



Medfinansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden

Inspiration till politiska beslut med hjälp av territoriella kunskapsunderlag

POLICYSAMMANFATTNING

Hantering av utmaningarna i samband med arbetskraftsmigration i EU

En förbättrad funktionell metod

Den fria rörligheten för arbetstagare är en av de fyra friheterna i Europeiska unionen och dess inre marknad. I många ekonomiskt dynamiska städer och regioner förekommer en stor invandring av yrkesarbetare och specialarbetare, medan det motsatta problemet förekommer i andra regioner, särskilt i EU:s periferi. Dessa migrationsmönster leder till stora regionala skillnader och utgör grunden till många av de sociopolitiska utmaningar som Europa står inför idag.

Utgångspunkterna för denna polycysammanfattning utgörs av följande frågor:

- Hur ska europeiska regioner och städer klassificeras i förhållande till migrationsmönster?
- Vilka territoriella och styrningsmässiga förhållanden leder till betydande utflyttning av yrkesarbetare och specialarbetare?
- Vilka metoder för bästa praxis och vilka skalor för administrativ samhällsstyrning behövs för att vända utvandringen och attrahera/integrera migranter och humankapital?

Denna polycysammanfattning grundas främst på resultaten och bevisen i följande projekt inom ramen för ESPON 2020: *Geography of New Employment Dynamics in Europe* (ESPON EMPLOY) (Geografiska aspekter av den nya sysselsättningsdynamiken i Europa), *Inner Peripheries: National territories facing challenges of access to basic services of general interest* (ESPON PROFECY) (Inre periferier: nationella territorier som står inför utmaningar när det gäller tillgång till grundläggande tjänster av allmänt intresse) och *Impacts of Refugee Flows to Territorial Development in Europe* (ESPON MIGRARE) (Flyktingströmmarnas konsekvenser för den territoriella utvecklingen i Europa). ESPON-projektet från 2013, *Attractiveness of European Regions and Cities for Residents and Visitors* (ESPON ATTREG) (De europeiska regionernas och städernas attraktionskraft för medborgare och besökare) har också bidragit till värdefulla insikter.

VIKTIGA POLITISKA BUDSKAP

Den rådande utvecklingen av arbetskraftsmigrationen visar på stora skillnader mellan olika regioner och länder i EU. Östra och södra EU rapporterar en avsevärt negativ nettomigrationsgrad, samtidigt som regionerna i norra och västra EU rapporterar en avsevärt positiv grad. Även i länder som tar emot ett stort antal migranter bildas dock områden där det uppkommer nya inre periferier alltefter som det europeiska territoriet splittras och polariseras.

De främsta orsakerna till arbetskraftsmigration är de rådande förhållandena på arbetsmarknaden. Ju mer EU:s ekonomiska politik riktas in på kunskapsekonomin, desto mer blir förekomsten, eller avsaknaden, av en välutvecklad tertiär sektor en framträdande omständighet för att förklara migrationsutvecklingen. Sådan migration är mycket åldersbaserad – unga, yrkesutbildade och rörliga människor flyttar och lämnar efter sig äldre arbetare med lägre utbildning. Detta är viktigt när det gäller att förklara ökande offentlig onighet och anti-EU-politik.

Det är troligare att migranter anställs i storstadsregioner än i andra regioner. Högutbildade migranter tenderar dessutom att samlas i de regioner där den högutbildade lokalbefolkningen finns, vilket ytterligare förvärrar skillnaderna mellan regionerna. Dessa centraliserade migra-

tionsmönster utgör stora utmaningar för de mottagande regionerna, vilket leder till inkluderingsutmaningar och att människor drivs allt längre ut till storstädernas utkanter till följd av att bostadskostnaderna och andra kostnader ökar. Samtidigt ökar komplexiteten i interaktionerna mellan städerna och deras funktionella regioner.

Det finns olika politiska alternativ för att vända utvandringen och locka arbetskraft. Beslutsfattare på regional och nationell nivå uppmuntras att

- investera i kunskapsekonomi,
- förbättra regionernas attraktionskraft,
- ta fram strategier för diasporagrupperna, och
- genomföra funktionella strategier i stadsförvaltningen.

Förnyat fokus på funktionella strategier och bredare territoriella perspektiv kan ses som kopplingar mellan olika politiska lösningar i både utsändande och mottagande regioner för att ta itu med utmaningarna i samband med arbetskraftsmigration i syfte förbättra regionernas attraktionskraft som ett sätt att behålla den lokala arbetskraften och vända utflyttningen.

1.

Inledning

Den fria rörligheten för arbetstagare har länge ansetts vara en hörnsten för konkurrenskraften i EU och har bidragit till att territoriella obalanser, stelheter och kompetensskillnader har minskat. Många städer och ekonomiskt dynamiska storstadsregioner kämpar med de sociala, politiska och övriga effekterna av det ökade inflödet av migrantarbetare, medan andra regioner, främst regioner i södra och östra EU som utvecklas långsammare, fortsatt upplever ihållande utflyttning, vilket leder till försämrad ekonomi, minskad befolkning och kompetensflykt. Denna utveckling har ökat under årtiondet sedan den globala finanskrisen 2008, vilken avbröt den långsiktiga tendensen mot konvergens i europeiska ekonomier (Europeiska kommissionen, 2014).

De ojämnt fördelade territoriella konsekvenserna av de europeiska migrationsmönstren har blivit en mycket viktig politisk fråga för EU och har lett till kraftig territoriell splittning med områden där det råder missnöje och uppkomsten av så kallade "platser som inte spelar någon roll". Som Rodríguez-Pose (2018) tar upp är grunden till den politiska omvälvningen och den ökade fientligheten mot EU – som förknippas med känslor av främlingskap – tydligt territoriell snarare än social. Detta medför mycket allvarliga risker för EU:s legitimitet och för projektet för europeisk integration och sammanhållning. Exempelvis förväntas etablissemangskritiska, EU-skeptiska och populistiska politiska partier spela en viktig roll i valen till Europaparlamentet 2019.

Samtidigt har de europeiska regionerna aldrig varit mer sammanlänkade och beroende av varandra, eftersom positiva och negativa spridningseffekter och externa effekter av utvecklingen på en plats har inverkan på andra platser. Detta kräver ett bredare geografiskt perspektiv inför politiska beslut och att styrningen utvidgas till högre geografiska nivåer. Städer ligger i fronten för migrationsströmmar men är inte immuna mot makrotrender som leder till att allt fler investeringar och arbetstillfällen förflyttas till större städer. Denna utveckling skapar både "vinnare" och "förlorare". Europas historiska stadsstruktur kommer dock att fortsätta grundas på ett polycentriskt

nätverk av relativt små och medelstora orter, jämfört med globala storstäder. Denna mångfald ses som en stor potentiell fördel för att uppnå balanserad regional utveckling och som en viktig del i att minska de regionala skillnaderna.

Denna bosättningstradition är emellertid också ett tveeggat svärd då en ökande genomsnittsålder för befolkningen i dessa städer till följd av att unga och välutbildade flyttar ut leder till en ond cirkel av långsiktig minskning och utarmning, vilket skapar en risk för att fler medborgare lämnas utanför och förlorar rättigheter. För att undvika detta kommer det inte att räcka med att enbart lägga fokus på kärnstäder eller regioner som utvecklas långsammare. Ett bredare territoriellt perspektiv behövs för att stärka stadsnätverk av sekundära och mindre städer genom utökade samarbeten mellan städer och regioner i syfte att utnyttja städernas betydande potential att bidra till territoriell, ekonomisk och social sammanhållning bortom deras omedelbara rumsliga utbredning.

Som ESPON länge har förespråkats är det som krävs med hänsyn till denna utveckling ett starkt och förnyat fokus på vikten av att ha en platsbaserad strategi för beslutsfattande som ett sätt att stödja lokal ekonomisk potential och inneboende utvecklingsmöjligheter. Sund styrning och institutionell kapacitet anses vara grundläggande förutsättningar för ändamålsenligt beslutsfattande (Europeiska kommissionen, 2017). För strategier som är platsberoende kommer det därför att krävas större erkännande av att effekterna av utvecklingspolitiken ofta inverkar bortom de administrativa gränserna och av att mönstren för mänskliga aktiviteter och den ekonomiska utvecklingens dynamik har spridits geografiskt med tiden. För att ta itu med denna oförenlighet kan man med hjälp av funktionell områdesförvaltning få en bild över politikområdenas verkliga rumsliga omfattning och förbättra effekterna av insatserna inom den offentliga politiken för att hantera den långsiktiga utvecklingen av migrationsmönstren. Detta kräver mer samordning över de administrativa eller politiska gränserna.

2.

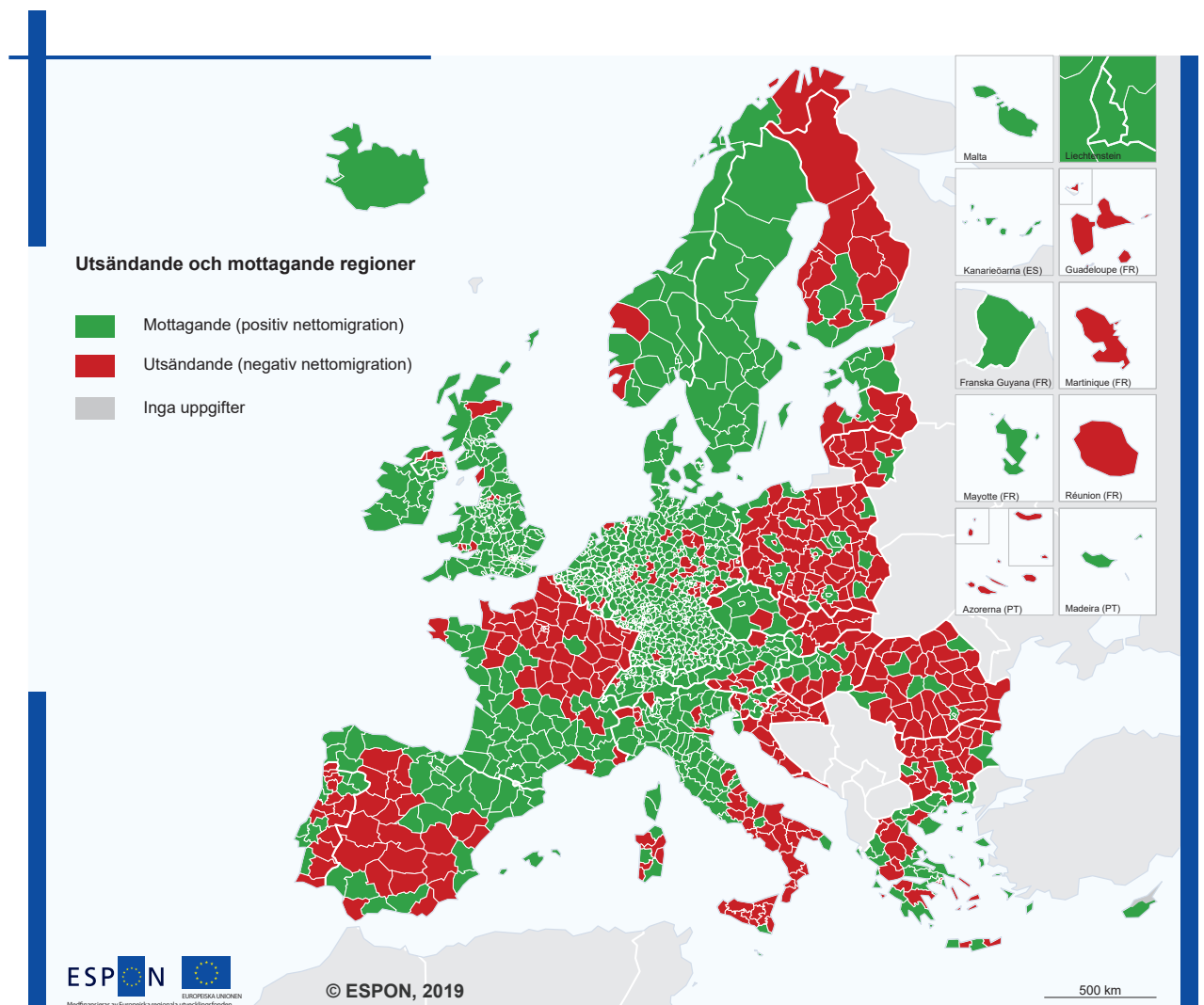
Aktuell utveckling inom arbetskraftsmigration i EU

Arbetskraftsmigrationen blir allt mer polariserad

EU-28-länderna som helhet har under de senaste två årtiondena haft en överlag positiv nettomigrationsbalans, med fler personer som invandrat än utvandrat. Det finns dock stora regionala och tidsmässiga variationer. Som framgår av **karta 1** var den övergripande nettomigrationen under 2017 negativ i regionerna i östra och södra EU. Mellan 2005 och 2015 var nästan två tredjedelar av befolkningen

i EU-13-länderna bosatt i regioner med minskande befolkning, jämfört med endast 22 % i EU-15-länderna (Europeiska kommissionen, 2017). Storstadsområdena runt större städer har emellertid vanligen klarat sig bättre, med karakteristiska befolkningsrörelser från landsbygden till följd av att sysselsättningsökningen i allt högre grad har koncentrerats till stadsområden, särskilt bland unga yrkesarbetare och specialarbetare.

Karta 1
Inflyttning och utflyttning, 2017



Källa: ESPON EGTC, baserat på metoden i projektet ESPON EMPLOY.

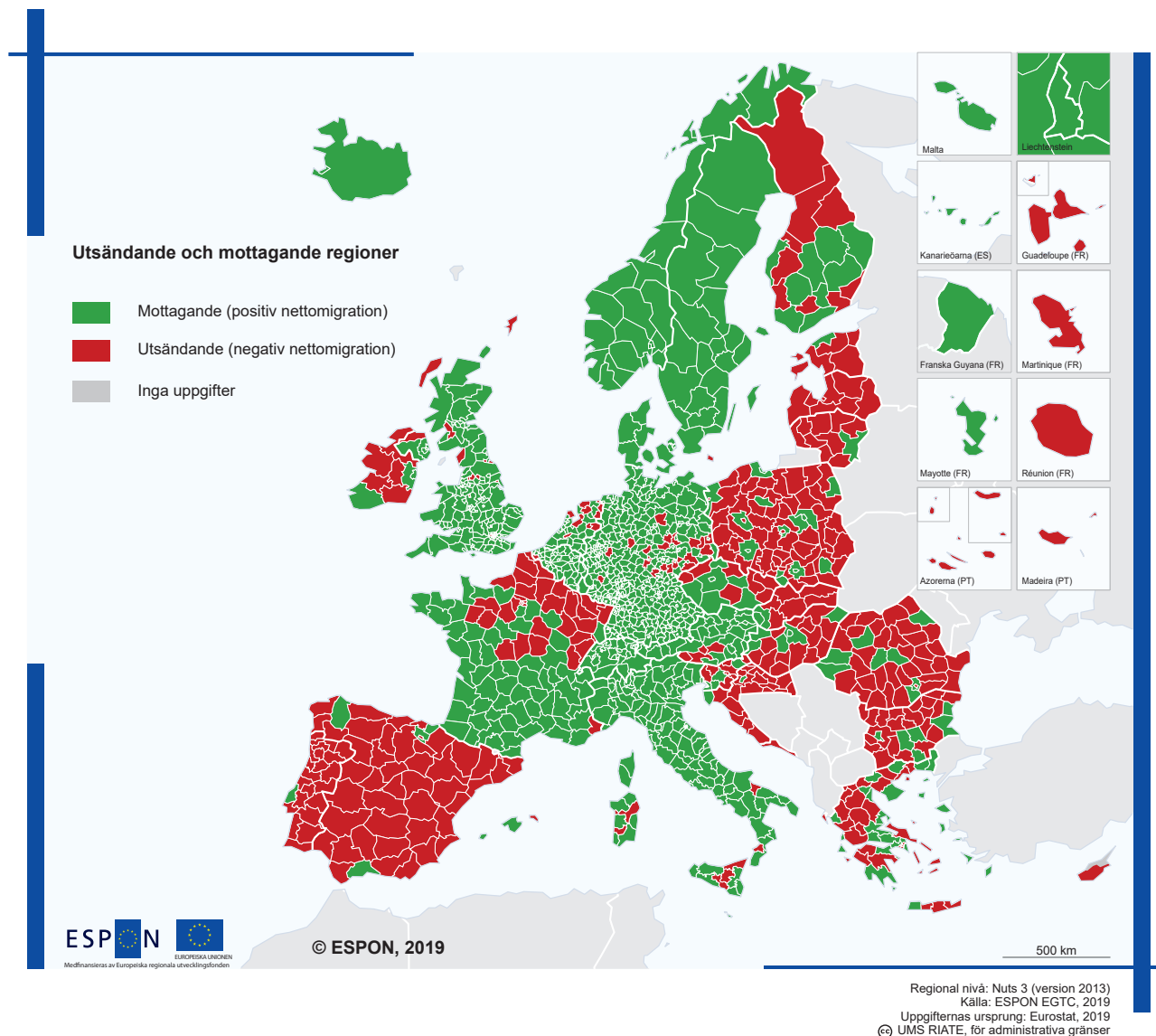
I EU-15-länderna, exempelvis Tyskland, är däremot uppkomsten av den särskilda företeelsen inre periferier tydlig, medan minskningen av områden med koncentrerad industri i norra Frankrike är ett tydligt tecken på de nationella gränsernas fortsatt genomgripande effekter på migrationsutvecklingen. De högsta regionala sysselsättningsgraderna för EU-medborgare i andra medlemsstater uppmättes i Förenade kungariket och i de nordiska länderna. Den sistnämnda utvecklingen har dock också åtföljts av ett ökat socialpolitiskt motstånd mot den fria rörligheten för arbetstagare, framför allt i samband med brexit. Fördelarna med EU:s arbetskraftsmigration är generellt sett brett erkända, men det är tydligt att migration också kan medföra problem för hur inkluderande städerna är. Stora problem kan uppstå i båda ändar av

spektrumet, vilket kräver skräddarsydda politiska åtgärder inom olika territoriella sammanhang (OECD, 2018).

Makrotrender håller på att bli beständiga

Vid jämförelse av förändringarna över tid framgår det av **karta 2** att regionala migrationsmönster i EU vanligen är strukturellt beständiga områdesfenomen. Regioner med en starkt negativ demografisk balans finns framför allt i Spanien, Italien och i EU-13-länderna, exempelvis Polen, Rumänien och Bulgarien. Dessa regioner har dåliga ekonomiska förhållanden och arbetsmarknadsförhållanden, med en sysselsättningsgrad som ligger under EU-genomsnittet, låg inkomst per invånare, hög demografisk försörjningskvot för äldre och låg fertilitet.

Karta 2
Inflyttning och utflyttning, 2012–2016



Källa: ESPON EGTC, baserat på metoden i projektet ESPON EMPLOY.

Endast Irland, norra Spanien och västra Portugal, som alla har upplevt ekonomisk återhämtning efter krisen, har kunnat vända den genomsnittliga negativa nettoutvandringen under åren efter den ekonomiska krisen, trots att länderna i södra och östra EU är de främsta mottagarna av finansiering från EU:s sammanhållningspolitik. Detta tyder på att en sammanhållningspolitik som grundas på kompensation för och subventionering av regioner som utvecklas långsammare inte minskar de territoriella skillnaderna tillräckligt och att en mer genomgripande territoriell utvecklingspolitik som tar hänsyn till den ekonomiska tillväxtens generellt sett ojämna dynamik kommer att behövas för att man på ett framgångsrikt sätt ska kunna åtgärda de långsiktiga prognoserna för denna långlivade megautveckling av utflyttning, som ofta ligger bortom de tillämpningsområden och den kapacitet som nationella, regionala och lokala beslutsfattare har kontroll över (Dijkstra et al., 2018).

Nya inre periferier uppkommer

Inom ramen för projektet **ESPON PROFECY** utarbetades en transeuropeisk metod för att fastställa vilka territorier som kan betecknas som inre periferier, dvs. områden med förbindelseproblem och låga ekonomiska resultat

jämfört med andra områden. Under projektets gång fastställdes fyra typer av inre periferier.

Klassificering av inre periferier:

- (i) **Inre periferier typ 1:** områden med hög restid till regionala centrum.
- (ii) **Inre periferier typ 2:** områden med låg ekonomisk potential.
- (iii) **Inre periferier typ 3:** områden med dålig tillgång till tjänster av allmänt intresse.
- (iv) **Inre periferier typ 4:** utarmade områden med låga ekonomiska och demografiska resultat.

I allmänhet tenderar inre periferier med begränsad tillgänglighet att överlappa mellanliggande områden, landsbygdsområden och bergsområden. Inre periferier som betecknas som utarmade områden (där den främsta orsaken är en dålig socioekonomisk situation) överlappar dessutom avsevärt stads- och storstadsområden, vilket tyder på att uppkomsten av periferier kan påverka enklaver även i dessa områden. Analyser visar att flera inre periferier av typ 4 finns i storstadsregioner (43 %). I stadsregioner (vilka fastställs utifrån befolkningstäthet) förekommer betydligt färre inre periferier av typ 4 eller av andra typer.

Tabell 1
Överlappning mellan inre periferier och EU:s regionala typologier (%)

	INRE PERIFERIER			
	TYP 1 Hög restid till regionala centrum	TYP 2 Områden med låg ekonomisk potential	TYP 3 Områden med dålig tillgång till tjänster av allmänt intresse	TYP 4 Utarmade områden med låga ekonomiska och demografiska resultat
Stadsregioner	9,60	18,80	10,80	32,20
Mellanliggande regioner	48,60	40,00	44,10	34,10
Landsbygdsområden	41,80	41,20	45,20	33,70
Bergsregioner	49,50	38,20	53,80	24,40
Öregioner	0,00	1,20	1,10	2,60
Storstadsregioner	24,00	23,00	20,40	43,00

Anmärkning: Typologierna överlappar varandra, så andelarna uppgår inte till 100.

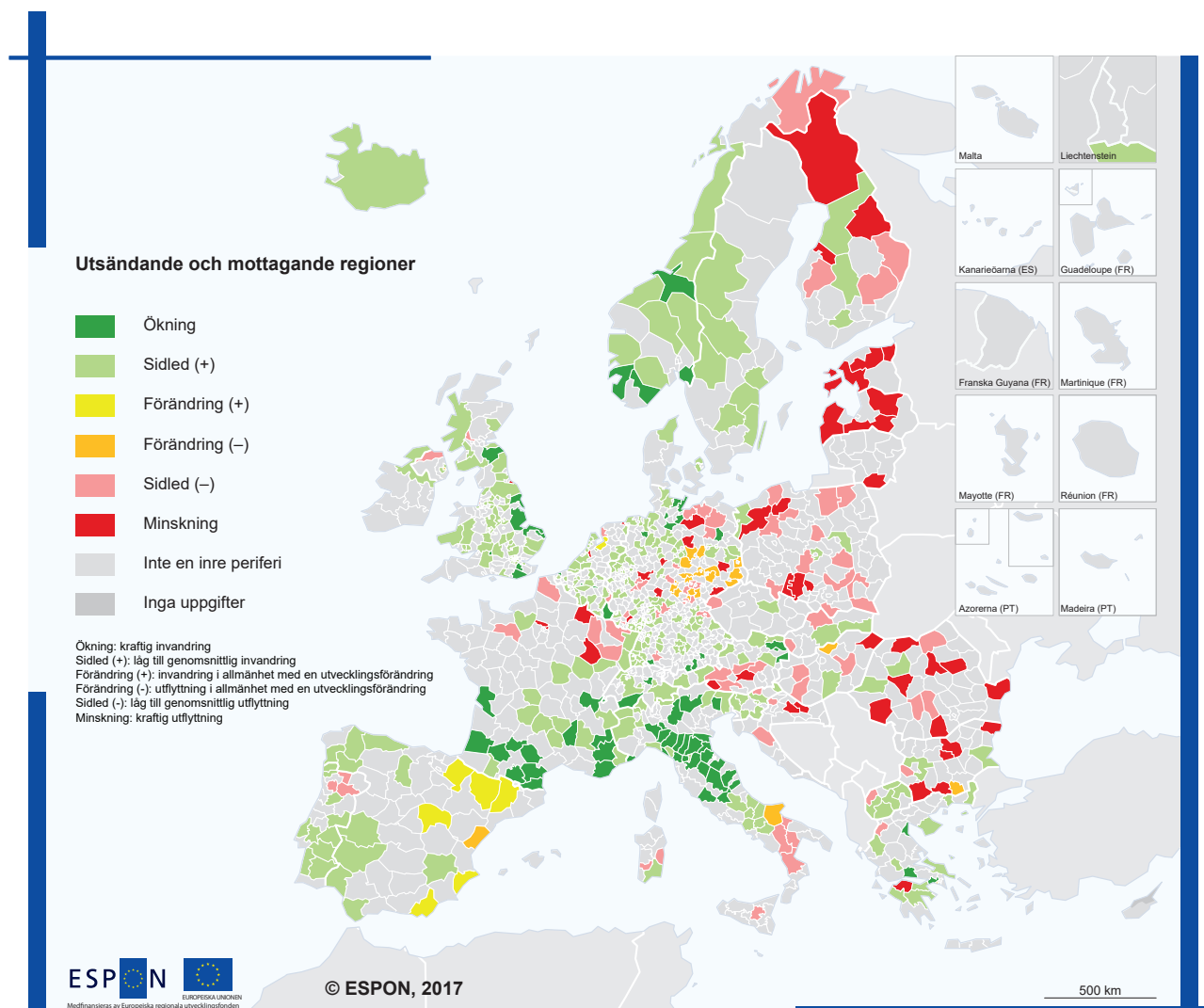
Källa: projektet ESPON PROFECY (2018)

Uppkomsten av periferier kan vara en av de faktorer som leder till arbetskraftsmigration i utsändande regioner. Analyser visar att detta samband inte gäller för alla inre periferier. Trots detta kan tydliga regionala utvecklingstrender konstateras.

Som framgår av **karta 3** är de inre periferierna med tydligt stigande dynamik (positiv nettomigration) samlade i några få delar av EU. Dessa grupper omfattar i huvudsak regioner i norra Italien och södra Frankrike, även om det

finns andra territorier med liknande egenskaper i exempelvis Förenade kungariket, Norge och i vissa delar av Tyskland, Grekland, Österrike och Schweiz. Utöver vissa exempel från nordöstra Frankrike, Tyskland, Finland och Kärnten och Steiermark i Österrike påverkar negativ migrationsutveckling främst östcentrala EU: Baltikum och Polen, Rumänien, Kroatien och Bulgarien samt, i mindre utsträckning, Ungern. I dessa utsändande länder är det sannolikt att uppkomsten av periferier bidrar till utflyttning.

Karta 3 Nettomigration i EU:s inre periferier, 2000–2015



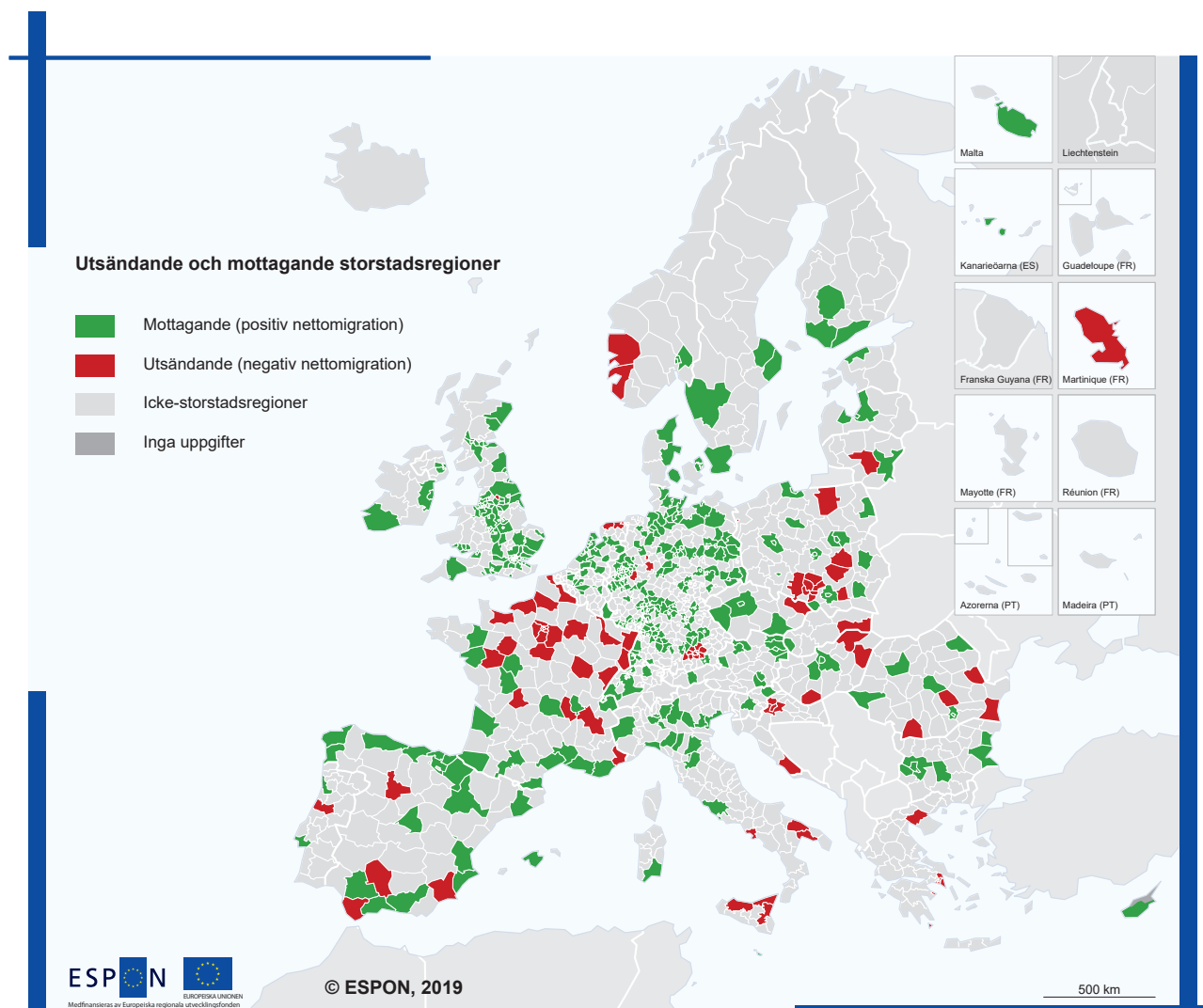
Källa: projektet ESPON PROFECY (2017)

Arbetskraftsmigration håller på att utvecklas till en storstadsföreteelse

I analysen från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) avseende mottagande regioner framgår det att det är troligare att migranter anställs i storstadsregioner än i andra regioner, men att skillnaden i sysselsättningsgrad är högre i sådana regioner i förhållande till lokalbefolkningen. Högutbildade migranter tenderar dessutom att samlas i de regioner där den högutbildade lokalbefolkningen finns. Samtidigt tenderar migranter från länder utanför EU att främst samlas i huvudstäder (Diaz Ramirez, et al., 2018).

Karta 4 visar att storstadsregioner (uppskattning av funktionella stadsområden och bestående av en eller flera regioner i Nuts 3 [gemensam nomenklatur för statistiska territoriella enheter]) ofta överlappar de utsändande och mottagande regionerna i karta 1. Enligt Eurostat uppmättes de snabbaste utströmningarna av migranter under åren 2009–2014 främst i vissa av de storstadsregioner som drabbades värst av den finansiella och ekonomiska krisen. Nettomigrationen var generellt sett den främsta drivkraften för förändring bland de 15 storstadsregioner som upplevde de största befolkningsförändringar överlag (Europeiska kommissionen, 2016).

Karta 4
Inflyttning och utflyttning i storstadsregioner, 2017



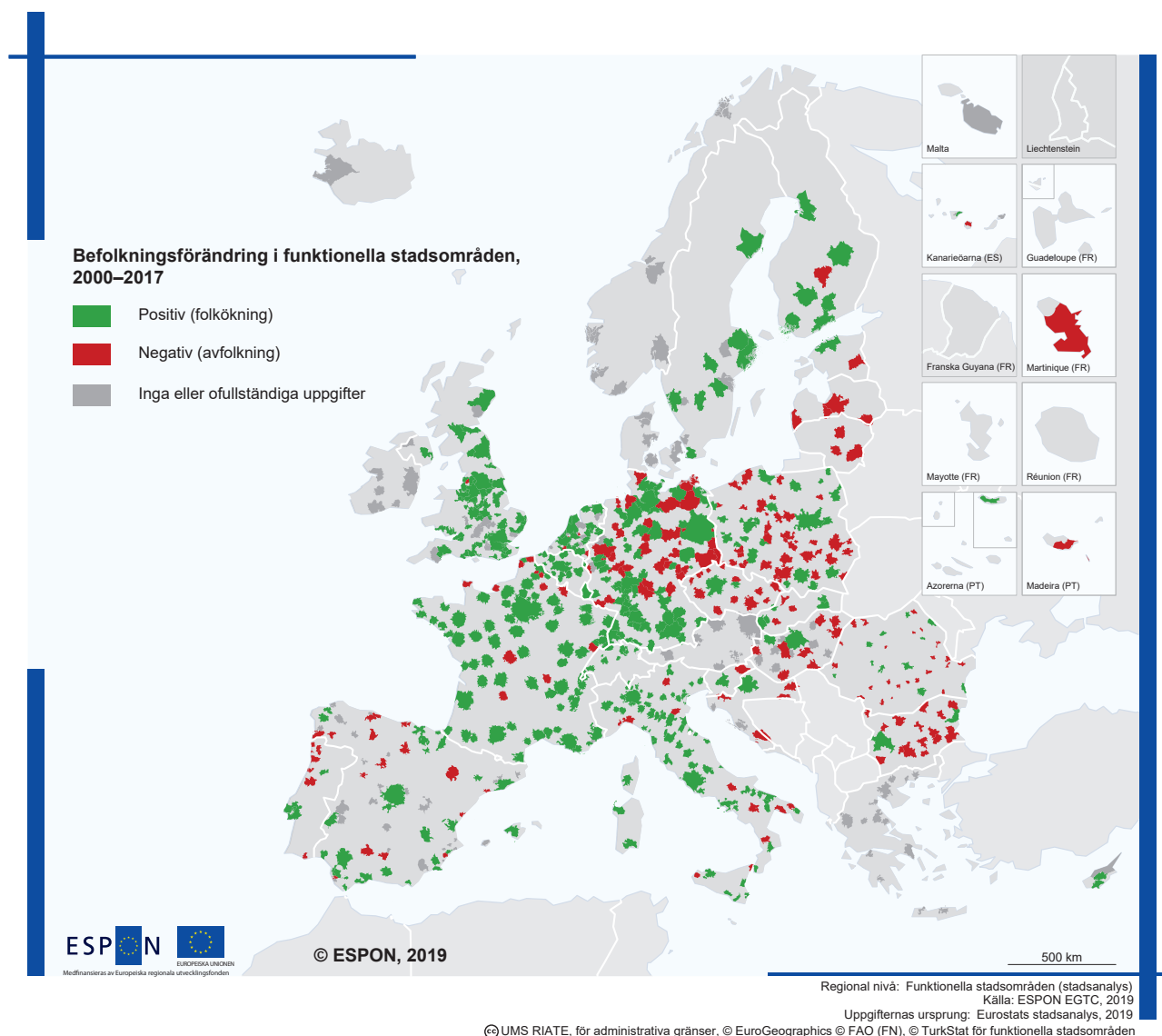
Källa: ESPON EGTC, baserat på uppgifter från Eurostat.

Krympande städer och arbetskraftsmigration

Under de senaste åren har begreppet *krympande städer* uppmärksammats mycket i akademisk litteratur. Trots att socioekonomisk nedgång oftast förknippas med eftersläpande och isolerade landsbygdsområden visade en studie av Wolff och Wiechmann (2018) att det inte är ovanligt att städer krymper. Var femte stad i EU har sedan 1990 drabbats av befolkningsförluster. Utflyttning till förorter som städerna har inflyttande över och städernas förändrade rumsliga morfologi är avgörande orsaker till krympning. På **karta 5** anges befolkningsförändringar i städer (på skalan för funktionella stadsområden), som visar att krympande städer särskilt utmärker EU-13-länderna i östra EU, vilket delvis beror på arbetskraftsmigration.

Städernas krympning är emellertid en icke-linjär och varierande process som kan vara kontinuerlig, periodvis eller tillfällig beroende på området. Dessa kategorier tyder på att befolkningsförlust kan vara ett strukturellt bestående problem för vissa städer, samtidigt som andra städer kan vara mer sårbara för krympning vid olika tidpunkter, exempelvis vid recession. För många städer kan det däremot vara så att krympning inte sammanfaller med en övergripande ekonomisk nedgång eftersom de som flyttar till förorterna ofta behåller sina jobb i staden. Detta visar att städernas omgivningar länge har haft en viktig funktion, vilket inte alltid har återspeglats av de kommunala gränser som ritades under 1800- eller 1900-talet.

Karta 5
Befolkningsförändringar i funktionella stadsområden, 2010–2017



Källa: ESPON EGTC, baserat på uppgifter från Eurostat.

3.

Politiska alternativ för att vända utvandringen och locka arbetskraft

Bygga en kunskapsekonomi

Det är uppenbart att det finns en stark korrelation mellan bruttonationalprodukt per capita, sysselsättningsmöjligheter och regionala migrationsmönster. Analyser av arbetslösheten i EU visar att det finns ett mycket starkt samband med utsändande regioner för migranter, och det omvända gäller för platser med hög sysselsättning.

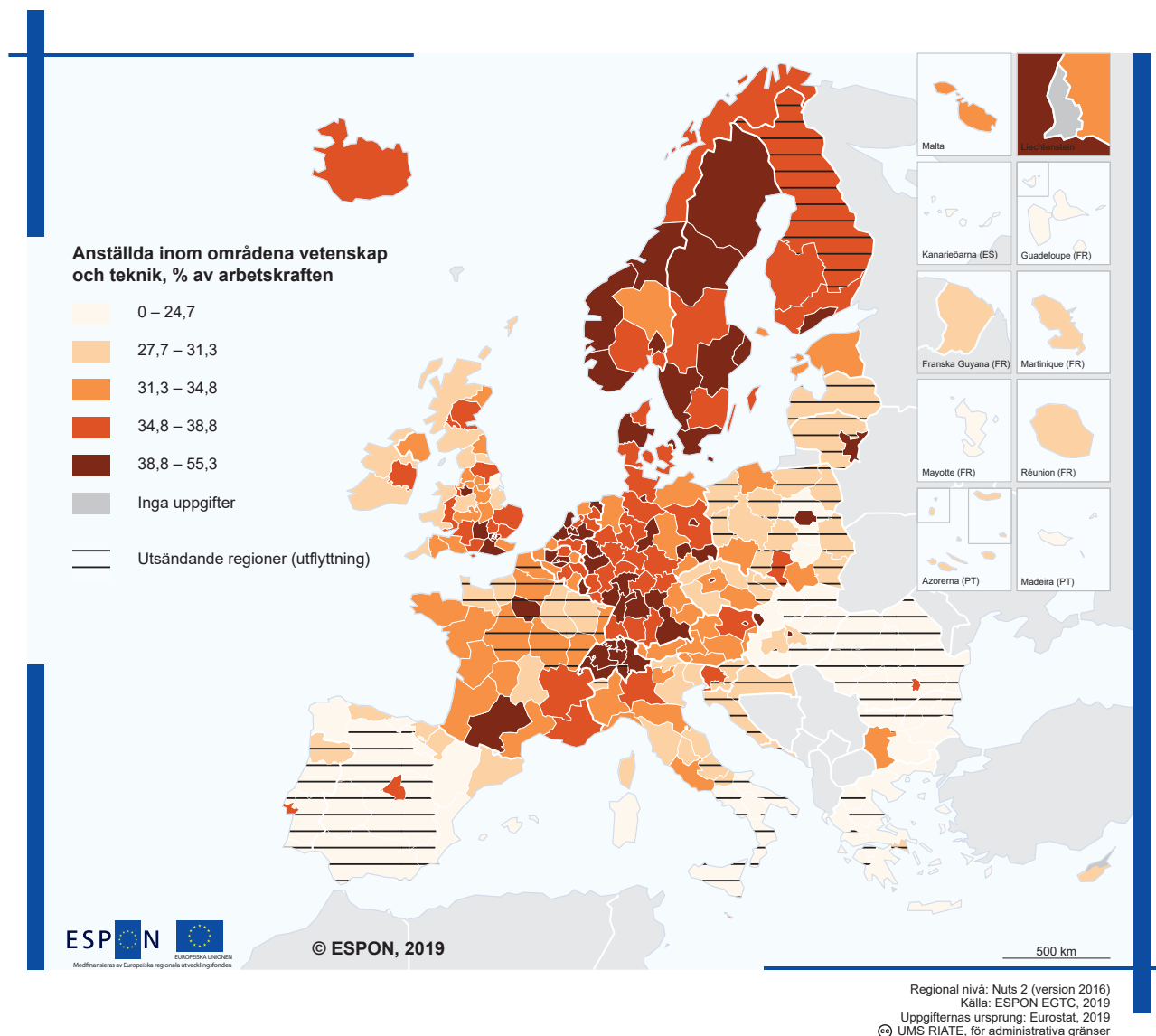
I litteraturen brukar kunskapsekonomin emellertid fastställas som en viktig faktor för migrationsmönstren och den nya sysselsättningsdynamiken i EU. Analysen i projektet ESPON EMPLOY visade att förekomsten av en kunskapsekonomi hade högt förklaringsvärde för att förstå de rådande regionala migrationsmönstren i EU under den period som följde den globala ekonomiska krisen 2008. Förekomsten av en kunskapsekonomi mäts vanligtvis med hjälp av följande indikatorer:

- (i) Befolkning med utbildningsresultat på tertiär nivå.
- (ii) Utgifter för forskning och utveckling (FoU) och anställda inom FoU-sektorer.
- (iii) Mänskligt kapital inom vetenskap och teknik.
- (iv) Patentverksamhet.

Det framgår av **karta 6** att det finns ett samband mellan förekomsten av en kunskapsekonomi (med användning av måttstocken för anställda inom vetenskap och teknik) och migrationsmönster. Negativ nettomigration förekommer i regioner med låg vetenskaplig och teknisk sysselsättning, vilket innebär att yrkesarbetare migrerar till regioner som har en utvecklad kunskapsekonomi eftersom de skulle kunna få mer tillfredsställande utbyten för sitt humankapital i fråga om lön m.m.

Karta 6

Förhållandet mellan kunskapsekonomi och utflyttning, 2017

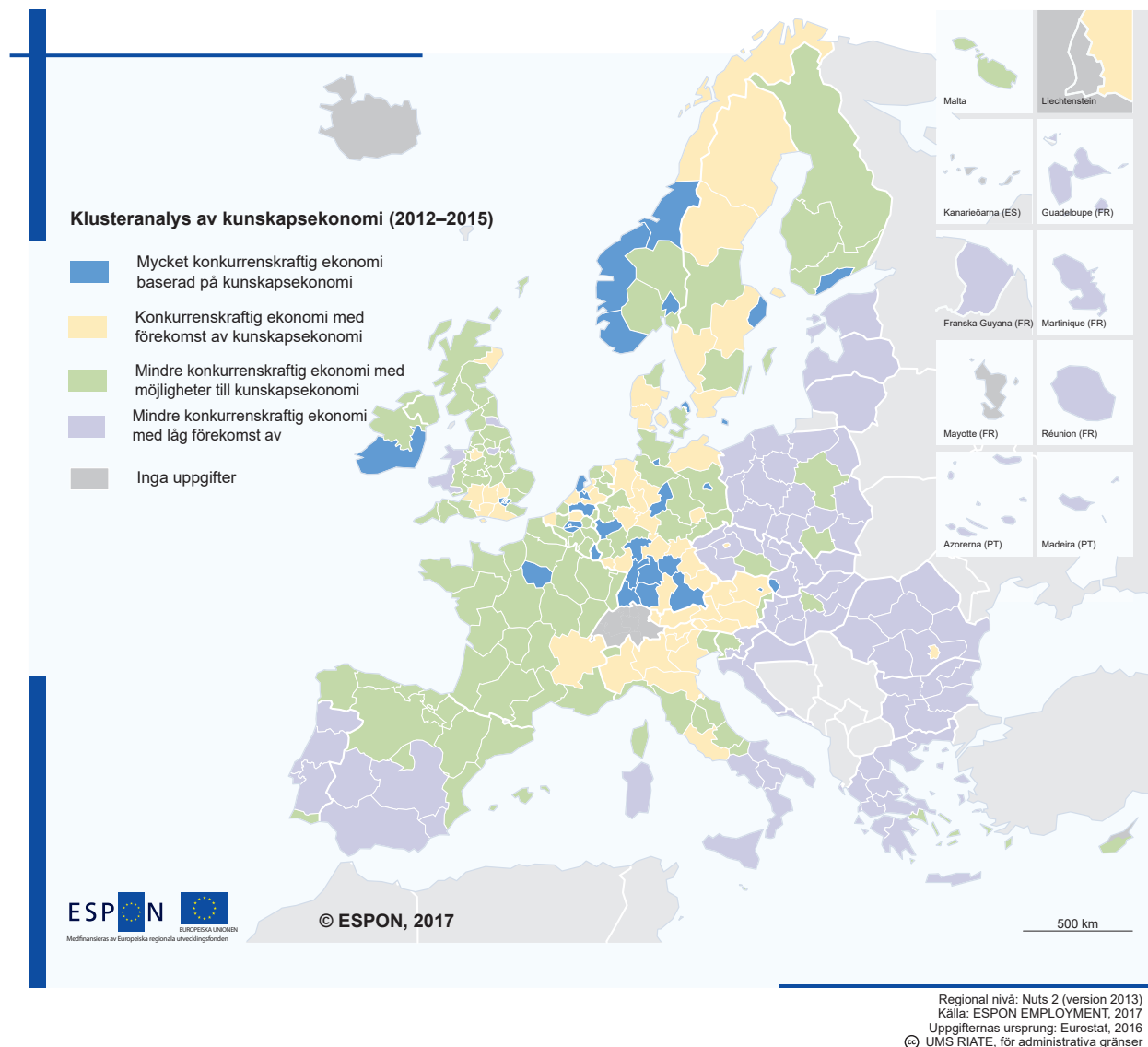


Källa: ESPON EGTC, baserat på metoden i projektet ESPON EMPLOY.

Kunskapsekonomin är en av de mest dynamiska sektorerna i EU:s ekonomi. Olika politiska åtgärder och strategier, såsom regionala strategier för smart specialisering, syftar till att förbättra EU-regionernas kunskapsekonomier. Följande är några av de viktigaste aspekterna för att stimulera utvecklingen av en konkurrenskraftig kunskapsekonomi (se **karta 7** för olika typer i EU):

- Kunskapsekonomin omfattar sektorer på arbetsmarknaden vars utveckling innebär särskilda territoriella svårigheter. För kunskapsekonomin behövs specialiserad och högkvalificerad arbetskraft, till exempel inom informations- och kommunikationsteknik och verkstadsindustri. Kunskapsekonomin skiljer sig från andra sektorer till följd av sin kapacitet för att skapa (och nödvändiggöra) högkvalificerade och högvärlönde arbetstillfällen och producera spridningseffekter i syfte att skapa arbetstillfällen i närliggande sektorer, vilket främjar efterfrågan på kompetensutveckling av arbetstagare.
- Konkurrenskraftiga kunskapsekonomier är beroende av såväl teknisk utveckling som kunskapsflöden. Kunskapsflöden kan vara "kodifierad kunskap" som är fritt tillgänglig för alla, t.ex. genom akademiska publikationer. Kunskapsflöden kan också vara "tysta", dvs. kunskap som är integrerad i rutiner, erfarenhet och andra mindre tillgängliga källor.
- Kunskapsekonomier är beroende av att det finns tillräckligt med socialt kapital, humankapital och samverkan för att blomstra. Kunskapsekonomier definieras således delvis av deras kapacitet för territoriellt samarbete. Samarbete, snarare än konkurrens, kan även bidra till identifiering av ny teknik och tillväxtmarknader och därmed till att fastställa unika konkurrensfördelar eller smarta specialiseringar som är relevanta för regionen.

Karta 7 Typer av konkurrenskraftiga kunskapsekonomier



Anmärkning: KE, kunskapsekonomi.

Källa: projektet ESPON EMPLOY (2017)

Förbättra regionernas attraktionskraft

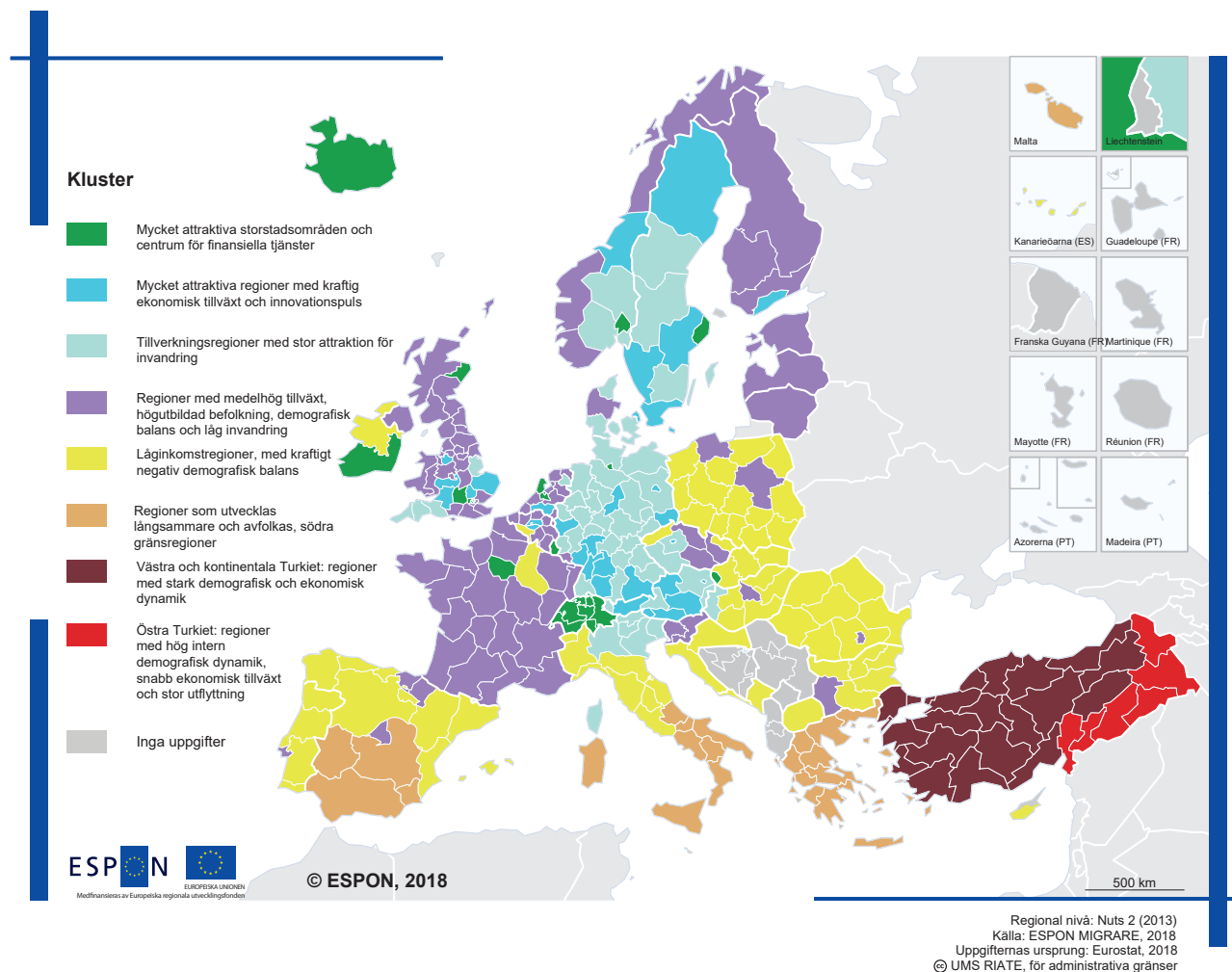
Inom projektet **ESPON EMPLOY** undersöktes bästa praxis och olika tillvägagångssätt för att vända arbetskraftsmigrationen och locka nya yrkesutbildade migranter. Denna fråga undersöktes även under det litauiska ordförandeskapet (det europeiska nätverket för kunskap om städerna, 2013). Sådana strategier inkluderar vanligen följande:

- Internationalisering av utbildning, exempelvis genom utveckling av studieprogram på främmande språk och av gemensamma studieprogram tillsammans med utländska universitet.
- Åtgärder för att locka högutbildade arbetare från omgivande områden, andra regioner eller andra länder.

- Åtgärder för erkännande av utländska kvalifikationer och arbetsförmedlingar för att förenkla tillgången till arbetsmarknaden för nyanlända.

Inom projektet **ESPON MIGRARE** utvecklades flera regionala typologier i syfte att beskriva regionernas och städernas huvudsakliga egenskaper för att kunna locka invandrare. Attraktionskraften påverkas av ekonomiska, demografiska och sociala förhållanden, däribland styrningskvalitet, offentliga tjänster, inkluderingspolitik samt det lokala politiska och sociala klimatet. **Karta 8** visar att östra och södra EU fortfarande ligger betydligt efter när det gäller att locka till invandring, vilket belyser behovet av ökade insatser för att genomföra och förankra territoriell politik i syfte att vända utvandringen och locka/integrera migranter och humankapital.

Karta 8 Regionernas attraktionskraft i samband med migration



Källa: projektet ESPON MIGRARE (2018)

Inom projektet **ESPON ATTREG** (program inom ramen för ESPON 2013) undersöktes migrationsmönster och olika typer av territoriellt kapital som potentiella faktorer för attraktionskraft, vilket gav upphov till olika politiska alternativ. Slutsatsen av undersökningen visade att strategier för att öka livskvaliteten kan ha långsiktiga fördelar, särskilt genom att uppmuntra till återvändanden där de som tidigare flyttat till en mer attraktiv region så småningom migrerar tillbaka och bidrar till utveckling med hjälp av kompetens, kunskap och resurser som förvärvats på annan plats. Viktigast är att upprätta samarbeten mellan ursprungs- och destinationsregionerna för att bättre hantera migration och säkerställa att det uppstår situationer som alla vinner på. Det finns ett behov av att erkänna vikten av territoriellt kapital som är kopplat till utvecklingen av en tydlig strategi för mobilisering. För detta behöver städer och regioner bedöma sin position i fråga om tillgångar, identifiera positiva och negativa faktorer och därefter utarbeta politik som leder till förändring.

Utveckla strategier för diasporagrupperna

Befolkning stationerad utomlands kan stödja sitt ursprungsland på många olika sätt, exempelvis genom ekonomiska bidrag via antingen överföringar, direkta investeringar eller diasporaturism. Den utvandrade befolkningen kan också bidra till att upprätta nätverk för kunskap och stödja investeringar i humankapital genom att sprida kompetens, genom sociala investeringar i välgörenhetsorganisationer eller allmännyttiga varor som kan hjälpa lokalbefolkningen samt genom förespråkande och diplomati. Erkännandet av detta potentiella bidrag har lett till att många länder med kraftig utflyttning har utvecklat särskilda multinationella strategier för diasporagrupperna för att göra det enklare för högutbildade som är stationerade utomlands att bidra till sitt ursprungsland/sin ursprungsregion utan att det nödvändigtvis innebär återinvandring. I tabell 2 ges en sammanfattande översikt över utsändande länders politiska strategier för diasporagrupperna.

Tabell 2
Huvudsakliga inslag i strategierna för diasporagrupper

KATEGORI	INSLAG
Ekonomiska området	Underlättande av penningöverföringar med hjälp av rabatter för banköverföringar
	Investeringspolitik, t.ex. särskilda statsobligationer för diasporainvesterare
	Skattebefrielse och skattemässiga fördelar för att locka stationerade utomlands till att investera
	Nationella, regionala och lokala styrningsprogram för att matcha utvandrares finansiering av utvecklingsinriktade projekt i sina hemstäder
	Fastighetsrättigheter som gör det möjligt för utvandrare och stationerade utomlands att köpa mark som annars inte skulle vara tillgänglig för icke-bosatta medborgare. Lättnad av fastighetsskatt för icke-bosatta medborgare
	Uppmaning till företagsmässiga och vetenskapliga nätverk
Politiska området: utvidgning av politiska rättigheter	Regler för dubbelt medborgarskap
	Rösträtt från utlandet
	Upprättande av plattformar för samråd, exempelvis råd bestående av utvandrare
Politiska området: påverkan på politisk verksamhet utomlands	Uppmuntran till lobbyverksamhet för ursprungslandets intressen i bosättningslandet
Sociala området	Välfärdsbestämmelser, utökad social trygghet (pension, tillgång till sjukvård under semestrar) för utvandrare
	Bilaterala avtal med bosättningsländer om sociala rättigheter
Religiösa och kulturella området	Sponsring av religiösa institut eller religiös personal utomlands
	Finansiering av kulturcentrum utomlands
	Statligt sponsrade skolor utomlands
	Sändning av nationella medier utomlands
Andra riktlinjer för erkännande	Inkludering av diaspora i den nationella kalendern för firanden
	Diasporakonferenser
	Hedring av stationerade utomlands med utmärkelser

Källa: Østergaard-Nielsen (2016)



FALLSTUDIE

Italien – skattebestämmelse om kompetensinflöde

Det italienska ekonomi- och finansministeriet har främjat detta initiativ genom att offentliggöra en lag om en särskild ordning för återvändande av arbetstagare utomlands. Genom skattebestämmelsen om kompetensinflöde föreskrivs en gynnsam skatteordning för arbetstagare med verkställande uppgifter eller med hög yrkeskunskap eller specialisering. Bestämmelsen omfattar EU-medborgare med akademisk examen som har arbetat utomlands i två eller fler år eller för EU-medborgare som har studerat utomlands och tagit universitetsexamen eller examen på högre nivå.

För att komplettera på regional nivå har Abruzzo infört det nationella programmet *Garanzia Giovani* (ungdomsgarantin) som syftar till att bekämpa regionens omfattande ungdomsarbetslöshet och unga som varken arbetar eller studerar. Programmet omfattar åtgärder för utbildning och rådgivningstjänster. Det medför även anställningsbonusar för mellanregional och gränsöverskridande rörlighet. Sedan 2014 har 39 973 personer deltagit i programmet på regional nivå, varav 10 523 var unga som varken arbetade eller studerade. Av de sistnämnda fick 4 415 en praktikplats som i 43,6 % av fallen ledde till en fast anställning. Genom ett program uppmuntras dessutom företag att anställa högutbildade arbetstagare (Europeiska regionala utvecklingsfonden 2014–2020, inbegripet åtgärder för rekrytering av personer med doktorsexamen) i en region som kännetecknas av både höga nivåer av högskoleutbildning och ungdomsarbetslöshet.

Källa: projektet ESPON EMPLOY (2017)



FALLSTUDIE

Rumänien – nyetableringsprogram för diasporagrupper

Investeringspotentialen i den rumänska diasporan togs nyligen upp i de rumänska myndigheternas offentliga politiska agenda. Som en särskild åtgärd inom programmet för mänskligt kapital 2014–2020 inrättades ett nyetableringsprogram för diasporagrupper för att locka till investeringar från utvandrade rumänska entreprenörer. Programmet, som lanserades 2016 och förvaltas av det rumänska utrikesministeriet, syftar till att uppmuntra rumänska entreprenörer utomlands att investera i Rumänien. Programmet riktas till alla rumänska regioner, med undantag för Bukarest – Ilfov, och tilldelas 30 miljoner euro från Europeiska strukturfondsprogrammet 2014–2020. Genom programmet finansieras etableringen av innovativa företag och företag utanför jordbrukssektorn i stadsområden i Rumänien. Det riktas särskilt till rumänska personer som var utvandrade under minst ett år av de senaste tre åren och som sedan tidigare har erfarenhet av entreprenörskap utomlands, i synnerhet yrkeserfarenhet och yrkesutbildning inom investeringsområdet.

Hittills har 32 projekt med en total budget på över 76 miljoner rumänska lei (cirka 16 miljoner euro) godkänts inom ramen för nyetableringsprogrammet för diasporagrupper. De flesta av de utvalda projekten riktar sig till rumänska utvandrare i Italien, Grekland och Spanien, och den återkoppling som mottagits tyder på att det finns stor efterfrågan på stöd för etablering av företag i Rumänien bland rumänska utvandrare.

Källa: projektet ESPON EMPLOY (2017)

Främja en funktionell strategi i planeringen och styrningen

Med tanke på att mer än två tredjedelar av EU:s befolkning bor i städer kommer storstadsområdena att fortsätta vara viktiga drivkrafter som formar omgivande regioner. Det finns en allt större enighet om att ett territorium (kommun, län, provins, region eller land) på egen hand inte kan ta itu med vissa problem, däribland migration, på ett lämpligt sätt, utan att dessa i stället behöver behandlas genom utökat styrningssamarbete och utökade allianser mellan platser, sektorer och samhällsgrupper på stadsnivå och regional nivå. Som OECD har konstaterat ökar en stads produktivitet med dess storlek, men städer med delade styrningsstrukturer tenderar att vara mindre produktiva. Denna effekt mildras av förekomsten av ett organ för storstadsförvaltning (Ahrend et al., 2017).

För närvarande överensstämmer de administrativa jurisdiktionerna i EU inte tillräckligt med funktionella geografiska områden, vilket leder till en splittrad offentlig politik och diskrepans mellan politiska geografiska områden och geografiska områden inom sambandsnätverk mellan människor och företag, från lokal till global nivå. En funktionell strategi för stadsstyrning gör att denna diskrepans undviks och att mer vikt läggs på politiska institut med koppling till områden med mjuka gränser, eller utan gränser, som avgränsas med hjälp av ett särskilt politiskt område och som överlappar med andra funktionella områden och på andra nivåer. Det är till exempel bättre om politiska åtgärder för miljöskydd, ekonomisk utveckling eller främjande av social sammanhållning genomförs gemensamt av flera kommuner i större skala så att de kan internalisera kostnaderna och fördelarna och dra fördel av stordriftsfördelar (Europeiska kommissionen och UN-Habitat, 2017).

För att förbättra förståelsen för den funktionella geografiska dimensionen har flera olika metoder för kartläggning av funktionella regioner utvecklats. Det finns inte någon enhälligt antagen definition av begreppet *funktionella områden*, men den mest avancerade förståelsen i fråga om metod, analys och en transeuropeisk tillämpning avser för närvarande funktionella stadsområden (städer och deras pendlingsområden) och storstadsregioner som är uppskattningar av funktionella stadsområden på regional Nuts 3-nivå. Inom projektet **ESPON FUORE** utvecklas ett webbverktyg för att visa funktionella stadsområden och andra funktionella regioner som kartläggs på EU-nivå och fastställa referensvärden för dessa.

ESPON har alltid starkt förespråkat en funktionell strategi i planeringen. Denna metod gör det möjligt att fånga upp och reglera utvecklingen på geografiska nivåer som inte hindras av administrativa gränser, utan som återspeglar verkligheten av ökande förbindelser mellan platser baserade på rörligheten för människor, varor och tjänster. Den funktionella metoden kräver djupare samarbeten mellan olika orter, och bidrar i sin tur till orternas utveckling på bland annat följande två sätt:

- Genom att göra det möjligt att öka den resursbas som behövs för att tillgodose människors behov för välbefinnande.
- Genom att säkerställa investeringarnas effektivitet genom samordnad användning och undvikande av slöseri med/överlappning av investeringar.

Den funktionella strategin i planerings-, styrnings- och investeringspolitiken bidrar därför till att främja platsernas utvecklingspotential, däribland hantering av och anpassning till den utåtriktade arbetskraftsrörligheten och kompetensflykten, med hjälp av effektivare styrning på flera nivåer som bemöter utvecklingsproblem på ett mer holistiskt och inkluderande sätt. I mars 2019 framhöll OECD återigen denna princip i OECD:s principer om stadsförvaltningspolitik.

4.

En förbättrad funktionell metod för styrning och samarbete: politiska rekommendationer

I denna policysammanfattning fastställs flera politiska alternativ för att vända utvandringen och locka arbetskraft. Funktionella metoder kan ses som sammanförande inslag som överbryggat dessa vad gäller politiska rekommendationer. De politiska rekommendationerna för varje alternativ följer nedan:

Bygga en kunskapsekonomi

Enligt ESPON:s undersökningar kan följande fem potentiella strategier genomföras för att stimulera drivkrafter för kunskapsekonomier utifrån territoriella tillgångar:

- Erbjud ekonomiska eller icke-ekonomiska incitament, exempelvis skatteavdrag, bidrag, tjänster eller andra incitament, för att locka (högutbildade) arbetstagare, företag eller forskningsinstitut. Incitament stödjer ofta främjandet av kluster av universitet och företag. Den regelbundna och nära interaktion som klustersystemet främjar förväntas leda till förbättrat samarbete mellan aktörer som inte samarbetade tidigare.
- Utveckla en oasstrategi som endast fokuserar på regionens mest framgångsrika, levande och växande sektor. Sektorns intressenter uppmuntras till samarbete för att uppnå de gemensamma målen – att främja innovation och ekonomisk utveckling.
- Utvecklingsstrategier som kan inriktas på att "bygga en magnet", det vill säga attrahera högutbildade arbetstagare genom att utnyttja vissa unika resurser inom området.
- Bygga kunskapsekonomiska möjligheter till följd av stadsutveckling genom att tillhandahålla en fysisk miljö som underlättar samarbete mellan vetenskapen och näringslivet och genom uppfattningen av möjligheterna för unga yrkesverksamma att arbeta i innovativa företag i förnyade och/eller nyutvecklade områden.
- Regional profilering med hjälp av sloganer och hashtaggar.

Övergripande strategier för kunskapsekonomier kommer att gynnas av att man främjar vertikala och horisontella samarbeten mellan intressenter (särskilt universitet och små och medelstora företag) och områden, genom ekonomiska incitament, tekniskt stöd, nätverksbyggande eller skapande av formella strukturer (såsom innovationscentrumen i Abruzzoregionen i Italien) som stödjer interaktioner mellan olika aktörer.

Förbättra regionernas attraktionskraft

I fråga om regionernas mer allmänna attraktionskraft finns det ett behov av att utveckla en tydlig mobiliseringsstrategi. För detta behöver städer och regioner bedöma sin position i fråga om tillgångar, identifiera positiva och negativa faktorer och därefter utarbeta politik som leder till förändring. Följande två huvudrekommendationer kan lyftas fram:

- Stärka de offentliga myndigheternas roll och deras förmåga att strategiskt inleda och styra mobiliseringen. För detta behövs ett styrningssystem som gör det möjligt att fastställa de befintliga styrkorna och svagheter hos områdets territoriella kapital och att utveckla en lämplig strategi för förbättring/utveckling av de olika typerna av territoriellt kapital med hjälp av en mobiliseringsstrategi. Detta innebär också att berörda intressenter/aktörer behöver engageras för att samordna åtgärderna på olika styrningsnivåer.
- Utveckla intressenternas kapacitet att mobilisera tillgångar inom en ram för styrning på flera nivåer. Det är osannolikt att regioner och städer kommer att ha alla de resurser/befogenheter som krävs för att förverkliga en mobiliseringsstrategi, vilket gör att de behöver få tillgång till och ansluta tillgängliga resurser som finns på nationell nivå och EU-nivå.

Utveckla strategier för diasporagrupperna

Mot bakgrund av globaliseringen och de ökande förbindelserna mellan regionerna kan funktionella metoder även tillämpas för områden som inte är rumsligt sammanhängande men som är sammankopplade på transeuropeisk nivå. Följande rekommendationer kan lyftas fram:

- Anta uttryckliga strategier för diasporagrupperna för utveckling av ömsesidigt fördelaktiga strategiska partnerskap mellan länder som uppmuntrar återmigration, uppmuntra icke-återmigrerande att investera i utvecklingen av ursprungslandsregioner genom ekonomiskt stöd (t.ex. genom penningöverföringar, direktinvesteringar, diasporaturism m.m.), stödja upprättandet av kunskapsnätverk och investeringar i humankapital samt stödja sociala investeringar.
- Strategier för att öka livskvaliteten kan ha långsiktiga fördelar, särskilt genom att uppmuntra till återvändanden där de som tidigare flyttat till en mer attraktiv region så småningom migrerar tillbaka och bidrar till utveckling med hjälp av kompetens, kunskap och resurser som

förvärvats på annan plats. Viktigast är att upprätta samarbeten mellan ursprungs- och destinationsregionerna för att bättre hantera migration och säkerställa att det uppstår situationer som alla vinner på.

Genomförande av en funktionell strategi inom stadsförvaltning

Det finns inte någon enskild funktionell strategi för stadsförvaltning som passar i alla situationer. En dialog måste inledas med deltagare från olika områden, nivåer och sektorer. Det finns emellertid många politiska, institutionella och kulturella hinder för samarbeten inom områdesförvaltning, vilket innebär att det kommer att behövas långvariga åtgärder på olika politiska nivåer för att undanröja dessa på kort och lång sikt. I ESPON:s polycysammanfattning om styrning, planering och finansiella verktyg till stöd för polycentrisk utveckling föreskrivs ett antal konkreta rekommendationer som visar hur man i praktiken kan förverkliga funktionella strategier och samarbeten mellan olika administrativa nivåer och under olika perioder. Dessa rekommendationer omfattar följande:

Politik och lagstiftning

- Skärpning av politisk samordning på EU-nivå för frågor som avser funktionella samsamarbetsområden mellan olika nivåer och olika tolkningsområden (t.ex. gränsöverskridande makroregioner, storstadsområden, gränsöverskridande områden, stadsnätverk, förbindelser mellan landsbygder och städer) och hur dessa kan behandlas med hjälp av EU-programmen. Sådana samarbeten kan främjas på kort till medellång sikt genom större sammanhållningspolitiska incitament.

- Upprättande av en övergripande nationell politisk ram och vägledning för att öka regionala och lokala myndigheters deltagande i långsiktiga initiativ för styrnings-samarbete och planering på olika funktionella nivåer.

Finansiering

- Förbättring på EU-nivå av den vertikala samordningen av olika finansieringskällor i styrningen av sammanhållningspolitik och sammanhållningsprogram efter 2020 för att på kort och lång sikt garantera överensstämmelse mellan agendor på olika styrnings- och planeringsnivåer.
- Tilldelning på nationell nivå av ekonomiska incitament för att stödja nätverksbyggande, samarbete och förbindelser mellan kommuner i syfte att främja långsiktigt samarbete.

Kapacitetsuppbyggnad, territoriella kunskapsunderlag och kunskapsdelning

- Grundligare behandling på EU-nivå av företeelsen territoriellt nätverksbyggande, vilken inte har efterforskat tillräckligt, och av samarbete och fysisk planering, i synnerhet effekterna av sektorspecifik EU-lagstiftning och sektorspecifika finansieringsinstrument på utformningen av territoriell styrning och fysisk planering på regional nivå, storstadsnivå och lokal nivå.
- Främjande av spridning på nationell nivå av god praxis och delning av kunskap om användningen och fördelarna med styrningssamarbeten och planeringsverktyg för att stödja den polycentriska utvecklingen.

Referenser

- Ahrend, R., Emily Farchy, Ioannis Kaplanis och Alexander Lembcke. 2017. *What Makes Cities More Productive? Agglomeration economies and the role of urban governance: Evidence from 5 OECD Countries*. OECD:s arbetsdokument om produktivitet, nr 6. Paris: OECD Publishing. <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 och Paolo Veneri. 2018. *The Integration of Migrants in OECD Regions: A First Assessment*. OECD:s arbetsdokument om regional utveckling, nr 2018/01. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/fb089d9a-en>.
- Dijkstra, L., Hugo Poelman och Andrés Rodríguez-Pose. 2018. *The Geography of EU Discontent*. GD Regional- och stadspolitik, arbetsdokument nr 12/2018. https://ec.europa.eu/regional_policy/sv/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. *Inner Peripheries: 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>.
- Europeiska kommissionen. 2014. *Investment for Jobs and Growth: Promoting Development and Good Governance in EU Regions and Cities. Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå. <https://doi.org/10.2776/81072>.
- Europeiska kommissionen. 2016. *Urban Europe: Statistics on Cities, Towns and Suburbs*. Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå. <https://doi.org/10.2785/91120>.
- Europeiska kommissionen. 2017. *Min region, mitt Europa, vår framtid Sjunde rapporten om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning*. Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå. <https://doi.org/10.2776/176864>.
- Europeiska kommissionen och UN-Habitat. 2017. *The State of European Cities 2016: Cities Leading the Way to a Better Future*. Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå. <https://doi.org/10.2776/532542>.
- Det europeiska nätverket för kunskap om städerna. 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>.
- OECD. 2018. *Divided Cities: Understanding Intra-urban Inequalities*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264300385-en>.
- OECD. 2019. *OECD Principles on Urban Policy*. <https://www.oecd.org/cfe/urban-principles.htm>.
- Østergaard-Nielsen, E. 2016. "Sending Country Policies". I B. Garcés-Mascareñas och R. Penninx (red.), *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, s. 147–165. https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_9.
- Wolff, M., och 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 Luxembourg
Storhertigdömet Luxemburg
Telefon: +352 20 600 280
E-post: info@espon.eu
www.espon.eu

ESPON EGTC är den enda stödmottagaren inom ramen för samarbetsprogrammet ESPON 2020. Den gemensamma insatsen inom programmet genomförs av ESPON EGTC och samfinansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden, EU-medlemsstaterna och partnerstaterna, Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.

Ansvarsfriskrivning:

Innehållet i denna publikation återspeglar inte nödvändigtvis åsikterna hos medlemmarna i övervakningskommittén för ESPON 2020.

ISBN: 978-99959-55-79-3

Polycysammanfattning

Hantering av utmaningarna i samband med arbetskraftsmigration i EU

© ESPON 2019

Kopiering är tillåten förutsatt att källan anges och att en kopia skickas till ESPON EGTC.

Redaktion:

Zintis Hermansons, Gavin Daly, Martin Gauk och Ilona Raugze, ESPON EGTC

Publicerades i juni 2019.

