

## ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH INICJATYWY (bez oceny skutków)

Niniejszy dokument ma na celu poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o pracach Komisji, aby umożliwić im przekazanie informacji zwrotnych i skuteczny udział w konsultacjach.

Zwracamy się do tych grup o przedstawienie opinii na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań oraz o przekazanie nam wszelkich istotnych informacji.

<b>TYTUŁ INICJATYWY</b>	Drenaż mózgow – łagodzenie wyzwań związanych z wyludnieniem (komunikat)
<b>WIODĄCA I ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ</b>	<b>DG</b> DG REGIO – B1
<b>PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY</b>	Komunikat Komisji
<b>ORIENTACYJNY TERMIN</b>	IV kwartał 2022 r.
<b>INFORMACJE DODATKOWE</b>	-

*Niniejszy dokument jest przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane tu elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.*

### A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

#### Kontekst polityczny

Szereg państw członkowskich i regionów stoi w obliczu spadku liczby ludności, spowodowanego takimi czynnikami, jak niski wskaźnik dzietności i emigracji netto. Emigracja pracowników z odpowiednimi umiejętnościami, określana mianem „drenażu mózgow”, osłabia potencjał wzrostu tych regionów.

Do wyludniania przyczynia się również starzenie się społeczeństwa. Dotyczy to wszystkich regionów, a w szczególności regionów wiejskich. Przewiduje się, że w ciągu następnego dziesięciolecia liczba ludności w wieku co najmniej 65 lat wzrośnie o ponad 25 % w co piątym regionie UE, podczas gdy liczba ludności w wieku produkcyjnym zmniejszy się o 4 % na poziomie UE i o ponad 10 % w co piątym regionie.

Wyludnienie i starzenie się społeczeństwa są ze sobą powiązane i wzmacniają się wzajemnie w regionach dotkniętych tymi zjawiskami.

Te tendencje demograficzne będą nadal wpływać na potencjał wzrostu, rozwój umiejętności i dostęp do usług, w szczególności w regionach najbardziej dotkniętych tym problemem. Zmniejszenie liczby ludności aktywnej zawodowo prawdopodobnie wywoła niedobory na rynku pracy, choć poszczególne sektory odczują ten problem w różnym stopniu. To z kolei spowoduje presję inflacyjną na czynniki produkcji oraz ograniczy konkurencyjność i atrakcyjność tych regionów.

Drenaż mózgow osłabi w szczególności bazowy potencjał wzrostu regionów dotkniętych tym zjawiskiem i zmniejszy ich atrakcyjność jako miejsc wartych inwestycji o wysokiej wartości dodanej.

Dlatego w programie prac Komisji na 2022 r. (COM(2021) 645 final) zaplanowano przedstawienie inicjatywy dotyczącej drenażu mózgow i zaradzenia wyzwaniom związanym ze spadkiem liczby ludności. Inicjatywa ta obejmie analizę różnych czynników i długoterminowych konsekwencji drenażu mózgow oraz możliwych rozwiązań pozwalających zatrzymać, a nawet odwrócić to zjawisko.

Stanowi ona uzupełnienie wcześniejszych inicjatyw Komisji mających na celu przeciwdziałanie zmianom demograficznym, przedstawionych w sprawozdaniu z 2020 r. w sprawie skutków zmian demograficznych

(COM(2020)241 final), zielonej księdze w sprawie starzenia się (COM(2021) 50 final) oraz – w odniesieniu do szczególnej sytuacji obszarów wiejskich – w długoterminowej wizji dla obszarów wiejskich UE (COM(2021) 345 final).

Będzie ona oparta na danych już zgromadzonych na poziomie UE oraz na sprawozdaniach, takich jak roczne sprawozdania na temat mobilności pracowników wewnątrz UE (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1154&langId=en>).

## Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

Eurostat przewiduje stały wzrost liczby regionów UE dotkniętych spadkiem liczby ludności. Na poziomie krajowym do 2040 r. liczba ludności zmniejszy się znacząco w porównaniu z 2020 r. w następujących państwach: Rumunia o 2,7 mln (-14 %), Polska o 2,3 mln (-6 %), Bułgaria o 0,9 mln (-13 %), Litwa o 0,5 mln (-16 %) i Łotwa o 0,4 mln (-19 %).

W ósmym sprawozdaniu dotyczącym spójności podkreślono regionalne tendencje demograficzne, wprowadzając rozróżnienie między regionami miejskimi, pośrednimi i wiejskimi. Podczas gdy przyrost naturalny jest ujemny lub bliski zeru we wszystkich trzech rodzajach regionów geograficznych UE, poza północno-zachodnimi regionami miejskimi, poziom migracji jest zróżnicowany, przy czym imigracja netto równoważy ujemny przyrost naturalny w północno-zachodnich regionach wiejskich, południowych regionach pośrednich i wschodnich regionach miejskich. Tylko we wschodnich regionach pośrednich i wiejskich odnotowano ujemne saldo migracji, co dodatkowo przyczyniło się do naturalnej redukcji struktur ludności.

Ogólnie rzecz biorąc, liczba ludności najbardziej kurczy się na obszarach wiejskich, gdzie w latach 2014–2019 odnotowano spadek o 0,8 mln. Bardziej gwałtowny spadek liczby ludności odnotowuje się również w regionach południowych i wschodnich, w szczególności słabiej rozwiniętych, ze względu na połączenie ujemnego przyrostu naturalnego i emigracji. Emigracja jest szczególnie wysoka w takich państwach członkowskich, jak Rumunia, Bułgaria i kraje bałtyckie.

Przewiduje się, że liczba ludności w wieku produkcyjnym (grupa wiekowa 20–64 lata) zmniejszy się w ciągu następnego dziesięciolecia o 4 %. Prawdopodobnie dotknie to większość regionów, a w wielu z nich spadek ten wyniesie ponad 12,5 %.

Spadek ten pogłębia się na skutek „drenażu mózgów” (emigracji pracowników z odpowiednimi umiejętnościami, tj. osób z wyższym wykształceniem). Drenaż mózgów szczególnie dotknął takie państwa członkowskie, jak Rumunia, Chorwacja, Polska, Włochy i Portugalia. Zjawisko to przybiera bardzo niepokojącą skalę w Rumunii, Bułgarii i Chorwacji, gdzie w ostatnich latach wyemigrował blisko co piąty wykwalifikowany absolwent. Niektóre sektory i kraje ucierpiały w wyniku tego zjawiska bardziej niż inne. Na przykład kraje Europy Wschodniej zostały szczególnie dotknięte zjawiskiem „drenażu białego personelu” (emigracja pracowników służby zdrowia i opieki). Takie przepływy emigracyjne występują zarówno w obrębie UE, jak i pomiędzy UE a resztą świata, w tym Zjednoczonym Królestwem.

Jak podkreślono w niedawnej opinii Komitetu Regionów (Opinia nr CDR 4645/2019 „Drenaż mózgów w UE: sprostanie wyzwaniu na wszystkich szczeblach” z lutego 2020 r.), w dotkniętych regionach powstaje błędne koło, które utrudnia przejście do zrównoważonego i konkurencyjnego modelu gospodarczego, którego podstawą jest gospodarka oparta na wiedzy i produktach o wysokiej wartości dodanej.

Ogólnie rzecz biorąc, popyt rynkowy na wykwalifikowaną siłę roboczą przyciąga pracowników z wyższym wykształceniem i ułatwia im znalezienie pracy odpowiadającej ich umiejętnościom. Również przedsiębiorstwa mają większe możliwości znalezienia osób posiadających potrzebne im umiejętności na obszarach o dużej koncentracji pracowników z odpowiednimi umiejętnościami. Ten samonapędzający się mechanizm powoduje, że w większości państw członkowskich absolwenci szkół wyższych są skoncentrowani w stolicach, wokół stolic oraz w regionach stołecznych.

W literaturze naukowej oraz unijnych sprawozdaniach i badaniach<sup>1</sup> wskazano szereg czynników leżących u źródła tego zjawiska. Czynniki te (lub „czynniki wypychające”) są różne w zależności od tego, czy drenaż mózgów zachodzi na poziomie regionalnym (tj. pracownicy z odpowiednimi umiejętnościami przemieszczają się między regionami tego samego państwa członkowskiego), czy krajowym (tj. pracownicy z odpowiednimi umiejętnościami przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego). Przedmiotowe czynniki mogą obejmować różnice w wynagrodzeniach, klimat polityczny, efekty sieciowe, możliwości zatrudnienia lub kształcenia oraz dostępność usług zdrowotnych i społecznych.

W rozwiązaniu tego problemu pomóc mogą działania na szczeblu UE, szczególnie poprzez opracowanie

<sup>1</sup> Np. roczne sprawozdanie UE na temat mobilności pracowników lub specjalne badanie przeprowadzone w ramach unijnego programu na rzecz umiejętności, dotyczące wewnątrzunijnych przepływów wykwalifikowanej siły roboczej.

i wdrożenie odpowiedniej polityki mającej na celu zwiększenie atrakcyjności regionów dotkniętych przedmiotowym zjawiskiem oraz przeciwdziałanie konkretnym czynnikom wypychającym. Działania będą opierać się na instrumentach polityki spójności UE, w szczególności na funduszach UE. Będą one musiały uzupełniać i wspierać inicjatywy państw członkowskich – zarówno krajowe, jak i regionalne – takie jak inicjatywy rozpoczęte w państwach bałtyckich w celu zatrzymania pracowników opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej.

## **Podstawa prawna**

Podstawą prawną komunikatu będzie art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

## **Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE**

Przemieszczanie się pracowników z odpowiednimi umiejętnościami z regionów już odnotowujących niższy poziom rozwoju gospodarczego dodatkowo osłabia potencjał tych regionów w zakresie wzrostu i rozwoju. Drenaż mózgow przyczynia się zatem do pogłębiania dysproporcji terytorialnych, co jest sprzeczne z celem spójności terytorialnej określonym w art. 174 TFUE.

Biorąc pod uwagę transgraniczne skutki drenażu mózgow, konieczne jest podjęcie działań na poziomie UE zgodnie z zasadą pomocniczości. Należy pogłębić ogólnounijną analizę czynników wywołujących to zjawisko w odniesieniu do każdego z jego elementów (międzyregionalnego i międzynarodowego) na potrzeby określenia, wsparcia i ukierunkowania działań podejmowanych przez państwa członkowskie i w ich obrębie. Dzięki temu UE będzie mogła wprowadzać inicjatywy mające wspierać regiony dotknięte tym zjawiskiem i zapewniać im wiedzę niezbędną do opracowywania i wdrażania strategii i działań politycznych mających na celu zatrzymanie i przyciągnięcie pracowników z odpowiednimi umiejętnościami.

## **B. Co ma osiągnąć inicjatywa i w jaki sposób?**

Komunikat ma na celu podsumowanie informacji na temat skali i dynamiki zjawiska drenażu mózgow. Będzie on zawierał analizę terytorialną, określającą regiony dotknięte tym zjawiskiem, oraz ocenę sektorów i rodzajów działalności zawodowej najbardziej narażonych na drenaż mózgow (takich jak pracownicy służby zdrowia, naukowcy i badacze).

W szczególności w komunikacie przeanalizowane zostaną czynniki wpływające na popyt i podaż pracowników z odpowiednimi umiejętnościami (w tym powroty do miejsca pochodzenia) oraz długoterminowe konsekwencje społeczno-gospodarcze, w tym dla przedsiębiorczości i tworzenia miejsc pracy. W przeprowadzonej ocenie zostanie zastosowane rozróżnienie między emigracją pracowników z odpowiednimi umiejętnościami do innych regionów w tym samym państwie członkowskim, a emigracją takich pracowników do innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, ponieważ zjawiska te mogą wynikać z różnych czynników stymulujących popyt.

Ocena zostanie również poświęcona zbadaniu, jakie mechanizmy polityczne można uruchomić na poziomie europejskim, krajowym lub regionalnym, aby ograniczyć drenaż mózgow i sprostać wyzwaniom związanym ze spadkiem liczby ludności.

Obiektem analizy będą w szczególności dostosowane do potrzeb działania w zakresie polityki mające na celu zwiększenie dynamiki społeczno-gospodarczej obszarów dotkniętych przedmiotowym zjawiskiem oraz wspieranie możliwości w zakresie gospodarki, zatrudnienia i edukacji; analiza ta będzie uwzględniała w szczególności mechanizmy zarządzania terytorialnego i regionalnego opracowane w ramach polityki spójności oraz doświadczenia regionalne.

Komunikat może zostać również poświęcony zbadaniu inicjatyw na szczeblu UE mających na celu zapewnienie wsparcia i wiedzy regionom dotkniętym przedmiotowym zjawiskiem. Obejmuje to zebranie i rozwinięcie dobrych praktyk i rozwiązań sprawdzonych w regionach Europy w celu opracowania i wdrożenia strategii i polityki w zakresie przyciągania i zatrzymywania pracowników z odpowiednimi umiejętnościami.

## **Prawdopodobne skutki**

Oczekuje się, że dzięki umożliwieniu regionom dotkniętym drenażem mózgow zatrzymanie i przyciągnięcie wykwalifikowanej siły roboczej, która jest niezbędna do ich rozwoju, komunikat przyczyni się do zmniejszenia dysproporcji regionalnych i zwiększenia spójności między regionami w całej UE. Komunikat powinien również przyczynić się do stworzenia bardziej sprawiedliwych, lepiej funkcjonujących i bardziej sprzyjających włączeniu

<p>społecznemu rynków pracy i społeczeństw, zgodnie z Europejskim filarem praw socjalnych.</p> <p>Przyniesie on bezpośrednie korzyści regionom dotkniętym drenażem mózgów – w szczególności obszarom wiejskim, które zostaną wskazane w komunikacie – oraz państwu członkowskim najbardziej dotkniętym tym zjawiskiem.</p>
<p><b>Monitorowanie w przyszłości</b></p> <p>Komunikat nie wymaga systemu monitorowania.</p> <p>Jeżeli komunikat doprowadzi do podjęcia dalszych działań operacyjnych lub wprowadzenia środków z zakresu polityki, działaniom tym lub środkom będą towarzyszyły, w stosownych przypadkach, osobne systemy monitorowania. Dotyczy to w szczególności inicjatyw wspieranych w ramach unijnej polityki spójności, w przypadku których monitorowanie i sprawozdawczość może się odbywać z wykorzystaniem odpowiednich mechanizmów.</p>
<p><b>C. Lepsze stanowienie prawa</b></p>
<p><b>Ocena skutków</b></p> <p>Inicjatywa ma formę komunikatu Komisji. Ponieważ komunikat nie zawiera wariantów legislacyjnych, ocena skutków nie jest wymagana.</p> <p>Do sporządzenia komunikatu zostaną wykorzystane głównie oficjalne dane statystyczne Eurostatu i dane JRC. Zostaną one uzupełnione o analizę ekonomiczną czynników wypychających i przyciągających przyczyniających się do drenażu mózgów oraz o analizy regionalne. Planuje się jednocześnie przeprowadzenie konsultacji publicznych mających na celu zebranie dowodów i informacji dotyczących skutecznych praktyk regionalnych służących przeciwdziałaniu drenażowi mózgów.</p>
<p><b>Strategia konsultacji</b></p> <p>W celu zebrania dowodów i informacji dotyczących skutecznych praktyk regionalnych służących przeciwdziałaniu drenażowi mózgów przeprowadzone zostaną otwarte konsultacje publiczne. Oczekuje się, że wyniki potwierdzą analizę Komisji dotyczącą najbardziej dotkniętych regionów, co pozwoli lepiej ukierunkować przyszłe inicjatywy Komisji, które zostaną ogłoszone w komunikacie.</p> <p>Konsultacje będą miały formę ukierunkowanego kwestionariusza, adresowanego do dwóch grup: osób fizycznych i podmiotów instytucjonalnych (takich jak władze regionalne i lokalne, organizacje młodzieżowe, szkoły wyższe, izby handlowe, związki zawodowe i organizacje zawodowe).</p> <p>Attaché ds. spójności zostaną poinformowani o rozpoczęciu konsultacji online. Będą też zachęceni do udziału w tych konsultacjach oraz do poinformowania organów krajowych i odpowiednich zainteresowanych stron.</p> <p>Przeprowadzone zostaną również konsultacje z ekspertami akademickimi w celu poszerzenia analizy ekonomicznej na temat konsekwencji drenażu mózgów dla spójności społecznej i terytorialnej oraz pogłębiania się podziałów terytorialnych, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów geograficznych, na które ma on wpływ (region Morza Śródziemnego oraz Europa Wschodnia i Południowa).</p>
<p><b>Powody prowadzenia konsultacji</b></p> <p>Celem konsultacji jest uzyskanie informacji zwrotnych na temat skali i dynamiki zjawiska drenażu mózgów oraz obszarów, których ono dotyczy. Innym celem jest zebranie informacji na temat sprawdzonych rozwiązań oraz regionalnych strategii i działań politycznych dotyczących problemu emigracji pracowników z odpowiednimi umiejętnościami.</p>
<p><b>Grupa docelowa</b></p> <p>Grupa docelowa jest szeroka i obejmuje osoby fizyczne, władze regionalne, naukowców, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i organizacje zawodowe.</p>