



Bryssel den 31 januari 2020
(OR. en)

5512/20

EDUC 15

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Ärende:	Förberedelser inför riktlinjedebatten i rådet (utbildning, ungdom, kultur och idrott) den 20 februari 2020 om kompetenscirkulation – en drivkraft för det europeiska området för utbildning – Diskussionsunderlag från ordförandeskapet

Efter samråd med utbildningskommittén har ordförandeskapet utarbetat det bifogade diskussionsunderlaget som läggs fram som utgångspunkt för riktlinjedebatten vid rådets möte (utbildning, ungdom, kultur och idrott) den 20 februari 2020.

Kompetenscirkulation – en drivkraft för det europeiska området för utbildning***Diskussionsunderlag från ordförandeskapet***

Rörlighet i utbildningssyfte och för arbetskraften liksom gränsöverskridande rörlighet för medborgarna ger många fördelar, till exempel utveckling av allmänna, generella och interkulturella färdigheter samt språkkunskaper, ökad anställbarhet, bättre förståelse av den egna identiteten, personlig utveckling och mognad samt utveckling av en europeisk identitet och europeiska värden. Rörlighet i utbildningssyfte hänger samman med framtida rörlighet, högre inkomst och lägre arbetslöshet. Den hänger även samman med en förbättrad ömsesidig förståelse, större öppenhet och förbättrade medborgerliga färdigheter¹. Vidare främjar ett fritt omlopp och en fri spridning av kunskaper och idéer i hela EU utvecklingen av ekonomin och samhället samt stärker europeisk integration och håller den europeiska andan vid liv.

Med en väl avvägd kompetenscirkulation avses utvecklingsländerns möjlighet att utnyttja färdigheter, know-how och andra former av erfarenhet som migranter och medlemmarna i diasporan har inhämtat². Nämnade rörlighet är en förutsättning för en balanserad utveckling och sammanhållning för olika regioner och länder i EU och därmed även för själva unionen.

Obalanser i kompetensflödet, envägsmigration av personer med låg till hög kompetensnivå i hela Europa kan å andra sidan ge upphov till stora förluster av humankapital i form av kompetensslöseri och kompetensflykt³. Dessa fenomen kan bero på ett antal faktorer, särskilt sociala och ekonomiska klyftor mellan olika delar av EU, och kan leda till att vissa regioner eller länder avbefolkas och till en ojämn fördelning av kompetens i Europa. I det långa loppet kan sådana klyftor äventyra sammanhållningen och utgöra en risk för det europeiska projektets långsiktiga hållbarhet⁴.

¹ Utbildningsöversikt 2019. Europeiska kommissionen (2019).

² Det europeiska migrationsnätverkets ordlista ("kunskapsspridning"). Källa: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en

³ *Kompetensslöseri* innebär att den kompetens och de kvalifikationer som en migrant förvärvat utanför EU inte erkänns, vilket förhindrar dem att fullt ut utnyttja sin potential. Ett land drabbas av *kompetensflykt* när högutbildade personer utvandrar därifrån. Det europeiska migrationsnätverkets ordlista. Källa: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en

⁴ *Kompetensflykt i EU: ta itu med utmaningen på alla nivåer*, Emil Boc, Europeiska regionkommittén, utkast till yttrande inför 138:e plenarsessionen (2020).

Den växande konkurrensen om högutbildade personer hänger ihop med en betydande utflyttningstakt från vissa länder och regioner till andra. Ekonomiska villkor, arbetsmarknadspotential och uppfattning om utbildningsinstitutioners kvalitet är några av de faktorer som lockar begåvade personer från utlandet, bland annat studenter, högskoleutbildade, forskare och unga yrkesverksamma. Inåtriktad rörlighet för studenter⁵ är en av de kanaler som starkast driver på migrationen bland begåvade personer världen över. Denna rörlighet kan få betydande fördelar för destinationsländerna i form av tillgängligt humankapital⁶. Vissa system och länder är mer attraktiva än andra på grund av ett antal faktorer kopplade till allmänna ekonomiska, arbetsmarknadsmässiga och sociala förhållanden och levnadsvillkor⁷. Det övergripande mönstret för arbetskraftens rörlighet i EU visar att 98 % av de mobila arbetstagarna⁸ bor i EU15- och Eftaländer, medan endast 2 % bor i EU13-länder⁹. De senaste uppgifterna visar att 74 % av dem som flyttar i EU28 bosätter sig i Tyskland, Förenade kungariket, Italien, Frankrike och Spanien. Dessutom visar statistiken att de som flyttat på senare tid är mer högutbildade än värdlandets medborgare¹⁰.

⁵ Detta fenomen är mycket vanligare i fråga om rörlighet för examina än i fråga om rörlighet för kurspoäng, som inom ramen för Erasmus+.

⁶ Eftersom uppgifter om inåtriktad rörlighet för examina saknas eller är ofullständiga för vissa destinationsmedlemsstater ger beräkningen av detta riktmärke ett alltför lågt värde. Utbildningsöversikt 2019, Europeiska kommissionen (2019).

⁷ Enligt OECD:s verktyg *Indicators of Talent Attractiveness* (indikatorer på förmåga att locka till sig begåvningar) beror attraktionskraften på följande sju dimensioner: möjligheternas kvalitet, inkomst och skatt, framtidsutsikter, familjemiljö, kompetensmiljö, delaktighet och livskvalitet. Denna indikator visar ett lands förmåga att locka till sig och behålla tre specifika kategorier begåvade migranter: högutbildade arbetstagare (de med master- och doktorsexamina), universitetsstudenter och utländska entreprenörer. *Migration Policy Debates* (nyhetsbrev om migrationspolitik), OECD (2019).

⁸ I Europeiska kommissionens årliga rapporter om arbetskraftens rörlighet inom EU definieras *mobila arbetstagare* som aktiva medborgare från EU28 som bor i en medlemsstat eller ett Eftaland där de inte är medborgare.

⁹ *2016 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility* (årlig rapport för 2016 om arbetskraftens rörlighet inom EU), Europeiska kommissionen (2017).

¹⁰ *2017 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility* (årlig rapport för 2017 om arbetskraftens rörlighet inom EU), Europeiska kommissionen (2018).

Enligt en nyligen genomförd studie om yrkesarbeters rörlighet¹¹ visar dessutom sådana obalanser i kompetensflöde att ursprungsländernas investeringar i utbildning bidrar till arbetsmarknadsutveckling och ekonomisk utveckling i destinationsländerna, samtidigt som humankapitalet kan minska i ursprungsländerna när den återstående befolkningen har en lägre nivå på sin kompetenssammansättning jämfört med de som lämnar landet¹². Konsekvenserna för ursprungsländerna är bland annat förlust av avkastning på offentliga investeringar i utbildning, brist på arbetskraft och kompetensflykt¹³.

Återmigration (återvändande till ursprungslandet) kan ändå leda till positiva resultat för ursprungsländerna i form av remitteringar¹⁴, skapande av nätverk som underlättar handel, kapitalflöden och kunskapsspridning, överföring av färdigheter och know-how¹⁵, investeringar och expertis från migranter tillbaka till ursprungslandet¹⁶ och nyligen anskaffad kunskap hos dem som flyttat och återvänt som gör det möjligt för dem att främja entreprenörskap och innovation¹⁷. Det är därför mycket viktigt att ursprungsländerna kan dra nytta av de ökade färdigheterna (som inhämtats utomlands) när de som flyttat sedan återvänder. Detta skulle befrämjas av erkännande av kvalifikationer och validering av färdigheter.

För att främja de positiva effekterna av kompetenscirkulation har beslutsfattare ett ansvar för att utarbeta åtgärder och politik som bidrar till balanserade migrationsflöden, som i sin tur bidrar till utvecklingen av ekonomin och av samhället i allmänhet, stärker utbildningens sociala dimension och främjar den europeiska integrationen och sammanhållningen. Denna politik måste vara tillförlitligt evidensbaserad genom att heltäckande spårningssystem tas fram för personer med akademisk examen och yrkesexamen på nationell nivå och genom att göra jämförbara EU-uppgifter mer tillgängliga så att mer djupgående jämförande analyser kan göras av hur det går för de utexaminerade. Vidare är det mycket viktigt att politik som ger goda resultat används som underlag för den allmänna diskussionen om och förståelsen av den fria rörlighetens för- och nackdelar¹⁸.

¹¹ Studie som genomförts inom ramen för En ny kompetensagenda för Europa, Europeiska kommissionen: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223&langId=sv>

¹² *Study on the movement of skilled labour* (studie om yrkesarbeters rörlighet), Europeiska kommissionen, ICF (2018).

¹³ Hasselbalch, Jacob, *The European Politics of Brain Drain: A Fast or Slow-Burning Crisis?* (Kompetensflykt i europeisk politik – en omedelbar eller långsamt pyrande kris?), 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* (Översyn av remitteringar och kompetensflykt: mikrodata visar att de med högre utbildning remitterar mer) (2009).

¹⁵ Europeiska kommissionens meddelande om migration och utveckling (2005).

¹⁶ Gibson, McKenzie, *Eight Questions about Brain Drain* (Åtta frågor om kompetensflykt), Världsbanken (2011).

¹⁷ *Study on the movement of skilled labour* (studie om yrkesarbeters rörlighet), Europeiska kommissionen, ICF (2018).

¹⁸ *Study on the movement of skilled labour* (studie om yrkesarbeters rörlighet), Europeiska kommissionen, ICF (2018).

I detta avseende kan ökade strategiska investeringar i utbildning, forskning och innovation samt inrättande av lämpliga instrument och tillhandahållande av medel inom ramen för europeiska och nationella fonder och program höja kvaliteten på utbildningen och göra den mer attraktiv samt skapa gynnsamma förhållanden för forskning och därmed bidra till att man lyckas locka till sig och behålla fler begåvade personer. Särskilt strukturfonderna och Sammanhållningsfonden är viktiga verktyg som är inriktade på att minska de regionala klyftorna vad gäller inkomst, välstånd och möjligheter. Vidare är "[t]vå av de viktigaste Europa 2020-målen, att höja sysselsättningsgraden och öka den sociala delaktigheten [...] av direkt betydelse för att skapa gynnsamma förhållanden för att minska kompetensflykten"¹⁹.

När man utvecklar det europeiska området för utbildning och ser till att det fungerar väl är det viktigt att ta hänsyn till frågorna om att uppnå en väl avvägd gränsöverskridande rörlighet och ett väl avvägt kompetensflöde i hela EU genom att vidta åtgärder som kommer att bidra till en jämnare utveckling av utbildnings- och forskningssystem, ekonomier och samhällen samt åtgärder för att förhindra kompetensslöseri. Erasmus+-programmet och dess efterföljare syftar till att främja kompetenscirkulation och en väl avvägd rörlighet²⁰. Dessutom kommer dess flaggskeppsinitiativ, Europauniversitetet, med sin breda geografiska jämvikt att bidra till en bättre avvägd rörlighet (vare sig det handlar om fysisk, blandad eller virtuell sådan) och skulle kunna utgöra en förebild när högre utbildningsanstalter på ett hållbart sätt omvandlar sina strukturer och system till framtidens universitet.

¹⁹ *Kompetensflykt i EU: ta itu med utmaningen på alla nivåer*, Emil Boc, Europeiska regionkommittén, utkast till yttrande inför 138:e plenarsessionen den 11–12 februari 2020.

²⁰ I den årliga rapporten från 2017 om Erasmus+ återfinns en analys av rörlighetstrender inom ramen för Erasmus+ på europeisk nivå som visar att rörligheten för studenter och personal i Europa är ganska balanserad, även om man kan skönja variationer i vissa länder.

Med tanke på att utbildning och kultur är ”grundläggande för att bygga upp inkluderande och sammanhållna samhällen och upprätthålla vår konkurrenskraft”²¹, och med beaktande av den senaste tidens åtgärder för att skapa ett europeiskt område för utbildning²², uppmanas ministrarna att fundera kring ämnet kompetenscirkulation som en drivkraft för det europeiska området för utbildning och särskilt följande frågor:

1. Vad krävs det för kombination av politik för att se till att kompetenscirkulationen är väl avvägd inom det europeiska området för utbildning och hur kan man engagera berörda aktörer på lokal, regional och nationell nivå för att uppnå detta mål?
2. Vad kan göras på nationell och europeisk nivå för att ytterligare stärka den goda potentialen hos initiativet Europauniversitet att bidra till en väl avvägd kompetenscirkulation inom det europeiska området för utbildning?
3. Hur kan europeiska fonder, program och finansieringsinstrument användas för att utarbeta och genomföra en politik som gör kompetenscirkulationen mer balanserad? Har du några exempel från ditt land om åtgärder som ni vidtar?

²¹ Europeiska rådets slutsatser av den 14 december 2017, EUCO 19/1/17 REV 1.

²² Kommissionens meddelande: *Stärka den europeiska identiteten genom utbildning och kultur*, COM(2017) 673 final. Kommissionens meddelande: *Ett starkare Europa byggs upp: ungdoms-, utbildnings- och kulturpolitikens roll*, COM(2018) 268 final. Rådets slutsatser om vägen mot en vision om ett europeiskt område för utbildning, EUT C 195, 7.6.2018. Rådets rekommendation om att främja automatiskt ömsesidigt erkännande av kvalifikationer inom högre utbildning och gymnasial utbildning samt resultat av studieperioder utomlands, EUT C 444/1, 10.12.2018. Rådets rekommendation om en övergripande strategi för språkundervisning och språkinläring, EUT C 189/15, 5.6.2019. Rådets resolution om vidareutveckling av det europeiska området för utbildning som stöd för framtidsorienterade utbildningssystem, EUT C 389/1, 18.11.2019.