byť základnými prvkami snahy novej Komisie o aktualizáciu akčného plánu digitálneho vzdelávania;

40. poukazuje na to, že miestne samosprávy môžu koncipovať a zaviesť veľký počet opatrení na zvýšenie a rozvoj individuálnej odolnosti komún, najmä ak čelia hospodárskym ťažkostiam, ako je nezamestnanosť. Individuálnu odolnosť a schopnosť prispôbiť sa a prekonať obdobia ťažkostí možno podporiť prostredníctvom zvyšovania úrovne zručností a rekvalifikačných programov, ako sú programy podporované prostredníctvom programu EÚ v oblasti zručností, opatrení na podporu podnikania a malých podnikov, vzdelávacích a komunitných programov pre študentov a mladých ľudí, ktorých rodičia pracujú v zahraničí atď.;

41. odporúča, aby Európska komisia v úzkej spolupráci s Európskym výborom regiónov, Európskym parlamentom a Radou ministrov EÚ aktívne podporovala úsilie miestnych a regionálnych verejných orgánov o riešenie problému úniku mozgov. Únia je zložitým politickým a administratívnym subjektom a v súvislosti s únikom mozgov je potrebná dôkladná analýza jej zodpovedností a spôsobilostí. Diskusia o úlohe Únie bude znamenať jednak určenie jej zodpovednosti, jednak stanovenie najlepších dostupných nástrojov na úrovni EÚ;

42. domnieva sa, že skutočnosť, že zamestnanec/zamestnankyňa sa po pobyte v cudzine vracia do svojej krajiny pôvodu, sa musí považovať za výhodu jeho/jej profesijného profilu, a preto ju musia poskytovatelia zamestnania pri príslušnom výberovom konaní vidieť.

V Bruseli 12. februára 2020

Predseda
Európskeho výboru regiónov
Apostolos TZITZIKOSTAS

⁽⁷⁾ COR 3891/2018.