

Yttrande från Europeiska regionkommittén – Kompetensflykt i EU: ta itu med utmaningen på alla nivåer

(2020/C 141/08)

Huvudföredragande: Emil BOC (RO–EPP), borgmästare i Cluj-Napoca

POLITISKA REKOMMENDATIONER

EUROPEISKA REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

1. Kommittén understryker att medborgarnas och arbetstagarnas fria rörlighet är grunden för den inre marknaden och en av de viktigaste friheter som erkänns i Europeiska unionens fördrag. Medborgarna och arbetstagarna måste kunna röra sig fritt inom EU. De bör emellertid göra så av egen fri vilja, inte för att t.ex. knappa ekonomiska möjligheter tvingar dem att lämna sina regioner.
2. Utmaningen består i att nå en juridisk och politisk balans mellan två av EU:s grundläggande principer: arbetskraftens fria rörlighet och ekonomisk och social konvergens mellan regionerna.
3. Kommittén konstaterar att problemet med kompetensflykt i EU är mångbottnat, och efterlyser ett pragmatiskt politiskt svar från såväl EU som medlemsstaterna. Detta svar bör omfatta dels alla aspekter av kompetensflykt (t.ex. kompetensinflöde, kompetenslöseri, kompetensrörlighet och återmigration), dels de olika men ofta sammanlänkade nivåer där insatser och lösningar krävs – lokal, regional, nationell och överstatlig (EU).
4. Beslutsfattare på alla nivåer måste erkänna, och i de lösningar som föreslås ta i beaktande, att kompetensflykt inte bara är en teknisk fråga som ska hanteras administrativt eller med strategier, utan också en politisk fråga. Om inget görs kommer problemet att få långsiktiga och permanenta konsekvenser för EU:s framtid och troligen hämma territoriell sammanhållning.
5. Kompetensflykt är en direkt följd av de befintliga sociala och ekonomiska obalanserna mellan EU:s regioner. I empiriska undersökningar ⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾ har man fastställt ett antal push- och pullfaktorer; de mottagande regionerna har mer attraktiva arbetsmarknader, ett större urval jobb- och utbildningsmöjligheter och en överlag högre livskvalitet, medan situationen är den motsatta i de utsändande regionerna. Detta är ytterligare ett skäl till varför nästa fleråriga budgetram bör inrikta resurserna på att avhjälpa obalansen mellan utsändande och mottagande regioner inom ramen för sammanhållningspolitiken.
6. Kommittén betonar att det bör finnas en stark koppling mellan sammanhållningspolitiken, som är tänkt att komma till rätta med dessa obalanser och främja en jämnare utveckling i hela EU, och de åtgärder som planeras i syfte att motverka kompetensflykt. Två av de viktigaste Europa 2020-målen, att höja sysselsättningsgraden och öka den sociala delaktigheten, är av direkt betydelse för att skapa gynnsamma förhållanden för att minska kompetensflykten. Andra Europa 2020-mål, såsom innovation och fler personer med högre utbildning, skulle kunna leda till kompetensinflöde och kompetensåtervändande genom att man lockar till sig och stimulerar begåvade personer.
7. Kompetensflykt och besläktade fenomen måste i EU förstås och bedömas mot bakgrund av flernivåstyret. Huruvida flernivåstyrets särdrag kommer att vara ett hinder eller en möjlighet inom detta politikområde beror i mycket hög grad på vad EU och EU-institutionerna gör för att underlätta och samordna politiken och dess spridning.

⁽¹⁾ Europeiska regionkommittén, 2018, *Addressing brain drain: The local and regional dimension*.

⁽²⁾ Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering, direktorat D – Arbetskraftens rörlighet, 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. och Zakharova, D., *Emigration and Its Economic Impact on Eastern Europe*, diskussionsunderlag från IMF, juli 2016.

8. Kompetensflykt ses ofta som ett nationellt eller överstatligt politiskt problem på grund av dess omfattande och allvarliga konsekvenser, men det går att ta itu med den med framgång på lokal och regional nivå. Lokala och regionala offentliga myndigheter spelar här en avgörande roll eftersom lokalsamhällena är de som drabbas direkt av kompetensflyktens konsekvenser: förlusten av ung och utbildad arbetskraft är en enorm utmaning för lokalsamhällena runtom i unionen.

9. De lokala myndigheterna i medlemsstaterna är den nivå som är bäst lämpad att utarbeta och genomföra strategier mot kompetensflykt. Lokalsamhällena är system med relativt tydliga gränser, vilket gör det lättare att analysera problemet och ta fram skraddarsydda lösningar. Dessutom kan de lokala myndigheterna lättare övervaka och utvärdera hur framgångsrika strategierna är på lokal nivå.

10. Mycket kan vara vunnet om man tar vara på dessa subnationella förvaltningars erfarenhet och kapacitet när man utformar politiken på unionsnivå.

11. De lokala myndigheternas direkta erfarenhet av att hantera kompetensflykt kan bidra med goda exempel och bästa praxis som skulle vara till hjälp när man tar fram en enhetlig politik på EU-nivå. De lokala och regionala myndigheterna kan se bortom en allmän och abstrakt definition av de politiska problemen och tillhandahålla konkreta och effektiva lösningar. De måste få en ökad inblick i arbetet och initiativen för att ta itu med kompetensflykt utanför de administrativa gränserna för de samhällen som de företräder och delta i regionala och interregionala samarbeten.

12. Problemen är inte desamma i de utsändande och de mottagande regionerna och måste därför hanteras på lämpligt sätt. Det är viktigt att göra denna åtskillnad eftersom politiken på överstatlig nivå bör syfta till att underlätta lösningar som gynnar alla, eller åtminstone till att begränsa de situationer där både utsändande och mottagande regioner förlorar (kompetenslöseri).

13. Kommittén vill uppmärksamma att kompetensflykten är ett hot mot det europeiska projektets långsiktiga hållbarhet. De utsändande regionerna står inför ett dubbelt problem: de behöver konvergens (för att minska klyftan till de mottagande regionerna), men förlorar sin kvalificerade arbetskraft. På lång sikt ser det mycket svårt ut att få till en förändring eller övergång till en hållbar och konkurrenskraftig ekonomisk modell som baseras på kunskapsekonomin och produkter med högt mervärde, så länge skillnaderna växer mellan utsändande och mottagande regioner. Om inget görs kommer skillnaderna att bli ännu större och en negativ spiral av "sönderfall" att följa. Enligt det globala konkurrenskraftsindexet hör de östra och södra EU-medlemsstaterna i dag till de länder i världen som har svårast att behålla sina begävningar.

14. EU-institutionerna har visserligen tagit fram mekanismer för att minska skillnaderna, men de har bara hjälpt till viss del. Eftersom kompetensflykten ökar och har geografiska och ekonomiska dimensioner, krävs ett annat slags initiativ eller åtgärder som direkt motverkar de pushfaktorer som beror på de utsändande regionernas specifika tillväxtbanor och som gör dem mindre attraktiva för den högutbildade delen av arbetskraften.

15. Klyftan mellan utbildning och arbetsmarknad är ett av de problem som förknippas med kompetensflykt. Det är tydligt att utbildning är ett område där förbättringar kan bidra till att begränsa kompetensflyktens negativa konsekvenser. Lokala och regionala myndigheter bör lägga mer kraft på detta, i samarbete med nationella myndigheter och EU-myndigheter. Dessutom måste utbildningssystemen ta hänsyn till den varierande dynamiken på arbetsmarknaden och dess växande mångfald för att möjliggöra avkastning från investeringar i ett lands eller en regions humankapital, vilket går förlorat genom kompetensflykt.

16. Kommittén vill uppmärksamma ett fenomen som måste övervakas noga, nämligen problemet med barn som lämnas kvar hemma när föräldrarna söker sig utomlands för att hitta ett bättre arbete. Detta är en direkt konsekvens av kompetensflykten och har långsiktiga efterverkningar.

17. Kommittén framhåller att Erasmus+, Europeiska socialfonden+ och liknande program är viktiga för att skapa akademiska och yrkesmässiga möjligheter för begåvade personer och möjligheter att bygga internationella nätverk och partnerskap i hela Europa och inte bara i vissa regionala nav, samt för att stödja genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter i praktiken. Att den nya kommissionen stöder en ökad budget för Erasmus+ är ett steg i rätt riktning.

18. Det krävs ett starkt ledarskap och samordning av de nationella jurisdiktionernas olika insatser för att åtgärda problemet med kompetensflykt. Nyckeln är att hitta konkreta sätt att bygga samarbetsnätverk, motverka populistiska politiska uttalanden och stärka den europeiska integrationen. Framtida insatser på medlemsstats- och EU-nivå bör inriktas på att samordna och underlätta/stödja arbetet på lokal och regional nivå och skapa samförstånd kring hur kompetensflykten bör analyseras och hanteras, så att det uppstår en situation där alla berörda parter gynnas.

19. Vissa centrala strategiska frågor som rör kompetensflykt måste fastställas så att beslutsfattarna kan undvika onödigt dubbelarbete i den offentliga politiken. Dessa strategiska frågor måste formuleras på ett sätt som gör att de politiska åtgärderna får en tydlig inverkan och som stöder strategier som omsätts i konkreta åtgärder.
20. Kommittén rekommenderar att man fastställer och genomför olika slags insatser för varje del av fenomenet med kompetensflykt – kompetensinflöde, kompetenslöseri, kompetensrörlighet och återmigration. Det krävs olika, specifika lösningar för vart och ett av dessa områden, och det är mycket viktigt att man inte tillämpar ett och samma tillvägagångssätt på alla. Avsaknaden av särskilt anpassade lösningar kan leda till breda och abstrakta uttalanden/mål som är svåra att genomföra i verkligheten.
21. Kommittén välkomnar att vissa regioner och städer redan genomför kreativa lösningar för att locka till sig och behålla begåvningar. Strategierna sträcker sig från att stödja omlokaliseringen av begåvade personer till dessa regioner/städer till mer sofistikerade åtgärder, bl.a. utveckling av gränsöverskridande företagarnätverk. EU måste stödja program eller initiativ som går ut på att de olika lokala och regionala myndigheterna i EU lär sig mer av varandra.
22. De lokala och regionala aktörerna är mycket viktiga när det gäller att ta itu med kompetensflykten. Om sammanhållningspolitikens instrument för integrerad territoriell utveckling utnyttjas på ett bra sätt kan man locka till sig högkvalificerad arbetskraft och få den att stanna kvar.
23. Kommittén föreslår att de lokala och regionala myndigheterna, i samarbete med de nationella myndigheterna och EU-myndigheterna, främjar strategier och instrument för att utveckla lokalt företagande, egenföretagande och alternativa modeller för företagsutveckling som gör de utsändande regionerna mer attraktiva.
24. Kommittén rekommenderar att de lokala och regionala myndigheterna på grundval av en realistisk behovsbedömning kopplar samman sin regions specifika tillgångar och den kompetens och de strategier som behövs.
25. Kommittén föreslår att de lokala och regionala myndigheterna skapar *lokala sammanslutningar*, där alla berörda parter (offentliga myndigheter, företag, universitet, icke-statliga aktörer m.fl.) ingår och som kan ta fram och genomföra lokala strategier som bidrar till att begränsa kompetensflykten. Regelbundna sammanträden mellan de berörda parterna bör anordnas och stödjas. Sammanträdena bör användas som diskussionsforum och för att planera lokala och kontextspecifika lösningar utifrån framgångsrika exempel från andra platser/jurisdiktioner.
26. En noggrann strategisk planering på lokal och regional nivå kan vara viktig för att koppla arbetskraftens rörlighet till de medellångsiktiga och långsiktiga utvecklingsplanerna och för att lägga en bra grund för samarbete med andra regionala, nationella och europeiska myndigheter.
27. Kommittén skulle önska att det fanns en bättre kunskap om skälen till och hindren för att de som tidigare har utvandrat inte återvänder till sina ursprungsorter och om vad de offentliga myndigheterna kan göra för att minska dessa hinder. Detta skulle kunna ha en omvälvande effekt och förvandla kompetensflykt till kompetensrörlighet eller återmigration.
28. Kommittén rekommenderar att insatserna på lokal och regional nivå integreras och samordnas med medlemsstaternas och unionens insatser samtidigt som subsidiaritetsprincipen respekteras. Det är oerhört viktigt att det arbete som utförs på olika nivåer integreras om EU:s politik ska bli framgångsrik. Man bör ta fram strategier och program för att integrera och underlätta samordningen mellan å ena sidan de lokala och regionala myndigheternas insatser och å andra sidan medlemsstaternas och unionens insatser. Detta gäller alla områden som berör kompetensflykt (utbildning, sammanhållning, regional utveckling, digitalisering m.m.). Man måste ta fram en mekanism på EU-nivå som specifikt syftar till att främja integration och samordning av de politiska åtgärderna mot kompetensflykt.
29. De lokala och regionala myndigheterna måste vara medvetna om fenomenets omfattning och göra realistiska och seriösa bedömningar av särdragen hos vart och ett av de områden som påverkas av kompetensflykt. Effektiva lösningar kan bara tas fram genom evidensbaserat beslutsfattande och evidensbaserad politik. Realistiska bedömningar av fenomenet med kompetensflykt i varje region kan hjälpa de offentliga myndigheter som brottas med liknande eller besläktade problem att samarbeta i stället för att konkurrera samt förbättra samordningen mellan alla berörda parter av det pågående arbetet och de befintliga resurserna.

30. Snabba förfaranden för erkännande av examensbevis och färdigheter/kompetens skulle kunna vara till stor hjälp för att minska kompetenslöseriet. Det är både möjligt och nödvändigt att digitalisera och sammanlänka register inom detta område, i enlighet med flera olika EU-initiativ, inbegripet framtidens Europass som skrivs under digitalt. ReK välkomnar också kommissionens initiativ för ett europeiskt utbildningsområde fram till 2025, där lärande, studier och forskning inte hindras av gränser. Samtidigt måste man inrätta mekanismer som främjar kompetensrörlighet och återmigration.

31. Kommittén rekommenderar att kommissionen intensifierar sitt arbete för att minska skillnaderna mellan regionerna, som är en av de främsta orsakerna till kompetensflykt. Sammanhållningsfonderna spelar en avgörande roll när det gäller att stödja de av våra regioner och områden som blir lidande på grund av dessa skillnader. Det behövs särskilt anpassade strategier och instrument som direkt åtgärdar dessa skillnader mellan östra/södra Europa och de västliga länderna, samt mellan regioner i medlemsstaterna, för att undanröja en av de viktigaste orsakerna till kompetensflykt. Kommissionens politiska åtagande⁽⁴⁾ om en skälig minimilön är mycket relevant, särskilt i de utsändande regionerna, eftersom detta skulle ta itu med frågan om levnadsstandard och arbetsvillkor och direkt påverka livskvaliteten. EU:s sammanhållningspolitik 2021–2027 bör vara en långsiktig politik för investeringar i alla regioner och inriktas på att avhjälpa ekonomiska, sociala och regionala klyftor, i linje med principen om partnerskap och en platsbaserad strategi. Sammanhållningspolitiken bör samordnas mer med annan EU-politik så att lika villkor säkerställs. Den vertikala samordningen av de olika finansieringskällorna bör förbättras på EU-nivå i styrningen av sammanhållningspolitiken och sammanhållningsprogrammen efter 2020, för att se till att de olika styrnings- och planeringsnivåernas dagordningar blir mer enhetliga på kort till medellång sikt⁽⁵⁾.

32. Kommittén rekommenderar att man på lokal och regional nivå utformar och genomför realistiska strategier för att locka till sig, behålla och locka tillbaka utbildad arbetskraft. Ett viktigt strategiskt begrepp är livskvalitet; som tidigare nämnts är en förbättrad livskvalitet ett mycket kraftfullt verktyg för att locka utbildad arbetskraft och få den att stanna kvar. Det är tillrådligt och önskvärt att regelbundet mäta livskvaliteten på ett strukturerat sätt så att de lokala och regionala myndigheterna får värdefull information om områden där insatser skulle kunna behövas.

33. De lokala, regionala och nationella myndigheterna och EU-myndigheterna bör fokusera på funktionella strategier för att vända utvandringen och attrahera arbetstagare⁽⁶⁾, bl.a. bygga upp en kunskapsekonomi, förbättra regionernas attraktionskraft, ta fram diasporastrategier och genomföra en funktionell strategi i stadsförvaltningen.

34. De lokala, regionala och nationella myndigheterna och EU-myndigheterna måste lägga särskilt stor kraft på att undanröja strukturella faktorer som förvärrar kompetensflykten (infrastruktur/landsvägar, tjänsternas kvalitet, tillgång till teknik m.m.).

35. Kommittén framhåller behovet av att utarbeta en integrerad europeisk strategi mot kompetensflykt på grundval av realistiska bedömningar, samarbete och samordning på lokal, regional och nationell nivå och unionsnivå. Det behövs också samordnade strategier av olika omfattning inom områden av betydelse för kompetensflykten, såsom utbildnings-, digitaliserings-, sammanhållnings- och ekonomipolitiken.

36. Det är avgörande att de lokala och regionala myndigheterna förstår hur viktiga universiteten och institutionerna för yrkesutbildning är för den lokala utvecklingen i en kunskapsbaserad ekonomi. De offentliga myndigheterna måste utarbeta partnerskap med universiteten och även inse hur viktigt det är att stödja universiteten, bl.a. genom investeringar i den lokala infrastrukturen. Universitetens och de offentliga myndigheternas strategiska mål måste vara så lika som möjligt.

37. Partnerskap mellan privata företag (som intresserar sig för FoU), lokala myndigheter och universitet är viktiga motorer för den lokala tillväxten och utvecklingen som bör ingå i den nuvarande kommissionens mål om att göra det lättare för småföretag att bli stora innovatörer med hjälp av en strategi för små och medelstora företag.

⁽⁴⁾ Ursula von der Leyen, En ambitiösare union. Min agenda för Europa, s. 9.

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

⁽⁶⁾ Idem, s. 17–18.

38. ReK befarar att ojämlikheterna ska öka mellan de städer och regioner som drar stor nytta av ramprogrammet för forskning och innovation och varnar för otillräckligheten hos de åtgärder som vidtagits för att överbrygga klyftorna mellan regioner i syfte att ta itu med utmaningarna, inbegripet demografiska utmaningar, och främja tillgång för alla till Horisont Europa (7).

39. Kommittén vill påstå att digital konnektivitet och smart specialisering kan ha positiva effekter när det gäller kompetensflykten. Regionala strategier för smart utveckling och specialisering kan vara inriktade på de konkurrensfördelar som finns eller skapas i en region. Digital konnektivitet och en ökad digital kompetens bör vara viktiga beståndsdelar i den nya kommissionens arbete med att aktualisera handlingsplanen för digital utbildning.

40. Kommittén framhåller att de lokala myndigheterna kan utforma och genomföra ett stort antal åtgärder för att öka och utveckla samhällenas individuella motståndskraft, i synnerhet när de brottas med ekonomiska svårigheter såsom arbetslöshet. Den individuella motståndskraften och förmågan att anpassa sig och ta sig igenom svåra perioder kan stödjas genom kompetensutvecklings- och omskolningsprogram, till exempel de som stöds genom EU:s kompetensagenda, åtgärder för att främja företagande och småföretag, utbildnings- och gemenskapsprogram för studerande och unga vars föräldrar arbetar utomlands m.m.

41. Kommittén rekommenderar att kommissionen – i nära samarbete med Europeiska regionkommittén, Europaparlamentet och ministerrådet – aktivt stöder de lokala och regionala offentliga organens arbete för att ta itu med kompetensflykten. Unionen är en mångfasetterad politisk och administrativ enhet, och det krävs en noggrann analys av dess ansvarsområden och förmåga när det gäller kompetensflykten. En diskussion om unionens roll kommer att omfatta både att fastställa dess ansvarsområden och att kartlägga de bästa tillgängliga verktygen på EU-nivå.

42. Att en arbetstagare återvänder till sitt ursprungsland efter en utlandsvistelse måste betraktas som en tillgång i kompetensprofilen och därför vara synlig för arbetsgivarna när de genomför en urvalsprocess.

Bryssel den 12 februari 2020.

Apostolos TZITZIKOSTAS
*Europeiska regionkommitténs
ordförande*

(7) COR-2018-03891.