



Brüssel, 31. jaanuar 2020
(OR. en)

5512/20

EDUC 15

MÄRKUS

Saatja:	Nõukogu peasekretariaat
Saaja:	Alaliste esindajate komitee / nõukogu
Teema:	Hariduse, noorte, kultuuri ja spordi nõukogu 20. veebruari 2020. aasta istungil (haridus) toimuva poliitilise mõttevahetuse ettevalmistamine teemal „Ajude ringlus – Euroopa haridusruumi liikumapanev jõud“ – Eesistujariigi aruteludokument

Eesistujariik koostas pärast hariduskomiteega konsulteerimist käesolevale märkusele lisatud aruteludokumendi, mis esitatakse 20. veebruari 2020. aasta nõukogu istungil (haridus, noored, kultuur ja sport) toimuvaks poliitiliseks mõttevahetuseks.

Ajude ringlus – Euroopa haridusruumi liikumapanev jõud***Eesistujariigi aruteludokument***

Õpirändel ja tööjõu liikuvusel ning kodanike riikidevahelisel liikumisel on palju eeliseid, näiteks üld-, siirde-, kultuuridevaheliste ja keeleliste oskuste arendamine, suurem tööalane konkurentsivõime, parem arusaamine oma identiteedist, isiklik areng ja küpsus ning Euroopa identiteedi ja väärtuste arendamine. „Õpiränne on seotud tulevase liikuvuse, suurema sissetuleku ja väheneva töötusega. See on ka seotud parema vastastikuse mõistmise, avatuse ja paremate kodanikuoskustega.“¹ Lisaks on teadmiste ja ideede vaba ringlus ja levitamine kogu ELis kasulik majanduse ja ühiskonna arengule, samuti Euroopa integratsiooni tugevdamisele ja Euroopa vaimu elushoidmisele.

Tasakaalustatud ajude ringlust mõistetakse kui „arenguriikide võimalust tugineda sisserändajate ja nende diasporaa liikmete oskustele, oskusteabele ja muus vormis omandatud kogemustele“². See on ELi eri piirkondade ja riikide ning seega ka liidu enda tasakaalustatud arengu ja ühtekuuluvuse eeltingimus.

Nn ajude voolu tasakaalustamatus ning erineva oskustasemega – alates madalast kuni kõrgele – inimeste ühesuunaline ränne üle kogu Euroopa võib teisest küljest põhjustada suurt inimkapitali kadu ajupotentsiaali raiskamise või ajude äravoolu näol³. Need nähtused võivad tuleneda mitmest tegurist, eelkõige ELis valitsevast sotsiaalsest ja majanduslikust ebavõrdsusest ning mõne piirkonna või riigi rahvaarvu vähenemisest ja oskuste ebaühtlasest jaotusest Euroopas. Pikas perspektiivis võivad sellised erinevused ohustada ühtekuuluvust ja kujutada endast riski Euroopa projekti pikaajalisele jätkusuutlikkusele⁴.

¹ Hariduse ja koolituse valdkonna 2019. aasta ülevaade. Euroopa Komisjon (2019).

² Euroopa rändevõrgustiku sõnastik. Allikas: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en

³ *Ajupotentsiaali raiskamine* on rändajate väljaspool ELi omandatud oskuste ja kvalifikatsioonide mittetunnustamine, mis takistab neil oma potentsiaali täielikult ära kasutada. *Ajude äravool* on kahju, mida riik kannab kõrgelt kvalifitseeritud isikute väljarände tõttu. Euroopa rändevõrgustiku sõnastik. Allikas: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en

⁴ „Ajude äravool ELis: probleemi käsitlemine kõigil tasandil“, Emil Boc, Regioonide Komitee, arvamuse projekt täiskogu 138. istungjärguks (2020).

Suurenev konkureerimine kõrge kvalifikatsiooniga inimeste pärast on seotud teatavatest riikidest või piirkondadest teistesse riikidesse või piirkondadesse toimuva väljarände suure määraga. Majandustingimused, tööturu potentsiaal ja haridusasutuste kvaliteedi tajumine on mõned tegurid, mis meelitavad ligi välismaiseid talente, sealhulgas üliõpilasi, kõrgkooli lõpetanuid, teadlasi ja noori spetsialiste. „Üliõpilaste sisseränne⁵ on üks olulisemaid talentide ülemaailmset rännet liikumapanevaid jõudusid. Sellel on sihtriikide jaoks märkimisväärne potentsiaalne kasu inimkapitali kättesaadavuse seisukohast.“⁶ Mõned süsteemid ja mõned riigid on atraktiivsemad kui teised mitmesugustel põhjustel, mis on seotud üldiste majandus-, tööturu-, sotsiaal- ja elamistingimustega⁷. Tööjõu liikuvuse üldine muster ELis on näidanud, et 98% liikuvatest töötajatest⁸ elab ELi 15 liikmesriikides ja EFTA riikides ning üksnes 2% ELi 13 liikmesriikides⁹. Värskemad andmed näitavad, et 74% kõigist EL 28 riikidest pärit liikujatest liiguvad Saksamaale, Ühendkuningriiki, Itaaliasse, Prantsusmaale ja Hispaaniasse. Lisaks näitab statistika, et hiljutised liikujad on kõrgema haridustasemega kui vastuvõtva riigi kodanikud¹⁰.

⁵ See nähtus on kraadiõppega seotud liikuvuse puhul tunduvalt ilmsem kui ainepunktide omandamisega seotud liikuvuse puhul (nt programmi „Erasmus+“ raames).

⁶ Kuna kraadiõppega seotud sisserände kohta mõne sihtliikmesriigi puhul andmed puuduvad või on mittetäielikud, hinnatakse see sihttase arvutamisel endiselt tegelikust väiksemaks. Hariduse ja koolituse valdkonna 2019. aasta ülevaade. Euroopa Komisjon (2019).

⁷ OECD hinnangu kohaselt on *talentide ligitõmbavuse näitaja* skooril seitse mõõdet: võimaluste kvaliteet; sissetulek ja maksud; tulevikuväljavaated; perekeskkond; oskuste keskkond; kaasatus ja elukvaliteet. See näitaja kajastab riigi suutlikkust meelitada ligi ja riiki jääma kolme erikategooriasse kuuluvaid andekaid rändajaid: kõrgelt kvalifitseeritud töötajad (kellel on magistri- või doktorikraad), üliõpilased ja välisettevõtjad. OECD. Migratsioonipoliitika arutelud (2019).

⁸ Euroopa Komisjoni aastaaruannetes ELi-sisese tööjõu liikuvuse kohta on *liikuvad töötajad* määratletud EL 28 aktiivsete kodanikena, kes elavad oma kodakondsusjärgsest riigist erinevas liikmesriigis või EFTA riigis.

⁹ 2016. aasta aruanne ELi-sisese tööjõu liikuvuse kohta. Euroopa Komisjon (2017).

¹⁰ 2017. aasta aruanne ELi-sisese tööjõu liikuvuse kohta. Euroopa Komisjon (2018).

Lisaks ilmneb hiljutisest oskustööjõu liikuvuse uuringust,¹¹ et selline nn ajude voolu tasakaalustamatus näitab, et lähteriikide investeeringud haridusse ja koolitusse toetavad sihtriikide tööturгу ja majandusarengut, samal ajal kui lähteriikides võib inimkapital väheneda, kui allesjääval elanikkonnal on madalam oskuste tase kui lahkuval elanikkonnal¹². Selle tagajärjed lähteriikidele hõlmavad haridusse tehtud avaliku sektori investeeringutelt saamata jäänud tulu, tööjõupuudust ja ajude äravoolu¹³.

Sellele vaatamata võib tagasiränne (tagasipöördumine päritoluriiki) tuua lähteriikidele kasu, mis on seotud rahasaadetistega,¹⁴ võrgustike loomisega, mis hõlbustavad kaubavahetust, kapitalivoogusid ja teadmiste levitamist, oskuste ja oskusteabe¹⁵ ülekandmist, rändajate investeeringuid ja eksperditeadmiste jagamist lähteriiki¹⁶, ning tagasipöördujate uute omandatud teadmistega, mis võimaldavad neil edendada ettevõtlust ja innovatsiooni¹⁷. Seetõttu on oluline, et lähteriigid saaksid kasu (välismaal) omandatud suurematest oskustest, kui liikujad lähteriiki tagasi pöörduvad. Seda protsessi saab toetada kvalifikatsioonide tunnustamise ja oskuste valideerimise kaudu

Ajude ringluse positiivse mõju toetamiseks on poliitikakujundajatel kohustus luua meetmed ja poliitika, millega toetatakse tasakaalustatud rändevoogusid, mis aitavad kaasa majanduse ja ühiskonna arengule üldiselt, suurendavad hariduse sotsiaalset mõõdet ning edendavad Euroopa integratsiooni ja ühtekuuluvust. Neid poliitilisi arenguid tuleb toetada kindlate tõenditega, töötades riiklikul tasandil välja põhjalikud jälgimissüsteemid kolmanda taseme hariduse omandanute ning kutsehariduse ja -õppe lõpetanute kohta ning parandades võrreldavate ELi andmete kättesaadavust, et hariduse omandanute edasist tegevust oleks võimalik põhjalikumalt võrdlevalt analüüsida. Lisaks on oluline, et edukad poliitikameetmed annaksid sisendi laiemasse arutellu ning vaba liikumisega kaasnevate kulude ja tulude mõistmise¹⁸.

¹¹ Euroopa uue oskuste tegevuskava raames läbi viidud uuring. Euroopa Komisjon. Allikas: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223>

¹² Oskustööjõu liikuvuse uuring. Euroopa Komisjon. 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 Euroopa Komisjoni teatis rände ja arengu kohta (2005).

¹⁶ Gibson, McKenzie: „Eight Questions about Brain Drain.“. Maailmapank (2011).

¹⁷ Oskustööjõu liikuvuse uuring. Euroopa Komisjon. ICF (2018).

¹⁸ Oskustööjõu liikuvuse uuring. Euroopa Komisjon. ICF (2018).

Sellest lähtuvalt võivad suuremad strateegilised investeeringud haridusse, teadusuuringutesse ja innovatsiooni ning asjakohaste vahendite ja eraldiste loomine Euroopa ja riiklike fondide ja programmide raames suurendada hariduse kvaliteeti ja atraktiivsust, luua soodsad tingimused teadusuuringuteks ning seega meelitada ligi ja riiki jääma rohkem talente. Eelkõige struktuurifondid ja Ühtekuuluvusfond on peamised vahendid, mille eesmärk on vähendada piirkondlikke erinevusi sissetulekutes, jõukuses ja võimalustes. Lisaks on kaks strateegia „Euroopa 2020“ peamist eesmärki – suurendada töötavate inimeste osakaalu ja parandada sotsiaalset kaasatust – otseselt seotud soodsate tingimuste loomisega, mis vähendavad ajude äravoolu¹⁹.

On oluline, et Euroopa haridusruumi arendamisel ja edendamisel võetaks arvesse küsimusi, mis on seotud riikidevahelise liikuvuse ja nn ajude voolu tasakaalustamisega kogu ELis, luues meetmeid, mis aitavad kaasa haridus- ja teadussüsteemide, majanduse ja ühiskonna ühtlasemale arengule, ning meetmeid, millega välditakse ajupotentsiaali raiskamist. Programmi „Erasmus+“ ja selle jätkuprogrammi eesmärk on stimuleerida ajude ringlust ja tasakaalustatud liikuvust²⁰. Lisaks aitab Euroopa ülikoolide algatus, mis on programmi juhtalgatus, oma laia geograafilise esindatusega kaasa tasakaalustatumale õpirändele (nii füüsilisele, kombineeritud kui ka virtuaalsele) ning võib olla eeskujuks kõrgharidusasutuste struktuursele, süsteemsele ja jätkusuutlikule ümberkujundamisele tulevikuülikoolideks.

¹⁹ „Ajude äravool ELis: probleemi käsitlemine kõigil tasandil“, Emil Boc, Regioonide Komitee, arvamuse projekt täiskogu 138. istungjärguks 11.–12. veebruaril 2020.

²⁰ Programmi „Erasmus+“ 2017. aasta aruandes analüüsitakse programmi „Erasmus+“ liikuvussuundumusi Euroopa tasandil, mis näitab, et üliõpilaste ja töötajate liikuvus Euroopas on üsna tasakaalustatud, kuigi mõnes riigis on kõrvalekaldeid.

Tunnistades, et haridus ja kultuur on „kaasava ja sidusa ühiskonna ehitamiseks ja meie konkurentsivõime säilitamiseks võtmetähtsusega“²¹ ning võttes arvesse Euroopa haridusruumi loomiseks hiljuti astunud samme,²² kutsutakse ministreid üles arutama ajude ringluse kui Euroopa haridusruumi liikumapaneva jõu teemal, eelkõige seoses järgmiste küsimustega.

1. Millist poliitikameetmete kombinatsiooni on vaja, et tagada ajude tasakaalustatud ringlus Euroopa haridusruumis, ja kuidas saaks selle eesmärgi saavutamiseks kaasata asjaomaseid osalejaid kohalikul, piirkondlikul ja riiklikul tasandil?
2. Mida saaks teha riiklikul ja Euroopa tasandil, et veelgi toetada Euroopa ülikoolide algatuse suurt potentsiaali aidata kaasa ajude tasakaalustatud ringlusele Euroopa haridusruumis?
3. Kuidas saab Euroopa fonde, programme ja rahastamisvahendeid kasutada sellise poliitika väljatöötamiseks ja rakendamiseks, mis edendaks ajude tasakaalustatud ringlust? Kas teil on näiteid oma riigi meetmetest, mida te rakendate?

²¹ Euroopa Ülemkogu 14. detsembri 2017. aasta järeldused. EUCO 19/1/17 REV 1.

²² Komisjoni teatis „Euroopa identiteedi tugevdamine hariduse ja kultuuri kaudu“. COM(2017) 673 final. Teatis „Tugevama Euroopa väljakujundamine: noorte-, haridus- ja kultuuripoliitika roll“. COM(2018) 268 final. Järeldused Euroopa haridusruumi visiooni suunas liikumise kohta. ELT C 195, 7.6.2018. Soovitus kõrg- ja keskhariduskvalifikatsioonide ning välismaal läbitud õppeperioodide õpiväljundite automaatse vastastikuse tunnustamise edendamise kohta. ELT C 444, 10.12.2018, lk 1. Soovitus tervikliku keeleõppekäsituse kohta. ELT C 189, 5.6.2019, lk 15. Nõukogu resolutsioon Euroopa haridusruumi edasise arendamise kohta, et toetada tulevikku suunatud haridus- ja koolitussüsteeme. ELT C 389, 18.11.2019, lk 1.