

Bruselj, 31. januar 2020  
(OR. en)

5512/20

EDUC 15

**DOPIS**

---

|              |                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pošiljatelj: | generalni sekretariat Sveta                                                                                                                                                                                                               |
| Prejemnik:   | Odbor stalnih predstavnikov/Svet                                                                                                                                                                                                          |
| Zadeva:      | Priprava orientacijske razprave v Svetu za izobraževanje, mladino, kulturo in šport (izobraževanje) 20. februarja 2020 na temo Kroženje možganov – gonilna sila evropskega izobraževalnega prostora<br>– dokument predsedstva za razpravo |

---

Predsedstvo je po posvetovanju z Odborom za izobraževanje pripravilo priloženi dokument, ki ga zdaj pošilja kot podlago za orientacijsko razpravo na seji Sveta za izobraževanje, mladino, kulturo in šport 20. februarja 2020.

**Kroženje možganov – gonilna sila evropskega izobraževalnega prostora**

***Dokument predsedstva za razpravo***

Učna mobilnost in mobilnost delovne sile ter čeznacionalno gibanje državljanov imajo številne koristi, kot so razvoj splošnih, prečnih, medkulturnih in jezikovnih znanj in spretnosti, zanesljivejša zaposljivost, boljše razumevanje lastne identitete, osebna rast in zrelost ter razvoj evropske identitete in vrednot. V skladu s pregledom izobraževanja in usposabljanja za leto 2019 je učna mobilnost povezana z bodočo mobilnostjo, višjim zaslužkom in nižjo brezposelnostjo; prav tako je povezana z boljšim medsebojnim razumevanjem, odprtostjo ter državljanskimi znanji in spretnostmi<sup>1</sup>. Poleg tega sta prosti pretok in širjenje znanja in idej po vsej EU koristna za razvoj gospodarstva in družbe, pa tudi za krepitev evropskega povezovanja in ohranjanje živosti evropskega duha.

Uravnoteženo kroženje možganov pomeni *možnost držav, ki se razvijajo, opreti se na znanja in spretnosti, strokovno znanje in druge oblike izkušenj, ki jih pridobijo njihovi migranti in pripadniki njihove diaspore*<sup>2</sup>. Je predpogoj za uravnotežen razvoj in kohezijo različnih regij in držav EU, torej tudi same Unije.

Z druge strani pa neravnotežja pri pretoku možganov, enosmerne migracije ljudi z najrazličnejšimi stopnjami znanj in spretnosti v Evropi lahko povzročijo velike izgube človeškega kapitala v obliki tratenja možganov ali bega možganov<sup>3</sup>. Ti pojavi so lahko posledica številnih dejavnikov, zlasti socialnih in ekonomskih razlik v EU, in botrujejo odseljevanju iz nekaterih regij ali držav ter neenakomerni porazdelitvi stopnje znanj in spretnosti po Evropi. Dolgoročno so lahko te razlike grožnja koheziji in tveganje za dolgoročno vzdržnost evropskega projekta<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Education and Training Monitor 2019*. European Commission (2019)

<sup>2</sup> *European Migration Network Glossary* (glosar Evropske migracijske mreže). Vir: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/glossary\\_search/brain-circulation\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en).

<sup>3</sup> *Tratenje možganov* pomeni nepriznavanje znanj in spretnosti ter kvalifikacij, ki jih pridobi migrant zunaj EU, kar mu preprečuje, da bi v celoti uporabljal svoj potencial. *Beg možganov* je izguba, ki jo utrpí država zaradi izseljevanja visoko usposobljenih posameznikov. Glosar Evropske migracijske mreže. Vir: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/glossary\\_search/brain-circulation\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en).

<sup>4</sup> *Beg možganov v Evropski uniji: soočanje s tem izzivom na vseh ravneh*, Emil Boc, Evropski odbor regij, Osnutek mnenja za 138. plenarno zasedanje (2020).

Čedalje večja konkurenca za visoko usposobljene ljudi je povezana z znatno stopnjo preseljevanja iz nekaterih držav ali regij v druge. Med dejavniki, ki privabljajo tujo nadarjenost, vključno s študenti, diplomanti, raziskovalci in mladimi strokovnjaki, so gospodarski pogoji, potencial trga dela in vtis o kakovosti izobraževalnih ustanov. „Vstopna študentska mobilnost<sup>5</sup> je v svetovnem merilu eden od najpomembnejših kanalov za migracije nadarjenosti. Za namembne države ima z vidika razpoložljivega fonda človeškega kapitala znatne potencialne koristi.“<sup>6</sup> Nekateri sistemi in nekatere države so iz različnih razlogov, povezanih s splošnimi gospodarskimi razmerami, razmerami na trgu delovne sile ter socialnimi in življenjskimi razmerami, bolj privlačni kot drugi<sup>7</sup>. Splošni vzorec mobilnosti delovne sile v EU kaže, da živi 98 % mobilnih delavcev<sup>8</sup> v državah EU-15 in Efte, le 2 % pa v državah EU-13<sup>9</sup>. Novejši podatki kažejo, da 74 % vseh tistih iz EU-28, ki so se preselili, gostijo Nemčija, Združeno kraljestvo, Italija, Francija in Španija. Poleg tega statistični podatki razkrivajo, da so tisti, ki so se preselili pred kratkim, višje izobraženi kot državljani države gostiteljice<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Ta pojav je veliko bolj izrazit pri mobilnosti z diplomom kot pri mobilnosti kreditnih točk, na primer v okviru programa Erasmus+.

<sup>6</sup> Zaradi izostanka ali nepopolnosti podatkov o vstopni mobilnosti z diplomom za nekatere namembne države članice so izračuni za to merilo še vedno prenizki. *Education and Training Monitor 2019*. Evropska komisija (2019).

<sup>7</sup> Po publikaciji OECD *Indicators of Talent Attractiveness* ustrezajo kazalci privlačnosti za nadarjenost sedmim razsežnostim, ki so: kakovost priložnosti; prihodki in davki; obeti za prihodnost; družinsko okolje; razmere v smislu znanj in spretnosti; vključujočnost ter kakovost življenja. Ti kazalci odražajo zmožnost države, da privabi in ohrani tri posebne kategorije nadarjenih migrantov: visoko usposobljene delavce (tisti, ki imajo magisterij in doktorat), univerzitetne študente in tuje podjetnike. OECD. *Migration Policy Debates* (razprave o migracijski politiki) (2019).

<sup>8</sup> V letnih poročilih Evropske komisije o mobilnosti delovne sile znotraj EU so *mobilni delavci* opredeljeni kot aktivni državljani EU-28, ki prebivajo v državi članici ali državi Efte, ki ni država njihovega državljanstva.

<sup>9</sup> Letno poročilo o mobilnosti delovne sile znotraj EU za leto 2016. Evropska komisija (2017).

<sup>10</sup> Letno poročilo o mobilnosti delovne sile znotraj EU za leto 2017. Evropska komisija (2018).

Poleg tega po nedavni študiji o gibanju kvalificirane delovne sile takšen neuravnotežen tok možganov razkriva<sup>11</sup>, da naložbe v izobraževanje in usposabljanje v državah pošiljateljicah podpirajo trg dela in gospodarski razvoj v namembnih državah, hkrati pa se lahko v državah pošiljateljicah človeški kapital krči, če je sestava znanj in spretnosti med preostalim prebivalstvom nižja kot med odhajajočimi<sup>12</sup>. Med posledicami tega za države pošiljateljice je izguba donosov na javne naložbe v izobraževanje, pomanjkanje delovne sile in beg možganov<sup>13</sup>.

Vendar imajo povratne migracije (vrnitev v izvirno državo) za države pošiljateljice tudi prednosti, namreč nakazila<sup>14</sup>, oblikovanje mrež, ki olajšujejo trgovino, pretok kapitala in širjenje znanja, prenos spretnosti ter znanja in izkušenj<sup>15</sup>, naložbe in strokovno znanje, ki jih migranti usmerjajo nazaj v državo pošiljateljico<sup>16</sup>, ter na novo pridobljeno znanje tistih, ki se selijo nazaj in ki jim to znanje omogoča razvijati podjetništvo in inovacije<sup>17</sup>. Zato je bistvenega pomena, da dodatno usvojene spretnosti (v tujini) uspe koristiti državam pošiljateljicam, ko se tisti, ki so se preselili, vrnejo. Ta proces se lahko podpre s priznavanjem kvalifikacij in potrjevanjem spretnosti.

Oblikovalci politik morajo v prid pozitivnim učinkom kroženja možganov oblikovati takšne ukrepe in politike, ki bodo podpirali uravnotežene migracijske tokove, prispevali k razvoju gospodarstva in družbe na splošno, krepili socialno razsežnost izobraževanja ter spodbujali evropsko povezovanje in kohezijo. Takšne premike na področju zadevne politike je treba opreti na trdne dokaze, to pa tako, da se na nacionalni ravni razvijejo celoviti sistemi sledenja za diplomante s terciarno izobrazbo in diplomante s poklicno izobrazbo, ter se zagotovijo primerljivi podatki EU, ki bo dopuščali bolj poglobljene primerjalne analize o nadaljnji poti diplomantov. Poleg tega je bistveno, da se v širši razpravi in pri tehtanju stroškov in koristi prostega gibanja upoštevajo uspešne politike<sup>18</sup>.

---

<sup>11</sup> Študija, izvedena v okviru *Programa za nova znanja in spretnosti za Evropo*. Evropska komisija. Vir: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223>.

<sup>12</sup> *Study on the movement of skilled labour*. Evropska komisija. ICF (2018).

<sup>13</sup> Hasselbalch, Jacob. *The European Politics of Brain Drain: A Fast or Slow-Burning Crisis?* Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (2017).

<sup>14</sup> Albert Bollard, David McKenzie, Melanie Morten, Hillel Rapoport. *Remittances and the Brain Drain Revisited: The Microdata Show That More Educated Migrants Remit More* (2009).

<sup>15</sup> Sporočilo Evropske komisije o migracijah in razvoju (2005).

<sup>16</sup> Gibson, McKenzie: *Eight Questions about Brain Drain*. The World Bank (2011).

<sup>17</sup> *Study on the movement of skilled labour* (študija o gibanju kvalificirane delovne sile). Evropska komisija. ICF (2018).

<sup>18</sup> *Study on the movement of skilled labour* (študija o gibanju kvalificirane delovne sile). Evropska komisija. ICF (2018).

V tem smislu lahko bi lahko s povečanimi strateškimi naložbami v izobraževanje, raziskave in inovacije ter oblikovanjem ustreznih instrumentov in dodeljevanjem sredstev v okviru evropskih in nacionalnih skladov in programov povečali kakovost in privlačnost izobraževanja, ustvarili ugodne pogoje za raziskave ter posledično pritegnili in obdržali več nadarjenosti. Zlasti strukturna sklada in Kohezijski sklad so ključni instrumenti, usmerjeni v zmanjševanje razlik med regijami z vidika dohodka, bogastva in možnosti. Poleg tega sta „[d]va ključna cilja strategije Evropa 2020, to je povečati delež zaposlenih in izboljšati socialno vključenost, [...] neposredno povezana z ustvarjanjem ugodnih razmer, ki bodo omejile beg možganov“<sup>19</sup>.

Pomembno je, da se pri razvijanju in spodbujanju evropskega izobraževalnega prostora upoštevajo vprašanja, povezana z doseganjem uravnotežene čeznacionalne mobilnosti in pretoka možganov po EU na podlagi oblikovanja ukrepov, ki bodo prispevali k enakomernejšemu razvoju sistemov izobraževanja in raziskovanja, gospodarstev in družb, pa tudi ukrepov za preprečevanje tratenja možganov. Program Erasmus+ in njegov naslednik sta namenjena poživljanju kroženja možganov in uravnotežene mobilnosti<sup>20</sup>. Poleg tega bo njegova vodilna pobuda „Evropske univerze“ s svojo široko geografsko uravnoteženostjo prispevala k bolj uravnoteženi mobilnosti (bodisi fizični, mešani ali virtualni) ter bi lahko služila kot zgled za strukturno, sistemsko in trajnostno preoblikovanje visokošolskih institucij v univerze prihodnosti.

---

<sup>19</sup> Beg možganov v Evropski uniji: soočanje s tem izzivom na vseh ravneh, Emil Boc, Evropski odbor regij, Osnutek mnenja za 138. plenarno zasedanje, 11. in 12. februar 2020.

<sup>20</sup> Letno poročilo o programu Erasmus+ za leto 2017 vsebuje analizo mobilnostnih trendov v kontekstu Erasmus+ na evropski ravni, ki razkriva, da je mobilnost študentov in osebja v Evropi precej uravnotežena, čeprav z odstopanji v nekaterih državah.

Ob priznanju dejstva, da imata izobraževanje in kultura „ključno vlogo pri oblikovanju vključujoče in kohezivne družbe ter pri ohranjanju naše konkurenčnosti“<sup>21</sup>, in ob upoštevanju nedavno sprejetih ukrepov za vzpostavitev evropskega izobraževalnega prostora<sup>22</sup>, naj se ministri in ministrice posvetijo temi kroženja možganov kot gonilne sile za evropski izobraževalni prostor, zlasti v zvezi z vprašanji, navedenimi v nadaljevanju.

1. Kakšna kombinacija politik je potrebna, da bi v evropskem izobraževalnem prostoru zagotovili uravnoteženo kroženje možganov, in kako bi bilo mogoče za doseganje tega cilja aktivirati relevantne akterje na lokalni, regionalni in nacionalni ravni?
2. Kaj je mogoče storiti na nacionalni in evropski ravni, da bi dodatno podprli velik potencial, ki ga ima pobuda o evropskih univerzah kot prispevek k uravnoteženemu kroženju možganov v evropskem izobraževalnem prostoru?
3. Kako bi za oblikovanje in izvajanje politik, ki bi prispevale k uravnoteženosti kroženja možganov, lahko uporabili evropska sredstva, programe in instrumente financiranja? Ali lahko ponudite kak primer nacionalnih ukrepov, ki jih izvajate?

---

<sup>21</sup> Sklepi Evropskega sveta z dne 14. decembra 2017. EUCO 19/1/17 REV 1.

<sup>22</sup> Sporočilo o krepitvi evropske identitete s pomočjo izobraževanja in kulture. COM(2017) 673 final. Sporočilo Komisije „Za močnejšo Evropo: vloga mladinskih, izobraževalnih in kulturnih politik“. COM(2018) 268 final. Sklepi o prizadevanjih za uresničitev vizije evropskega izobraževalnega prostora. UL C 195, 7.6.2018. Priporočilo Sveta z dne 26. novembra 2018 o spodbujanju avtomatičnega vzajemnega priznavanja visokošolskih diplom in spričeval višjega sekundarnega izobraževanja ter izidov iz učnih obdobj v tujini. UL C 444/1, 10.12.2018. Priporočilo o celostnem pristopu k poučevanju in učenju jezikov. UL C 189/15, 5.6.2019. Resolucija o nadaljnjem razvijanju evropskega izobraževalnega prostora za podporo v prihodnost usmerjenih sistemov izobraževanja in usposabljanja. UL C 389/1, 18.11.2019.