

Bruxelles, 31. siječnja 2020.
(OR. en)

5512/20

EDUC 15

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Priprema rasprave o politikama Vijeća za obrazovanje, mlade, kulturu i sport (obrazovanje) na temu „cirkulacija mozgova – pokretač europskog prostora obrazovanja” 20. veljače 2020. – dokument predsjedništva za raspravu

Nakon savjetovanja s Odborom za obrazovanje predsjedništvo je pripremilo priloženi dokument za raspravu koji se dostavlja kao temelj za raspravu o politikama na sastanku Vijeća za obrazovanje, mlade, kulturu i sport 20. veljače 2020.

Cirkulacija mozgova – pokretač europskog prostora obrazovanja

Dokument predsjedništva za raspravu

Mobilnost u svrhu učenja i mobilnost radne snage, kao i prekogranično kretanje građana, donose mnoge koristi kao što su razvoj općih, transverzalnih, interkulturalnih i jezičnih vještina, veća zapošljivost, bolje razumijevanje vlastitog identiteta, osobni rast i sazrijevanje te razvoj europskog identiteta i vrijednosti. „Mobilnost u svrhu učenja povezana je s budućom mobilnošću, višim primanjima i nižom stopom nezaposlenosti. U korelaciji je i s poboljšanim uzajamnim razumijevanjem, otvorenošću i građanskim vještinama”¹. Nadalje, slobodan protok te širenje znanja i ideja diljem EU-a korisni su za razvoj gospodarstva i društva te za jačanje europske integracije i održavanje europskog duha.

Uravnotežena cirkulacija mozgova tumači se kao „mogućnost da zemlje u razvoju iskoriste vještine, znanja i druge oblike iskustva koje su stekli njihovi migranti i pripadnici dijaspore”². Ono je preduvjet za uravnotežen razvoj i koheziju različitih regija i zemalja EU-a, a time i same Unije.

S druge strane, neravnoteže u protoku mozgova, odnosno jednosmjerna migracija osoba u rasponu od niskokvalificiranih do visokokvalificiranih diljem Europe, mogu prouzročiti znatne gubitke ljudskog kapitala u obliku traćenja intelektualnog potencijala ili odljeva mozgova³. Ti su fenomeni moguća posljedica niza čimbenika, osobito socijalnih i gospodarskih razlika diljem EU-a, te uzrok depopulacije nekih regija ili zemalja i neravnomjerne raspodjele razina vještine diljem Europe. Dugoročno gledano, takve razlike mogu ugroziti koheziju te predstavljaju rizik za dugoročnu održivost europskog projekta⁴.

¹ Pregled obrazovanja i osposobljavanja za 2019. Europska komisija (2019).

² Pojmovnik Europske migracijske mreže. Izvor: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en

³ „Traćenje intelektualnog potencijala” znači nepriznavanje vještina i kvalifikacija koje je migrant stekao izvan EU-a, što ga onemogućuje u tome da u potpunosti iskoristi svoj potencijal. „Odljev mozgova” znači gubitak koji je pretrpjela neka zemlja uslijed emigracije visokokvalificiranih osoba. Pojmovnik Europske migracijske mreže. Izvor: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en

⁴ Odljev mozgova u EU-u: rješavanje problema na svim razinama. Emil Boc, Europski odbor regija, Nacrt mišljenja za 138. plenarno zasjedanje (2020.).

Sve veća potražnja za visokokvalificiranim osobama povezana je sa znatnom stopom iseljavanja iz određenih zemalja i regija. Gospodarski uvjeti, potencijal tržišta rada i percepcija o kvaliteti obrazovnih institucija neki su od čimbenika koji privlače strane talente, uključujući studente, osobe s kvalifikacijom, istraživače i mlade stručnjake. „Ulazna mobilnost studenata⁵ jedan je od najvažnijih kanala kojim se pokreću migracije talenta iz cijelog svijeta. Ima znatne potencijalne koristi za određene zemlje u pogledu raspoloživog ljudskog kapitala.”⁶ Neki sustavi i zemlje privlačniji su od drugih iz niza razloga povezanih sa sveukupnim gospodarskim, socijalnim i životnim uvjetima te uvjetima na tržištu rada⁷. Opći obrazac mobilnosti radne snage u EU-u pokazao je da 98 % mobilnih radnika⁸ živi u zemljama EU-15 i zemljama EFTA-e, a samo 2 % u zemljama EU-13⁹. Noviji podaci pokazuju da se 74 % svih osoba koje su se preselile unutar 28 država članica EU-a nalazi u Njemačkoj, Ujedinjenoj Kraljevini, Italiji, Francuskoj i Španjolskoj. Osim toga, statistički podaci pokazuju da su osobe koje su se nedavno preselile imaju viši stupanj obrazovanja od državljana njihove zemlje domaćina¹⁰.

⁵ Navedeni je fenomen znatno izraženiji u slučaju mobilnosti u svrhu stjecanja kvalifikacije nego u slučaju mobilnosti koja omogućava provođenje razdoblja studija u inozemstvu kao u okviru programa Erasmus+.

⁶ Zbog nedostatka ili nepotpunosti podataka o ulaznoj mobilnosti u svrhu stjecanja kvalifikacije za neke određene države članice, izračun te referentne vrijednosti i dalje daje preniske rezultate. Pregled obrazovanja i osposobljavanja za 2019. Europska komisija (2019).

⁷ Prema OECD-ovim „pokazateljima privlačenja talenata”, ono ovisi o sedam dimenzija: kvaliteta prilika, dohodak i porezi, izgledi za budućnost, obiteljsko okruženje, okruženje za vještine, uključivost i kvaliteta života. Ti pokazatelji obuhvaćaju kapacitete zemlje da privuče i zadrži tri određene kategorije talentiranih migranata: visokokvalificirane radnike (s kvalifikacijom diplomatske ili doktorske razine), studente i strane poduzetnike. OECD. Migration Policy Debates („Rasprave o migracijskoj politici”) (2019.).

⁸ U godišnjim izvješćima Europske komisije o mobilnosti radne snage unutar EU-a „mobilni radnici” definirani su kao aktivni državljani jedne od 28 država članica EU-a koji žive u državi članici ili zemlji EFTA-e koja nije zemlja njihova državljanstva.

⁹ Godišnje izvješće za 2016. o mobilnosti radne snage unutar EU-a. Europska komisija (2017).

¹⁰ Godišnje izvješće za 2017. o mobilnosti radne snage unutar EU-a. Europska komisija (2018).

Osim toga, prema nedavnoj studiji o kretanju kvalificirane radne snage¹¹ takve neravnoteže u protoku mozgova otkrivaju da se ulaganjima u obrazovanje i osposobljavanje u zemljama podrijetla podupire tržište rada i gospodarski razvoj u odredišnim zemljama, dok se istodobno ljudski kapital u zemljama podrijetla može smanjiti ako je preostalo stanovništvo niže kvalificirano od onih koji odlaze¹². Posljedice za zemlje podrijetla uključuju gubitak povrata od javnih ulaganja u obrazovanje, nedostatak radne snage i odljev mozgova¹³.

Međutim, povratna migracija (povratak u zemlju podrijetla) može donijeti pozitivne koristi zemljama podrijetla, a one su povezane s doznakama¹⁴, stvaranjem mreža koje olakšavaju trgovinu, tokovima kapitala i širenjem znanja, prijenosom vještina i znanja¹⁵, ulaganjima i stručnim znanjima migranata koji su se vratili u zemlju podrijetla¹⁶ te novostečenim znanjem osoba koje su se preselile natrag, koje im omogućuje poticanje poduzetništva i inovacija¹⁷. Stoga je iznimno važno da zemlje podrijetla mogu imati koristi od porasta vještina (stečenog u inozemstvu) nakon povratka osoba koje su se bile preselile. Taj se proces može poduprijeti priznavanjem kvalifikacija i vrednovanjem vještina.

Kako bi se poduprlo pozitivne učinke cirkulacije mozgova, odgovornost je oblikovatelja politika da izrađuju mjere i politike kojima se podupiru uravnoteženi migracijski tokovi kojima se doprinosi općenitom razvoju gospodarstva i društva, unapređuje socijalna dimenzija obrazovanja te potiče europska integracija i kohezija. Razvoj tih politika treba se temeljiti na pouzdanim podacima, i to razvijanjem sveobuhvatnih sustava praćenja za osobe sa završenim tercijarnim obrazovanjem i osobe sa završenim strukovnim obrazovanjem na nacionalnoj razini te unapređivanjem dostupnosti usporedivih podataka iz EU-a kako bi se omogućile dublje komparativne analize ishoda osoba s kvalifikacijom. Osim toga, ključno je da se uspješne politike uključe u širu raspravu i razumijevanje troškova i koristi koje donosi slobodno kretanje¹⁸.

¹¹ Studija provedena u kontekstu Novog programa vještina za Europu. Europska komisija. Izvor: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223>.

¹² Studija o kretanju kvalificirane radne snage. Europska komisija. ICF (2018.).

¹³ Hasselbalch, Jacob. The European Politics of Brain Drain: A Fast or Slow-Burning Crisis? („Europska politika odljeva mozgova: brza ili tinjajuća kriza?") Centar za proučavanje globalizacije i regionalizacije (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 („Preispitivanje doznaka i odljeva mozgova: mikropodaci pokazuju da obrazovaniji migranti doznačuju više") (2009.).

¹⁵ Komunikacija Europske komisije o migracijama i razvoju (2005.).

¹⁶ Gibson, McKenzie: Eight Questions about Brain Drain („Osam pitanja o odljevu mozgova"). Svjetska banka (2011.).

¹⁷ Studija o kretanju kvalificirane radne snage, Europska komisija. ICF (2018.).

¹⁸ Studija o kretanju kvalificirane radne snage. Europska komisija. ICF (2018.).

U tom smislu, povećanim strateškim ulaganjima u obrazovanje, istraživanje i inovacije te stvaranjem odgovarajućih instrumenata i dodjelom sredstava u okviru europskih i nacionalnih fondova i programa može se povećati kvaliteta i privlačnost obrazovanja i stvoriti povoljne uvjete za istraživanje, a slijedom toga i privući i zadržati više talenta. Konkretno, strukturni i kohezijski fond ključni su alati usmjereni na smanjivanje regionalnih razlika u dohotku, bogatstvu i mogućnostima. Štoviše, „dva ključna cilja programa Europa 2020., povećanje postotka zaposlenih osoba i poboljšanje socijalne uključenosti, izravno su relevantna za uspostavu povoljnih uvjeta koji će smanjiti stopu odljeva mozgova”¹⁹.

Važno je da se pri razvoju i poticanju europskog prostora obrazovanja uzmu u obzir pitanja uravnoteženja prekogranične mobilnosti i protoka mozgova diljem EU-a stvaranjem mjera koje će doprinijeti ujednačenijem razvoju sustava obrazovanja i istraživanja, gospodarstava i društava, kao i mjera koje će spriječiti traćenje intelektualnog potencijala. Cilj programa Erasmus+ i njegova programa sljednika jest poticanje cirkulacije mozgova i uravnotežene mobilnosti²⁰. Osim toga, njegova vodeća Inicijativa Europska sveučilišta svojom će širokom zemljopisnom uravnoteženošću doprinijeti uravnoteženijoj (fizičkoj, virtualnoj ili kombiniranoj) mobilnosti te može poslužiti kao model za strukturnu, sustavnu i održivu preobrazbu institucija visokog obrazovanja u sveučilišta budućnosti.

¹⁹ Odljev mozgova u EU-u: rješavanje problema na svim razinama. Emil Boc, Europski odbor regija, Nacrt mišljenja za 138. plenarno zasjedanje, 11. i 12. veljače 2020.

²⁰ Godišnje izvješće programa Erasmus + za 2017. sadržava analizu trendova mobilnosti programa Erasmus + na europskoj razini te pokazuje da je mobilnost studenata i osoblja u Europi prilično uravnotežena, iako u nekim zemljama postoje razlike.

Prepoznajući da su obrazovanje i kultura „ključni za izgradnju uključivih i povezanih društava te održavanje naše konkurentnosti”²¹ te uzimajući u obzir nedavno poduzete korake prema stvaranju europskog prostora obrazovanja²², ministre i ministrice poziva se na razmatranje teme cirkulacije mozgova kao pokretača europskog prostora obrazovanja, osobito u odnosu na pitanja u nastavku.

1. Koja je kombinacija politika potrebna kako bi se osiguralo uravnoteženo kretanje mozgova u europskom prostoru obrazovanja te kako se može mobilizirati relevantne aktere na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini u svrhu ostvarivanja tog cilja?
2. Što se može učiniti na nacionalnoj i europskoj razini kako bi se dodatno poduprlo snažan potencijal Inicijative Europska sveučilišta za pružanje doprinosa uravnoteženom kruženju mozgova u europskom prostoru obrazovanja?
3. Na koji se način mogu upotrijebiti europski fondovi, programi i instrumenti financiranja za razvoj i provedbu politika kojima bi došlo do unapređenja uravnotežene cirkulacije mozgova? Možete li navesti primjere mjera koje provodite na nacionalnoj razini?

²¹ Zaključci Europskog vijeća od 14. prosinca 2017. EUCO 19/1/17 REV 1.

²² Komunikacija Komisije: Obrazovanjem i kulturom jačati europski identitet. COM(2017) 673 final. Komunikacija o izgradnji snažnije Europe: uloga politika u području mladih, obrazovanja i kulture. COM(2018) 268 final. Zaključci o napretku prema viziji europskog prostora obrazovanja. SL C 195, 7.6.2018. Preporuka o promicanju automatskog uzajamnog priznavanja kvalifikacija visokog obrazovanja i srednjoškolskog obrazovanja i osposobljavanja te ishoda razdoblja učenja u inozemstvu. SL C 444/1, 10.12.2018. Preporuka o sveobuhvatnom pristupu poučavanju i učenju jezika. SL C 189/15, 5.6.2019. Rezolucija o daljnjem razvoju europskog prostora obrazovanja u cilju podupiranja sustava obrazovanja i osposobljavanja okrenutih budućnosti. SL C 389/1, 18.11.2019.