



Co-financed by the European Regional Development Fund

Inspire Policy Making with Territorial Evidence

DOCUMENT DE POLITICĂ PUBLICĂ

Abordarea provocărilor generate de migrația forței de muncă în Europa

O perspectivă funcțională îmbunătățită

Libera circulație a forței de muncă este una dintre cele patru „libertăți” ale Uniunii Europene și ale pieței sale unice. În timp ce multe orașe dinamice din punct de vedere economic au cunoscut un fenomen accentuat de imigrare a persoanelor calificate și semi-calificate, alte regiuni, în mod special cele situate la periferia Europei, se confruntă cu opusul acestei situații. Aceste tipare în materie de migrație au ca rezultat disparități regionale considerabile și reprezintă cauza multora dintre provocările politico-sociale ale Europei de astăzi.

Rezumatul politicii se ghidează după următoarele întrebări:

- Cum pot fi clasificate regiunile și centrele urbane europene în relație cu tiparele în materie de migrație?
- Ce condiții teritoriale și de guvernare conduc la o emigrare semnificativă a persoanelor calificate și semi-calificate?
- Care sunt cele mai eficiente politici de tip bune practici și scări de guvernare administrativ-teritoriale necesare pentru a inversa emigrația și pentru a atrage/ integra emigranții și capitalul uman?

Documentul de politică este bazat în mare parte pe rezultatele și informațiile oferite de următoarele proiecte ESPON 2020: „Geografia noilor dinamici în materie de angajare din Europa” (ESPON EMPLOY); „Periferii interne: Teritorii naționale în fața provocărilor generate de accesul la servicii de interes general primare” (ESPON PROFECY); și „Impactul fluxului de refugiați asupra dezvoltării teritoriale în Europa” (ESPON MIGRARE). Proiectul ESPON 2013, „Atractivitatea orașelor și regiunilor europene pentru rezidenți și vizitatori” (ESPON ATTREG) a furnizat, de asemenea, perspective valoroase.

MESAJE CHEIE ALE POLITICII

Tendențele actuale privind migrarea forței de muncă arată diferențe mari între regiunile și țările din Europa. Regiunile din estul și sudul Europei raportează o rată semnificativ negativă a migrației nete, în timp ce regiunile nordice și vestice raportează o rată semnificativ pozitivă. Cu toate acestea, chiar și în cadrul țărilor care primesc un număr mare de imigranți, apar noi geografii de „periferalizare internă”, pe măsură ce teritoriul european devine tot mai divizat și polarizat.

Factorii principali ai migrației forței de muncă sunt condițiile curente ale pieței de muncă. Cu toate acestea, având în vedere că politica europeană devine tot mai centrată pe economia cunoașterii, prezența sau absența unui sector terțiar bine dezvoltat devine un factor dominant pentru explicarea tendințelor de migrație. O astfel de migrație este foarte selectivă din punctul de vedere al vârstei, acest fapt însemnând că tinerii mobili și calificați se mută, lăsând în urmă persoane în vârstă și cu un nivel mai scăzut de educație. Acesta este un factor cheie pentru explicarea dezacordului public în creștere și pentru politicile anti UE.

Imigranții se angajează mai degrabă în regiuni metropolitane, comparativ cu alte tipuri de regiuni. Mai mult, imigranții cu un nivel educațional ridicat au tendința de a se stabili în regiuni având o populație de asemenea cu un

nivel ridicat al educației, accentuând și mai mult discrepanțele intra-regionale. Aceste tipare ale migrației concentrate prezintă provocări semnificative pentru regiunile „de destinație”, printre care incluziunea și deplasarea populației spre zonele metropolitane din cauza creșterii prețurilor locuințelor, precum și a altor costuri, fapt ce are ca rezultat interacțiuni complexe între orașe și regiunile lor funcționale.

Există diferite opțiuni de politici care să contribuie la inversarea emigrației și care să atragă forța de muncă. Decidenții politici naționali și regionali sunt încurajați să:

- investească în economia cunoașterii;
- îmbunătățească atractivitatea regiunilor;
- elaboreze strategii privind diaspora;
- implementeze abordări funcționale cu privire la guvernarea urbană.

Accentul reînnoit asupra abordării funcționale și o perspectivă teritorială mai amplă pot fi identificate drept elementele de conexiune dintre diverse răspunsuri ale politicilor, atât în regiunile „de destinație”, cât și în cele „de origine” care să ajute la abordarea provocărilor generate de migrația forței de muncă și să îmbunătățească

1. Introducere

Mișcarea liberă a forței de muncă este considerată de multă vreme un element fundamental al competitivității Uniunii Europene (UE) ce facilitează reducerea dezechilibrelor teritoriale, a rigidităților și a inadecvării competențelor. În vreme ce multe orașe și regiuni metropolitane dinamice din punct de vedere economic se confruntă cu impactul social, politic sau de altă natură al aflului de migranți pentru muncă, alte regiuni, în special cele mai slab dezvoltate din sudul și estul Europei, continuă să se confrunte cu fenomenul emigrației intense ce are ca rezultat declinul economic și demografic, precum și fenomenul „exodului de creiere”. Aceste tendințe s-au intensificat după criza economică globală din 2008, care a întrerupt tendința prelungită de convergență al economiilor europene (Comisia Europeană, 2014).

Consecințele teritoriale neuniforme ale tiparelor europene privind migrația au devenit o chestiune politică extrem de importantă pentru UE, dând naștere unor fragmentări teritoriale considerabile, „geografia nemulțumirii” și ducând la apariția așa-numitelor „zone care nu conțin”. Așa cum a menționat Rodríguez-Pose (2018), revolta politică rezultată și apariția sentimentelor anti UE, asociate unui sentiment de alienare, au fundamente teritoriale, mai puternice decât cele sociale, și prezintă riscuri serioase pentru legitimitatea UE și pentru proiectul de integrare și coeziune europeană. De exemplu, se așteaptă ca partidele politice anti-sistem, eurosceptice și populiste să își consolideze puternic poziția la alegerile europene parlamentare din 2019.

În același timp, regiunile europene nu au fost nicicând mai interdependente și mai interconectate, întrucât efectele colaterale pozitive și negative ale dezvoltării unui teritoriu afectează și alte zone, necesitând o perspectivă geografică mai amplă în ceea ce privește deciziile politice și extinderea guvernării la niveluri geografice mai mari. Orașele sunt în prima linie a fluxurilor de migrație, însă nu sunt imune la trendurile la nivel macro ce atrag tot mai multe investiții și locuri de muncă în orașele mari, generând „câștigători” și „învinși”. Structura istorică urbană a Europei va continua însă să se bazeze pe o rețea polio-centrică de orașe relativ mici și medii, comparativ cu metropolele globale. Această diversitate este recunoscută drept un potențial avantaj major pentru obținerea unei dezvoltări regionale echilibrate și un element constitutiv vital pentru ameliorarea disparităților regionale.

Cu toate acestea, această moștenire a așezărilor reprezintă o sabie cu două tăișuri căci, dacă media de vârstă a populației acestor orașe crește ca rezultat al emigrării riscul apariției unui număr ridicat de cetățeni rămași în urmă și lipsiți de drepturi. Pentru a evita acest lucru, nu

este suficientă concentrarea exclusiv asupra orașelor importante sau asupra regiunilor izolate, rămase în urmă din punct de vedere al dezvoltării. Apare nevoia unei perspective teritoriale mai ample care să consolideze rețelele urbane de orașe de nivel doi și de orașe mai mici și să le valorifice potențialul semnificativ de a întări coeziunea teritorială, economică și socială dincolo de extinderile lor teritoriale imediate, prin cooperare regională și rural-urban mai intensă.

Așa cum a fost susținut de către ESPON, este necesară, ca răspuns la aceste tendințe, o focalizare puternică, reînnoită asupra centralității abordării bazate pe loc privind elaborarea politicilor ca mijloc de susținere a potențialului economic local și a oportunităților endogene de dezvoltare. O bună guvernare, precum și capacitatea instituțională sunt recunoscute drept condiții preliminare fundamentale pentru o elaborare eficientă a politicilor (Comisia Europeană, 2017). O abordare bazată pe loc va necesita deci o recunoaștere mai mare a faptului că impactul politicilor de dezvoltare se extinde adesea dincolo de granițele administrative și că tiparele zilnice ale activităților umane, precum și dinamica dezvoltării economice s-au extins din punct de vedere geografic în timp. Pentru a depăși această incompatibilitate, guvernarea zonei urbane funcțională poate capta extinderea spațială reală a domeniilor politicilor și îmbunătăți eficacitatea intervențiilor în politicile publice în gestionarea traiectoriilor pe termen lung ale tiparelor de migrație, solicitând mai multă coordonare între granițele administrative sau politice.

2. Tendințe actuale în migrația forței de muncă la nivel european

Migrația forței de muncă devine tot mai polarizată

Pentru UE-28 ca întreg, ultimele două decenii se caracterizează printr-un sold al migrației în general pozitiv, cu mai mulți imigranți decât emigranți. Cu toate acestea, există mari variații regionale și temporale. Așa cum se

poate vedea în Harta 1, regiunile estice și sudice ale Europei au avut în 2017 o rată în general negativă a migrației nete. Într-adevăr, între 2005 și 2015, aproape

două treimi din populația UE-13 trăia într-o regiune în declin demografic, în comparație cu doar 22% din UE-15 (Comisia Europeană, 2017). Zonele metropolitane din jurul orașelor principale s-au descurcat în general mai bine, cu mișcări de populație caracteristice rural-urban, ca o consecință a unei concentrări urbanizate tot mai mari în tiparele de creștere a ocupării forței de muncă, în special în cazul lucrătorilor tineri calificați și semi-calificați.

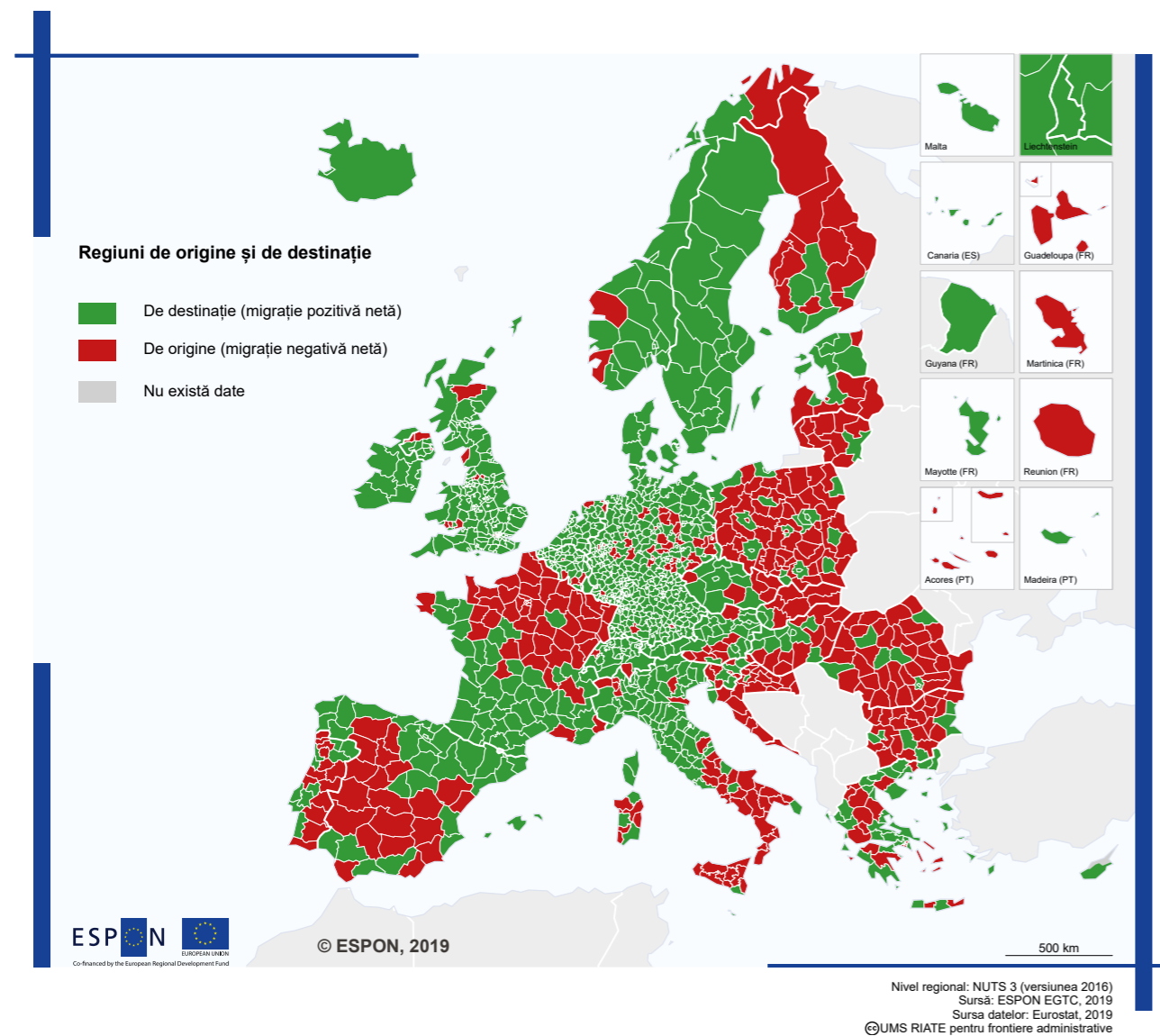
De cealaltă parte, în țările UE-15, precum Germania, se poate vedea clar apariția fenomenului de „periferii interne” distincte, în timp ce în nordul Franței, declinul vechilor centre industriale ilustrează impactul încă puternic al granițelor naționale asupra tendințelor de migrație. În cadrul UE, cele mai ridicate valori ale ocupării pentru cetățenii altor state membre au fost înregistrate în Marea Britanie și în țările nordice. Această tendință a fost însă însoțită de opoziții socio-politice în creștere în ceea ce privește libera circulație a forței de muncă, acestea fiind cel mai vizibile în contextul Brexit. În vreme ce beneficiile migrației europene a forței de muncă sunt în general larg recunoscute, este evident că migrația poate pune la încercare gradul de incluziune al orașelor putând apărea probleme semnificative de ambele părți ale spectrului care să

necesite politici personalizate de răspuns, în diferite contexte teritoriale (OCDE, 2018).

Tendințele la nivel macro se stabilizează

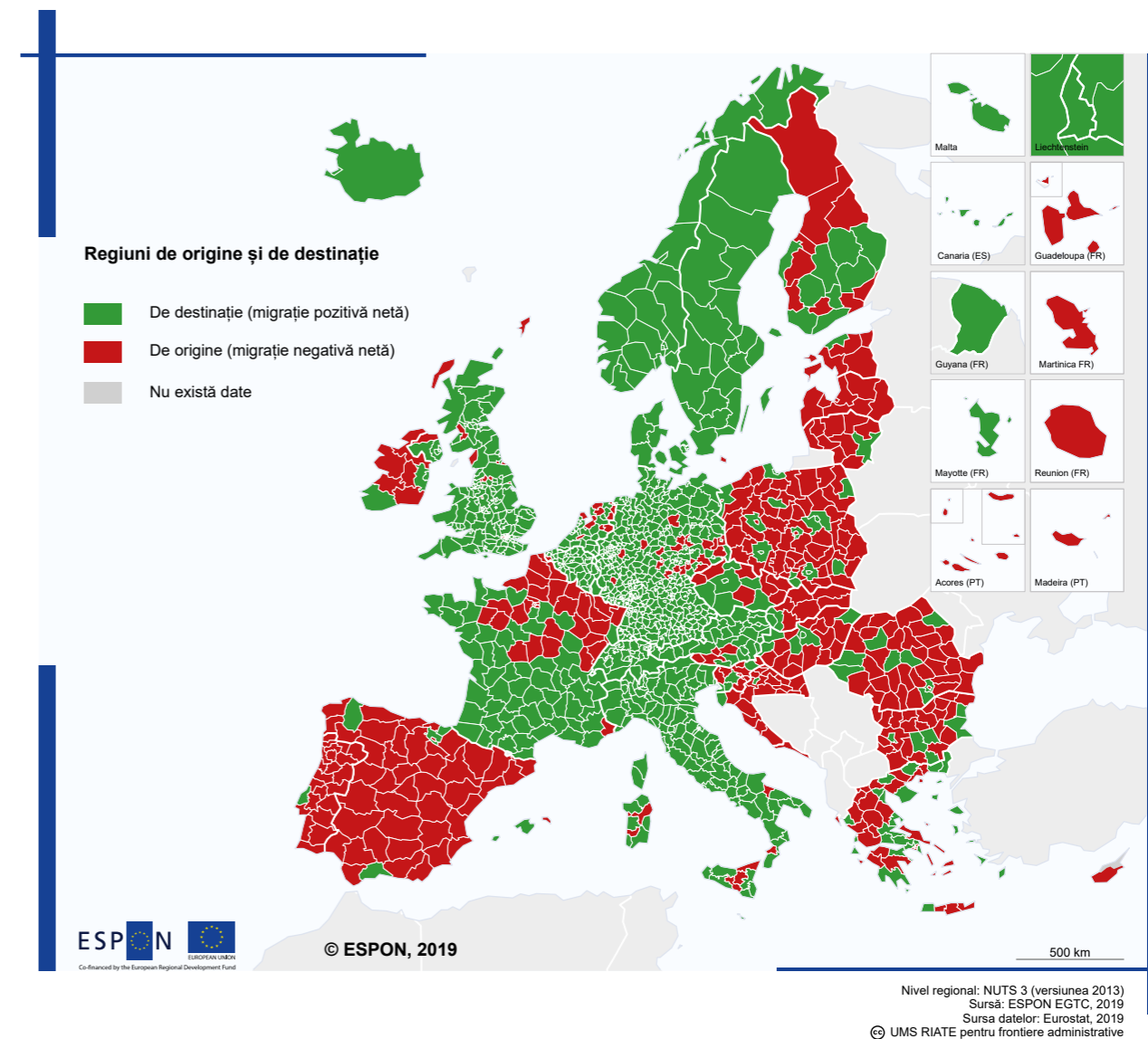
Atunci când sunt comparate schimbările de-a lungul timpului, se poate observa în Harta 2 că tiparele privind migrația regională în Europa reprezintă în mod tipic un fenomen teritorial rezistent din punct de vedere structural. Principalele regiuni cu sold puternic negativ sunt Spania, Italia și țările UE-13 precum Polonia, România și Bulgaria și care prezintă condiții economice și ale pieței muncii precare, cu rata de ocupare sub media UE, venit scăzut pe cap de locuitor, rate ridicate de dependență ale persoanelor vârstnice și rate scăzute ale fertilității.

Harta 1
Imigrația și emigrația, 2017



Sursa: ESPON EGTC, pe baza metodologiei proiectului ESPON EMPLOY

Harta 2
Imigrația și emigrația, 2012-2016



Sursa: ESPON EGTC, pe baza metodologiei proiectului ESPON EMPLOY

Irlanda, nordul Spaniei și vestul Portugaliei ce au experimentat redresarea economică de după criză, au atenuat semnificativ migrația nete negative medie în anii imediat următori crizei economice. Acest lucru s-a petrecut în ciuda faptului că țările europene sudice și estice sunt destinatarii și beneficiarii de bază ai fondurilor politicii de coeziune UE. Acest fapt sugerează că politicile de coeziune bazate pe măsuri compensatorii și subvenționarea regiunilor rămase în urmă din punct de vedere al dezvoltării nu reduc suficient discrepanțele teritoriale și că vor fi necesare politici mai ample de dezvoltare teritorială care să aibă în vedere dinamica generală neuniformă a creșterii economice, dacă traiectoriile pe termen lung ale acestor mega-tipare de emigrație persistente trebuie să fie soluționate cu succes fiind adesea în afara scopului și capacității de control a decidenților politici naționali și sub-naționali (Dijkstra et al., 2018).

Apar, de asemenea, noi periferii interne

Proiectul ESPON PROFECY a dezvoltat o metodologie pan-europeană de a determina ce teritorii pot fi etichetate drept periferii interne (PI) - teritorii care se confruntă cu probleme de conectivitate și care au performanțe scăzute în comparație cu alte teritorii. Pe parcursul proiectului, au fost identificate patru tipuri de periferii interne:

Tabelul 1
Suprapunerea dintre periferiile interne și tipologiile regionale UE (%)

	PERIFERII INTERNE			
	TIPUL 1 Timp îndelungat de ajungere în centrele regionale	TIPUL 2 Zone cu un potențial economic scăzut	TIPUL 3 Zone cu acces scăzut la serviciile de interes general	TIPUL 4 Zone zone de exod, cu nivel scăzut al perfor- manțelor economice și demo- grafice
Regiuni urbane	9,60	18,80	10,80	32,20
Regiuni intermediare	48,60	40,00	44,10	34,10
Regiuni rurale	41,80	41,20	45,20	33,70
Regiuni montane	49,50	38,20	53,80	24,40
Regiuni insulare	0,00	1,20	1,10	2,60
Regiuni metropolitane	24,00	23,00	20,40	43,00

Notă: Tipologiile se suprapun, așadar procentele nu însumează 100.

Sursa: Proiect ESPON PROFECY (2018)

Tipologia periferiilor interne:

- (i) **Periferii interne de tip 1: zone care necesită un timp mai mare de ajungere în centrele regionale;**
- (ii) **Periferii interne de tip 2: zone cu un potențial economic scăzut;**
- (iii) **Periferii interne de tip 3: zone cu acces scăzut la serviciile de interes general;**
- (iv) **Periferii interne de tip 4: zone de exod, cu nivel scăzut al performanțelor economice și demografice**

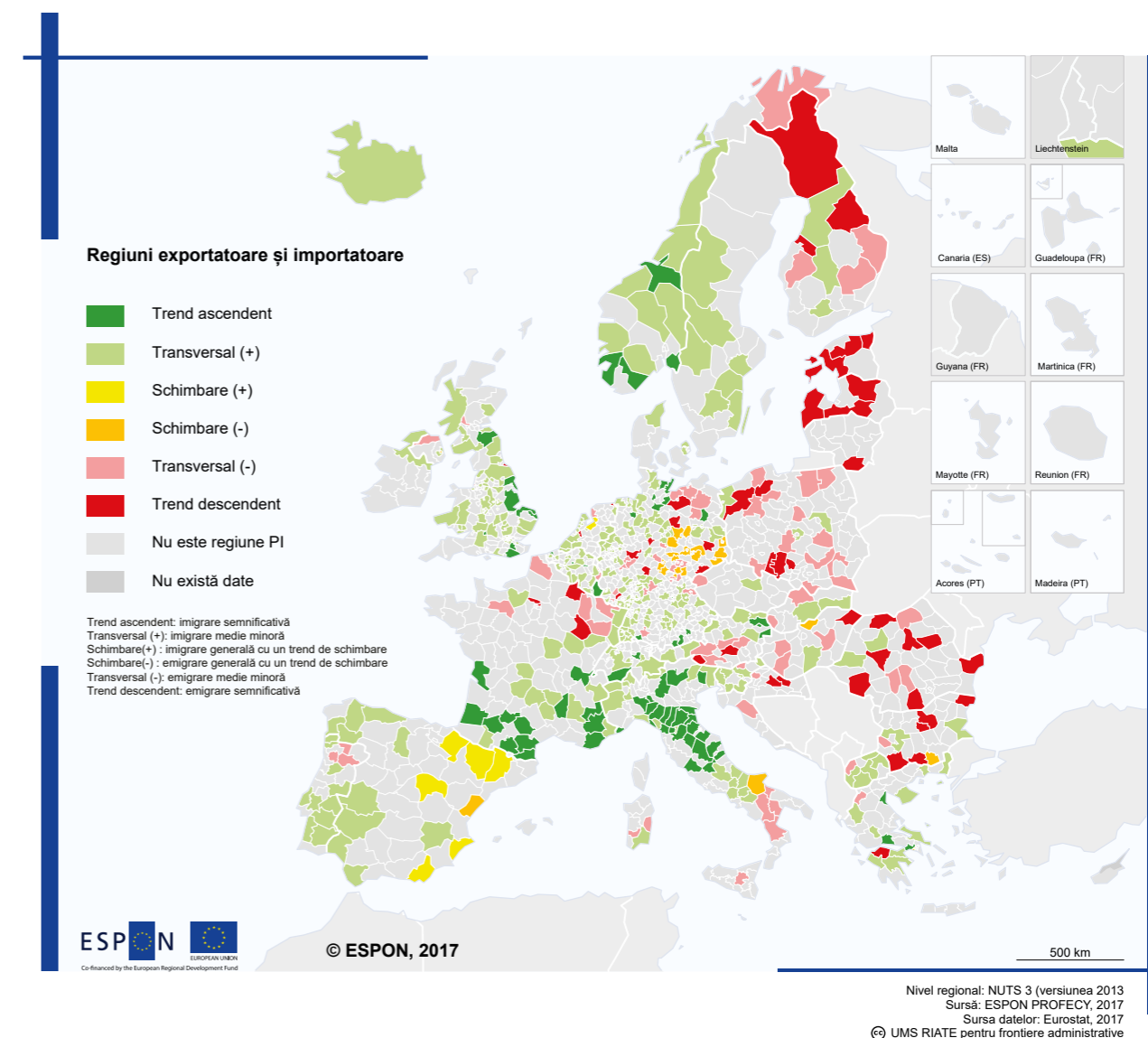
În general, PI-urile cu accesibilitate scăzută tind să se suprapună cu zonele montane, rurale și intermediare. În plus, PI-urile identificate drept zone de exod (cauza principală fiind o situație socio-economică precară) se suprapun semnificativ și cu zonele urbane și metropolitane, ceea ce implică faptul că procesele de marginalizare ar putea afecta „enclavele” din respectivele teritorii. Analiza mai indică și faptul că un număr mare din periferiile de tip 4 sunt situate în regiuni metropolitane (43%). Regiunile urbane (determinate pe baza densității populației) prezintă un număr considerabil mai mic de periferii de tip 4 și alte tipuri de periferii interne.

Periferizarea poate fi unul din factorii care declanșează migrația forței de muncă în „regiunile de destinație”. Analiza arată că această relație nu este valabilă pentru toate periferiile interne. Cu toate acestea, pot fi identificate tendințe regionale evidente.

Așa cum se poate observa din Harta 3, periferiile interne cu dinamici ascendente evidente (migrație netă pozitivă) sunt concentrate în câteva zone ale Europei. Aceste concentrații cuprind în special regiuni în nordul Italiei și

sudul Franței, deși teritorii cu caracteristici similare sunt situate, de exemplu, și în Regatul Unit, Norvegia și în unele regiuni ale Germaniei, Greciei, Austriei și Elveției. În completarea unor exemple din nord-estul Franței, Germania, Finlanda și Carinthia și Styria din Austria, tendințele de migrație negativă afectează în principal țările europene centrale și estice: statele baltice, Polonia, România, Croația și Bulgaria și, într-o măsură mai mică, Ungaria. În aceste țări „de origine” există o probabilitate mai mare ca periferizarea să contribuie la emigrație.

Harta 3
Migrația netă în periferiile interne ale Europei, 2000-2015



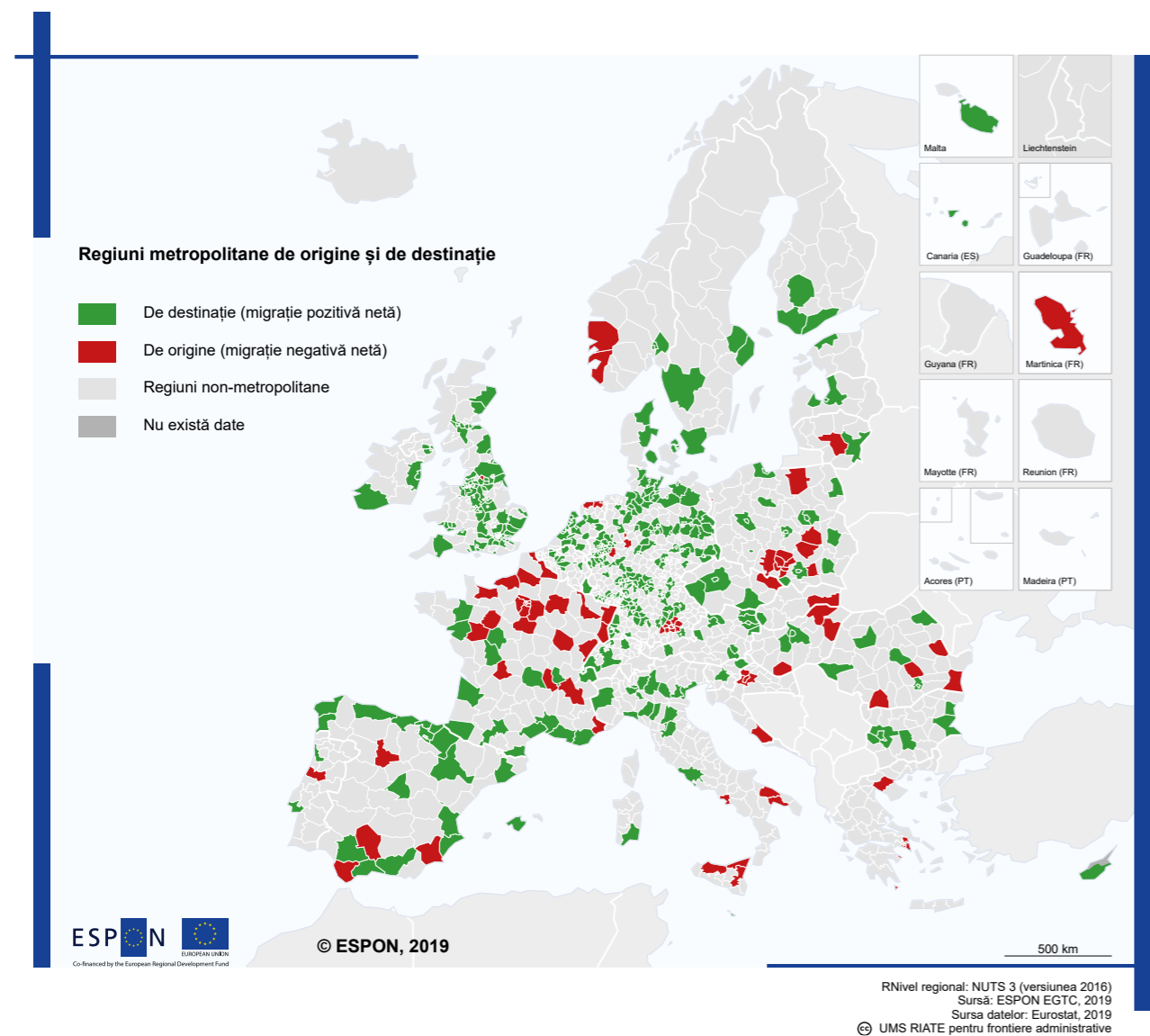
Sursa: Proiect ESPON PROFECY 2017

Migrația pentru muncă devine un fenomen metropolitan

Analiza Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) privind regiunile de destinație indică faptul că imigranții se angajează mai degrabă în regiuni metropolitane, comparativ cu alte tipuri de regiuni, însă deficitul din ratele de ocupare în raport cu populația nativă este mai mare în astfel de regiuni. Mai mult, imigranții cu un nivel ridicat al educației au tendința de a se stabili în regiunile populate de nativi cu un nivel ridicat al educației. În același timp, imigranții din afara Uniunii Europene au tendința de a se stabili în principal în capitale (Diaz Ramirez, et al., 2018).

Harta 4 evidențiază faptul că regiunile metropolitane (aproximări ale zonelor urbane funcționale și alcătuite din una sau mai multe regiuni NUTS 3) se suprapun, în majoritatea cazurilor, cu regiunile „de destinație” și „de origine” ilustrate în Harta 1. Conform Eurostat, în perioada 2009-14, cele mai intense fluxuri de emigranți s-au înregistrat în unele dintre regiunile metropolitane cele mai afectate de criza economică și financiară. Migrația netă a fost, în general, factorul principal al schimbării la nivelul celor 15 zone metropolitane cu cele mai mari rate de schimbare generală a populației (Comisia Europeană, 2016).

Harta 4 Imigrația și emigrația în regiunile metropolitane, 2017



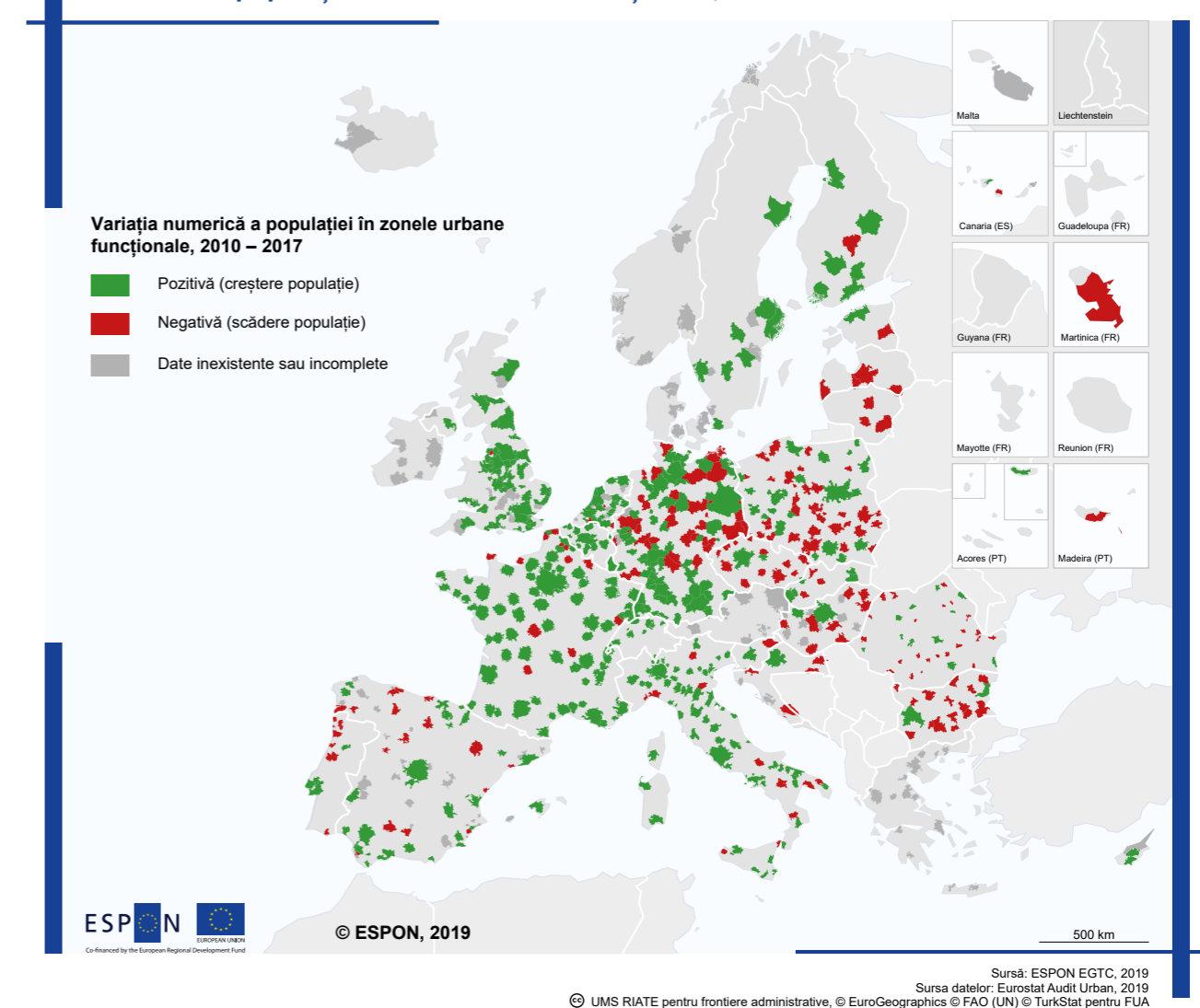
Sursa: ESPON EGTC, pe baza datelor EUROSTAT

Fenomenul de contracție a orașelor și migrația forței de muncă

În ultimii ani, conceptului de „orașe care se contractă” (shrinking cities) i s-a acordat o atenție specială în literatura academică. În ciuda declinului socio-economic asociat mai degrabă cu regiunile rurale izolate și rămase în urmă din punct de vedere al dezvoltării, un studiu de Wolff și Wiechmann (2018) a arătat că fenomenul de contracție urbană nu este rar. Unul din cinci orașe europene a experimentat pierderi ale populației începând cu 1990. Sub-urbanizarea din cadrul sferei de influență și morfologia spațială în schimbare ale orașelor sunt factorii principali ai contracției acestora. Harta 5 ilustrează variația numărului populației orașelor (la nivel de zonă urbane funcțională), arătând că orașele care se contractă sunt menționate în mod special în statele membre UE 13 ale Europei de est, fapt cauzat parțial de migrația forței de muncă.

Cu toate acestea, contracția urbană este un proces non-linear, variat, de contracție continuă, episodică sau temporară, în funcție de contextul teritorial. Aceste categorii indică faptul că, pentru unele orașe, pierderea de populație poate fi o problemă structurală persistentă, în timp ce unele orașe pot fi vulnerabile la procesul de contracție în diferite momente, de exemplu în timpul recesiunii economice. Cu toate acestea, pentru multe orașe, fenomenul de contracție poate să nu coincidă cu un declin economic general, întrucât persoanele care se mută în suburbii își păstrează adesea locurile de muncă din oraș. Acest lucru indică rolul important al zonelor urbane funcționale în traiectoria orașelor, fiind considerate un element important pentru o perioadă lungă de timp, însă necuprinse de limitele municipale trasate în secolele 19 sau 20.

Harta 5 Schimbarea populației în zonele urbane funcționale, 2010 – 2017



Sursa: ESPON EGTC, pe baza datelor EUROSTAT

3. Opțiunile de politică pentru inversarea emigrației și atragerea forței de muncă

Construirea economiei bazate pe cunoaștere

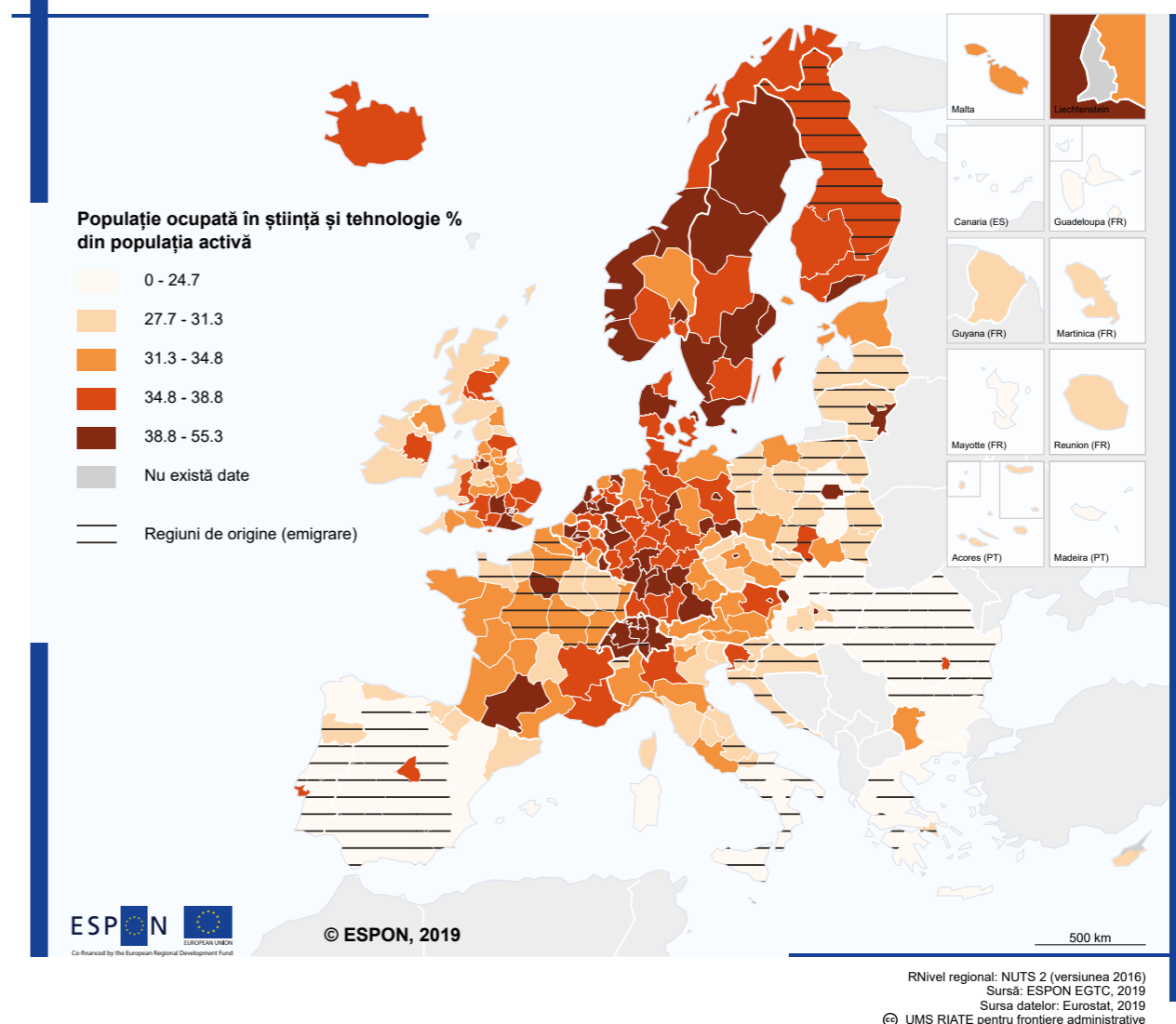
Este de la sine înțeles că există o corelație puternică între produsul intern brut pe cap de locuitor, oportunitățile de ocupare și tendințele de migrație regională. Analiza rateilor de șomaj din Europa arată o relație foarte puternică cu regiunile „de origine” pentru emigranți, iar opusul este de asemenea adevărat pentru zonele cu un grad ridicat de ocupare al forței de muncă.

Cu toate acestea, economia cunoașterii a fost identificată în mod obișnuit în literatură ca un factor cheie pentru tiparele de migrație și noile dinamici în Europa. Analiza din proiectul ESPON EMPLOY a demonstrat că, în perioada următoare crizei economice globale din 2008, prezența economiei cunoașterii a avut un efect explicativ în înțelegerea tendințelor regionale actuale de migrare din Europa. Prezența economiei cunoașterii este în general măsurată prin următorii indicatori:

- (i) populația cu educație terțiară;
- (ii) cheltuieli pentru cercetare și dezvoltare (R&D) și personalul angajat în sectoarele R&D
- (iii) resurse umane în domeniul știință și tehnologie;
- (iv) activitatea de brevetare.

Harta 6 arată că există o relație între prezența economiei cunoașterii (utilizând ca indicator substituit ocuparea forței de muncă în domeniul știință și tehnologie) și tiparele migrației. Migrația netă negativă poate fi observată în regiuni cu nivel mai scăzut al ocupării în știință și tehnologie, ceea ce înseamnă că persoanele calificate migrează către regiuni cu o economie a cunoașterii dezvoltată, întrucât capitalul lor uman poate beneficia de salarii mai mari, etc.

Harta 6
Relația dintre economia cunoașterii și emigrație, 2017



Sursa: ESPON EGTC, pe baza metodologiei proiectului ESPON EMPLOY

Economia cunoașterii reprezintă unul dintre cele mai dinamice sectoare din economia Europei. Politici și strategii diferite, precum și strategii regionale de specializare inteligentă urmăresc să îmbunătățească economia cunoașterii în regiunile din Europa. Unele dintre aspectele cheie în stimularea dezvoltării unei economii a cunoașterii competitive (a se vedea **Harta 7** pentru diferite tipuri în Europa) sunt următoarele:

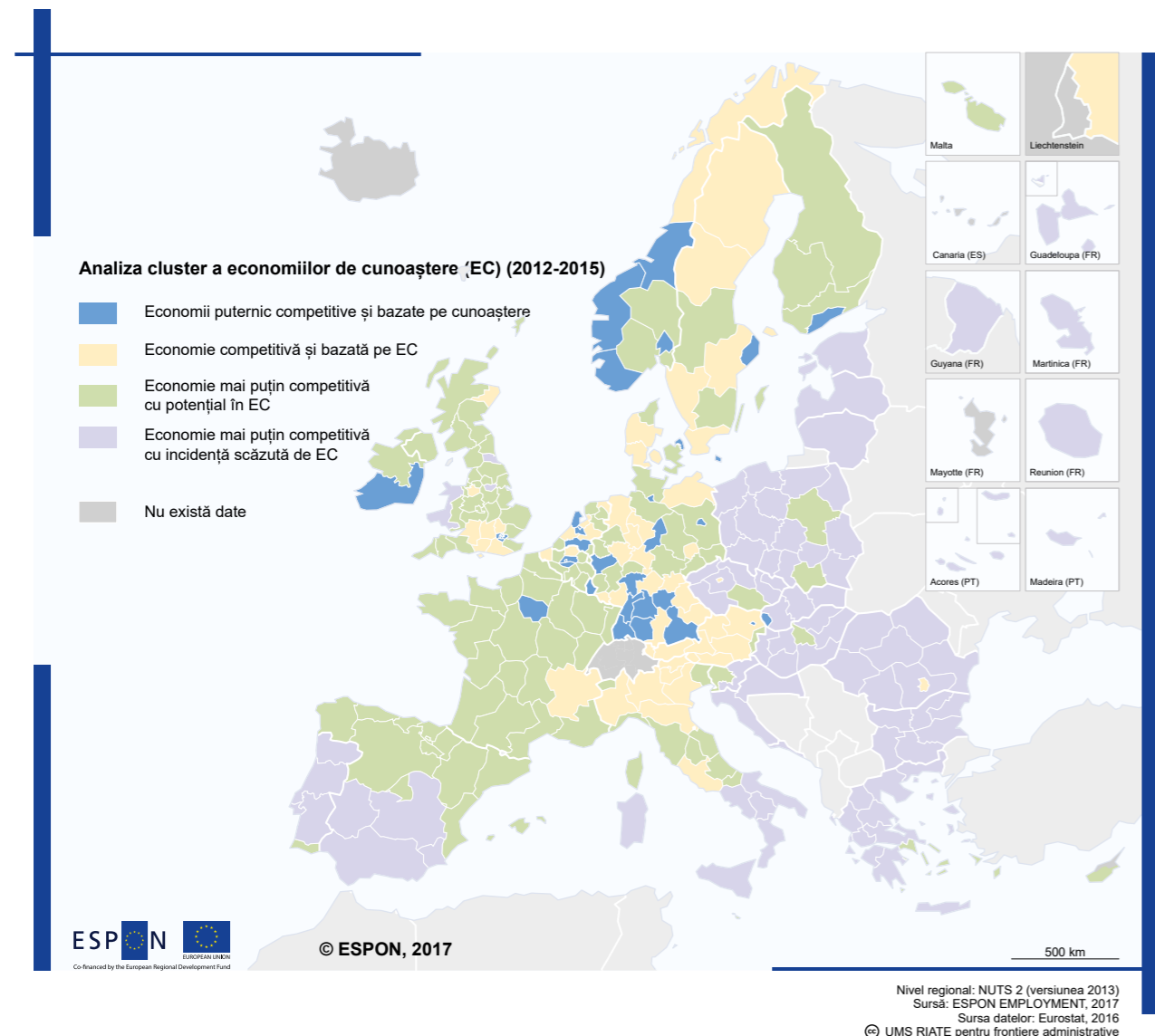
- Economia cunoașterii acoperă un sector al pieței muncii la nivelul căruia dezvoltările atrag anumite implicații teritoriale specifice. Economia cunoașterii necesită muncă specializată și înalt calificată, spre exemplu în inginerie și TIC. Economia cunoașterii se diferențiază de alte sectoare prin capacitatea sa de a crea (și necesita) produce efecte colaterale de creare de locuri de muncă în sectoare asociate, încurajând nevoia de „perfecționare” a lucrătorilor locuri de muncă cu o calificare înaltă și bine plătite și de a pro-

duce efecte colaterale de creare de locuri de muncă în sectoare conexe, încurajând nevoia de „perfecționare” a lucrătorilor.

- O economie a cunoașterii competitivă se bazează pe progresele tehnologice, precum și pe fluxurile de cunoștințe. Fluxurile de cunoștințe pot fi „cunoașteri codificate” accesibile tuturor, de exemplu prin intermediul publicațiilor academice. Fluxurile de cunoștințe pot fi, de asemenea, „tacite”, ceea ce înseamnă că informațiile sunt încorporate în rutine, experiențe și alte surse mai puțin accesibile.
- Pentru a se dezvolta, economia cunoașterii se bazează pe un capital social și uman suficient și pe interacțiuni. Economii cunoașterii sunt așadar definite parțial de capacitatea lor de a coopera din punct de vedere teritorial. Cooperarea în locul competiției poate de asemenea ajuta la identificarea de noi tehnologii și piețe în

curs de dezvoltare și astfel, la găsirea unui element de atracție

Harta 7 Tipuri de economii competitive de cunoaștere



Notă: EC, economia cunoașterii.
Sursa: Proiect ESPON EMPLOY (2017)

Sporirea atractivității regiunilor;

Proiectul ESPON EMPLOY a examinat bune practici variate și abordări pentru inversarea migrației forței de muncă și atragerea de imigranți noi, calificați. Acest aspect a fost analizat, de asemenea, pe parcursul președinției lituaniene (Rețeaua de cunoaștere urbană europeană, 2013). Astfel de strategii includ în general:

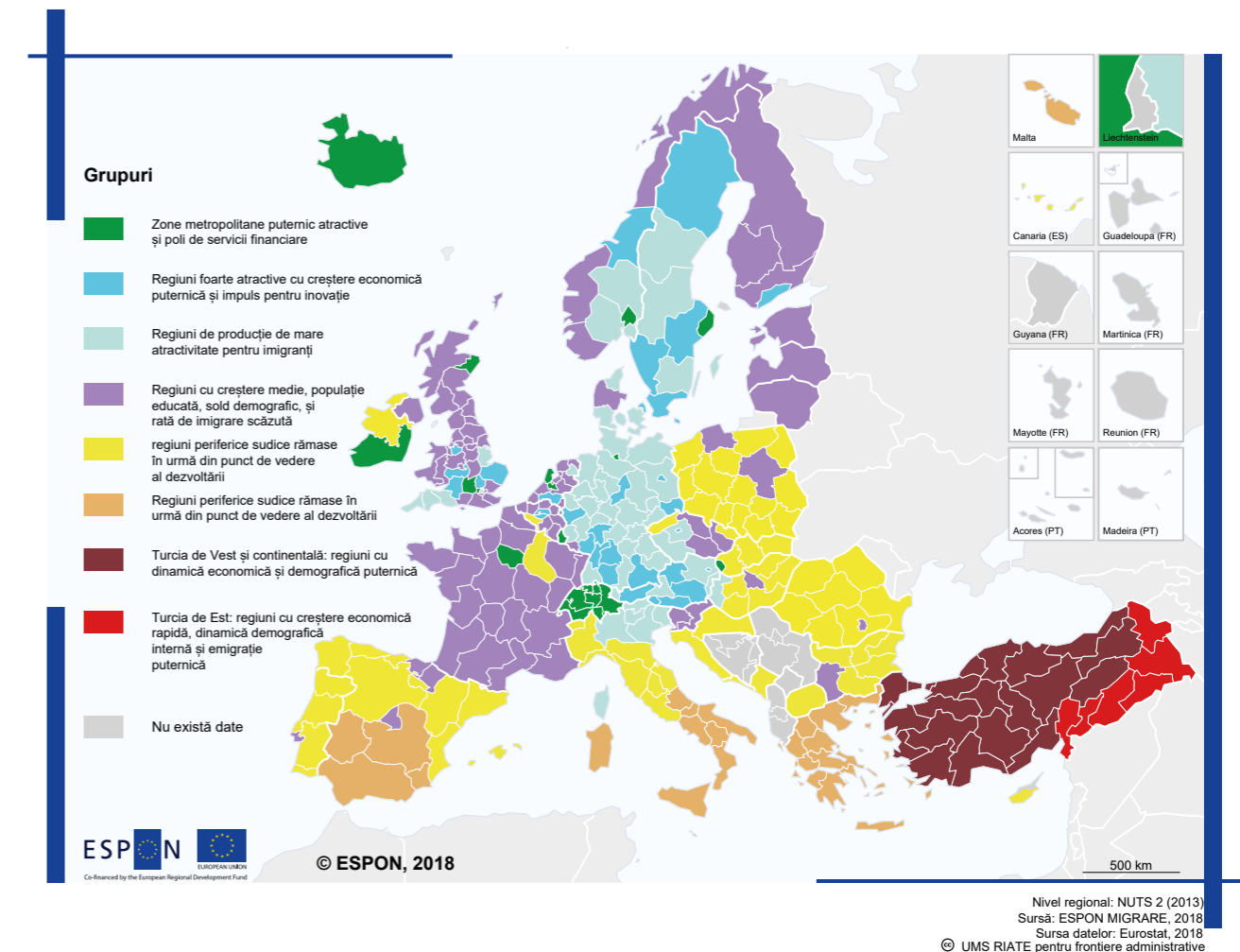
- internaționalizarea educației, de exemplu crearea unor programe de studii în limbi străine și a unor programe de studii comune în cooperare cu universități din străinătate; măsuri pentru atragerea lucrătorilor înalt calificați din zonele înconjurătoare, din alte regiuni sau țări;

- măsuri pentru recunoașterea calificărilor străine și a serviciilor de șomaj, în scopul de a simplifica accesul la piața muncii pentru noii sosiți.

Proiectul **ESPON MIGRARE** a dezvoltat o serie de tipologii regionale cu scopul de a descrie principalele caracteristici ale regiunilor și orașelor, în termenii capacității de a atrage imigranți. Gradul de atracție este influențat de condiții economice, demografice și sociale, inclusiv de calitatea guvernului, serviciile publice, politicile de incluziune și climatul politic și social local. **Harta 8** arată că Europa de sud și est are un decalaj semnificativ în termeni de atracție pentru imigranți, subliniind nevoia unui efort sporit pentru extinderea și încorporarea politicilor

teritoriale care să inverseze migrația și să atragă/integreze migranți și capital uman.

Harta 8 Gradul de atracție al regiunilor în contextul migrației



Sursa: Proiect ESPON MIGRARE (2018)

Proiectul ESPON ATTREG (programul ESPON 2013) a analizat tiparele de migrație și diferitele forme ale capitalului teritorial ca potențiali determinanți ai gradului de atracție oferind diferite opțiuni de politici. Concluzia este că strategiile dedicate îmbunătățirii calității vieții pot avea beneficii pe termen lung, în special prin încurajarea proceselor de revenire prin care persoanele care au plecat pentru o regiune „mai atractivă” se întorc la un moment dat și contribuie la dezvoltare prin competențe, cunoștințe și resurse obținute în alte părți. Elementul cheie îl reprezintă stabilirea unor relații de cooperare între regiunile de origine și destinație pentru a gestiona mai bine migrația și pentru a asigura atingerea unor situații avantajoase reci-proc. Există nevoia de a recunoaște importanța capitalului teritorial asociat cu dezvoltarea unei „strategii de mobilizare” explicite. În vederea acestui lucru, este necesar ca orașele și regiunile să-și evalueze poziția în termeni de facilități, identificând factori pozitivi și negativi și dezvoltând ulterior politici care să aducă o schimbare.

Dezvoltarea de strategii pentru diaspora

Există multe moduri prin care populația expatriată poate aduce contribuții țării sau regiunii de origine, de exemplu prin furnizarea unui sprijin economic prin transferuri de fonduri, investiții directe sau turism pentru diaspora. Populațiile de migranți pot contribui, de asemenea, la crearea de rețele de cunoaștere și la furnizarea de sprijin pentru investițiile în capital uman prin împărtășirea de competențe; investiții sociale în organizații caritabile sau bunuri publice care pot susține populația locală; promovare și diplomație. Recunoașterea acestei potențiale contribuții a permis multor țări cu tendințe de emigrare semnificative să dezvolte strategii multinaționale specifice pentru diaspora, cu scopul de a facilita contribuția expatriatilor înalt calificați pentru țara/regiunea de origine

a acestora, fără ca rezultatul să fie neapărat migrația de revenire. Tabelul 2 oferă o prezentare succintă a politicilor țărilor de origine cu privire la strategiile pentru diaspora.

Tabelul 2 Dimensiunile principale ale strategiilor pentru diaspora

CATEGORIE	DIMENSIUNI
Domeniul economic	Facilitarea remitențelor sau a transferurilor de fonduri prin intermediul reducerilor la transferurile bancare.
	Politici privind investițiile, de ex. obligațiuni de stat speciale pentru investitorii din diaspora.
	Scutiri de taxe și avantaje fiscale care să atragă investițiile expatriaților
	Programe publice naționale, regionale și locale care să atragă fondurile furnizate de emigranți pentru proiectele de dezvoltare din orașele de origine
	Drepturi de proprietate care să le permită emigranților și expatriaților să cumpere teren ce altfel nu este disponibil non-rezidenților. Relaxarea taxelor pe proprietăți pentru cetățenii non-rezidenți
	Încurajarea rețelelor de afaceri și a celor științifice
Domeniul politic: extinderea drepturilor politice	Politici privind dubla cetățenie
	Drepturi de vot extern
	Construirea unor platforme pentru dialog consultativ, precum consilii ale emigranților
Domeniul politic: influențarea activităților politice din străinătate	Încurajarea lobby-ului pentru interesele țărilor de origine în țara de rezidență
Domeniul social	Prevederi privind asistența socială, , extinderea securității sociale (pensie, acces la servicii medicale pe perioada vacanțelor) pentru emigranți
	Acorduri bilaterale cu țările de rezidență privind drepturile sociale
Domeniul religios și cultural	Sponsorizarea instituțiilor religioase sau a personalului acestora din străinătate
	Finanțarea centrelor culturale din străinătate
	Școli în străinătate subvenționate de către guvern
	Difuzarea în străinătate a mass-mediei naționale
Alte politici de recunoaștere	Includerea diasporei în calendarul național al sărbătorilor
	Conferințe pentru diaspora
	Premierea expatriaților

Sursa: Østergaard-Nielsen (2016)



STUDIUL DE CAZ:

Italia - reglementarea fiscală privind atragerea specialiștilor „brain gain”

Inițiativa a fost promovată de către Ministerul Economiei și Finanțelor prin publicarea unei legi care a stabilit un regim special pentru revenirea persoanelor care lucrează în străinătate. Reglementarea fiscală privind „câștigul de creiere” stabilește un regim de taxe favorabil pentru persoanele cu funcții executive sau cu un grad ridicat de profesionalism ori cu competențe specializate; pentru cetățenii UE cu diplomă universitară care au lucrat în străinătate minim 2 ani; sau pentru cetățenii UE care au studiat în străinătate și au obținut o diplomă universitară sau post-universitară.

La o scară regională complementară, Abruzzo a implementat programul național „Garanzia Giovani” („Garanția pentru tineri”) cu scopul de a atenua nivelul îngrijorător de șomaj din rândul tinerilor, precum și a numărului de tineri care nu au un loc de muncă, nu beneficiază de educație sau de instruire (NEETs) din regiune. Programul include acțiuni destinate asigurării serviciilor de educație, instruire și consiliere; de asemenea, presupune bonusuri de angajare pentru mobilitate inter-regională și transnațională. Începând cu 2014, 39973 de persoane au fost incluse în program la nivel național, 10523 dintre aceștia fiind NEETs. Din cei 4415 NEETs care au beneficiat de programe de instruire/internship-uri, 43,6% și-au asigurat ulterior un loc de muncă. În plus, există un program care oferă stimulente companiilor care angajează personal înalt calificat (finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională 2014-2020 incluzând măsuri pentru recrutarea de persoane cu doctorat) într-o regiune caracterizată atât printr-un nivel ridicat de educație superioară, cât și printr-un nivel ridicat de șomaj în rândul tinerilor.

Sursa: Proiect ESPON EMPLOY (2017)



STUDIUL DE CAZ:

România - programul de start-up pentru diaspora

Potențialul de investiții al diasporei din România a intrat recent pe agenda de politică publică a autorităților române. În cadrul Programului de resurse umane 2014-2020, a fost dedicată o măsură specială pentru atragerea investițiilor de la antreprenorii români emigranți: programul de start-up pentru diaspora. Lansat în 2016 și gestionat de către Ministerul Român al Afacerilor Externe, programul are scopul de a stimula antreprenorii români din străinătate să investească în România. Programul se adresează tuturor regiunilor României, cu excepția București-Ifov, primind 30 de milioane de euro din fondurile structurale europene pentru 2014-2020. Programul finanțează crearea de întreprinderi inovatoare, non-agricole în zonele urbane ale României și vizează în special românii care au emigrat în afara țării de cel puțin 1 an în ultimii 3 ani și care au experiență antreprenorială în străinătate, experiență specifică de muncă și formare profesională în domeniul investițiilor.

Au fost aprobate 32 de proiecte în valoare de 76 milioane ron (aprox. 16 milioane euro) în cadrul programului de start-up pentru diaspora. Majoritatea proiectelor selectate vizează emigranții români din Italia, Grecia și Spania, iar feedbackul primit sugerează că există o cerere mare din partea emigranților români pentru suport în deschiderea de afaceri în România.

Sursa: Proiect ESPON EMPLOY (2017)

Promovarea unei abordări funcționale în planificare și guvernare

Cu mai mult de două treimi din europeni locuind în orașe, zonele metropolitane vor continua să fie factorii-cheie care modelează regiunile înconjurătoare. Există un consens tot mai mare că diferitele provocări, inclusiv migrația, nu pot fi soluționate în mod adecvat de către un singur teritoriu (municipalitate, județ, provincie, regiune sau țară), ci trebuie abordate prin guvernare bazată pe cooperare sporită și prin alianțe între locuri, sectoare și categorii sociale, la scară urban-regională. Așa cum s-a discutat în cadrul OCDE: „productivitatea unui oraș crește proporțional cu mărimea acestuia, însă orașele cu structuri de guvernare fragmentate tind să aibă niveluri mai scăzute de productivitate. Acest efect este atenuat de existența unei structuri de guvernare metropolitană” (Ahrend et al., 2017).

În prezent, jurisdicțiile administrative din Europa nu corespund cu geografiile funcționale, acest lucru conducând la o divizare a politicilor publice și la o neconcordanță între geografia politică și geografia rețelilor de interrelații dintre oameni și companii, de la scară locală la scară globală. O abordare funcțională a guvernării urbane evită această distorsionare și implică un accent mai mare asupra instituțiilor politice din teritoriile cu granițe soft sau fără granițe, delimitate în conformitate cu un anumit domeniu al politicii și care se suprapun cu alte zone funcționale și la scări diferite. De exemplu, politici precum în domeniul protecției mediului, dezvoltării economice sau promovării coeziunii sociale sunt mai bine implementate în comun de către mai multe municipalități, la scară mai mare, permițându-le să internalizeze costurile și beneficiile și să valorifice avantajele economiilor de scară mai (Comisia Europeană și UN-Habitat, 2017).

Pentru o mai bună înțelegere a dimensiunii geografiilor funcționale, au fost dezvoltate mai multe abordări care să identifice regiuni funcționale. Deși nu există o definiție unanim acceptată a conceptului de zone funcționale, înțelegerea actuală cea mai răspândită în termeni de metodologie, analiză și aplicare la nivel european vizează zonele urbane funcționale (orașe plus zonele lor de navigație) și „regiunile metropolitane” care sunt aproximări ale zonelor urbane funcționale la scară NUTS 3. Proiectul ESPON FUORE dezvoltă o instrument web pentru a ilustra și analiza comparativ zonele urbane funcționale și alte regiuni identificate la nivel european.

ESPON a promovat întotdeauna activ abordarea funcțională în planificare. Această abordare permite captarea și direcționarea proceselor de dezvoltare la scări geografice care nu sunt legate de granițe administrative, dar care reflectă realitățile interconexiunilor în creștere dintre locuri pe baza mobilității persoanelor, bunurilor și serviciilor. Abordarea funcțională necesită o cooperare mai puternică între locuri și, în schimb, impulsionează perspectivele de dezvoltare în cel puțin două moduri:

- le permite creșterea bazei de resurse necesară pentru a asigura nevoile bunăstare ale oamenilor;
- asigură eficiența investiției prin utilizarea coordonată și evitarea investițiilor inutile/care se suprapun.

Prin urmare, abordarea funcțională în planificare, guvernare și politici de investiții sprijină promovarea potențialului de dezvoltare al locurilor, inclusiv prin gestionarea și adaptarea la mobilitatea forței de muncă și la exodul de inteligență, printr-o guvernare multi-nivel mai eficiente, care să răspundă provocărilor generate de dezvoltare într-o manieră holistică și inclusivă. Recent (martie 2019) acest principiu a fost subliniat încă o dată de către OCDE în raportul Principiile OCDE și politica urbană.

4. O perspectivă funcțională îmbunătățită pentru guvernare și cooperare: recomandări de politică

Documentul de politică publică a identificat o serie de opțiuni de politici pentru inversarea emigrației și atragerea forței de muncă. Abordările funcționale pot fi identificate drept un element de legătură care le unește atunci când vine vorba de recomandări depolitică. Sunt prezentate în continuare recomandările de politică pentru fiecare opțiune.

Construirea economiei bazate pe cunoaștere

Conform cercetărilor ESPON, există cinci strategii potențiale ce ar putea fi implementate pentru a stimula factorii economiei cunoașterii pe baza dotărilor teritoriale:

- Oferirea de stimulente financiare și non-financiare, precum deduceri fiscale, subvenții, servicii sau alte stimulente care să atragă lucrători (cu competențe ridicate), companii sau centre de cercetare. Stimulentele sprijină deseori promovarea grupurilor de universități și companii. Se așteaptă ca interacțiunea apropiată și regulată promovată în schema de clusterizare să îmbunătățească cooperarea între factorii ce nu colaborau anterior.
- Dezvoltarea unei „strategii de tip oază”, care să se concentreze pe cel mai eficient, vibrant și în creștere sector al regiunii. Părțile interesate sunt încurajate să lucreze împreună pentru a îndeplini obiectivele comune de încurajare a inovației și promovare a dezvoltării economice.
- Strategiile de dezvoltate ce pot fi orientate către „construirea unui magnet”, adică atragerea de lucrători înalt calificați prin explorarea unor resurse unice ale teritoriului.
- Construirea oportunităților de economie a cunoașterii prin dezvoltare urbană, prin furnizarea unui mediu fizic care să faciliteze cooperarea dintre știință și industrie și perceperea oportunităților de către tinerii profesioniști de a lucra în companii inovatoare, în zone care au beneficiat de proiecte de regenerare urbană și/sau zone recent dezvoltate.
- Crearea unei mărci regionale prin intermediul sloganurilor și hashtag-urilor.

Strategiile generale dedicate economiei cunoașterii vor beneficia prin încurajarea cooperării verticale și orizontale între părțile interesate (în mod special universități și întreprinderi mici și mijlocii), precum și între teritorii, prin stimulente financiare, asistență tehnică, crearea de rețele

sau înființarea unor structuri formale (precum „polii de inovație” din regiunea Abruzzo, Italia) care să sprijine interacțiunile dintre diferiți actori.

Sporirea atractivității regiunilor

În termeni de atractivitate generală a regiunilor, se evidențiază nevoia dezvoltării unei „strategii de mobilizare” explicite. În vederea acestui lucru, este necesar ca orașele și regiunile să-și evalueze poziția din punct de vedere al facilităților, identificând factori pozitivi și negativi și elaborând ulterior politici care să aducă o schimbare. Pot fi evidențiate două recomandări principale:

- Întărirea rolului autorităților publice și capacitatea lor de a strategic și direcționa inițiativa procesele de mobilizare. Este necesar un sistem de guvernare care să poată identifica punctele tari și slabe ale capitalului teritorial al unei zone și să dezvolte o strategie corespunzătoare care să îmbunătățească/dezvolte forme diferite de capital teritorial printr-o strategie de mobilizare. Este necesară, de asemenea, implicarea actorilor/părților interesate corespunzătoare care să coordoneze acțiunile la diferite niveluri de guvernare.
- Dezvoltarea capacităților părților interesate de a mobiliza bunuri/atuuri într-un cadru de guvernare multi-nivel. Este puțin probabil că regiunile și orașele vor deține toate resursele/puterea necesare pentru a realiza o strategie de mobilizare, așadar acestea vor avea nevoie de capacitatea de a accesa și conecta resurse disponibile la nivel național și la nivelul Uniunii Europene.

Dezvoltarea de strategii pentru diaspora

În contextul globalizării pe măsură ce regiunile devin tot mai interconectate, o abordare funcțională poate fi aplicată, de asemenea, pentru teritorii ce nu sunt contigue din punct de vedere spațial, dar care sunt conectate la scară pan-europeană. Sunt evidențiate următoarele recomandări:

- Adoptarea unor „strategii pentru diaspora” explicite, pentru a dezvolta parteneriate strategice reciproc benefice între țările care încurajează migrația de revenire și stimularea imigranților care nu se întorc pentru a investi în dezvoltarea regiunii din țara de origine prin suport economic (de ex, prin remitențe, investiții directe, turismul diasporii), prin susținerea

creării rețelelor de cunoaștere și investiții în capital uman, precum și prin sprijinirea investițiilor sociale.

- Strategiile dedicate îmbunătățirii calității vieții pot avea beneficii pe termen lung, în special prin încurajarea proceselor de revenire în care cei care au plecat într-o regiune „mai atractivă” se întorc la un moment dat și contribuie la dezvoltare prin competențe, cunoștințe și resurse obținute în alte părți. Elementul cheie este reprezentat de stabilirea unor relații de cooperare între regiunile de origine și destinație pentru a gestiona mai bine migrația și pentru a asigura obținerea unor situații avantajoase reciproc.

Implementarea unei abordări funcționale în guvernanta urbană

Nu există o abordare funcțională universal valabilă cu privire la guvernanta urbană. Aceasta implică un proces de dialog cu actori din diverse teritorii, niveluri și sectoare. Cu toate acestea, există multe obstacole politice, instituționale, culturale în guvernanta teritorială cooperativă, pentru depășirea cărora sunt necesare acțiuni susținute la diferite niveluri politice, pe termen scurt și lung. Documentul de politică publică ESPON Instrumente de guvernanta, planificare și financiare pentru sprijinirea dezvoltării policentrice oferă o serie de recomandări concrete care ilustrează modurile în care se poate realiza abordarea funcțională și cooperarea practică între diferitelor niveluri administrative și scări temporale, după cum urmează:

Prin politici și legislație

- Intensificarea coordonării politicilor la nivelul UE cu privire la aspectele legate de zonele de cooperare funcționale la diferite scări și geografii interpretative (de exemplu macro-regiuni transnaționale, zone metropolitane, zone transfrontaliere, zone transnaționale, rețele de orașe, legături rural-urban) și abordarea acestora prin programele UE. O asemenea

cooperare ar putea fi stimulate pe termen scurt și mediu prin stimulente mai mari furnizate de Politica de coeziune.

- La nivel național, stabilirea unui cadru general de politică și ghidare pentru îmbunătățirea implicării autorităților regionale și locale în guvernanta cooperativă pe termen lung și în inițiative de planificare la diverse scări funcționale.

Prin finanțare

- La nivelul UE, îmbunătățirea coordonării verticale a diferitelor surse de finanțare în guvernanta Politicii de Coeziune post 2020 și programe care să garanteze mai multă coerență agendei politicilor la diferite niveluri de guvernanta și planificare pe termen scurt și mediu.
- La nivel național, alocarea de stimulente financiare pentru sprijinirea creării de rețele, cooperării și legăturii dintre municipalități, în scopul promovării cooperării pe termen lung.

Prin consolidarea capacităților informației teritoriale și schimburi de cunoștințe

La nivel UE, abordarea mai fermă a fenomenului insuficient cercetat privind crearea de rețele teritoriale, cooperarea și planificarea spațială; în special, impactul legislației UE sectoriale și al instrumentelor de finanțare asupra modelării guvernantei teritoriale și planificării spațiale la nivel regional, metropolitan și local.

La nivel național, sprijinirea diseminării bunelor practici și schimbul de cunoștințe cu privire la utilizarea și beneficiile guvernantei colaborative și a instrumentelor de planificare pentru susținerea dezvoltării policentrice.

Bibliografie

Ahrend, R., Emily Farchy, Ioannis Kaplanis și Alexander Lembcke. 2017. “What Makes Cities More Productive? Agglomeration economies and the role of urban governance: Evidence from 5 OECD Countries.” Documente de lucru OCDE privind productivitatea, nr. 6. Paris: Publicații OCDE. <https://doi.org/10.1787/2ce4b893-en>.

Rodríguez-Pose, Andrés, 2018. “The Revenge of the Places that Don’t Matter (and What to Do about It).” *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1): 189-209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>.

Diaz Ramirez, M., Thomas Liebig, Cécile Thoreau și Paolo Veneri. 2018. “The Integration of Migrants in OECD Regions: A First Assessment.” Documente de lucru privind Dezvoltarea Regională OCDE, nr. 2018/01. Paris: Publicații OCDE. <https://doi.org/10.1787/fb089d9a-en>.

Dijkstra, L., Hugo Poelman și Andrés Rodríguez-Pose. 2018. *The Geography of EU Discontent*. Document de lucru DG REGIO nr. 12/2018. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2018/the-geography-of-eu-discontent.

ESPON 2018. *Governance, Planning and Financial Tools in Support of Polycentric Development*. <https://www.espon.eu/polycentric>.

ESPON ATTREG. 2012. *Attractiveness of European Regions and Cities for Residents and Visitors*. <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/attreg-attractiveness-european-regions-and-cities>.

ESPON EMPLOY. 2017. *Geography of New Employment Dynamics in Europe*. <https://www.espon.eu/employment>.

ESPON FUORE. 2019. *Functional Urban Areas and Regions in Europe*. <https://www.espon.eu/functional-urban-areas-tool>.

ESPON PROFECY. 2017. *Periferii interne: National Territories Facing Challenges of Access to Basic Services of General Interest*. <https://www.espon.eu/inner-peripheries>.

ESPON MIGRARE. 2018. *Impacts of Refugee Flows to Territorial Development in Europe*. <https://www.espon.eu/refugee>.

Comisia Europeană. 2014. *Investiții pentru locuri de muncă și creștere: Promovarea dezvoltării și a unei guvernante în regiunile și orașele UE. Cel de-al șaselea raport privind coeziunea economică, socială și teritorială*. Luxemburg: Oficiul pentru publicații al Uniunii Europene. <https://doi.org/10.2776/81072>.

Comisia Europeană. 2016. *Europa urbană: Statistici privind orașele și suburbiile*. Luxemburg: Oficiul pentru publicații al Uniunii Europene. <https://doi.org/10.2785/91120>.

Comisia Europeană. 2017. *Regiunea mea, Europa mea, viitorul nostru: Cel de-al șaptelea raport privind coeziunea economică, socială și teritorială*. Luxemburg: Oficiul pentru publicații al Uniunii Europene. <https://doi.org/10.2776/176864>.

Comisia Europeană și UN-Habitat. 2017. *Starea orașelor din Europa 2016: Orașe care deschid calea către un viitor mai bun*. Luxemburg: Oficiul pentru publicații al Uniunii Europene. <https://doi.org/10.2776/532542>.

Rețeaua de cunoaștere urbană europeană. 2013. *Internal Mobility in the EU and Its Impact on Urban Regions in Sending and Receiving Countries*. <https://www.eukn.eu/publications/internal-mobility-in-the-eu-and-its-impact-on-urban-regions/>.

Eurostat. 2019. *Methodological Manual on Territorial Typologies*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-18-008>.

OCDE. 2018. *Orașe divizate: Înțelegerea inegalităților intra-urbane*. Paris: Publicații OCDE. <https://doi.org/10.1787/9789264300385-en>.

OCDE. 2019. *Principiile OCDE privind politicile urbane*. <https://www.oecd.org/cfe/urban-principles.htm>.

Østergaard-Nielsen, E. 2016. “Sending Country Policies.” In B. Garcés-Masareñas și R. Penninx (Eds.), *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, pp. 147-165. https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_9.

Wolff, M., și T. Wiechmann. 2018. “Urban Growth and Decline: Europe’s Shrinking Cities in a Comparative Perspective 1990-2010.” *European Urban and Regional Studies*, 25(2) 122-139. <https://doi.org/10.1177/0969776417694680>.

ESPON 2020

ESPON EGTC
4 rue Erasme, L-1468 Luxemburg
Marele Ducat al Luxemburgului
Telefon: +352 20 600 280
E-mail: info@espon.eu
www.espon.eu

ESPON EGTC este unicul beneficiar al Programului de Cooperare ESPON 2020. Operațiunea Unică din cadrul programului este implementată de către ESPON EGTC și cofinanțată de Fondul European de Dezvoltare Regională, statele membre ale UE și statele partenere Islanda, Liechtenstein, Norvegia și Elveția.

Notă:
Conținutul acestei publicații nu reflectă neapărat opinia Comitetului de Monitorizare ESPON 2020.
ISBN: 978-2-919795-09-3
© ESPON 2019

Rezumat al politicii
Abordarea provocărilor generate de migrația forței de muncă în Europa

Reproducerea este permisă doar cu informarea sursei și după trimiterea unei copii către ESPON EGTC

Echipa editorială:
Zintis Hermansons, Gavin Daly, Martin Gauk și Ilona Raugze,
ESPON EGTC

Publicat în octombrie 2019

