

Bruksela, 31 stycznia 2020 r.
(OR. en)

5512/20

EDUC 15

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Przygotowanie debaty orientacyjnej, która zostanie przeprowadzona przez Radę ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu (edukacja) 20 lutego 2020 r.: „Cyrkulacja mózgów – siła napędowa europejskiego obszaru edukacji” – Dokument do dyskusji sporządzony przez prezydencję

Po konsultacjach na forum Komitetu ds. Edukacji prezydencja sporządziła załączony dokument, który będzie podstawą debaty orientacyjnej mającej się odbyć na posiedzeniu Rady ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu w dniu 20 lutego 2020 r.

Cyrkulacja mózgów – siła napędowa europejskiego obszaru edukacji***Dokument do dyskusji sporządzony przez prezydencję***

Mobilność edukacyjna i mobilność pracowników, a także transnarodowy przepływ obywateli przynoszą wiele korzyści, takich jak rozwój umiejętności ogólnych, przekrojowych, międzykulturowych i językowych, większe szanse na zatrudnienie, lepsze zrozumienie własnej tożsamości, rozwój osobisty i dojrzałość oraz kształtowanie tożsamości europejskiej i europejskich wartości. „Dostrzega się związek między mobilnością edukacyjną a przyszłą mobilnością oraz wyższymi zarobkami i niższym bezrobociem w przyszłości. Jest ona również skorelowana z lepszym wzajemnym zrozumieniem, większą otwartością i lepszymi umiejętnościami obywatelskimi”¹. Ponadto swobodna cyrkulacja wiedzy i idei oraz ich rozpowszechnianie w całej UE są korzystne dla rozwoju gospodarki i społeczeństwa, a także dla wzmacniania integracji europejskiej i podtrzymywania europejskiego ducha.

Zrównoważona cyrkulacja mózgów rozumiana jest jako „możliwość wykorzystania przez kraje rozwijające się umiejętności, know-how i innych form doświadczenia, zdobytych przez ich migrantów i członków ich diaspory”². Jest to warunek wstępny zrównoważonego rozwoju i spójności różnych regionów i krajów UE, a przez to też samej Unii.

Z drugiej strony nierównowaga w przepływie mózgów, jednokierunkowa migracja osób posiadających kwalifikacje – od niskich po wysokie – w całej Europie, może powodować ogromne straty kapitału ludzkiego poprzez marnotrawstwo mózgów lub drenaż mózgów³. Zjawiska te mogą wystąpić na skutek szeregu czynników, w szczególności w wyniku różnic społecznych i gospodarczych w obrębie UE, oraz mogą być przyczyną wyludnienia w niektórych regionach lub państwach i nierównej kombinacji poziomów umiejętności w Europie. W dalszej perspektywie takie różnice mogą zaszkodzić spójności i stanowić zagrożenie dla długoterminowej stabilności projektu europejskiego⁴.

¹ Monitor Kształcenia i Szkolenia 2019. Komisja Europejska (2019).

² Glosariusz Europejskiej Sieci Migracyjnej. Źródło: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en.

³ „Marnotrawstwo mózgów” to nieuznawanie umiejętności i kwalifikacji zdobytych przez migranta poza UE, co uniemożliwia mu pełne wykorzystanie swojego potencjału. „Drenaż mózgów” to strata poniesiona przez kraj w wyniku emigracji wysoko wykwalifikowanych osób. Glosariusz Europejskiej Sieci Migracyjnej. Źródło: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en.

⁴ Drenaż mózgów w UE: sprostanie wyzwaniu na wszystkich szczeblach, Emil Boc, Europejski Komitet Regionów, projekt opinii na 138. sesję plenarną (2020).

Z rosnącą rywalizacją o wysoko wykwalifikowanych pracowników wiąże się znaczne tempo emigracji z niektórych krajów lub regionów do innych. Warunki ekonomiczne, potencjał rynku pracy i wyobrażenia na temat jakości instytucji edukacyjnych należą do czynników przyciągających zagraniczne talenty, w tym studentów, absolwentów, badaczy i młodych specjalistów. „Mobilność przyjazdowa studentów⁵ jest jednym z najważniejszych kanałów przyciągania talentów z całego świata. Ma potencjalnie znaczne korzyści dla krajów docelowych z punktu widzenia dostępnych zasobów kapitału ludzkiego”.⁶ Niektóre systemy i niektóre państwa są bardziej atrakcyjne niż inne, co wynika z wielu przyczyn, które wiążą się ogólnie z sytuacją gospodarczą i sytuacją na rynku pracy oraz z warunkami społecznymi i życiowymi.⁷ Ogólny schemat mobilności pracowników w UE pokazuje, że 98 % pracowników mobilnych⁸ mieszka w państwach UE-15 i w państwach EFTA, a tylko 2 % w państwach UE-13⁹. Według najnowszych danych 74 % wszystkich osób przemieszczających się w UE-28 jest przyjmowanych przez Niemcy, Zjednoczone Królestwo, Włochy, Francję i Hiszpanię. Statystyki pokazują też, że osoby przemieszczające się w ostatnich latach są lepiej wykształcone niż obywatele kraju przyjmującego¹⁰.

⁵ Zjawisko to jest znacznie bardziej widoczne w przypadku mobilności w celu uzyskania dyplomu niż w przypadku mobilności w celu uzyskania punktów zaliczeniowych, na przykład w ramach programu Erasmus +.

⁶ Ze względu na brak lub niekompletność danych dotyczących mobilności przyjazdowej w celu uzyskania dyplomu w odniesieniu do niektórych docelowych państw członkowskich wskaźnik ten pozostaje niedoszacowany. Monitor Kształcenia i Szkolenia 2019. Komisja Europejska (2019).

⁷ Według OECD *wskaźniki atrakcyjności dla talentów* (ang. *Indicators of Talent Attractiveness*) obejmują ocenę siedmiu aspektów: jakość możliwości; dochody i podatki; perspektywy na przyszłość; warunki dla rodziny; środowisko dla umiejętności; inkluzywność; jakość życia. Wskaźnik ten służy zobrazowaniu zdolności danego kraju do przyciągnięcia i zatrzymania trzech określonych kategorii utalentowanych migrantów: pracowników o wysokich kwalifikacjach (ze stopniem magistra i doktora), studentów i przedsiębiorców zagranicznych.

OECD.

Debaty dotyczące polityki migracyjnej (2019).

⁸ W sprawozdaniach rocznych Komisji Europejskiej na temat mobilności pracowników w UE pracownikami mobilnymi określa się aktywnych zawodowo obywateli EU-28, którzy mieszkają w państwie członkowskim lub w państwie EFTA innym niż ich kraj obywatelstwa.

⁹ Sprawozdanie roczne za 2016 r. na temat mobilności pracowników w UE. Komisja Europejska (2017).

¹⁰ Sprawozdanie roczne za 2017 r. na temat mobilności pracowników w UE. Komisja Europejska (2018).

Ponadto według niedawnego badania dotyczącego przepływu wykwalifikowanej siły roboczej¹¹ taka nierównowaga w przepływie mózgów pokazuje, że inwestycje krajów wysyłających w kształcenie i szkolenie wspierają rynek pracy i rozwój gospodarczy w krajach docelowych, a jednocześnie kapitał ludzki w krajach wysyłających może maleć, jeżeli reszta ludności ma niższy poziom umiejętności w porównaniu z osobami, które opuszczają kraj¹². W krajach wysyłających skutkuje to m.in. utratą korzyści płynących z inwestycji publicznych w edukację, niedoborami siły roboczej i drenażem mózgów¹³.

Niemniej migracja powrotna (powrót do kraju pochodzenia) może przynieść zyski krajom wysyłającym, wiążące się z przekazami pieniężnymi¹⁴, tworzeniem sieci ułatwiających handel, przepływem kapitału oraz rozpowszechnianiem wiedzy, transferowaniem przez migrantów umiejętności i know-how¹⁵, inwestycji i wiedzy fachowej z powrotem do kraju wysyłającego¹⁶, a także z nowo zdobytą przez osoby powracające wiedzą pozwalającą im wspierać przedsiębiorczość i innowacyjność¹⁷. Ważne jest zatem, by zwiększone nabywanie umiejętności (uzyskanych za granicą) mogło przynosić korzyści krajom wysyłającym, w momencie gdy osoby przemieszczające się wracają do kraju. Wsparciem mogą tu służyć uznawanie kwalifikacji i walidacja umiejętności.

Decydenci – aby wspierać pozytywne skutki cyrkulacji mózgów – mają za zadanie tworzyć środki i polityki wspierające zrównoważone przepływy migracyjne, które przyczyniają się do rozwoju gospodarki i ogólnie społeczeństwa, wzmacniają społeczny wymiar edukacji oraz wspierają integrację i spójność europejską. Te kroki polityczne muszą opierać się na solidnych podstawach faktograficznych, na opracowaniu kompleksowych systemów śledzenia losów osób z wykształceniem wyższym oraz absolwentów kształcenia i szkolenia zawodowego na szczeblu krajowym oraz na zwiększaniu dostępności porównywalnych danych UE pozwalających dokonywać dogłębszej analizy porównawczej losów absolwentów. Ponadto ważne jest, aby skuteczne polityki przyczyniły się do szerszego omówienia i zrozumienia kosztów i korzyści wynikających ze swobodnego przemieszczania się¹⁸.

¹¹ Badanie przeprowadzone w kontekście Nowego europejskiego programu na rzecz umiejętności. Komisja Europejska. Źródło: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223>.

¹² Badanie na temat przepływu wykwalifikowanej siły roboczej. Komisja Europejska. ICF (2018).

¹³ Hasselbalch, Jacob. Europejska polityka drenażu mózgów: A Fast or Slow-Burning Crisis? (Europejska polityka drenażu mózgów: szybki czy stopniowo narastający kryzys?) Centrum Badań nad Globalizacją i Regionalizacją (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* (Przekazy pieniężne a drenaż mózów – ponowna analiza: mikrodane pokazują, że przekazy lepiej wykształconych migrantów są większe) (2009).

¹⁵ Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący związku pomiędzy migracją i rozwojem (2005).

¹⁶ Gibson, McKenzie: *Eight Questions about Brain Drain* (Osiem pytań na temat drenażu mózgów). Bank Światowy (2011).

¹⁷ Badanie na temat przepływu wykwalifikowanej siły roboczej. Komisja Europejska. ICF (2018).

¹⁸ Badanie na temat przepływu wykwalifikowanej siły roboczej. Komisja Europejska. ICF (2018).

W tym sensie zwiększone inwestycje strategiczne w edukację, badania i innowacje, a także tworzenie odpowiednich instrumentów i przydziałów zasobów w ramach europejskich i krajowych funduszy i programów mogą podnieść jakość i atrakcyjność edukacji, stworzyć sprzyjające warunki dla badań naukowych i w konsekwencji przyciągnąć i zatrzymać więcej talentów. W szczególności fundusze strukturalne i Fundusz Spójności to zasadnicze narzędzia mające na celu zmniejszenie różnic między regionami w dochodach, zamożności i możliwościach. Ponadto „dwa z kluczowych celów strategii „Europa 2020”, czyli zwiększenie odsetka zatrudnionych i poprawa włączenia społecznego, mają bezpośrednie znaczenie dla stworzenia korzystnych warunków, które zmniejszą drenaż mózgów”¹⁹.

Istotne jest, aby kwestie związane z zapewnianiem zrównoważonego charakteru mobilności transnarodowej i przepływu mózgów w całej UE poprzez tworzenie środków, które przyczynią się do jeszcze bardziej wyrównanego rozwoju systemów edukacji i badań, gospodarek i społeczeństw, jak również środków, które zapobiegą marnotrawstwu mózgów, były uwzględniane przy rozwijaniu i wzmacnianiu europejskiego obszaru edukacji. Program Erasmus+ i jego następca mają pobudzić cyrkulację mózgów i zrównoważoną mobilność²⁰. Ponadto jego sztandarowa inicjatywa, czyli „Europejskie Uniwersytety”, z jej szeroką równowagą geograficzną, przyczyni się do bardziej zrównoważonej mobilności (fizycznej, mieszanej lub wirtualnej) i może posłużyć za wzór dla strukturalnej, systemowej i trwałej transformacji instytucji szkolnictwa wyższego w szkoły wyższe przyszłości.

¹⁹ Drenaż mózgów w UE: sprostanie wyzwaniu na wszystkich szczeblach, Emil Boc, Europejski Komitet Regionów, projekt opinii na 138. sesję plenarną, 11–12 lutego 2020 r.

²⁰ Sprawozdanie roczne Erasmus+ za rok 2017 zawiera analizę tendencji w zakresie mobilności w ramach programu Erasmus+ na szczeblu europejskim i pokazuje, że mobilność studentów i pracowników w Europie jest dosyć zrównoważona, choć w niektórych krajach występują różnice.

Ministrowie proszeni są – przy uznaniu edukacji i kultury za klucz „do budowania inkluzywnych, spójnych społeczeństw i do utrzymania naszej konkurencyjności”²¹ i mając na względzie ostatnio podjęte kroki na rzecz utworzenia europejskiego obszaru edukacji²² – o przeanalizowanie kwestii cyrkulacji mózgów jako siły napędowej europejskiego obszaru edukacji oraz o uwzględnienie przy tym następujących pytań:

1. Jaka kombinacja polityk jest niezbędna do zapewnienia zrównoważonej cyrkulacji mózgów w europejskim obszarze edukacji i w jaki sposób można zmobilizować odpowiednie podmioty na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym, aby osiągnąć ten cel?
2. Co można zrobić na szczeblu krajowym i europejskim w celu większego wsparcia inicjatywy „Europejskie Uniwersytety”, która ma duży potencjał, by przyczynić się do zrównoważonej cyrkulacji mózgów w europejskim obszarze edukacji?
3. W jaki sposób można wykorzystać europejskie fundusze, programy i instrumenty finansowania w celu opracowania i wdrożenia polityk, które w konsekwencji sprzyjałyby bardziej zrównoważonej cyrkulacji mózgów? Czy istnieją jakieś krajowe przykłady środków, które Państwo stosują?

²¹ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 14 grudnia 2017 r. (EUCO 19/1/17 REV 1).

²² Komunikat Komisji pt. „Wzmocnienie tożsamości europejskiej dzięki edukacji i kulturze” (COM(2017) 673 final). Komunikat pt. „Budowa silniejszej Europy: rola polityki dotyczącej młodzieży, edukacji i kultury” (COM(2018) 268 final). Konkluzje Rady pt. „Kroki ku urzeczywistnieniu wizji europejskiego obszaru edukacji” (Dz.U. C 195 z 7.6.2018). Zalecenie o propagowaniu automatycznego wzajemnego uznawania kwalifikacji uzyskanych w ramach kształcenia i szkolenia na poziomie wyższym i średnim II stopnia oraz efektów uczenia się osiągniętych podczas nauki za granicą (Dz.U. C 444 z 10.12.2018, s. 1). Zalecenie o kompleksowym podejściu do nauczania i uczenia się języków (Dz.U. C 189 z 5.6.2019, s. 15). Rezolucja w sprawie dalszego rozwijania europejskiego obszaru edukacji w celu wsparcia zorientowanych na przyszłość systemów kształcenia i szkolenia (Dz.U. C 389 z 18.11.2019, s. 1).