



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 31. tammikuuta 2020
(OR. en)

5512/20

EDUC 15

ILMOITUS

Lähettiläjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Asia:	Koulutus-, nuoriso-, kulttuuri- ja urheiluneuvostossa (koulutus) 20. helmikuuta 2020 käytävän periaatekeskustelun valmistelu: "Osaamiskierto – eurooppalaisen koulutusalueen liikkeellepaneva voima" – Puheenjohtajavaltion tausta-asiakirja

Puheenjohtajavaltio on koulutuskomiteaa kuultuaan laatinut liitteenä olevan tausta-asiakirjan, joka toimitetaan pohjaksi neuvoston (koulutus, nuoriso, kulttuuri ja urheilu) istunnossa 20. helmikuuta 2020 käytävälle periaatekeskustelulle.

Osaamiskierto – eurooppalaisen koulutusalueen liikkeellepaneva voima***Puheenjohtajavaltion tausta-asiakirja***

Oppimiseen liittyvään liikkuvuuteen, työvoiman liikkuvuuteen ja kansalaisten liikkuvuuteen maasta toiseen liittyy monia etuja. Niiden avulla voidaan kehittää yleisiä ja monialaisia taitoja, kulttuurienvälistä osaamista ja kielitaitoa, parantaa työllistettävyyttä, oppia ymmärtämään omaa identiteettiä paremmin, edistää henkilökohtaista kasvua ja kypsymistä sekä kehittää eurooppalaista identiteettiä ja arvoja. Oppimiseen liittyvä liikkuvuus yhdistetään tulevaan liikkuvuuteen, suurempiin ansioihin ja alhaisempaan työttömyyteen. Se korreloi myös keskinäisen ymmärtämyksen, avoimuuden ja kansalaistaitojen parantamisen kanssa¹. Lisäksi tiedon ja ideoiden vapaa liikkuvuus ja levittäminen kaikkialla EU:ssa on hyödyksi talouden ja yhteiskunnan kehitykselle. Se myös auttaa vahvistamaan Euroopan yhdentymistä ja säilyttämään eurooppalaisen hengen.

Tasapainoisella osaamiskierrolla tarkoitetaan kehitysmaiden mahdollisuutta hyödyntää maahanmuuttajien ja diasporan jäsenten hankkimia taitoja, osaamista ja muita kokemuksia². Se on edellytys EU:n eri alueiden ja maiden ja siten myös unionin tasapainoiselle kehitykselle ja yhteenkuuluvuudelle.

Eri puolilla Eurooppaa esiintyy toisaalta aivovirran epätasapainoa, osaamistasoltaan alhaisesta korkeaan vaihtelevien henkilöiden yksisuuntaista muuttoliikettä. Sen takia voidaan menettää suuria määriä inhimillistä pääomaa aivotuhlauksen tai aivovuodon muodossa³. Näitä ilmiöitä voivat aiheuttaa monet tekijät, erityisesti sosiaaliset ja taloudelliset erot EU:ssa. Ne ovat syynä joidenkin alueiden tai maiden väestökatoon sekä siihen, että osaamistasot jakautuvat epätasaisesti eri puolilla Eurooppaa. Pitkällä aikavälillä tällaiset erot voivat heikentää yhteenkuuluvuutta ja vaarantaa Euroopan yhdentymishankkeen pitkän aikavälin kestävyys⁴.

¹ Koulutuksen seurantakatsaus 2019. Euroopan komissio, 2019.

² Euroopan muuttoliikeverkoston sanasto. Lähde: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en

³ *Aivotuhlaus* on maahanmuuttajan EU:n ulkopuolella hankkimien taitojen ja pätevyyksien tunnustamatta jättäminen, mikä estää heitä hyödyntämästä täyttä potentiaaliaan. *Aivovuoto* on menetys, joka maalle aiheutuu erittäin pätevien henkilöiden maastamuutosta. Euroopan muuttoliikeverkoston sanasto. Lähde: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en

⁴ Aivovuoto EU:ssa: haasteeseen vastaaminen kaikilla tasoilla, Emil Boc, Alueiden komitea, lausuntoluonnos 138. täysistuntoa varten (2020).

Erittäin ammattitaitoisista työntekijöistä käytävä kilpailu kasvaa, ja tämä liittyy siihen, että tietyistä maista tai tietyiltä alueilta muihin maihin suuntautuva muuttoliike on merkittävää. Taloudelliset olosuhteet, työmarkkinapotentiaali ja käsitys koulutuslaitosten laadusta ovat tekijöitä, jotka houkuttelevat ulkomaisia lahjakkuuksia, kuten opiskelijoita, valmistuneita, tutkijoita ja nuoria ammattilaisia. Unioniin suuntautuva opiskelijavaihto⁵ on yksi tärkeimmistä kanavista, joka edistää lahjakkuuksien muuttoa eri puolilta maailmaa. Se voi tuoda inhimillisen pääoman muodossa huomattavaa etua maille, joihin vaihto suuntautuu.⁶ Jotkin järjestelmät ja jotkin maat ovat muita kiinnostavampia moninaisista syistä, jotka liittyvät yleisiin taloudellisiin, sosiaalisiin ja työmarkkinaolosuhteisiin sekä elinolosuhteisiin⁷. Työvoiman liikkuvuuden yleinen malli EU:ssa on osoittanut, että 98 prosenttia liikkuvista työntekijöistä⁸ asuu EU15-maissa ja EFTA-maissa ja vain 2 prosenttia EU13-maissa⁹. Tuoreemmat luvut osoittavat, että 74 prosenttia kaikista EU28:n muuttajista on Saksassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Italiassa, Ranskassa ja Espanjassa. Tämän lisäksi tilastot osoittavat, että hiljattain muuttaneet ovat korkeammin koulutettuja kuin vastaanottavan maan kansalaiset¹⁰.

⁵ Ilmiö on paljon selvempi tutkintoon tähtäävän liikkuvuuden kuin opintosuorituksia koskevan liikkuvuuden osalta, kuten Erasmus+-ohjelmassa.

⁶ Koska joidenkin kohdejäsenvaltioiden tutkintoon tähtäävää liikkuvuutta koskevat tiedot ovat puutteellisia tai niitä ei ole, tämä vertailuarvo on laskettaessa arvioitu todellista alhaisemmaksi. Koulutuksen seurantakatsaus 2019. Euroopan komissio, 2019.

⁷ OECD:n mukaan lahjakkuuksien houkutteluun liittyvillä indikaattoreilla kuvataan seitsemää osa-aluetta: tarjolla olevien mahdollisuuksien laatu, tulot ja verot, tulevaisuudennäkymät, ympäristö perheen kannalta, osaamisympäristö, osallistavuus ja elämänlaatu. Tällä indikaattorilla mitataan maan kykyä houkutella ja saada jäämään maahan kolme lahjakkaiden muuttajien ryhmää: erittäin pätevät työntekijät (henkilöt, joilla on maisterin- ja tohtorintutkinnot), yliopisto-opiskelijat ja ulkomaiset yrittäjät. OECD. Migration Policy Debates (2019)

⁸ Työvoiman liikkuvuutta EU:n sisällä koskevissa Euroopan komission vuosikertomuksissa *liikkuvat työntekijät* määritellään aktiivisiksi EU:n 28 jäsenvaltion kansalaisiksi, jotka asuvat muussa jäsenvaltiossa tai EFTA-maassa kuin siinä, jonka kansalaisia he ovat.

⁹ Vuoden 2016 vuosikertomus EU:n sisäisestä työvoiman liikkuvuudesta. Euroopan komissio, 2017.

¹⁰ Vuoden 2017 vuosikertomus EU:n sisäisestä työvoiman liikkuvuudesta. Euroopan komissio, 2018.

Lisäksi ammattitaitoisen työvoiman liikkuvuutta koskevan tuoreen tutkimuksen mukaan¹¹ tällainen aivovirran epätasapaino paljastaa, että lähtömaiden investoinnit koulutukseen tukevat työmarkkinoiden ja talouden kehitystä kohdemaissa, mutta samanaikaisesti inhimillinen pääoma voi vähentyä lähtömaissa, kun jäljelle jäävän väestön ammattitaito on heikompi kuin lähtevien¹². Lähtömaille aiheutuvia seurauksia ovat muun muassa julkisten koulutusinvestointien tuoton menetys, työvoimapula ja aivovuoto¹³.

Käänteinen muuttoliike (paluu lähtömaahan) voi kuitenkin hyödyttää lähtömaita muun muassa rahälähetysten¹⁴, kauppaa helpottavien verkostojen, pääomavirtojen ja osaamisen levittämisen muodossa, taitojen ja taitotiedon siirtona¹⁵, muuttajien tekeminä investointeina ja heidän asiantuntemuksensa palautumisena lähtömaahan¹⁶ sekä paluumuuttajien hiljattain hankittuna osaamisena, jonka avulla he voivat edistää yrittäjyyttä ja innovointia¹⁷. Onkin olennaisen tärkeää, että (ulkomailla hankitun) osaamisen lisääminen voi hyödyttää lähtömaita, kun muuttajat palaavat sinne. Tutkintojen tunnustaminen ja taitojen validointi voivat tukea tätä prosessia.

Osaamiskierron myönteisten vaikutusten tukemiseksi poliittisilla päättäjillä on velvollisuus laatia toimenpiteitä ja politiikkoja, joilla tuetaan tasapainoisia muuttovirtoja, jotka edistävät talouden ja yhteiskunnan kehitystä yleensä, vahvistavat koulutuksen sosiaalista ulottuvuutta ja edistävät Euroopan yhdentymistä ja yhteenkuuluvuutta. Tätä poliittista kehitystä on tuettava vankalla tietopohjalla, kehittämällä kansallisella tasolla kattavia seurantajärjestelmiä korkea-asteen ja ammatillisen koulutuksen suorittaneille ja parantamalla vertailukelpoisten EU-tietojen saatavuutta, jotta tutkinnon suorittaneiden tuloksia voidaan vertailla perusteellisemmin. Lisäksi on olennaisen tärkeää, että onnistuneet politiikat edistävät laajempaa keskustelua ja ymmärrystä vapaan liikkuvuuden kustannuksista ja hyödyistä¹⁸.

¹¹ Euroopan uuden osaamisohjelman yhteydessä tehty tutkimus. Euroopan komissio. Lähde: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223>

¹² Tutkimus ammattitaitoisen työvoiman liikkuvuudesta. Euroopan komissio. 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 European Commission Communication on Migration and Development (2005)

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

¹⁷ Tutkimus ammattitaitoisen työvoiman liikkuvuudesta, Euroopan komissio. ICF (2018)

¹⁸ Tutkimus ammattitaitoisen työvoiman liikkuvuudesta. Euroopan komissio. ICF (2018)

Tässä mielessä koulutukseen, tutkimukseen ja innovointiin tehtävien strategisten investointien lisääminen sekä asianmukaisten välineiden ja määrärahojen luominen EU:n ja kansallisten rahastojen ja ohjelmien puitteissa voivat parantaa koulutuksen laatua ja houkuttavuutta, luoda suotuisat olosuhteet tutkimukselle ja näin houkutella lisää lahjakkuuksia ja saada heidät jäämään. Erityisesti rakennerahastot ja koheesiorahasto ovat keskeisiä välineitä, joilla pyritään vähentämään alueellisia tulo- ja vauruseroja ja eroja mahdollisuuksissa. Lisäksi kahdella Eurooppa 2020 -strategian keskeisellä tavoitteella – työssäkäyvien osuuden lisääminen ja sosiaalisen osallisuuden parantaminen – on suora vaikutus luotaessa suotuisia olosuhteita, jotka vähentävät aivovuotoa¹⁹.

On tärkeää, että eurooppalaisen koulutusalueen kehittämisessä ja edistämisessä otetaan huomioon valtioiden rajat ylittävän liikkuvuuden ja aivovirran tasapainottaminen EU:ssa luomalla toimenpiteitä, joilla edistetään koulutus- ja tutkimusjärjestelmien, talouksien ja yhteiskuntien tasaisempaa kehitystä, sekä toimenpiteitä, joilla ehkäistään aivotuhlausta. Erasmus+-ohjelmalla ja sen seuraajalla pyritään edistämään osaamiskiertoa ja tasapainoista liikkuvuutta²⁰. Lisäksi sen maantieteellisesti tasapainoinen lippulaivahanke, Eurooppa-yliopistot, edistää tasapainoisempaa liikkuvuutta (fyysistä, yhdistettyä tai virtuaalista) ja voi toimia mallina korkea-asteen oppilaitosten rakenteelliselle, systeemille ja kestäväälle muutokselle tulevaisuuden yliopistoiksi.

¹⁹ Aivovuoto EU:ssa: haasteeseen vastaaminen kaikilla tasoilla, Emil Boc, Alueiden komitea, lausuntoluonnos 138. täysituntoa varten, 11.–12.2.2020.

²⁰ Erasmus+-ohjelman vuosikertomus 2017 sisältää analyysin Erasmus+-ohjelman liikkuvuussuunnitelmista: Euroopan taso osoittaa, että opiskelijoiden ja henkilöstön liikkuvuus Euroopassa on melko tasapainoista, joskin joissakin maissa on vaihtelua.

Kun otetaan huomioon, että "[k]oulutus ja kulttuuri ovat keskeisessä asemassa, kun rakennetaan osallistavia ja yhtenäisiä yhteiskuntia ja ylläpidetään kilpailukykyä"²¹, sekä eurooppalaisen koulutusalueen luomiseksi viime aikoina toteutetut toimet²², ministereitä pyydetään pohtimaan osaamiskiertoa eurooppalaisen koulutusalueen liikkeellepanevana voimana erityisesti seuraavien kysymysten osalta:

1. Millaista politiikkayhdistelmää tarvitaan, jotta voidaan varmistaa tasapainoinen osaamiskierto eurooppalaisella koulutusalueella, ja miten asiaankuuluvat paikalliset, alueelliset ja kansalliset toimijat saadaan mukaan tämän tavoitteen saavuttamiseen?
2. Mitä jäsenvaltioissa ja Euroopan tasolla voidaan tehdä, jotta tuettaisiin edelleen Eurooppa-yliopistoja koskevan aloitteen vahvaa potentiaalia edistää tasapainoista osaamiskiertoa eurooppalaisella koulutusalueella?
3. Miten EU:n rahastoja, ohjelmia ja rahoitusvälineitä voidaan käyttää sellaisen politiikan kehittämiseen ja toteuttamiseen, joka edistäisi tasapainoista osaamiskiertoa? Onko teillä esimerkkejä maassanne toteutetuista toimenpiteistä?

²¹ Eurooppa-neuvoston päätelmät, 14. joulukuuta 2017. EUCO 19/1/17 REV 1.

²² Komission tiedonanto eurooppalaisen identiteetin vahvistamisesta koulutuksen ja kulttuurin avulla. COM(2017) 673 final. Komission tiedonanto – Nuoriso-, koulutus- ja kulttuuripolitiikan rooli vahvemman Euroopan rakentamisessa. COM(2018) 268 final. Päätelmät eurooppalaista koulutusalueutta koskevan vision toteuttamisesta. EUVL C 195, 7.6.2018. Suositus korkea-asteen ja toisen asteen koulutuksen tutkintojen ja ulkomailla suoritettujen opintojaksojen automaattisen vastavuoroisen tunnustamisen edistämisestä. EUVL C 444, 10.12.2018, s. 1. Suositus kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta kielten opetukseen ja oppimiseen. EUVL C 189, 5.6.2019, s. 15. Päätöslauselma eurooppalaisen koulutusalueen kehittämisestä tulevaisuuteen suuntautuvien koulutusjärjestelmien tukemiseksi. EUVL C 389, 18.11.2019, s. 1