

Bruxelles, den 31. januar 2020
(OR. en)

5512/20

EDUC 15

NOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet
Vedr.:	Forberedelse af den orienterende debat på samlingen i Rådet for Uddannelse, Ungdom, Kultur og Sport (uddannelse) den 20. februar 2020 om "Hjernecirkulation – en drivkraft for det europæiske uddannelsesområde" – Oplæg fra formandskabet

Efter høring af Uddannelsesudvalget har formandskabet udarbejdet vedlagte oplæg, der forelægges som grundlag for den orienterende debat på samlingen i Rådet for Uddannelse, Ungdom, Kultur og Sport den 20. februar 2020.

Hjernecirkulation – en drivkraft for det europæiske uddannelsesområde

Oplæg fra formandskabet

Lærings- og arbejdskraftmobilitet samt borgeres bevægelse på tværs af grænserne har mange fordele såsom udvikling af generiske, tværgående, interkulturelle og sproglige færdigheder, højere beskæftigelsesegnethed, bedre forståelse af ens egen identitet, personlig vækst og modenhed og udvikling af europæisk identitet og værdier. Læringsmobilitet forbindes med fremtidig mobilitet, højere indtjening og lavere arbejdsløshed. Den hænger også sammen med bedre gensidig forståelse, åbenhed og medborgerskabsfærdigheder¹. Derudover er fri udbredelse og spredning af viden og idéer i hele EU til gavn for økonomiens og samfundets udvikling samt styrkelse af den europæiske integration og bevarelse af den europæiske ånd.

En afbalanceret hjernecirkulation forstås som udviklingslandes mulighed for at trække på færdigheder, ekspertise og andre former for erfaring, som deres migranter og medlemmer af deres diaspora opnår². Det er en forudsætning for en afbalanceret udvikling og samhørighed i EU's forskellige regioner og lande og dermed i selve Unionen.

Ubalanceret i hjernestrømning og envejsmigration af mennesker med kvalifikationsniveauer, der spænder fra lavt til højt i Europa, kan på den anden side medføre store tab af menneskelig kapital i form af hjernespid eller hjerneflugt³. Disse fænomener er mulige følger af en række faktorer, særlig sociale og økonomiske forskelle i EU, og årsag til affolkning af visse regioner og lande og en uensartet sammensætning af kvalifikationsniveauer i Europa. På lang sigt kan sådanne forskelle bringe samhørigheden i fare og udgøre en risiko for det europæiske projekts langsigtede bæredygtighed⁴.

¹ Uddannelsesovervågning 2019. Europa-Kommissionen (2019).

² Glossar for Det Europæiske Migrationsnetværk. Kilde: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en.

³ *Hjernespid* er den manglende anerkendelse af færdigheder og kvalifikationer erhvervet af migranter uden for EU, som forhindrer dem i at udnytte deres potentiale fuldt ud. *Hjerneflugt* er det tab, som et land har lidt som følge af udvandring af højt kvalificerede personer. Glossar for Det Europæiske Migrationsnetværk. Kilde: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en.

⁴ Hjerneflugt i EU: håndtering af udfordringen på alle niveauer, Emil Boc, Det Europæiske Regionsudvalg, forslag til udtalelse til 138. plenarmøde (2020).

Den voksende konkurrence om højt kvalificerede mennesker er forbundet med en betydelig udvandring fra visse lande og regioner til andre lande og regioner. Økonomiske vilkår, arbejdsmarkedspotentiale og opfattelse af uddannelsesinstitutioners kvalitet er blandt de faktorer, der tiltrækker udenlandske talenter, herunder studerende, kandidater, forskere og unge fagfolk. Indgående studentermobilitet⁵ er en af de væsentligste kanaler, der styrer migration af globalt talent. Den har betydelige potentielle fordele for destinationslandene for så vidt angår den tilgængelige menneskelige kapital.⁶ Nogle systemer og lande er mere attraktive end andre af en række forskellige årsager, der er knyttet til overordnede økonomiske, arbejdsmarkedsmæssige og sociale vilkår samt levevilkår⁷. Det samlede mønster for arbejdskraftmobilitet i EU har vist, at 98 % af de mobile arbejdstagere⁸ bor i EU-15 og EFTA-landene og kun 2 % i EU-13-landene⁹. Nyere tal viser, at Tyskland, Det Forenede Kongerige, Italien, Frankrig og Spanien er vært for 74 % af alle EU-28-tilflyttere. Hertil kommer, at statistikkerne viser, at nylige tilflyttere er højere uddannet end statsborgerne i deres værtsland¹⁰.

⁵ Dette fænomen er meget mere udtalt for mobilitetsophold med eksamensbevis end for mobilitetsophold med meritoverførsel som f.eks. inden for rammerne af Erasmus+.

⁶ På grund af manglende eller ufuldstændige oplysninger om indadgående mobilitetsophold med eksamensbevis for nogle destinationsmedlemsstater er beregningen af dette benchmark undervurderet. Uddannelsesovervågning 2019. Europa-Kommissionen (2019).

⁷ Ifølge OECD omfatter *Indicators of Talent Attractiveness* syv dimensioner: kvalitet af muligheder, indkomst og skat, fremtidsudsigter, familiemiljø, færdighedsmiljø, inklusivitet og livskvalitet. Denne indikator registrerer et lands evne til at tiltrække og fastholde tre specifikke kategorier af talentfulde migranter: højt kvalificerede arbejdstagere (dem med kandidat- og doktorgrader), universitetsstuderende og udenlandske iværksættere.

OECD:
Migration Policy Debates (2019).

⁸ I Europa-Kommissionens Annual Reports on Intra-EU Labour Mobility (årsrapporter om arbejdskraftmobilitet inden for EU) defineres *mobile arbejdstagere* som aktive borgere i EU-28, der er bosiddende i en anden medlemsstat eller et andet EFTA-land end deres statsborgerskabsland.

⁹ 2016 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility. Europa-Kommissionen (2017).

¹⁰ 2017 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility. Europa-Kommissionen (2018).

Ifølge en nylig undersøgelse om faglært arbejdskrafts bevægelighed¹¹ viser sådanne ubalancer i hjernestrømningen desuden, at investeringer i uddannelse fra afsenderlandenes side støtter arbejdsmarkedet og den økonomiske udvikling i destinationslandene, mens den menneskelige kapital på samme tid kan reduceres i afsenderlandene, når den resterende befolkning har en lavere kvalifikationssammensætning end den, der forlader landene¹². Konsekvenserne for afsenderlandene omfatter tab af afkast af offentlig investering i uddannelse, arbejdskraftmangel og hjerneflugt¹³.

Omvendt migration (tilbagevenden til hjemlandet) kan ikke desto mindre medføre positive gevinster for afsenderlandene, og disse forbindes med pengeoverførsler¹⁴, skabelse af netværk, der letter handel, kapitalstrømme og videnformidling, overførsel af færdigheder og knowhow¹⁵, investeringer og ekspertise fra migranter tilbage til afsenderlande¹⁶ samt nyligt erhvervet viden for personer, der flytter tilbage, som gør det muligt for dem at fremme iværksætteri og innovation¹⁷. Det er derfor afgørende, at øget erhvervelse af færdigheder (i udlandet) kan komme afsenderlandene til gode, når personer, der er flyttet, vender tilbage til dem. Anerkendelse af kvalifikationer og validering af færdigheder kan støtte denne proces.

For at støtte de positive virkninger af hjernecirkulation har de politiske beslutningstagere ansvaret for at træffe foranstaltninger og udforme politikker, der støtter afbalancerede migrationsstrømme, som bidrager til udvikling af økonomien og samfundet generelt, styrker den sociale dimension af uddannelse og fremmer europæisk integration og samhørighed. Denne politikudvikling skal understøttes af et solidt evidensgrundlag ved at udvikle omfattende sporingssystemer for dimittender fra tertiære og erhvervsrettede uddannelser på nationalt niveau og ved at forbedre tilgængeligheden af sammenlignelige EU-oplysninger for at muliggøre mere dybtgående sammenlignelige analyser af færdiguddannedes aktiviteter efter endt uddannelse. Derudover er det vigtigt, at vellykkede politikker bidrager til en bredere diskussion og forståelse af omkostningerne og fordelene ved fri bevægelighed¹⁸.

¹¹ Undersøgelse foretaget i forbindelse med den nye dagsorden for færdigheder i Europa. Europa-Kommissionen. Kilde: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223&langId=da>.

¹² Study on the movement of skilled labour. Europa-Kommissionen. ICF (2018).

¹³ Hasselbalch, Jacob: The European Politics of Brain Drain: A Fast or Slow-Burning Crisis? Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (2017).

¹⁴ Albert Bollard, David McKenzie, Melanie Morten og Hillel Rapoport: Remittances and the Brain Drain Revisited: The Microdata Show That More Educated Migrants Remit More (2009).

¹⁵ Europa-Kommissionens meddelelse om migration og udvikling (2005).

¹⁶ Gibson, McKenzie: Eight Questions about Brain Drain. Verdensbanken (2011).

¹⁷ Study on the movement of skilled labour. Europa-Kommissionen. ICF (2018).

¹⁸ Study on the movement of skilled labour. Europa-Kommissionen. ICF (2018).

I denne henseende kan øgede strategiske investeringer i uddannelse, forskning og innovation samt oprettelse af passende instrumenter og tildelinger inden for rammerne de europæiske og nationale fonde og programmer øge uddannelsers kvalitet og tiltrækningskraft og skabe gunstige betingelser for forskning og dermed tiltrække og fastholde mere talent. Strukturfondene og Samhørighedsfonden er navnlig vigtige redskaber, der er rettet mod at reducere regionale forskelle i indkomst, formue og muligheder. "To af de vigtigste Europa 2020-mål – at øge andelen af beskæftigede og forbedre den sociale inklusion – har direkte betydning for, at der kan skabes gunstige vilkår for at mindske hjerneflugten"¹⁹.

Det er vigtigt, at spørgsmålene om en afbalanceret grænseoverskridende mobilitet og hjernestrømning i hele EU gennem foranstaltninger, der vil bidrage til en mere ensartet udvikling af uddannelses- og forskningssystemer, økonomier og samfund, samt foranstaltninger, der vil hindre hjernespid, tages i betragtning i forbindelse med udvikling og fremme af det europæiske uddannelsesområde. Programmet Erasmus+ og dets efterfølger sigter mod at stimulere hjernecirkulation og afbalanceret mobilitet²⁰. Derudover vil dets flagskibsinitiativ, Europauniversiteter, med sin brede geografiske balance bidrage til en mere afbalanceret mobilitet (det være sig fysisk, blandet eller virtuel) og kan tjene som model for en strukturel, systemisk og bæredygtig omdannelse af videregående uddannelsesinstitutioner til fremtidens universiteter.

¹⁹ Hjerneflugt i EU: håndtering af udfordringen på alle niveauer, Emil Boc, Det Europæiske Regionsudvalg, forslag til udtalelse til 138. plenarmøde den 11.-12. februar 2020.

²⁰ Årsrapporten for 2017 vedrørende Erasmus+ indeholder en analyse af mobilitetstendenser i forbindelse med Erasmus+ på europæisk niveau, som viser, at mobiliteten for studerende og personale i Europa er forholdsvis afbalanceret, om end med variationer i nogle lande.

I anerkendelse af at uddannelse og kultur er "afgørende for at opbygge inklusive og sammenhængende samfund og for at opretholde vores konkurrenceevne"²¹, og under hensyntagen til de skridt, der for nylig er taget hen imod oprettelse af det europæiske uddannelsesområde²², opfordres ministrene til at overveje emnet hjernecirkulation som drivkraft for det europæiske uddannelsesområde, navnlig i forbindelse med følgende spørgsmål.

1. Hvilken sammensætning af politikker er nødvendig for at sikre en afbalanceret hjernecirkulation i det europæiske uddannelsesområde, og hvordan kan relevante aktører på lokalt, regionalt og nationalt plan mobiliseres for at nå dette mål?
2. Hvad kan der gøres på nationalt og europæisk plan for yderligere at støtte initiativet Europauniversiteters stærke potentiale til at bidrage til en afbalanceret hjernecirkulation i det europæiske uddannelsesområde?
3. Hvordan kan europæiske fonde, programmer og finansieringsinstrumenter anvendes til at udvikle og gennemføre politikker, der som følge heraf vil fremme en afbalanceret hjernecirkulation? Har du nationale eksempler på foranstaltninger, som I gennemfører?

²¹ Det Europæiske Råds konklusioner af 14. december 2017 (EUCO 19/1/18 REV 1).

²² Meddelelse om styrkelse af den europæiske identitet gennem uddannelse og kultur (COM(2017) 673 final), meddelelse om opbygning af et stærkere Europa gennem en stærkere ungdoms-, uddannelses- og kulturpolitik (COM(2018) 268 final), konklusioner om at arbejde hen imod en vision om et europæisk uddannelsesområde (EUT C 195 af 7.6.2018), henstilling om fremme af automatisk gensidig anerkendelse af kvalifikationer på videregående uddannelsesniveau og ungdomsuddannelsesniveau samt resultater af læringsophold i udlandet (EUT C 444 af 10.12.2018, s. 1), henstilling om en samlet tilgang til sprogundervisning og sprogindlæring (EUT C 189 af 5.6.2019, s. 15) og resolution om videreudvikling af det europæiske uddannelsesområde for at støtte fremtidsorienterede uddannelsessystemer (EUT C 389 af 18.11.2019, s. 1).