



Βρυξέλλες, 31 Ιανουαρίου 2020
(OR. en)

5512/20

EDUC 15

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου
Αποδέκτης:	Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων / Συμβούλιο
Θέμα:	Προετοιμασία της συζήτησης προσανατολισμού στο πλαίσιο του Συμβουλίου «Παιδεία, Νεολαία, Πολιτισμός και Αθλητισμός (Παιδεία)» στις 20 Φεβρουαρίου 2020 με θέμα «Κυκλοφορία εγκεφάλων – κινητήρια δύναμη για τον Ευρωπαϊκό Χώρο Εκπαίδευσης» – Έγγραφο προβληματισμού της Προεδρίας

Κατόπιν διαβούλευσης με την Επιτροπή Παιδείας, η Προεδρία κατήρτισε το συνημμένο έγγραφο προβληματισμού, το οποίο υποβάλλεται ως βάση για τη συζήτηση προσανατολισμού που θα διεξαχθεί κατά τη σύνοδο του Συμβουλίου «Παιδεία, Νεολαία, Πολιτισμός και Αθλητισμός» στις 20 Φεβρουαρίου 2020.

Κυκλοφορία εγκεφάλων – κινητήρια δύναμη για τον Ευρωπαϊκό Χώρο Εκπαίδευσης

Έγγραφο προβληματισμού της Προεδρίας

Η μαθησιακή κινητικότητα και η κινητικότητα του εργατικού δυναμικού, καθώς και η διακρατική κυκλοφορία των πολιτών, έχουν πολλά οφέλη, όπως η ανάπτυξη γενικών, εγκάρσιων, διαπολιτισμικών και γλωσσικών δεξιοτήτων, η αύξηση της απασχολησιμότητας, η καλύτερη κατανόηση της ατομικής ταυτότητας, η προσωπική ανάπτυξη και ωριμότητα και η ανάπτυξη της ευρωπαϊκής ταυτότητας και των ευρωπαϊκών αξιών. «Η μαθησιακή κινητικότητα συνδέεται με τη μελλοντική κινητικότητα, τις υψηλότερες αποδοχές και τη μείωση της ανεργίας. Σχετίζεται επίσης με την καλύτερη αμοιβαία κατανόηση, το ανοικτό πνεύμα και τις δεξιότητες που συνδέονται με την ιδιότητα του πολίτη»¹. Επιπλέον, η ελεύθερη κυκλοφορία και διάδοση γνώσεων και ιδεών σε ολόκληρη την ΕΕ λειτουργεί προς όφελος της ανάπτυξης της οικονομίας και της κοινωνίας, καθώς και υπέρ της ενίσχυσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της διατήρησης του ευρωπαϊκού πνεύματος.

Ως ισορροπημένη κυκλοφορία εγκεφάλων νοείται «η δυνατότητα των αναπτυσσόμενων χωρών να αξιοποιούν τις δεξιότητες, την τεχνογνωσία και άλλες μορφές εμπειρίας που αποκτούν οι μετανάστες και τα μέλη της διασποράς τους»². Πρόκειται για προϋπόθεση για την ισόρροπη ανάπτυξη και συνοχή των διαφόρων περιφερειών και χωρών της ΕΕ και, συνεπώς, της ίδιας της Ένωσης.

Οι ανισοροπίες στη ροή εγκεφάλων και η μετανάστευση χωρίς επιστροφή ατόμων με επίπεδα δεξιοτήτων που κυμαίνονται από χαμηλά έως υψηλά σε ολόκληρη την Ευρώπη μπορούν, από την άλλη πλευρά, να προκαλέσουν σημαντικές απώλειες ανθρώπινου κεφαλαίου με τη μορφή σπατάλης εγκεφάλων ή διαρροής εγκεφάλων³. Τα φαινόμενα αυτά είναι η πιθανή συνέπεια μιας σειράς παραγόντων, ιδίως των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων σε ολόκληρη την ΕΕ, και η αιτία αποπληθυσμού ορισμένων περιφερειών ή χωρών με άνισο μείγμα επιπέδων δεξιοτήτων σε ολόκληρη την Ευρώπη. Μακροπρόθεσμα, οι εν λόγω ανισότητες μπορεί να λειτουργήσουν σε βάρος της συνοχής και να θέσουν σε κίνδυνο τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του ευρωπαϊκού εγχειρήματος⁴.

¹ Έκθεση παρακολούθησης της εκπαίδευσης και της κατάρτισης 2019. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2019)

² Γλωσσάριο του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης. Πηγή: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en

³ Η *σπατάλη εγκεφάλων* είναι η μη αναγνώριση των δεξιοτήτων και των προσόντων που έχει αποκτήσει ένας μετανάστης εκτός της ΕΕ, γεγονός που τον εμποδίζει να αξιοποιήσει πλήρως τις δυνατότητές του. Η *διαρροή εγκεφάλων* είναι η απώλεια που υφίσταται μια χώρα λόγω της μετανάστευσης ατόμων υψηλής ειδίκευσης. Γλωσσάριο του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης. Πηγή: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en

⁴ Διαρροή επιστημόνων στην ΕΕ: αντιμετώπιση της πρόκλησης σε όλα τα επίπεδα, Emil Boc, Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών, σχέδιο γνωμοδότησης για την 138η σύνοδο ολομέλειας (2020)

Ο αυξανόμενος ανταγωνισμός για άτομα υψηλής ειδίκευσης συνδέεται με ένα σημαντικό ποσοστό μετανάστευσης από ορισμένες χώρες ή περιφέρειες σε άλλες. Οι οικονομικές συνθήκες, οι δυνατότητες της αγοράς εργασίας και η αντίληψη σχετικά με την ποιότητα των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων συγκαταλέγονται μεταξύ των παραγόντων που προσελκύουν ξένα talέντα, μεταξύ των οποίων φοιτητές, απόφοιτοι, ερευνητές και νέοι επαγγελματίες. «Η εισερχόμενη κινητικότητα φοιτητών⁵ είναι ένας από τους σημαντικότερους διαύλους ώθησης της μετανάστευσης ταλέντων σε παγκόσμια κλίμακα. Συνεπάγεται σημαντικά δυναμικά οφέλη για τις χώρες προορισμού ως προς το απόθεμα του διαθέσιμου ανθρώπινου κεφαλαίου.»⁶ Ορισμένα συστήματα και ορισμένες χώρες είναι περισσότερο ελκυστικά από άλλα για ποικίλους λόγους που αφορούν τις συνολικές οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες, τις συνθήκες της αγοράς εργασίας και τις συνθήκες διαβίωσης⁷. Σύμφωνα με τη γενική τάση κινητικότητας του εργατικού δυναμικού στην ΕΕ, το 98 % των μετακινούμενων εργαζομένων⁸ ζουν σε χώρες της ΕΕ-15 και της ΕΖΕΣ και μόνο το 2 % σε χώρες της ΕΕ-13⁹. Πιο πρόσφατα στοιχεία δείχνουν ότι το 74 % όλων των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ-28 φιλοξενούνται από τη Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιταλία, τη Γαλλία και την Ισπανία. Επιπλέον, από τα στατιστικά στοιχεία προκύπτει ότι οι πολίτες που μετακινήθηκαν πρόσφατα έχουν υψηλότερο μορφωτικό επίπεδο από τους υπηκόους της χώρας υποδοχής τους¹⁰.

⁵ Το φαινόμενο είναι πολύ πιο έντονο όσον αφορά την κινητικότητα που συνδέεται με τους τίτλους σπουδών από ό,τι όσον αφορά την κινητικότητα που συνδέεται με τις ακαδημαϊκές μονάδες, όπως στο πλαίσιο του Erasmus+.

⁶ Επειδή για ορισμένα κράτη μέλη προορισμού τα δεδομένα όσον αφορά την εισερχόμενη κινητικότητα που συνδέεται με τους τίτλους σπουδών είναι ελλιπή ή δεν είναι πλήρη, ο υπολογισμός αυτού του δείκτη αναφοράς παραμένει ανεπαρκής. Έκθεση παρακολούθησης της εκπαίδευσης και της κατάρτισης 2019. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2019)

⁷ Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, *οι δείκτες προσέλκυσης ταλέντων* λαμβάνουν υπόψη επτά διαστάσεις: ποιότητα των ευκαιριών· εισόδημα και φορολογία· μελλοντικές προοπτικές· οικογενειακό περιβάλλον· περιβάλλον δεξιοτήτων· συμμετοχικότητα· και ποιότητα ζωής. Ο δείκτης αυτός αποτυπώνει την ικανότητα μιας χώρας να προσελκύει και να διατηρεί τρεις ειδικές κατηγορίες ταλαντούχων μεταναστών: εργαζομένους υψηλής ειδίκευσης (άτομα με μεταπτυχιακούς και διδακτορικούς τίτλους σπουδών), φοιτητές πανεπιστημίου και ξένους επιχειρηματίες. ΟΟΣΑ.

Συζητήσεις για τη μεταναστευτική πολιτική (2019)

⁸ Στις ετήσιες εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού εντός της ΕΕ, οι *μετακινούμενοι εργαζόμενοι* ορίζονται ως οι ενεργοί πολίτες της ΕΕ-28 που διαμένουν σε κράτος μέλος ή σε χώρα της ΕΖΕΣ διαφορετική από τη χώρα ιθαγένειάς τους.

⁹ Ετήσια έκθεση σχετικά με την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού εντός της ΕΕ για το 2016. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017)

¹⁰ Ετήσια έκθεση σχετικά με την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού εντός της ΕΕ για το 2017. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018)

Επιπλέον, σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη σχετικά με την κυκλοφορία ειδικευμένου εργατικού δυναμικού¹¹, τέτοιου είδους ανισορροπίες στη ροή εγκεφάλων αποκαλύπτουν ότι οι επενδύσεις στην εκπαίδευση και την κατάρτιση από τις χώρες αποστολής υποστηρίζουν την αγορά εργασίας και την οικονομική ανάπτυξη στις χώρες προορισμού, ενώ ταυτόχρονα το ανθρώπινο κεφάλαιο μπορεί να μειωθεί στις χώρες αποστολής, όταν η σύνθεση δεξιοτήτων του εναπομένου πληθυσμού είναι χαμηλότερου επιπέδου από την αντίστοιχη των ατόμων που φεύγουν¹². Οι συνέπειες για τις χώρες αποστολής είναι, μεταξύ άλλων, η απώλεια αποδόσεων των δημόσιων επενδύσεων στην εκπαίδευση, οι ελλείψεις εργατικού δυναμικού και η διαρροή εγκεφάλων¹³.

Ωστόσο, η αντιστροφή της μετανάστευσης (επιστροφή στη χώρα καταγωγής) μπορεί να επιφέρει θετικά αποτελέσματα στις χώρες αποστολής, τα οποία συνδέονται με εμβάσματα¹⁴, με τη δημιουργία δικτύων που διευκολύνουν το εμπόριο, τις ροές κεφαλαίων και τη διάδοση γνώσεων, με τη μεταφορά δεξιοτήτων και τεχνογνωσίας¹⁵, τις επενδύσεις και την εμπειρογνομοσύνη που φέρουν οι μετανάστες πίσω στη χώρα αποστολής¹⁶ και τις νεοαποκτηθείσες γνώσεις των μετακινούμενων ατόμων που επιστρέφουν, οι οποίες τους επιτρέπουν να προωθούν την επιχειρηματικότητα και την καινοτομία¹⁷. Ως εκ τούτου, είναι ουσιαστικής σημασίας η απόκτηση αυξημένων δεξιοτήτων (που επιτυγχάνεται στο εξωτερικό) να μπορεί να ωφελήσει τις χώρες αποστολής όταν τα μετακινούμενα άτομα επιστρέφουν πίσω σε αυτές. Η αναγνώριση των προσόντων και η επικύρωση των δεξιοτήτων μπορούν να υποστηρίξουν αυτήν τη διαδικασία.

Για τη στήριξη των θετικών επιπτώσεων της κυκλοφορίας εγκεφάλων, οι αρμόδιοι χάραξης πολιτικής έχουν την ευθύνη να θεσπίσουν μέτρα και πολιτικές που να στηρίζουν ισόρροπες μεταναστευτικές ροές, οι οποίες συμβάλλουν στην ανάπτυξη της οικονομίας και της κοινωνίας γενικότερα, ενισχύουν την κοινωνική διάσταση της εκπαίδευσης και προωθούν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και συνοχή. Οι εν λόγω εξελίξεις σε επίπεδο πολιτικής πρέπει να υποστηρίζονται από μια ισχυρή τεκμηριωμένη βάση, με την ανάπτυξη ολοκληρωμένων συστημάτων παρακολούθησης για τους αποφοίτους τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και ΕΕΚ σε εθνικό επίπεδο, και με τη βελτίωση της διαθεσιμότητας συγκρίσιμων δεδομένων της ΕΕ, ώστε να είναι δυνατή μια πιο διεξοδική συγκριτική ανάλυση της εξέλιξης των αποφοίτων. Επιπλέον, είναι ουσιαστικής σημασίας οι επιτυχείς πολιτικές να τροφοδοτούν την ευρύτερη συζήτηση και κατανόηση του κόστους και των ωφελειών της ελεύθερης κυκλοφορίας¹⁸.

¹¹ Μελέτη που εκπονήθηκε στο πλαίσιο του νέου θεματολογίου δεξιοτήτων για την Ευρώπη. Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Πηγή: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223>

¹² Μελέτη για την κυκλοφορία ειδικευμένου εργατικού δυναμικού. Ευρωπαϊκή Επιτροπή. 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, Hillel Rapoport. Remittances and the Brain Drain Revisited: The Microdata Show That More Educated Migrants Remit More (2009)

¹⁵ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη (2005)

¹⁶ Gibson, McKenzie: Eight Questions about Brain Drain. The World Bank (2011)

¹⁷ Μελέτη για την κυκλοφορία ειδικευμένου εργατικού δυναμικού, Ευρωπαϊκή Επιτροπή. ICF (2018)

¹⁸ Μελέτη για την κυκλοφορία ειδικευμένου εργατικού δυναμικού. Ευρωπαϊκή Επιτροπή. ICF (2018)

Υπό αυτήν την έννοια, οι αυξημένες στρατηγικές επενδύσεις στην εκπαίδευση, την έρευνα και την καινοτομία, καθώς και η δημιουργία κατάλληλων μέσων και πόρων στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών και των εθνικών ταμείων και προγραμμάτων, μπορούν να αυξήσουν την ποιότητα και την ελκυστικότητα της εκπαίδευσης, να δημιουργήσουν ευνοϊκές συνθήκες για την έρευνα και, κατά συνέπεια, να προσελκύσουν και να διατηρήσουν περισσότερα talέντα. Ειδικότερα, τα διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Συνοχής αποτελούν βασικά εργαλεία που έχουν ως στόχο τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων στο εισόδημα, τον πλούτο και τις ευκαιρίες. Επιπλέον, «δύο από τους βασικούς στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», και συγκεκριμένα η αύξηση του ποσοστού των απασχολουμένων και η βελτίωση της κοινωνικής ένταξης, συνδέονται άμεσα με τη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για τον περιορισμό της διαρροή επιστημόνων»¹⁹.

Κατά την ανάπτυξη και την προώθηση του Ευρωπαϊκού Χώρου Εκπαίδευσης είναι σημαντικό να ληφθούν υπόψη τα ζητήματα εξισορρόπησης της διακρατικής κινητικότητας και της ροής εγκεφάλων σε ολόκληρη την ΕΕ μέσω της θέσπισης μέτρων που θα συμβάλουν σε μια πιο ισορροπη ανάπτυξη των συστημάτων εκπαίδευσης και έρευνας, των οικονομιών και των κοινωνιών, καθώς και μέτρων που θα εμποδίσουν τη σπατάλη εγκεφάλων. Το πρόγραμμα Erasmus+ και ο διάδοχός του στοχεύουν στην προώθηση της κυκλοφορίας εγκεφάλων και της ισορροπημένης κινητικότητας²⁰. Επιπλέον, η εμβληματική πρωτοβουλία του προγράμματος, τα ευρωπαϊκά πανεπιστήμια, με την ευρεία γεωγραφική της ισορροπία, θα συμβάλει σε μια πιο ισορροπημένη κινητικότητα (φυσική, μικτή ή εικονική) και μπορεί να λειτουργήσει ως υπόδειγμα για τον διαρθρωτικό, συστημικό και βιώσιμο μετασχηματισμό των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στα πανεπιστήμια του μέλλοντος.

¹⁹ Διαρροή επιστημόνων στην ΕΕ: αντιμετώπιση της πρόκλησης σε όλα τα επίπεδα, Emil Boc, Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών, σχέδιο γνωμοδότησης για την 138η σύνοδο ολομέλειας, 11-12 Φεβρουαρίου 2020

²⁰ Η ετήσια έκθεση για το Erasmus+ 2017 παρέχει ανάλυση των τάσεων κινητικότητας στο πλαίσιο του Erasmus+ σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η οποία αποκαλύπτει ότι η κινητικότητα φοιτητών και προσωπικού στην Ευρώπη είναι μάλλον ισορροπημένη, αν και με διαφορές σε ορισμένες χώρες.

Αναγνωρίζοντας ότι η παιδεία και ο πολιτισμός «είναι κομβικής σημασίας για την οικοδόμηση συνεκτικών κοινωνιών χωρίς αποκλεισμούς και για τη διατήρηση της ανταγωνιστικότητάς μας»²¹, και λαμβάνοντας υπόψη τα βήματα που πραγματοποιήθηκαν πρόσφατα με σκοπό τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Χώρου Εκπαίδευσης²², οι υπουργοί καλούνται να εξετάσουν το θέμα της κυκλοφορίας εγκεφάλων ως κινητήριας δύναμης για τον Ευρωπαϊκό Χώρο Εκπαίδευσης, ιδίως όσον αφορά τα ακόλουθα ερωτήματα.

1. Ποιο μείγμα πολιτικών είναι αναγκαίο για να εξασφαλιστεί ισορροπημένη κυκλοφορία εγκεφάλων στον Ευρωπαϊκό Χώρο Εκπαίδευσης και πώς μπορούν να κινητοποιηθούν οι σχετικοί φορείς σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο για την επίτευξη αυτού του στόχου;
2. Τι μπορεί να γίνει σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο προκειμένου να αξιοποιηθούν περαιτέρω οι μεγάλες δυνατότητες της πρωτοβουλίας των ευρωπαϊκών πανεπιστημίων με σκοπό τη συμβολή στην ισορροπημένη κυκλοφορία εγκεφάλων στον Ευρωπαϊκό Χώρο Εκπαίδευσης;
3. Πώς μπορούν να χρησιμοποιηθούν τα ευρωπαϊκά ταμεία, προγράμματα και χρηματοδοτικά μέσα για την ανάπτυξη και την εφαρμογή πολιτικών που, κατά συνέπεια, θα ενισχύσουν την ισορροπημένη κυκλοφορία εγκεφάλων; Υπάρχουν παραδείγματα μέτρων που εφαρμόζετε σε εθνικό επίπεδο;

²¹ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2017. EUCO 19/1/18 REV 1

²² Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Ισχυροποίηση της ευρωπαϊκής ταυτότητας μέσω της εκπαίδευσης και του πολιτισμού». COM(2017) 673 final. Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Χτίζοντας μια ισχυρότερη Ευρώπη: ο ρόλος των πολιτικών για τη νεολαία, την εκπαίδευση και τον πολιτισμό». COM(2018) 268 final. Συμπεράσματα του Συμβουλίου με θέμα την προσέγγιση του οράματος για έναν ευρωπαϊκό χώρο εκπαίδευσης. EE C 195 της 7.6.2018. Σύσταση του Συμβουλίου σχετικά με την προαγωγή της αυτόματης αμοιβαίας αναγνώρισης των τίτλων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και ανώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και κατάρτισης, καθώς και των αποτελεσμάτων περιόδων μάθησης στο εξωτερικό. EE C 444/1 της 10.12.2018. Σύσταση του Συμβουλίου για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση σχετικά με τη διδασκαλία και την εκμάθηση γλωσσών. EE C 189/15 της 5.6.2019. Ψήφισμα του Συμβουλίου σχετικά με την περαιτέρω ανάπτυξη του ευρωπαϊκού χώρου εκπαίδευσης για τη στήριξη συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης με προσανατολισμό στο μέλλον EE C 389/1 της 18.11.2019