



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 10.6.2016
COM(2016) 382 final

2016/0179 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON SUOSITUS

taitotakuun perustamisesta

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Taidoilla on merkitystä

Korkean tuottavuuden ja kestäväen kilpailukyvyn ja kasvun edellytyksenä on ammattitaitoinen ja mukautumiskykyinen työvoima ja se, että käytettävissä olevia taitoja hyödynnetään täysimääräisesti. Työllistettävyyden riippuu yksilön taitojen laadusta. Niissä maissa, joissa suurella osalla aikuisista on heikot perustaidot (luku- ja kirjoitustaito, laskutaito) ja digitaaliset taidot, työvoiman tuottavuus on alhaisempi ja sen myötä kasvu- ja kilpailukykyennusteet¹ ovat heikommalla. Euroopan inhimillisen pääoman käytössä on tehostamisen varaa koko elämän ajan, ja unionin inhimillistä pääomaa on syytä parantaa korottamalla yleistä taitotasoa. Tätä varten on otettava käyttöön kansallisen ja EU-tason resursseja. Vuoden 2016 vuotuisessa kasvuselvytyksessä² korostetaan, että ”älykäs investoiminen Euroopan inhimilliseen pääomaan” ja ihmisten varustaminen sellaisilla taidoilla, joilla vauhditetaan innovointia ja kilpailukykyä ja saavutetaan korkea tuottavuus, ovat paras keino estää yksilöitä joutumasta työttömiksi ja vähentää köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskiä.

Perustaidot ja koulutustaso Euroopassa

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD:n) aikuisten osaamistutkimus (Survey of Adult Skills, PIAAC) osoittaa, että yhdellä viidestä eurooppalaisesta aikuisesta (16–65-vuotiaat) on vain alkeellinen luku- ja kirjoitustaito ja yhdellä neljästä on vain matalimman tason laskutaito³ ja kyky suorittaa vain hyvin yksinkertaisia tehtäviä tieto- ja viestintätekniikkaa käyttäen. OECD:n PIAAC-tutkimus osoittaa myös, että koulutustaso korreloi läheisesti perustaitojen hallinnan kanssa, vaikka taitotaso voikin vaihdella huomattavasti saman tutkintotason yksilöiden välillä. Kun tarkastellaan koulutustasoa, keskimäärin noin joka neljänneltä 25–64-vuotiaiden ikäryhmään kuuluvalta eurooppalaiselta puuttuu toisen asteen tutkinto; joissain maissa osuus on yli 40 prosenttia tai jopa 57 prosenttia. Koulutustulokset eivät myöskään jakaannu tasaisesti väestön eri alaryhmien välillä; esimerkiksi noin 44 prosentilta EU:ssa asuvista EU:n ulkopuolisten maiden (”kolmansien maiden”) kansalaisista puuttuu toisen asteen tutkinto (noin 7 prosentilta aikuisista EU:ssa puuttuu toisen asteen koulutus), ja heillä on EU-kansalaisia paljon todennäköisemmin heikot perustaidot.

Vähäisten taitojen vaikutus yksilöihin on monitahoinen asia, jolla on huomattavia seurauksia. Matalan taitotason ihmiset pärjäävät yleensä huonommin työmarkkinoilla (heitä koskee korkeampi työttömyys- ja pitkäaikaistyöttömyysaste, hitaampi siirtyminen pois työttömyydestä, alhaisemmat palkat jne.), ja heillä on korkeampi köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riski. Taantuman aikana heidän työmarkkinanäkymänsä heikkenivät entisestään: enintään ylemmän perusasteen koulutuksen suorittaneiden työttömyysaste kohosi 9,7 prosentista (vuonna 2008) 17,4 prosenttiin (vuonna 2014), kun taas korkeamman

¹ OECD, Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills.

² Vuotuinen kasvuselvytys 2016 – Vahvistetaan elpymistä ja lähentymistä, Bryssel 26.11.2015, COM(2015) 690 final, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey.pdf

³ Tässä asiakirjassa termiä ”taidot” käytetään laajassa merkityksessä, ja sillä viitataan siihen, mitä henkilö tietää, ymmärtää ja kykenee tekemään; tämä käsittää tiedon ja osaamisen.

koulutusasteen suorittaneiden keskuudessa kasvua oli alle 3 prosenttiyksikköä. Viime vuosina valtaenemmistö työpaikkamenetyksistä kohdistui matalan koulutustason ihmisiin (yli yhdeksän miljoonaa työpaikkamenetystä).

Matalalla taitotasolla voi olla vaikutus myös tässä tilanteessa olevien henkilöiden lapsiin, sillä PIAAC osoitti, että joissain maissa matalan koulutustason vanhempien lapsilla oli merkittävästi heikompi taso testatuissa taidoissa kuin korkeamman koulutustason vanhempien lapsilla.

Tämän tilanteen kustannukset ovat korkeat paitsi yksilölle itselleen myös taloudelle ja yhteiskunnalle kokonaisuudessaan, mukaan luettuna julkiset menot työttömyys- ja sosiaalieluksiin.

Uusia haasteita

Uudenlaiset työnteon tavat, kuten vuorovaikutustalouden mallit, lisääntyvä itsenäinen ja sopimusperusteinen työ, tiuhemmat työpaikkavaihdokset (välttämättömyys tai mahdollisuus) sekä muutokset työn organisoinnissa vaikuttavat kaikki siihen, minkätyyppisiä taitoja tarvitaan. Ennusteet osoittavat, että vaikka matalan taitotason työpaikat eivät häviä kokonaan, tällainen työpaikka tulee olemaan enintään 15 prosentilla työvoimasta⁴. Suuntaus kohti entistä enemmän taitoja edellyttäviä työpaikkoja jatkuu kaikilla tasoilla, ja monet perinteiset ruumiilliset tai rutiinimaiset työpaikat vähenevät tai muuttuvat korkeamman tason perustaitoja vaativiksi.

Väestönkehityksen suunta johtaa aina vain supistuvaan työvoimaan; työikäisen väestön (20–64-vuotiaat) ennustetaan vähenevän 306 miljoonasta 269 miljoonaan. Nämä suuntaukset voivat pahentaa osaamisen kohtaanto-ongelmia ja osaamisvajeita työmarkkinoilla ja haitata siten investointeja, innovointia ja kasvua. Osaamisen kohtaanto-ongelmat ja osaamisvajeet voivat myös haitata tuottavuuden kasvua ja resurssien uudelleenallokointia eri toimialojen välillä jäsenvaltioissa ja niiden välillä, mikä puolestaan voi luoda esteitä sisämarkkinoiden tarjoamien etujen täysimääräiselle hyödyntämiselle ja entisestään alentaa heikkojen talouksien häiriönsietokykyä. Nämä suuntaukset ovat haaste, joka korostaa tarvetta integroida käyttämätöntä henkilöpääomaa työmarkkinoille erityisesti matalan taitotason aikuisten keskuudesta. Näiden väestönkehityksen suuntausten tasapainottamiseksi on selvä tarve korottaa työllisyysastetta, parantaa työvoiman tuottavuutta ja pitää vanhemmat sukupolvet työssä pidempään. Muuttajat voivat myös osaltaan täyttää tätä vajetta, kunhan heidän taitonsa täyttävät työmarkkinoiden tarpeet ja ne käytetään hyvin.

Useimmat Euroopan työvoimaan seuraavina kahtena vuosikymmenenä lukeutuvat ovat jo nyt aikuisia. Investoiminen heidän taitojensa jatkuvaan parantamiseen määrittää sen, pystyykö EU korjaamaan hyödyt teknisestä kehityksestä ja varmistamaan kilpailukyyn. On tehtävä enemmän työvoiman taitojen jatkuvan kehittämisen tukemiseksi.

Taitojen parantamisen esteitä

Kaikkiin näihin haasteisiin voidaan vastata vain antamalla ihmisille mahdollisuus – olivatpa he työssä tai eivät – hankkia ne taidot, jotka he tarvitsevat joko työmarkkinoille pääsemiseksi tai, jos he ovat työssä, kasvavien taitovaatimusten tahdissa pysymiseksi.

Kuitenkin merkittävältä osalta työikäisestä väestöstä, myös jo työssä olevilta ihmisiltä,

⁴ <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/5526>

puuttuu sellaiset perustason luku- ja kirjoitus-, lasku- ja digitaaliset taidot, joita he tarvitsevat osallistuakseen sellaiseen ammatilliseen koulutukseen, joka on välttämätöntä heidän työpaikkojensa muuttuvien vaatimusten kannalta ja taitojen katoamisen välttämiseksi. Matalamman taitotason työntekijöillä sekä vanhemmilla työntekijöillä ja työntekijöillä, joilla ei ole mahdollisuutta kehittää taitojaan läpi työssäoloaikansa, on suurin riski taitojen vanhentumiseen.

Lisäksi työssäkäyvät matalan taitotason ihmiset ovat usein sellaisessa työssä, jossa ei ole tarjolla mahdollisuutta työssäoppimiseen, he saavat vähemmän työnantajien järjestämää koulutusta, ja korkean taitotason ihmisiin verrattuna heiltä jää saamatta hyöty jatkuvasta oppimisesta. Tuloksena on, että he jumittuvat matalan taitotason ja huonon työpaikan ansaan, ammattitaitoa edellyttämättömään työhön, jossa heillä on vain vähäiset mahdollisuudet taitojensa parantamiseen.

Vaikka ratkaisu näihin haasteisiin onkin selvä, eli taitojen parantaminen niiden henkilöiden kohdalla, joilta puuttuu perustaidot työmarkkinoille pääsemiseksi tai niiden tahdissa pysymiseksi, sen toteuttamisen pääasiallinen este on aikuisten ja erityisesti matalan taitotason aikuisten vähäinen osallistuminen koulutukseen. Työvoimatutkimuksen (Labour Force Survey) mukaan vain 10,8 prosenttia aikuisista oli osallistunut jonkinlaiseen oppimiseen tutkimusta edeltäneiden neljän viikon aikana, kun sovittu eurooppalainen tavoite on 15 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Matalan koulutustason aikuisten osallistumisaste oppimiseen on vieläkin matalampi: heistä keskimäärin vain 4,3 prosenttia osallistuu oppimiseen⁵. Näin ollen kysymys yhtäläisistä mahdollisuuksista oppimiseen on asia, johon on tarpeen puuttua ja joka koskee myös kolmansien maiden kansalaisia.

Tämä vähäinen osallistuminen jatko-oppimiseen johtuu sekä rakenteellisista että tilannekohtaisista esteistä, jotka liittyvät läheisesti toisiinsa.

Rakenteelliset esteet liittyvät muun muassa siihen, että tarjolla on vain vähän ohjausta, jolla asianomaiset henkilöt saataisiin tietoisiksi taitojen parantamisen hyödyistä ja tarjolla olevista oppimismahdollisuuksista ja tukitoimenpiteistä, mutta myös siihen, että aikuisille mukautettuja oppimismahdollisuuksia on vain vähän tarjolla.

Useimmissa jäsenvaltioissa ohjauspalvelut keskittävät toimensa pääasiassa siihen, että työttömät saadaan nopeasti takaisin työmarkkinoille; useimmissa tapauksissa ei ole erityisiä tukitoimenpiteitä, joilla heille tarjottaisiin oppimismahdollisuuksia taitojen parantamista varten. Lisäksi aikuiset, jotka ovat työssä tai työvoiman ulkopuolella ja joiden taitotaso on matala, tarvitsevat myös jatko-oppimista ja hyötyisivät ohjauspalveluista.

Aikuiset myöskin sitoutuvat harvoin jatko-oppimiseen, jos se tarkoittaa paluuta kouluun ja aloittamista uudelleen alusta. Heidän osallistumistaan voitaisiin vauhdittaa antamalla heille mahdollisuus saada validointi ja tunnustus niille taidoille, jotka he ovat hankkineet epävirallisen ja arkioppimisen kautta, sekä taitojen parantamistarpeiden kartoitus, joka perustuisi heillä jo olevien taitojen arviointiin. Epävirallisen ja arkioppimisen validoinnista 20 päivänä joulukuuta 2012 annetussa suosituksessa kehoitettiin jäsenvaltioita perustamaan vuoden 2018 loppuun mennessä kansalliset järjestelyt epävirallisen ja arkioppimisen validointia varten. Viimeisin (2014) epävirallista ja arkioppimista koskeva katsaus osoittaa, että validointijärjestelmien perustaminen etenee yleisesti ottaen hyvin. Lisätoimet ovat kuitenkin tarpeen, jotta ne tulisivat laajemmin saataville: vain kahdeksassa maassa heikossa

⁵ Eurostat, työvoimatutkimus vuodelta 2014.

asemassa olevat ja matalan taitotason ryhmät hyötyvät todennäköisesti validoinnista, kun taas 15 jäsenvaltiossa ei ole taitojen arvioinnin järjestelmää.

Koska tilanne vaihtelee eri jäsenvaltioissa ja vähän koulutettujen aikuisten ryhmään kuuluu useita hyvin erilaisia alaryhmiä (esim. työlliset, työttömät, työvoiman ulkopuolella olevat, maaseutualueiden asukkaat, muuttajat, heikossa asemassa olevat vähemmistöryhmät) ei ole olemassa yhtä kaikille sopivaa ratkaisua; lisäksi jokaisessa alaryhmässä kullakin yksilöllä on erityistarpeita, joten räätälöity lähestymistapa on tarpeen. Yksilöllistä tukea on kuitenkin vaihtelevasti saatavilla eri puolilla EU:ta.

Joustavien oppimispolkujen (esim. etäopiskelu, sulautuva opetus, moduuliopiskelu jne.) on osoitettu kannustavan aikuisten osallistumista oppimiseen, mutta monissa tapauksissa tarjonta ei vielä vastaa heidän tarpeitaan. Vain puolella jäsenvaltioista on nimenomaisia ohjelmia tai kehyksiä perustaitojen tarjoamiseksi aikuisille. Vain 3,6 prosenttia eurooppalaisista suoritti toisen asteen tutkintonsa vanhempana kuin 25-vuotiaana, ja maiden välillä on huomattavia eroja. Jäsenvaltioissa, jotka tarjoavat joustavia moduuliohjelmia, näyttää sellaisen aikuisväestön osuus olevan suurempi, joka suorittaa toisen asteen tutkintonsa 25-vuotiaana tai vanhempana.

Tilannekohtaiset esteet liittyvät asianomaisten yksilöiden omaan taustaan, ja niitä voivat olla perhevelvoitteet, päällekkäin osuvat aikataulut, kustannukset, työnantajan tuen puute, etäisyys jne. Näistä kaksi ensimmäistä mainitaan useimmin aikuiskoulutustutkimuksessa (Adult Education Survey). Motivaation puute on toinen este, joka voi myös johtua siitä, ettei olla tietoisia taitojen parantamisen tarpeesta ja taitoihin investoimisen eduista; tutkimukset osoittavat myös, että ne henkilöt, joilla on heikot perustaidot, ovat usein kykenemättömiä tai haluttomia tunnustamaan omia heikkouksiaan eivätkä tästä syystä näe mitään tarvetta parantaa taitojaan.

Tavoitteet

Tämän aloitteen tavoitteena on parantaa ihmisten mahdollisuuksia elämässä ja heidän työllistettävyyttään, mikä johtaa myös kestävämpään ja joustavampaan henkilöpääomaan ja korkeampaan ja osallistavampaan kasvuun koko EU:ssa. Jotta saataisiin aikaan konkreettisia vaikutuksia, tarvitaan huomattavia poliittisia ja taloudellisia ponnisteluja. Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti jäsenvaltioiden on tehtävä riittävästi julkisia investointeja ihmisten taitoihin. Jäsenvaltiot kuitenkin hyötyvät näistä investoinneista, sillä ne auttavat saamaan enemmän ihmisiä työhön ja vahvistamaan työvoiman tuottavuutta.

Aloitteella pyritään tukemaan niitä ihmisiä, jotka ovat jättäneet peruskoulutusjärjestelmän saavuttamatta toisen asteen tutkintoa, jotta he saavat mahdollisuuksia taitotason kohottamiseen parantaakseen luku- ja kirjoitus-, lasku- ja digitaalisia taitojaan ja saavuttaakseen eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen (European Qualifications Framework, EQF) tason 4 tai vastaavan tutkinnon. Taso 4 eurooppalaisessa tutkintojen viitekehyksessä (EQF 4)⁶ on useimmissa maissa tutkintotaso, joka vastaa toisen asteen tutkintoa.

Taitotakuuseen kuuluu kolme vaihetta:

⁶ Ks. kohta I.2 mukana olevassa teknisessä liitteessä SWD(2016) 195.

- taitojen arviointi, jonka ansiosta matalan koulutustason aikuiset voivat määrittää olemassa olevat taitonsa ja taitojensa parantamistarpeet;
- sellaisen koulutustarjonnan suunnittelu ja toteutus, joka on räätälöity kunkin yksilön erityistilanteeseen ja pohjautuu hänen olemassa oleviin taitoihinsa;
- henkilökohtaisella taitojen parantamisen polulla hankittujen taitojen validointi ja tunnustaminen.

Suositus koskee aikuisia, jotka jättivät koulutusjärjestelmän saavuttamatta toisen asteen tutkintoa (EQF 4) ja jotka eivät ole tukikelpoisia nuorisotakuun puitteissa.

Suosituksessa esitetään ”polku”, joka koostuu toisiinsa liittyvästä sarjasta kohdennettuja toimenpiteitä, joilla parannetaan ja yhdistetään tähän ryhmään kohdistettua tukea ja jotka johtavat tarpeellisten taitojen ja pätevyyden hankkimiseen.

Nämä toimenpiteet ovat osa kattavampaa toimenpidejoukkoa, jolla puututaan laajempiin taitohaasteisiin: yleisen taitotason kohottaminen EU:ssa, jo hankittujen taitojen parempi hyödyntäminen sekä tarvittavien taitojen ennakointi.

Kun jäsenvaltiot suunnittelevat toimenpiteitään, ne voivat hyödyntää monien vuosien vastavuoroista oppimista ja kokemuksia koulutus- ja työllisyyspolitiikasta sekä Euroopan rakenne- ja investointirahastojen ja erityisesti Euroopan sosiaalirahaston rahoituksesta.

• **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

Tämä aloite on osa uutta osaamisohjelmaa (New Skills Agenda) Euroopan komission ensisijaisessa tavoitteessa ”Uutta pontta työllisyyteen, kasvuun ja investointeihin”. Aloite vahvistaa työmarkkinoiden ja sosiaalisten investointien osallistavuutta ja vie Eurooppaa kohti ylöspäin suuntautuvaa sosiaalista lähentymistä. Se on johdonmukainen muiden koulutukseen ja työllisyyteen liittyvien politiikkojen ja aloitteiden kanssa ja täydentää niitä.

Käytössä on useita EU:n politiikkoja, välineitä ja aloitteita, joilla tuetaan osaamisen kehittämistä: erityisesti talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso sekä Euroopan rakenne- ja investointirahastot ja Euroopan sosiaalirahasto (ESR) (yksityiskohtaisempia tietoja jäljempänä jaksossa ”talousarviovaikutukset”).

Tällä suosituksella tuetaan Eurooppa 2020 -tavoitteilla aloitettua uudistusprosessia erityisesti siitä syystä, että sillä edistetään työllisyysasteen korottamiseen ja köyhyyden vähentämiseen sekä koulunkäynnin keskeyttämisen vaikutusten lieventämiseen tähtäävien tavoitteiden saavuttamista. Talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson kokonaistavoitteita tuetaan yhdenmetyillä suuntaviivoilla, joihin kuuluvat sekä talouspolitiikan laajat suuntaviivat että työllisyyden suuntaviivat (näihin viitataan yhteisesti ilmauksella ”yhdenmetyt suuntaviivat”). Talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa pyritään osaltaan kasvun vahvistamiseen toteuttamalla rakenteellisia uudistuksia ja poistamalla kasvun ja työllisyyden keskeisiä esteitä. Työllisyyden suuntaviivojen keskeisinä tavoitteina ovat mm. työpaikkojen luomisen helpottaminen, työvoiman ja osaamisen tarjonnan parantaminen, sosiaalisen osallisuuden edistäminen, köyhyyden torjuminen ja yhtäläisten mahdollisuuksien edistäminen. Vuoden 2015 maakohtaisissa suosituksissa⁷ painotetaan, että tehokkaat, tulokselliset ja ennakoivat

⁷ Neuvoston suositukset kullekin jäsenvaltiolle vuoden 2015 kansallisista uudistusohjelmista (EUVL C 272, 18.8.2015).

ammattikoulutus- ja harjoitteluohjelmat, kohdennettu aikuiskoulutus mukaan lukien, ovat keskeisiä työllistettävyyttä parantavia tekijöitä. Niissä pannaan myös merkille, että julkisia työvoimapalveluja on tehostettava eräissä jäsenvaltioissa ja että aktiivisia työmarkkinatoimenpiteitä voitaisiin kohdentaa nykyistä tarkemmin sellaisiin henkilöihin, joiden työttömyys on kestänyt kaikkein kauimmin.

Erityisesti **koulutuksen** alalla tämä ehdotus pohjautuu useisiin olemassa oleviin toimenpiteisiin toteuttamalla niitä keskeisiä poliittisia linjauksia, jotka koskevat tarvetta vähentää matalan taitotason aikuisten määrää. Lisäksi se kannustaa jäsenvaltioita vahvistamaan synergiaa niiden toimenpiteiden välillä, jotka on toteutettava yhdessä, jotta odotetut tulokset voidaan saavuttaa; erityisesti aktiiviset työmarkkinapolitiikat, ohjaus ja neuvonta, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen politiikka, validointi mukaan luettuna, ja sosiaalipolitiikka jne.

Eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategiset puitteet (ET 2020) tarjoavat foorumin jäsenvaltioiden yhteistyölle tällä politiikan alalla, jolla toimivalta kuuluu jäsenvaltioille. Vuoden 2015 marraskuussa hyväksytyssä yhteisessä ET 2020 -raportissa esitettiin tarkistettut painopistealat, myös eurooppalaiselle aikuiskoulutusohjelmalle⁸, ja korostettiin luku- ja kirjoitus-, lasku- ja digitaalisten taitojen tarjoamista sekä sellaisten riittävien uusien mahdollisuuksien tarjoamista, jotka johtavat tunnustettuun EQF-tutkintoon niille, joilla ei ole tason 4 tutkintoa (toisen asteen koulutus).

EQF-viitekehys sisältää tutkintoja, jotka perustuvat yleissivistävän tai ammatillisen koulutuksen virallisten reittien kautta saavutettuihin oppimistuloksiin (kuten toisen asteen tutkinnot). Samanaikaisesti EQF-järjestelmän kautta edistettävä oppimistuloksiin perustuva lähestymistapa helpottaa sellaisten tutkintojen hankkimista, jotka perustuvat epäviralliseen ja arkioppimiseen, mikä muodostaa suurimman osan aikuisoppimisesta. EQF-taso 4 on taso, jolle useimmat jäsenvaltiot ovat sijoittaneet toisen asteen tutkintonsa; kyseessä on koulutustaso, josta on entistä enemmän tulossa kynnystaso, joka parantaa pääsyä työmarkkinoille ja jatkokoulutukseen. Niiden ihmisten työllisyysaste, jotka eivät ole saavuttaneet tätä tasoa, on 25 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin niillä, jotka ovat; toisen asteen koulutusta vailla oleville ihmisille sopivien työpaikkojen määrä supistuu nopeasti; nekin työpaikat, jotka katsotaan ”matalan taitotason” työpaikoiksi, edellyttävät tulevaisuudessa korkeampaa taitotasoa.

Jäsenvaltiot panevat täytäntöön elinikäisen oppimisen avaintaidoista vuonna 2006 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston suositusta opetussuunnitelmissa kaikilla koulutuksen tasoilla; siinä kiinnitetään huomiota luku- ja kirjoitustaitoon, laskutaitoon ja digitaalisiin taitoihin.

Vuonna 2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston suosituksella eurooppalaisen tutkintojen viitekehysten (EQF) perustamisesta elinikäisen oppimisen edistämiseksi vahvistetaan viitekehys tutkintotasoille, jotka määritellään oppimistulosten kautta. Sen mukaan jokainen taso voidaan saavuttaa eri reittejä virallisen, epävirallisen ja arkioppimisen kautta. Muiden välineiden ohessa ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten eurooppalainen siirtojärjestelmä (ECVET) on opintosuoritusjärjestelmä, joka perustuu oppimistuloksiin ja helpottaa epävirallisen ja arkioppimisen validointia ja modulaarista etenemistä kohti tutkintoa.

⁸ Neuvoston päätöslauselma uudistetusta eurooppalaisesta aikuiskoulutusohjelmasta, EUVL C 372, 20.12.2011, s. 1.

Neuvoston suosituksessa⁹ (2011) koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtäävistä politiikoista esitetään kehys kokonaisvaltaisia strategioita varten; niihin sisältyy ehkäiseviä toimenpiteitä sekä interventio- ja kompensaatitoimenpiteitä, joilla pyritään saamaan sellaiset henkilöt palaamaan koulutukseen, jotka eivät ole suorittaneet toisen asteen koulutusta. Korvaavat väylät, kuten toisen mahdollisuuden koulutus tai epävirallinen oppiminen yhdistettynä aiemman oppimisen validointiin ja mahdollisuuksiin palata koulutukseen, auttavat nuoria ihmisiä suorittamaan koulutuksensa loppuun. Kaikki jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön toimenpiteitä, joilla pyritään vähentämään koulunkäynnin keskeyttämistä, ja niiden vaikutukset ovat myönteisiä; vuonna 2015 EU:n keskimääräinen koulunkäynnin keskeyttämisaste (ikäryhmä 18–24-vuotiaat) oli noin yhden prosenttiyksikön päässä Euroopalle vuodeksi 2020 asetetusta 10 prosentin tavoiteasteesta, mutta vaihtelu jäsenvaltioiden välillä oli suurta. Vaikka tavoitetaso saavutettaisiinkin, tässä ryhmässä jäljelle jäävät 10 prosenttia kohtaavat vakavia ongelmia työllistymisessä pysyvästi. Lisäksi joissain vanhemman ikäryhmän alaryhmissä koulunkäynnin keskeyttäneiden määrät ovat edelleen korkeita; näitä ryhmiä ovat erityisesti aikuiset, jotka ovat siirtyneet työvoimaan varhaisella iällä, EU:ssa asuvat EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset ja muut henkilöt, joilla on maahanmuuttajatausta.

Epävirallisen ja arkioppimisen validoinnista vuonna 2012 annetussa neuvoston suosituksessa kehoitetaan jäsenvaltioita perustamaan vuoteen 2018 mennessä kansalliset järjestelyt epävirallisen ja arkioppimisen validointia (kartoittamista, dokumentointia, arviointia ja todistusasiakirjaan merkitsemistä) varten, ja siihen sisältyy työttömille tai työttömyysuhan alaisille tarjottava mahdollisuus osallistua taitojen arviointiin, jonka tarkoituksena on kartoittaa heidän taitonsa. Järjestelyillä, jotka perustetaan validointia ja taitojen arviointia varten, tulee olemaan keskeinen merkitys taitotakuun toteutuksessa.

Erityisesti **työllisyyden** alalla tämä ehdotus täydentää useita olemassa olevia toimenpiteitä.

Vuoden 2013 neuvoston suositus nuorisotakuun perustamisesta¹⁰ tarkoittaa, että kaikille alle 25-vuotiaille nuorille – riippumatta siitä, ovatko he ilmoittautuneet työllisyyspalvelujen piiriin – esitetään laadukas, konkreettinen tarjous neljän kuukauden kuluessa virallisen koulutuksen päättämisestä tai työttömäksi joutumisesta. Tarjouksen pitäisi olla työ-, oppisopimus-, harjoittelu- tai jatkokoulutuspaikasta, ja se olisi mukautettava kunkin yksilölliseen tarpeeseen ja tilanteeseen. Taitotakuu tarjoaa tukea kaikille aikuisille riippumatta siitä, ovatko he työssä. Työttömien kohdalla se kuitenkin täydentää nuorisotakuuta, mikä tarkoittaa sitä, että se ei koske ihmisiä, jotka ovat tukikelpoisia nuorisotakuun piirissä, koska he voivat jo saada koulutustarjouksen.

Vuoden 2016 neuvoston suosituksessa pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille vahvistettiin tukea niille yli 11 miljoonalle ihmiselle, jotka ovat olleet työttöminä yli vuoden ajan. Siinä suositellaan, että pitkäaikaistyöttömille tarjotaan perusteellisen yksilöllisen arvioinnin tekemistä ja ohjausta sekä työllistymissopimus, joka käsittää henkilökohtaisen tarjouksen ja jossa määritellään yksi yhteyspiste, viimeistään kun työttömyys on kestänyt 18 kuukautta. Taitotakuuta koskeva suositus voisi tarjota ohjausta siihen, miten matalan taitotason työttömille voidaan tarjota mahdollisuuksia taitojen parantamiseen osana työllistymissopimusta.

⁹ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1441711487189&uri=CELEX:32011H0701\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1441711487189&uri=CELEX:32011H0701(01))

¹⁰ Neuvoston suositus, annettu 22 päivänä huhtikuuta 2013, nuorisotakuun perustamisesta, EUVL C 120, 26.4.2013, s. 1.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Tämä ehdotus tukee komission ensisijaista tavoitetta vauhdittaa kasvua ja työllisyyttä. Aloitteen tavoitteena on antaa ihmisille todellinen mahdollisuus hyödyntää kykyjään täysimääräisesti ja osallistua työmarkkinoille. Nostamalla enemmän ihmisiä työllistymiskynnyksen yli autetaan Eurooppaa hyödyntämään paremmin inhimillistä pääomaansa. Tämäntyyppisten sosiaalisten investointien vahvistaminen edistää Euroopan kilpailukykyä, ylöspäin suuntautuvaa sosiaalista lähentymistä ja talouskasvua.

Komissio on äskettäin esittänyt ensimmäisen luonnoksen puheenjohtaja Junckerin syyskuussa 2015 ilmoittamasta Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista ja on käynnistänyt laajan julkisen kuulemisen kerätäkseen näkemyksiä ja palautetta kaikilta asianosaisilta. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa määritellään joukko keskeisiä periaatteita, joilla tuetaan toimivia ja oikeudenmukaisia työmarkkinoita ja sosiaaliturvajärjestelmiä euroalueella. Luonnoksen ensimmäinen osa käsittelee tarvetta varmistaa, että kaikilla on elinikäinen mahdollisuus saada laadukasta koulutusta, jonka avulla voi hankkia riittävät perus- ja avaintaidot, joita tarvitaan aktiiviseen osallistumiseen yhteiskunta- ja työelämän toimintaan. Siinä todetaan erityisesti, että matalan taitotason nuoria ja työikäisiä olisi kannustettava parantamaan taitojaan.

Mitä tulee maahanmuuttajien kotouttamiseen, maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkaa Euroopan unionissa koskevissa yhteisissä peruseriaatteissa (hyväksytty vuonna 2004) todetaan, että ”koulutus on ratkaisevan tärkeää annettaessa maahanmuuttajille ja varsinkin heidän jälkeläisilleen valmiudet menestyä paremmin ja osallistua aktiivisemmin yhteiskuntaan”. Jäsenvaltiot ovat toteuttaneet erinäisiä toimenpiteitä parantaakseen EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten ja muiden maahanmuuttajataustaisten henkilöiden koulutustasoa ja työllistettävyyttä, joissain tapauksissa EU:n rahoituksen ja erityisesti ESR:n tuella. Vuonna 2014 neuvosto hyväksyi päätelmät, jotka koskevat EU:ssa laillisesti oleskelevien EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten kotouttamista, ja niissä vahvistettiin uudelleen yhteiset peruseriaatteet. Taitotakuu voi osaltaan edistää kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista, ja se on johdonmukainen Euroopan muuttoliikeagendaan liittyvien EU-aloitteiden kanssa.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

- **Oikeusperusta**

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 165 ja 166 artiklaan, ja samalla se osaltaan edistää ammattitaitoisen, koulutetun ja mukautumiskykyisen työvoiman kehittymistä ja työllisyyden korkeaa tasoa, niin kuin SEUT-sopimuksen 145 ja 147 artiklassa edellytetään. SEUT-sopimuksen 165 artiklassa määrätään, että unioni myötävaikuttaa korkealaatuisen koulutuksen kehittämiseen rohkaisemalla jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemalla ja täydentämällä jäsenvaltioiden toimintaa pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä. SEUT-sopimuksen 166 artiklassa määrätään, että unioni toteuttaa ammatillista koulutusta koskevaa politiikkaa, joka tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimia, pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta ammatillisen koulutuksen sisällöstä ja järjestämisestä.

Tässä aloitteessa suositellaan yhteisiä toimintalinjoja, joita jäsenvaltiot toteuttavat EU:n tuella. Siinä ehdotetaan toimia, jotka on toteutettava sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla. EU:n tasolla järjestetään koordinointi erityisesti asiaan liittyvien eurooppalaisten välineiden

kanssa ja edistetään vertaisoppimista. Jäsenvaltiot ovat kokonaan vastuussa niiden omien järjestelyjensä suunnittelusta, kehittämisestä ja täytäntöönpanosta (lait, asetukset, työehtosopimukset), joilla taitotakuu toteutetaan kansallisella tasolla. Näillä kahdella tasolla toteutettavat toimet täydentävät toisiaan, ja jäsenvaltioiden oikeudet suojataan.

- **Toissijaisuusperiaate**

Perustelut poliittisille toimille EU:n tasolla

Tämän aloitteen kohteena olevat kysymykset ovat kaikki EU:n kannalta merkityksellisiä; niiden mittakaava tarkoittaa, että tarvitaan johdonmukaisia ja koordinoituja toimia. Kaikkien jäsenvaltioiden toimet ovat tarpeen, jotta sekä poliittinen huomio että investoinnit voidaan kohdentaa siten, että saavutetaan merkittävä lasku matalan taitotason aikuisten prosenttiosuudessa EU:ssa. Koordinoitu lähestymistapa EU:n tasolla varmistaisi synergian ja yhteistyön ja maksimoisi myönteiset heijastusvaikutukset.

Kun EU toimii laadukkaan yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen kehittämiseksi ja ammatillista koulutusta koskevan politiikan täytäntöönpanemiseksi, sillä on vastuu kannustaa jäsenvaltioita yhteistyöhön tukemalla ja täydentämällä niiden toimia tarpeen mukaan. Jäsenvaltiot ovat sopineet eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisissa puitteissa 2020, että matalan taitotason henkilöiden osuus on liian korkea ja että tähän haasteeseen on puututtava EU:n tasolla. Samalla kun tässä suosituksessa kunnioitetaan jäsenvaltioiden vastuuta, siinä annetaan konkreettinen muoto näille tavoitteille tarjoamalla ohjausta toimenpiteisiin, joilla parannetaan matalan koulutustason ihmisille suunnattuja taitojen parantamisen mahdollisuuksia siten, että toiminta perustuu keskinäisen oppimisen ja analyysien kautta todettuihin parhaisiin käytänteisiin.

Kun EU kehittää työllisyysstrategiaa, sillä on vastuu koordinoida, kannustaa yhteistyötä ja tukea jäsenvaltioiden toimintaa. Samalla kun tässä suosituksessa kunnioitetaan jäsenvaltioiden toimivaltaa, sillä annetaan konkreettista sisältöä näille tavoitteille erityisesti parhaiden käytänteiden vaihdon pohjalta.

Kansallisen tason työmarkkinoiden heikolla toimivuudella, joka johtuu matalan taitotason aikuisten suurista prosenttiosuuksista ja tähän ryhmään kuuluvien ihmisten heikosta sosiaalisesta osallisuudesta, voi olla kielteisiä vaikutuksia talouteen, ja se voi heikentää taloudellista ja sosiaalista koheesiota koko EU:ssa. Taitojen parantamismahdollisuuksien tarjontaan liittyy monia haasteita, ja tällä uudella aloitteella tuetaan näiden mahdollisuuksien toteuttamista ja korkeampia normeja. Se pohjautuu kansallisen tason onnistuneisiin käytänteisiin ja muuntaa nämä konkreettisiksi toimiksi, jotka auttavat jäsenvaltioita parantamaan matalan taitotason ihmisille suunnattujen koulutus-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkojensa laatua ja vaikutuksia.

- **Suhteellisuusperiaate**

Tässä suosituksessa annetaan viitteitä kansallisella tasolla toteutettavista toimista. Se noudattaa suhteellisuusperiaatetta, koska sillä luodaan joustavat puitteet ja siinä annetaan ohjeita jäsenvaltioiden nykyaikaistamis- ja uudistusprosesseja varten. Se pohjautuu eri puolilta EU:ta saatuihin esimerkkeihin hyvistä käytänteistä, ja siinä tunnustetaan, että erilaiset kansalliset, alueelliset tai paikalliset tilanteet voivat johtaa erilaisiin tapoihin panna suositus täytäntöön. Jäsenvaltiot nimeävät suosituksen täytäntöönpanosta vastaavat viranomaiset ja voivat priorisoida kohderyhmiä kansallisten olosuhteiden ja käytettävissä olevien resurssien mukaan.

Suosituksessa esitetään toimintakehys, jonka tarkoituksena on matalan koulutustason

aikuisten tukeminen ja heidän taitojensa parantaminen, ja sen soveltamisala rajoittuu viranomaisten ja muiden toimijoiden ohjaamiseen niissä keskeisissä askeleissa, jotka koskevat taitotakuun suunnittelua ja toteutusta. Siinä myös jätetään jäsenvaltioille paljon joustoa täytäntöönpanotoimenpiteiden suunnittelun ja sisällön suhteen kansallisella tasolla.

Ehdotetulla toimella kunnioitetaan jäsenvaltioiden käytänteitä ja järjestelmien monimuotoisuutta. Siinä otetaan huomioon jäsenvaltioiden tarve eriytettyyn lähestymistapaan, joka heijastaa erilaisia taloudellisia, rahoituksellisia ja sosiaalisia tilanteita sekä erilaisia työmarkkinaolosuhteita.

Taitotakuu on määrä toteuttaa vapaaehtoisuuden pohjalta, jonka perustana on asianomaisen yksilön sitoutuminen ja kiinnostus ryhtyä taitojen parantamiseen, ja taitotakuu toteutetaan jäsenvaltioiden perustamien täytäntöönpanojärjestelyjen mukaisesti.

- **Toimintatavan valinta**

Valittu toimintatapa – neuvoston suositus – on oikeasuhteinen; se rakentuu voimassa olevalle EU:n lainsäädännölle ja kuuluu niihin toimintatapoihin, jotka ovat käytettävissä EU:n toimiin koulutuksen ja työllisyyden aloilla. Aiempi kokemus varsinkin eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen (EQF) osalta on osoittanut, että suosituksella pystytään synnyttämään rakenteellisia uudistuksia jäsenvaltioiden tasolla.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

- **Sidosryhmien kuuleminen**

Kohdennettuja kuulemisia mahdollisista lähestymistavoista, joilla ratkaistaan matalan taitotason haastetta työikäisessä väestössä, on järjestetty eri tavoilla ja keskeisten sidosryhmien kanssa jäljempänä kuvatulla tavalla.

Työmarkkinaosapuolet ilmaisivat laajaa tukea taitoaloitteelle ja halukkuutta työskennellä matalan taitotason aikuisiin liittyvän haasteen ratkaisemiseksi. Ammattiliitot pitivät perustaitoja perusoikeutena ja korostavat kaikille tarkoitettujen soveltuvien ohjauspalvelujen merkitystä ja tarvetta ottaa huomioon kunkin yksilön aiempi oppiminen. Ne huomauttivat, että matalan taitotason työntekijät pidättyvät usein osallistumasta tarvitsemaansa koulutukseen perhe- tai työsitoumusten vuoksi. Ne katsovat, että jäsenvaltioilla olisi oltava joustoa täytäntöönpanon suhteen. Työnantajat huomauttivat, että perustaitojen hankkimisen varmistaminen on jäsenvaltioiden vastuulla, ja korostivat yksilön henkilökohtaista sitoutumista taitojen parantamiseen. Taitojen merkityksellisyys yritysten tarpeiden kannalta olisi otettava huomioon. Työnantajat ehdottivat, että tarjonta olisi mukautettava matalan taitotason henkilöiden erityisten alaryhmien (esim. työttömät / työlliset) olosuhteisiin, ja huomauttivat, että koulutustarjonnan on sovellettava aikuiskohderyhmän tarpeisiin.

Myös ammatillisen koulutuksen alalla toimivia pääjohtajia kuultiin kysymyksestä, miten puuttua matalan taitotason kuiluun työikäisten kohdalla. Monet vastaajista kannattivat toimia, jotka on kohdennettu matalan taitotason aikuisiin. Esiin nostettuja kysymyksiä olivat tarve motivoida aikuisia osallistumaan koulutukseen, räätälöidä tarjontaa oppijan tarpeiden mukaan ja kohdentaa toimia matalan taitotason aikuisten erityisiin alaryhmiin. Lisäksi korostettiin epävirallisen ja arkioppimisen kautta saavutettujen taitojen validointijärjestelyjen merkitystä ja vankkojen ohjauspalvelujen tärkeyttä. Moneen otteeseen korostettiin myös, että julkisten työvoimapolkujen osa voisi olla keskeinen.

Osaamisohjelma-aloitetta koskevia kuulemisia on järjestetty myös kolmikantaisessa ammatillisen koulutuksen neuvoa-antavassa komiteassa. Käsiteltäessä erityisesti matalan taitotason ihmisiin liittyvää kysymystä oltiin yleisesti yhtä mieltä siitä, että vankkojen perustaitojen hankkiminen on olennainen perusta myöhemmälle oppimiselle, työhön pääsulle ja täysimittaiselle toimimiselle yhteiskunnassa, ja jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kaikki aikuiset saavuttavat vähimmäisvaatimukset. Vähimmäistason digitaaliset taidot olisi nyt katsottava luku-, kirjoitus- ja laskutaidon ohessa perustaidoiksi. Aikuisille, joilta nämä taidot puuttuvat, olisi oltava tarjolla kohdennettuja opetusohjelmia. Ohjelmat olisi räätälöitävä aikuistyöntekijöiden tarpeisiin, ja heitä olisi autettava ylittämään motivaation puutteeseen liittyvät esteet. Työnantajien puolelta korostettiin, että perustaitojen opettaminen on valtion vastuulla ja että työnantajien ei pitäisi joutua kantamaan koko taakkaa peruskoulutusjärjestelmien tehottomuuksien korjaamisesta. Ammattiliitot korostivat, että ne voivat olla keskeisenä toimijana lisäämässä tietoisuutta taitojen parantamisen hyödyistä ja tarjolla olevista mahdollisuuksista ja tehdä sopimuksia työnantajien kanssa, jotta työssäkäyvät voivat paremmin käyttää tällaisia mahdollisuuksia taitojen parantamiseen. Esiin on nostettu joitain onnistuneita esimerkkejä työmarkkinaosapuolten sopimuksista, kuten äskettäinen Ranskan kokemus työmarkkinaosapuolten sopimasta perustaitojen ja ammattipätevyyden monialaisen todistuksen kehittämisestä; se on tarjolla matalan koulutustason työntekijöille ja työttömille.

Yleisesti ottaen vastauksissa korostettiin tarvetta aikuisoppijoiden riittäviin ohjaus- ja tukipalveluihin ja koulutustarjonnan joustavuuteen, jotta erilaisten aikuisoppijaryhmien erilaiset olosuhteet voidaan ottaa huomioon, sekä tarvetta perustaa toiminta niihin taitoihin, jotka kullakin yksilöllä on jo ennestään.

Keskusteluja on myös käyty kansallisten viranomaisten, työmarkkinaosapuolten, alue- ja paikallisviranomaisten edustajien ja muiden sidosryhmien kanssa asiaan liittyvien komiteoiden, neuvoa-antavien ryhmien ja työryhmien kokouksissa eri yhteyksissä.

- **Asiantuntijatiedon keruu ja käyttö**

PIAAC-tutkimus tarjoaa laajasti tietoa aikuisten taitotasosta 17 jäsenvaltiossa sekä taitojen vaikutuksesta yksilön mahdollisuuksiin elämässä ja maiden kilpailukykyyn ja kasvuun. Siinä myös korostetaan, kuinka merkittävällä osalla EU:n aikuisista on vaikeuksia lukemisessa, kirjoittamisessa, laskemisessa ja uusien teknologioiden käytössä. PIAAC, PISA ja työvoimatutkimus tarjoavat näyttöä taitotasojen, tutkintojen ja työllistettävyyden välisestä suhteesta.

Eurooppalaisen työvoimapolitiikan seurantakeskuksen (European Employment Policy Observatory) vuoden 2015 tutkimuksessa tehtiin yksityiskohtainen analyysi sellaisesta rahoitetusta koulutustarjonnasta kaikissa jäsenvaltioissa, jonka tavoitteena oli niiden aikuisten työttömien (25–64-vuotiaat) taitojen parantaminen, joiden koulutustaso on matala tai joilla on puutteelliset perustaidot. Siinä todettiin, että arvioinneissa paremmat tulokset saaneet koulutustoimenpiteet on yleensä räätälöity hyvin vastaamaan työnhakijan potentiaalia, ne vastaavat (paikallisten) työnantajien taitotarpeita, ne johtavat viralliseen ammattipätevyyteen, ne ovat mittakaavaltaan pienempiä ja ne on kohdistettu erityisiin heikossa asemassa oleviin ryhmiin ja tiettyihin ammatteihin. Lisäksi siinä todettiin, että yksilölliset lähestymistavat ovat keskeisiä tehokkaan koulutuksen kannalta ja että koulutuksesta lähtevien ohjaus ja seuranta – erityisesti niiden kohdalla, joiden katsotaan olevan etäällä työmarkkinoista ja kärsivän moninaisista työllistymisen esteistä – on tarpeen, jotta heidät voidaan pitää elinikäisen oppimisen polulla.

Cedefopin joka toinen vuosi tekemä validointia Euroopassa koskeva kartoitus ja Cedefopin EQF-seuranta tarjoavat yleisnäkymän jäsenvaltioiden edistymiseen epävirallisen ja arkioppimisen validoinnista vuonna 2012 annetun neuvoston suosituksen täytäntöönpanossa.

Aikuiskoulutusta Euroopassa koskevassa Eurydicen vuoden 2015 tutkimuksessa (”Adult Education and Training in Europe: Widening Access to Learning Opportunities”) kartoitetaan aikuisille jäsenvaltioissa tarjolla olevia erityisiä perustaitojen hankkimiseen ja ylemmän perusasteen ja toisen asteen tutkinnon suorittamiseen tähtääviä ohjelmia. Lisäksi muut aikuiskoulutuksen alaa koskevat tutkimukset, joissa keskitytään laatuun ja rahoitukseen ja politiikan toimien vaikuttavuuteen, sekä tulokset tämän toiminta-alueen työryhmistä, tarjoavat runsaasti tietoa eri jäsenvaltioista ja tuovat esiin hyviä käytänteitä.

Tulevassa Cedefopin tutkimuksessa¹¹ esitetään analyysi matalan taitotason sosiaalisista ja muista kustannuksista ja seurauksista.

• **Vaikutustenarviointi**

Ehdotettu väline – neuvoston suositus – tarjoaa ohjausta siihen, miten voidaan organisoida aikuisten taitojen parantamiseen tähtäävä tarjonta, mutta jättää jäsenvaltioille paljon joustoa toimenpiteiden suunnitteluun ja täytäntöönpanoon. Tämä rajoittaa sitä, missä määrin vaikutuksia voidaan määritellä selvästi ennakkoon. Tästä syystä vaikutustenarviointia ei tehty. Analyysiraportti kuitenkin laadittiin, ja se sisältää jakson, jossa tarkastellaan mahdollisia vaikutuksia ja kustannuksia; se on liitetty osaamisohjelmaa koskevan tiedonannon liitteenä olevaan komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan.

Tässä suosituksessa hahmotellut ehdotukset perustuvat laajaan tilastotietokatsaukseen sekä saatavilla olevaan näyttöön olemassa olevista toimintalinjoista ja tarjonnasta jäsenvaltioissa. Kattavan vaikutustenarvioinnin sijasta päädyttiin kevyempään lähestymistapaan, jonka jälkeen laadittiin analyysiraportti; se on liitetty osaamisohjelmaa koskevan tiedonannon liitteenä olevaan komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan.

Analyysi paljasti, että jos mihinkään toimiin ei ryhdytä, matalan taitotason ihmisten työllistymismahdollisuuksien voidaan odottaa heikkenevän. Voidaan odottaa, että pitkäaikainen suuntaus aina vain korkeampiin taitovaatimuksiin jatkuu, mikä lisää riskiä siihen, että matalan taitotason ihmiset eivät enää ole työllistettävissä. Jatkuvat investoinnit nykyisiin taitojen parantamiseen tähtääviin ohjelmiin, jotka eivät välttämättä tuota vaadittua laatua ja vaikutusta eivätkä välttämättä sovellu hyvin ohjelmien moninaisen kohderyhmän tarpeisiin, eivät todennäköisesti muuta tilannetta. Näin ollen toimien tarve on ilmiselvä. Mitä tulee toiminnan soveltamisalaan, analyysissä määriteltiin, että vaihtoehto, jossa neuvoston suosituksella perustetaan taitotakuu matalan koulutustason aikuisia varten, on johdonmukaisin EU:n poliittisten tavoitteiden kanssa. Sen etuna on, että se yhdistää Euroopan tason sitoumuksen ja kansallisen tason toimet, jotka perustuvat vahvaan poliittiseen sitoutumiseen työikäisen väestön matalan taitotason haasteen ratkaisemiseksi, ja siinä esitetään kattava ja systemaattinen kehys taitojen parantamisen polkuja varten kuitenkin niin, että samalla jäsenvaltioille annetaan joustoa täytäntöönpanojärjestelyjen määrittämiseen.

Cedefop on estimoinut makrotaloudellisten kasvumallien pohjalta potentiaalisen vaikutuksen BKT:n kasvuun henkeä kohti korkeammalla osaamistasolla käyttämällä havaittuja markkinatietoja (BKT/BKT henkeä kohti) ja muita asiaan liittyviä makrotaloudellisia

¹¹ Cedefop (2016, tulossa). Economic and social consequences of low skilled adults in the EU, Cedefop research paper.

muuttujia Euroopan komission AMECO-tietokannasta ja Conference Board -organisaation Total Economy Database -tietokannasta. Estimaatti osoittaa, että aikuisväestössä yhden prosenttiyksikön nousu keskiasteen osaamisessa (ISCED-tasot 3–4) voi vauhdittaa BKT:n kasvua henkeä kohti 0,99 prosenttiyksikköä. Cedefop on hyödyntänyt tätä empiiristä näyttöä ja simuloinut sen perusteella pitkän aikavälin tuotannon kasvun, joka perustuu korkeampaan taitotasoon. Tämä simulointi osoittaa, että verrattuna Cedefopin perusskenaarioon, jossa matalan taitotason aikuisten osuus pienenee, matalan koulutustason ihmisten osuuden lisävähennys (4 prosenttiyksiköllä) aikuisväestössä saisi aikaan sen, että EU:n vuotuinen BKT kasvaisi noin 350 miljoonalla eurolla.

- **Perusoikeudet**

Yksi Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen tavoitteista vuodelta 2015 on varmistaa, että kaikki nuoret ja merkittävä osa aikuisista, sekä miehistä että naisista, saavuttavat luku-, kirjoitus- ja laskutaidon vuoteen 2030 mennessä.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 14 artiklassa määrätään, että jokaisella on oikeus koulutukseen ja oikeus saada ammatillista koulutusta sekä jatko- ja täydennyskoulutusta. Tästä perusoikeudesta huolimatta merkittävä osa EU:n väestöstä ei pysy virallisen koulutusjärjestelmän piirissä riittävän pitkään saavuttaakseen vähimmäistason taidot, eivätkä mahdollisuudet oppimiseen koulun jälkeen jakaudu tasapuolisesti EU-kansalaisten kesken. Tämän ehdotuksen tavoitteena on edistää tasapuolisempia mahdollisuuksia antamalla matalan koulutustason aikuisille mahdollisuus hankkia vähimmäistason perustaidot ja edetä viralliseen tutkintoon.

Euroopan unionissa oikeus henkilötietojen suojaan taataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa. Aina kun tässä suosituksessa esitetyt toimenpiteet edellyttävät henkilötietojen käsittelyä, se on tehtävä henkilötietojen suojaa koskevan EU-lainsäädännön mukaisesti; näitä ovat erityisesti yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettu direktiivi 95/46/EY¹² ja sen kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet sekä yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettu asetus (EY) N:o 45/2001¹³.

Direktiivi 95/46/EY korvataan luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuojasetus) 27 päivänä huhtikuuta 2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/679¹⁴, jota aletaan soveltaa 25 päivästä toukokuuta 2018.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ehdotetun suosituksen onnistunut täytäntöönpano edellyttää asianmukaista ja riittävää rahoitusta. Samalla kun suositus on johdonmukainen vakaus- ja kasvusopimukseen liittyvien jäsenvaltioiden sitoumusten kanssa sillä on resurssivaikutuksia kansallisella tasolla. EU:n rahoitustuen käyttämistä kannustetaan, myös mahdollisen ESR:n ohjelmien uudelleenallokoinnin kautta.

¹² EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

¹³ EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1.

¹⁴ EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1–88.

Suositus jättää jäsenvaltioille paljon joustoa täytäntöönpanojärjestelyjen ja ensisijaisten kohderyhmien suhteen, mikä tarkoittaa, että EU:n laajuista arviota taitotakuun täytäntöönpanon kustannuksista ei voida tehdä. Keskeisiä muuttujia (taitotakuuta hyödyntävien ihmisten määrä ja toimenpiteen kustannus henkilöä kohti) käyttäen on kuitenkin laadittu useita skenaarioita. Ne antavat viitteitä odotettavissa olevasta kustannushaarukasta. Lisätietoja esitetään osaamisohjelmaa koskevaan tiedonantoon liitetyn komission yksiköiden valmisteluasiakirjan teknisen liitteen 1 kohdassa 3.4.

Investoiminen koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen on yksi eurooppalaisen koheesiopolitiikan 11 tavoitteesta, ja nykyisissä Euroopan sosiaalirahastoa (ESR) koskevissa säännöksissä viitataan nimenomaisesti siihen, että mahdollisuuksia elinikäiseen oppimiseen ja työvoiman taitojen ja pätevyyden parantamiseen on kehitettävä. Nykyisiä rahoitusresursseja, joilla edistetään sosiaalista osallisuutta (esim. ESR, EaSi, FEAD, EGR) tai alakohtaista taitojen kehittämistä (esim. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto) voidaan myös käyttää, erityisesti tukemaan heikossa asemassa olevia ryhmiä kuten matalan taitotason työttömiä aikuisia, työvoiman ulkopuolella olevia ja muuttajia. Arvioiden mukaan nykyisellä ohjelmakaudella (2014–2020) ESR:n ohjelmat antavat lähes 3 miljoonalle ihmiselle mahdollisuuden hankkia tutkinto. Yli 27 miljardia euroa investoidaan koulutukseen, taitoihin ja elinikäiseen oppimiseen ESR:n kautta, ja Euroopan aluekehitysrahastosta investoidaan yli 6 miljardia euroa.

Suositus tarjoaa joustavan kehyksen toimenpiteitä varten, ja sen mukaan jäsenvaltiot voivat mukauttaa nykyistä resurssien allokointia matalan taitotason ihmisten tukemiseen budjettitilanteensa huomioon ottaen. Lisäksi täytäntöönpano pohjautuu olennaisesti jo olemassa oleviin toimintalinjoihin ja tarjontaan, sillä jäsenvaltioilla on jo järjestelmiä tai järjestelmien osia, joilla voidaan saavuttaa matalan koulutustason ihmiset ja tarjota heille mahdollisuuksia taitojen parantamiseen. Jäsenvaltiot ovat epävirallisen ja arkioppimisen validoinnista annetun suosituksen mukaisesti sitoutuneet perustamaan validointijärjestelyjä, mukaan luettuna heikossa asemassa oleville ryhmille tarkoitettu taitojen arviointi. Jäsenvaltiot ovat vahvistaneet poliittisen sitoumuksensa matalan koulutustason ja matalan taitotason henkilöiden määrän vähentämiseksi, viimeksi yhteisessä ET 2020 -raportissa. Kaikkialla EU:ssa on olemassa ohjelmia perustaitojen ja digitaalisten taitojen tarjoamiseksi ja mahdollisuuksia toisen asteen tutkintojen suorittamiseen myöhemmässä elämänvaiheessa.

Täytäntöönpano kansallisella tasolla aiheuttaa hallinnollisia kustannuksia, kun perustetaan johdonmukaisia taitojen parantamisen polkuja, mukautetaan hallinnollista kapasiteettia ja koulutetaan henkilökuntaa, koordinoidaan tarjontaa, toteutetaan taitojen arviointeja ja räätälöidään koulutustarjontaa. Talousarviovaikutukset voivat kuitenkin kokonaisuudessaan olla vähäiset keskipitkällä aikavälillä, jolloin tämän investoinnin ansiosta siirtyminen työelämään lisääntyy, palkat kohoavat, työvoiman tuottavuus kasvaa ja taitoennusteet paranevat tulevien sukupolvien kohdalla (erityisesti jos samalla tehdään muita asiaankuuluvia taitouudistuksia), ja tuloksena on tasavertaisempi ja integroituneempi yhteiskunta.

Tulevassa Cedefopin tutkimuksessa luetellaan seuraavat **korkeamman taitotason** tuomat hyödyt:

- (a) työstä saatavat verotulot kasvavat;
- (b) välilliset verotulot kasvavat, kun paremman osaamistason ihmisillä on korkeammat käytettävissä olevat tulot;

- (c) työttömyysetuuksien määrä laskee (koska korkeamman osaamistason tuloksena on parantunut työllisyys), mikä hyödyttää julkisen sektorin budjetteja pidemmällä aikavälillä;
- (d) terveydenhuoltomenot supistuvat;
- (e) vähäisempi rikollinen toiminta aiheuttaa vähemmän menoja.

Tämä ehdotus neuvoston suositukseksi ei edellytä EU:n lisävaroja eikä uuden henkilöstön palkkaamista komissioon.

5. LISÄTIEDOT

• Toteuttamissuunnitelmat, seuranta, arviointi ja raportointijärjestelyt

Suosituksessa kehoitetaan jäsenvaltioita laatimaan vuoden kuluessa suosituksen hyväksymisestä toimintasuunnitelma sen täytäntöönpanoa varten. Suunnitelman olisi sisällettävä koordinoitijärjestelyt, kansallisella tasolla määritellyt ensisijaiset kohderyhmät sekä käyttöön osoitettavat rahoitusvarat.

Tehokkuuden varmistamiseksi suosituksessa ehdotetaan lisäksi, että kansallisella tasolla luodaan soveltuvat toimenpiteet, joilla seurataan ja arvioidaan toteutettuja toimenpiteitä ja niiden vaikutuksia edistymiseen perus- ja digitaalisten taitojen tason parantamisessa ja matalan koulutustason ihmisten määrän supistamisessa. Näitä tuloksia olisi tarkasteltava, ja niiden olisi muodostettava perusta täytäntöönpanotoimenpiteiden mukauttamiselle tarpeen mukaan.

Edistymistä aloitteen tavoitteiden saavuttamisessa mitattaisiin EU:n tasolla olemassa olevien raportointimekanismien avulla talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson ja ET 2020 -prosessin yhteydessä, sen estämättä, mitä järjestelyjä on käytössä vuoden 2020 jälkeen.

• Yksittäisten kohtien yksityiskohtaiset perustelut

1 ja 2 kohta

Tässä ehdotuksessa suositellaan, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön taitotakuun, jonka ansiosta ne, jotka ovat jättäneet peruskoulutuksen suorittamatta toisen asteen tutkintoa tai vastaavaa (EQF 4) ja jotka eivät ole tukikelpoisia nuorisotakuun piirissä, voivat päästä taitojen parantamisen polulle, joka antaa heille mahdollisuuden

- hankkia vähimmäistason luku- ja kirjoitustaidon, laskutaidon ja digitaaliset taidot, ja/tai
- edetä kohti tutkintojen viitekehyksen (EQF) tason 4 tai vastaavaa tutkintoa ja hankkia laajemman joukon taitoja perustuen elinikäisen oppimisen avaintaidoista annettuun suositukseen.

EQF-taso 4 on taso, jolle useimmat maat ovat sijoittaneet toisen asteen ja vastaavat tutkintonsa; kyseessä on koulutustaso, josta on entistä enemmän tulossa koulutuksen vähimmäistaso, jolla pääsee osaamista vaativaan työhön työmarkkinoilla ja etenemään jatkokoulutukseen (ks. jakso ”Uusia haasteita”).

EQF-taso 4 on koulutustaso, joka saavutetaan toisen asteen koulutuksen päätteeksi useimmissa jäsenvaltioissa, jotka ovat liittäneet tutkintonsa EQF:ään, ja se antaa opiskelijalle

mahdollisuuden jatkaa koulutusta korkea-asteella. EQF:ssä sallitaan saavutettujen tutkintojen perustaminen virallisen oppimisen lisäksi epäviralliseen ja arkioppimiseen, ja koska aikuiset todennäköisemmin harjoittavat epävirallista kuin virallista oppimista, ehdotetaan EQF-viitetasojen käyttämistä suosituksen tekstissä.

Termi ”matalan koulutustason aikuinen” määritellään johdanto-osan kappaleissa henkilöksi, joka on jättänyt peruskoulutusjärjestelmän saavuttamatta toisen asteen tutkintoa ja joka ei ole tukikelpoinen nuorisotakuun puitteissa.

Ehdotettu taitotakuu kattaa kolme vaihetta, ja sen toteutuksen perustana olisi oltava joukko avainperiaatteita, jotka perustuvat parhaisiin käytänteisiin. Nämä kolme vaihetta ovat

- taitojen arviointi, jotta voidaan määrittää olemassa olevat taidot ja taitojen parantamistarpeet;
- räätälöity koulutustarjonta; sekä
- taitotakuun kautta saavutettujen taitojen validointi ja tunnustaminen kansallisten tutkintokehysten ja järjestelmien mukaisesti.

3–4 kohta – Taitojen arviointi

Ihmisillä, joiden luku- ja kirjoitustaidon, laskutaidon ja digitaalisten taitojen taso on matala, on usein jo myös ammattiin liittyviä taitoja, mutta heillä voi silti olla erityisiä puutteita perustaidoissa tai laajemmassakin joukossa taitoja. Olisi tehotonta ja epätarkoituksenmukaista tarjota kaikille vakimuotoisia koulutuskursseja, joissa ei oteta huomioon heidän olemassa olevia taitojaan. Näin ollen tehokkaan koulutustarjonnan keskeisenä näkökohtana on koulutuksen räätälöiminen yksilöllisiin tarpeisiin. Taitojen arvioinnin tarkoituksena on määrittää ne taidot, jotka henkilö on jo hankkinut, sekä puutteet, jotka olisi korjattava, jotta hän pääsisi vaaditulle tasolle.

Tämä voidaan toteuttaa sellaisena taitojen arviointina, jota epävirallisen ja arkioppimisen validoinnista vuonna 2012 annetussa neuvoston suosituksessa ehdotetaan; tällöin tuloksena on yleensä henkilön taitoja koskeva lausunto, jota voidaan käyttää perustana suunniteltaessa tarjottavan koulutuksen seuraavia vaiheita ja tarjottavaa tukea. Tämänkaltaisia taitojen arviointeja tarjotaan jo eri Euroopan maissa, ja ne voivat toimia esimerkkeinä arviointien kehittämisestä kiinnostuneille maille. OECD on kehittänyt komission tuella arviointivälineen (”Education and Skills Online”) tarjoamaan yksilötason tuloksia, jotka on linkitetty PIAAC-toimenpiteisiin, jotka koskevat luku- ja kirjoitustaitoa, laskutaitoa sekä tietotekniikkaa soveltavaa ongelmanratkaisutaitoa. Muutamat Euroopan maat ovat jo laatineet kansallisen kieliversion.

Ehdotuksena on, että jäsenvaltiot antavat matalan koulutustason aikuisille mahdollisuuden osallistua arviointiin, jotta voidaan määrittää olemassa olevat taidot ja taitojen parantamistarpeet.

5–8 kohta – Räätälöity ja joustava koulutustarjonta

Taitojen arvioinnin tulokset muodostaisivat perustan, jonka mukaan asianomaiselle henkilölle tarjotaan koulutusta räätälöidysti. Kullekin tuensaajalle esitettävän oppimistarjouksen keskeisenä piirteenä on se, että se suunniteltaisiin täyttämään taitojen arvioinnissa todetut taitopuutteet. Tarjous voisi näin ollen koskea luku- ja kirjoitustaidon, laskutaidon tai digitaalisten taitojen opetusta, näiden yhdistelmää tai tutkintoon johtavaa koulutusta.

Tarjous voidaan esittää kahdessa vaiheessa, mutta sen tulisi alusta lähtien olla avoin etenemiselle EQF-tason 4 tutkintoon. Kun otetaan huomioon todetut taitojen parantamistarpeet, ohjelmissa olisi ensin keskityttävä parantamaan oppijoiden luku- ja kirjoitustaitoa, laskutaitoa ja digitaalisia taitoja, mikä antaisi heille vankan perustan edetä jatko-oppimiseen ja lopulta tutkintoon asti. Ohjelmissa voitaisiin myös keskittyä välittömästi etenemään EQF-tason 4 tai vastaavaan tutkintoon, jos taitojen arviointi osoittaa, että se on asianomaiselle henkilölle mahdollista.

Jotta voitaisiin poistaa esteitä taitojen parantamiseen osallistumiselta, olisi koulutustarjonnan oltava joustavaa ja aikuisten oppimistapoihin mukautettua. Sen vuoksi suosituksessa korostetaan, että tarvitaan soveltuvia oppimisympäristöjä, opettajia ja kouluttajia, joilla on soveltuva pätevyys, ikäryhmälle sopivia opetusmetodeja ja digitaalisen oppimisen hyödyntämistä. Aikuiset, joilla on aiempia huonoja kokemuksia, motivoituvat huomattavasti edistyvänsä; tähän voidaan päästä jaottelemalla koulutustarjonta hallittavissa oleviin oppimistulosityksiköihin, jotka voidaan dokumentoida, arvioida ja validoida yksilöllisesti.

Jos tarjotaan tutkintoon johtavaa koulutusta, on tärkeää, että se on relevantti paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin nähden, jotta taitojen parantamiseen tähtäävä tarjonta kohdentuu paikallis- ja aluetason osaamisvajeesiin.

9 kohta – Validointi ja tunnustaminen

Suosituksessa ehdotetaan, että jäsenvaltiot hyödyntävät olemassa olevia validointijärjestelyjä taitotakuun kautta hankittujen taitojen arvioimiseksi ja todistamiseksi ja varmistavat niiden tunnustamisen tutkintoa varten kansallisten tutkintokehysten ja järjestelmien mukaisesti.

Validoinnin ansiosta oppijoiden edistyminen voidaan kirjata oppimispolun eri vaiheissa, jotta he voivat kerätä opintosuorituksia tutkintoa tai tutkinnon osaa varten kansallisessa tutkintojen viitekehyksessä EQF-tasoa 4 vastaavalla tasolla. Tämä on helpompaa, jos kansallisiin tutkintokehyskehyksiin sisältyy pieniä, läpinäkyviä askeleita kohti kokonaista tutkintoa matalan koulutustason aikuisia varten ja niissä on mahdollista saavuttaa oppimistuloksia eri tavoilla.

Taitotakuun toteutuksen perustana olisi oltava joukko avainperiaatteita, jotka esitetään jäljempänä.

11 kohta – Koordinointi ja kumppanuus

Aikuisopetuksen tarjonta on usein pirstaleista: Toimintaa voivat määrittää hallinnon eri elimet, joilla on vastuu eri alaryhmistä. Lukuisa joukko koulutuksen tarjoajia tarjoaa koulutusta aikuisille, ja tarjonnan valikoima voi vaihdella paikkakunnalta toiselle. Osana aktiivisia työmarkkinatoimenpiteitä tarjottava tuki matalan koulutustason aikuisille ei aina kohdennu taitojen pitkän aikavälin parantamistarpeisiin, ja useimmissa tapauksissa tuen kohteena ovat ainoastaan työttömät.

Toiminnan ja tarjonnan tehokas koordinointi on yksi keskeisistä tekijöistä, joiden on osoitettu auttavan sen varmistamisessa, että aikuisten oppimista koskevat julkissektorin toimet saavuttavat tavoitteensa¹⁵. Vaikka toimintalinjojen koordinointi onkin olennaista, täytöntöönpano voi onnistua vain siten, että siihen osallistuu aktiivisesti laaja joukko sidosryhmiä, ja kumppanuudet ovat keskeisiä onnistumisen kannalta.

¹⁵ An in-depth analysis of adult learning policies and their effectiveness in Europe; European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2015.

Näin ollen tässä ehdotuksessa suositellaan, että jäsenvaltiot nimeävät yhden elimen tai pienen määrän elimiä, jotka ovat vastuussa taitotakuun täytäntöönpanosta koordinoimalla asiaan liittyvien julkisten elinten työtä ja tukemalla kumppanuuksia monenlaisten toimijoiden kanssa. Tämä edellyttää tarkemman huomion kiinnittämistä tehokkaaseen koordinointiin lukuisten viranomaisten, julkiset työvoimapalvelut mukaan luettuina, koulutuksen tarjoajien sekä uraohjausta ja validointia tarjoavien elinten välillä.

Olisi kannustettava kumppanuusjärjestelyjä, joissa on mukana laaja joukko toimijoita, työmarkkinaosapuolia, koulutuksen tarjoajia, työnantajia, välittäjäorganisaatioita ja toimialaorganisaatioita, paikallis- ja aluetalouden toimijoita, työvoima-, sosiaali- ja yhteisöpalveluja, kirjastoja, kansalaisyhteiskunnan organisaatioita jne. Paikallisviranomaisilla voi myös olla keskeinen tehtävä tarpeiden määrittämisessä paikallistasolla ja kohderyhmän saavuttamisen edistämässä. Näillä kaikilla voi olla keskeinen merkitys taitotakuun eri vaiheiden toteutuksessa ja tiedotuksen ja ohjauksen varmistamisessa koko prosessin aikana.

12–16 kohta – Tiedotus-, ohjaus- ja tukitoimenpiteet

Tutkimukset osoittavat, että monet aikuiset eivät ole tietoisia oman taitotasonsa parantamisen eduista taikka taitojen parantamisen mahdollisuuksista, jotka eivät edellytä paluuta viralliseen kouluympäristöön. Tarvitaan huolellisesti kohdennettuja tiedotusstrategioita, jotta voidaan kannustaa ihmisiä ottamaan yhteyttä asianomaisiin palveluihin. Tällaisten tiedotustoimenpiteiden suunnittelun on perustuttava matalan taitotason väestöön kuuluvien monien erilaisten alaryhmien riittävään kartoitukseen; kukin niistä voi tarvita hieman erilaista lähestymistapaa. Rekisteröityneet työttömät voivat esimerkiksi olla helpommin tavoitettavissa sellaisten elinten kautta, jotka auttavat heitä palaamaan työmarkkinoille. Toisaalta työssäkäyvät voidaan tavoittaa työnantajan tai ammattiliittojen aktiivisella myötävaikutuksella. Erityistoimenpiteet voivat olla tarpeen muuttajien tavoittamiseksi, jos he eivät osaa isäntämaan kieltä jne. Tiedottamisen avulla olisi lisättävä aikuisten tietoisuutta taitojen parantamisen hyödyistä, kerrottava heille tarjolla olevista ohjauksesta, tukitoimenpiteistä ja oppimismahdollisuuksista sekä tarjottava kannustimia, joilla heitä motivoidaan hyödyntämään niitä.

Tiedottaminen on vain yksi askel pyrittäessä tuomaan matalan taitotason ihmiset lähemmäs taitojen parantamisen mahdollisuuksia. Ohjaus on toinen edellytys annettaessa neuvoja ja tietoja siitä, mitä taitotakuu pitää sisällään, kehen voi ottaa yhteyttä päästäkseen alkuun ja miten pysyä mukana läpi koko prosessin. Tällaista ohjausta ja tukea olisi oltava oppijoiden saatavilla taitojen parantamisen polun kaikissa vaiheissa.

Suosituksessa kehoitetaan tukemaan aikuiskoulutuksen alalla toimivan henkilöstön perus- ja jatkokoulutusta ja tunnustetaan heidän keskeinen tehtävänsä koulutuksen tarjoamisessa matalan taitotason aikuisille sekä ohjauksessa ja tuessa.

Tiedottamisen ja ohjauksen lisäksi jäsenvaltiot voivat myös harkita sellaisen erityisen tuen järjestämistä, jolla puututaan osallistumisen esteisiin. Suosituksessa annetaan esimerkkejä tällaisista suorista tai epäsuorista tukitoimenpiteistä, mukaan luettuna oikeudet opintovapaaseen tai opiskelijoille tarkoitetut taloudelliset kannustimet tai työnantajille suunnattu tuki, jolla näitä kannustettaisiin tukemaan työntekijöidensä taitojen parantamista. Taloudellisilla kannusteilla ja pidäkkeillä on myös merkitystä, kun tehdään päätöstä taitoihin investoimisesta – sekä oppijan että työnantajan kannalta – ja niitä voi olla tarpeen tarkastella uudelleen.

17–26 kohta

Suosituksen tulokset riippuvat myös siitä, miten huolellisesti sen suunnittelun ja täytäntöönpanon vaiheita seurataan ja arvioidaan säännöllisesti, jotta saadaan aikaan positiivinen kierre, jossa toimintalinjojen tarkistuksia ja parannuksia viedään automaattisesti osaksi toteutusta. Toimiviin ratkaisuihin perustuva näyttö, joka voidaan jakaa kaikkien jäsenvaltioiden ja komission kesken käytänteiden jatkuvaa ajantasaistamista ja parantamista varten, tulee olemaan tämän aloitteen kestävä tuotos. Olemassa oleva EPAL-foorumi (Electronic Platform for Adult Learning in Europe) on käytettävissä kerätyn tiedon asettamiseksi helposti kaikkien niiden käyttöön, jotka ovat mukana tämän suosituksen mukaisessa matalan taitotason ihmisten taitojen parantamisessa. Foorumi on luotu helpottamaan parhaiden käytänteiden vaihtoa ja yhteistyötä aikuisopetuksesta vastaavien ammattilaisten kesken, ja se toimii opetusmateriaalin, arviointivälineiden ja muun materiaalin varastona niitä varten, jotka panevat tätä suositusta täytäntöön.

Maita kehoitetaan laatimaan vuoden kuluessa suosituksen hyväksymisestä toimintasuunnitelma sen täytäntöönpanoa varten. Toimintasuunnitelmassa olisi lueteltava ensisijaiset kohderyhmät, jotka on määritelty kansallisella tasolla matalan taitotason aikuisten kartoituksesta saatujen tulosten perusteella ja kansallisten olosuhteiden ja käytettävissä olevien resurssien mukaan, ottaen soveltuvin osin lähtökohdaksi ensimmäisen PIAAC-tutkimuksen tulokset.

Komissio tarkastelee toteutettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä vuoden 2018 loppuun mennessä käyttäen pohjana kansallisen tason seurannasta ja arvioinnista saatuja tuloksia, jotka on määrä jakaa talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson ja ET 2020 -prosessin yhteydessä, sekä kansallisia toimintasuunnitelmia. Komissio esittää neuvostolle viiden vuoden kuluessa tämän suosituksen hyväksymisestä kattavan kertomuksen, jossa arvioidaan taitotakuun vaikutuksia ja tuloksia koko EU:ssa.

Tiedot, jotka Eurostat kerää vuotuisen työvoimatutkimuksen, aikuiskoulutustutkimuksen ja ammatillista täydennyskoulutusta koskevan kyselytutkimuksen yhteydessä, tukevat tätä prosessia, samoin kuin OECD:n jatkuva työ PIAAC-tutkimuksen yhteydessä. Komissio työskentelee yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tukeakseen EU:n rahoitusvarojen kohdentamista PIAAC-osallistumiseen ja PIAAC-tietojen analyysiin.

Ehdotus

NEUVOSTON SUOSITUS**taidotakuun perustamisesta**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 165 ja 166 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Nyky-yhteiskunnassa kaikki tarvitsevat riittävätasoisien luku- ja kirjoitustaidon, laskutaidon ja digitaaliset taidot voidakseen toteuttaa koko potentiaaliaan, osallistua aktiivisesti yhteiskunnan toimintaan ja huolehtia sosiaalisista ja kansalaisvelvollisuuksistaan. Nämä taidot ovat myös ratkaisevan tärkeitä työmarkkinoille pääsemistä ja siellä etenemistä sekä jatkokoulutukseen osallistumista varten. Yleissivistävän tai ammatillisen koulutuksen toisen asteen tutkintoa eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen tasolla 4 (EQF 4) pidetään yhä enemmän tutkintotasona, joka tarjoaa pääsyn työmarkkinoille ja jatkokoulutusmahdollisuuksiin.
- (2) Avoimet työpaikat (sekä uudet työpaikat että korvaavat työpaikat) edellyttävät enenevästi korkeampaa taitotasoa ja laajempaa taitovalikoimaa. Tulevaisuudessa perustason työpaikkojen määrä vähenee. Jopa ”perustason” työpaikoista, jotka perinteisesti eivät ole edellyttäneet tutkintoa tai ovat edellyttäneet vain matalan tason tutkintoa, on tulossa vaativampia. Erityisesti voidaan todeta, että valtaosa työpaikoista tulee edellyttämään jonkintasoisia digitaalisia taitoja, ja kasvava määrä perustason työpaikkoja edellyttää joitain keskeisiä tai yleisiä taitoja (viestintä, ongelmanratkaisu, ryhmätyö, emotionaaliset taidot).
- (3) Vuonna 2015 Euroopan unionissa oli 64 miljoonaa ihmistä – yli neljännes unionin 25–64-vuotiaista – jotka olivat lähteneet peruskoulutuksesta niin, että heillä oli enintään ylemmän perusasteen tutkinto¹⁶. Vaikka näiden ihmisten perustaitojen tasoa ei ole mitattu, OECD:n aikuisten osaamistutkimus, jossa testattiin luku- ja kirjoitustaitoa, laskutaitoa sekä tietotekniikkaa soveltavaa ongelmanratkaisutaitoa, osoittaa, että samansuuruiset osuudet 16–65-vuotiaista aikuisista sai alimman taitotason suoritukset 17 jäsenvaltiossa.
- (4) Lisäksi PISA-tutkimuksen tiedot osoittavat, että merkittävässä osassa 15-vuotiaista on puutteelliset taidot lukemisessa (17,8 %), matematiikassa (22,1 %) ja luonnontieteissä (16,6 %), eli nämä tulokset ylittävät edelleen ET 2020 -tavoitetason, joka on 15 prosenttia.
- (5) Tämä laaja empiirinen näyttö viittaisi siihen, että 20–25 prosentilta eurooppalaisista aikuisista puuttuu jatko-oppimisen ennakoedellytyksenä olevat taidot, ja on

¹⁶ Eurostat, työvoimatutkimus vuodelta 2015.

vähemmän todennäköistä, että he osallistuvat oppimiseen tai täysimääräisesti digitaalivetoiseen talouteen ja yhteiskuntaan. Näillä ihmisillä on korkeampi työttömyysriski, korkeampi köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen ilmaantuvuus, suuremmat terveysriskit, lyhyempi elinajanodote ja korkeampi riski siihen, että heidän lapsensa alisuoriutuvat opinnoissaan.

- (6) Työttömistä ja erityisesti pitkäaikaistyöttömistä erittäin suuri osuus on matalan koulutustason ihmisiä, joilla on perustavanlaatuisia puutteita perustaidoissa. Nämä puutteet vaikeuttavat heidän paluutaan työmarkkinoille. Sama koskee muita heikommassa asemassa olevia ryhmiä, esimerkiksi ikääntyneitä työntekijöitä, työvoiman ulkopuolella olevia ihmisiä ja kolmansien maiden kansalaisia.
- (7) Jäsenvaltioiden toimet, joilla pyritään vähentämään koulunkäynnin keskeyttäneiden määrää ja jotka perustuvat ehkäiseviin toimenpiteisiin sekä interventio- ja kompensaatitoimenpiteisiin, vaikuttavat positiivisesti; vuonna 2015 EU:n keskimääräinen koulunkäynnin keskeyttämisaste (18–24-vuotiaiden ikäryhmässä) oli noin yhden prosenttiyksikön päässä Euroopalle vuodeksi 2020 asetetusta 10 prosentin yleistavoitteesta, mutta vaihtelu jäsenvaltioiden välillä oli suurta. Vaikka yleistavoite saavutettaisiinkin, jäljelle jäävät 10 prosenttia kohtaavat aikuisuuteen siirtyessään vakavia ongelmia työllistyäkseen pysyvästi. Lisäksi vanhemmissa ikäryhmissä (25+) on edelleen suuria määriä koulunsa varhain lopettaneita, erityisesti kolmansien maiden kansalaisia ja muita henkilöitä, joilla on muuttajatausta.
- (8) Matalan koulutustason aikuisten osallistuminen elinikäiseen oppimiseen on edelleen neljä kertaa vähäisempää kuin niillä, joilla on korkea-asteen tutkinto. Mahdollisuudet elinikäiseen oppimiseen ovat yhä epätasaisesti jakautuneet eri sosio-ekonomisissa ryhmissä, ja joillain työikäisen väestön ryhmillä on vähemmän oppimismahdollisuuksia, erityisesti kolmansien maiden kansalaisilla. Taitojen parantamiseen osallistumisen esteet liittyvät sekä rakenteellisiin että tilannekohtaisiin tekijöihin. Näitä ovat tarjolla olevien mahdollisuuksien suppea valikoima, riittämätön toteutus virallisissa ja pitkäkestoisissa ohjelmissa, aiemman oppimisen validoinnin puuttuminen, soveltumattomat pedagogiset lähestymistavat, riittämättömästi kehitetty työssäoppiminen sekä vähäinen tietämys taitojen parantamisen hyödyistä ja saatavilla olevasta tuesta.
- (9) Jotta edistettäisiin oikeudenmukaisempaa ja tasapuolisempaa pääsyä taitojen parantamisen mahdollisuuksiin ja käsiteltäisiin näitä haasteita kohderyhmän heterogeenisyys huomioon ottaen, taitotakuun olisi tarjottava pääsy joustaville taitojen parantamisen poluille, joiden ansiosta matalan koulutustason aikuiset voivat parantaa luku- ja kirjoitus-, lasku- ja digitaalisia taitojaan ja jatkaa oppimista omaa tahtiaan hankkiakseen laajemman joukon taitoja ja saavuttaakseen EQF-tason 4 tai vastaavan tutkinnon.
- (10) Taitotakuu kohdennettaisiin matalan koulutustason aikuisille, jotka määritellään henkilöiksi, jotka ovat jättäneet peruskoulutusjärjestelmän saavuttamatta toisen asteen tutkintoa ja jotka eivät ole tukikelpoisia nuorisotakuun¹⁷ puitteissa.
- (11) Jäsenvaltioiden olisi kansalliset olosuhteet ja käytettävissä olevat resurssit huomioon ottaen keskitettävä taitotakuun täytäntöönpano ensijaisiin kohderyhmiin (esim. työttömät, heikossa asemassa olevat ryhmät, tietyt ikäryhmät jne.).

¹⁷ Neuvoston suositus, annettu 22 päivänä huhtikuuta 2013, nuorisotakuun perustamisesta, EUVL C 120, 26.4.2013, s. 1.

- (12) Taitotakuu olisi toteutettava jäsenvaltioiden perustamien täytöntöönpanojärjestelyjen mukaisesti, ja sen perustana olisi oltava asianomaisen yksilön sitoutuminen ja kiinnostus osallistua taitojen parantamiseen.
- (13) Näiden toimien täytöntöönpanossa olisi noudatettava täysin vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä.
- (14) Jos tämän suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin liittyy henkilötietojen käsittelyä, se olisi tehtävä henkilötietojen suojaa¹⁸ koskevan EU-lainsäädännön ja siihen liittyvien kansallisten täytöntöönpanotoimenpiteiden mukaisesti.
- (15) Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetaan jokaisen oikeus koulutukseen ja oikeus saada ammatillista koulutusta sekä jatko- ja täydennyskoulutusta.
- (16) Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen tavoitteissa vuodelta 2015 halutaan varmistaa, että kaikki nuoret ja merkittävä osa aikuisista, sekä miehistä että naisista, hankkivat luku-, kirjoitus- ja laskutaidon vuoteen 2030 mennessä.
- (17) Elinikäisen oppimisen avaintaidoista 18 päivänä joulukuuta 2006 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston suosituksessa 2006/962/EY¹⁹ esitetään viitekehys, joka tukee jäsenvaltioita sen varmistamisessa, että yleissivistävän ja ammatillisen peruskoulutuksen loppuun mennessä nuoret ovat kehittäneet avaintaitonsa tasolle, joka antaa heille valmiudet aikuiselämään ja joka muodostaa perustan jatko-opinnoille ja työelämälle; se myös tukee jäsenvaltioita sen varmistamisessa, että aikuiset voivat kehittää ja päivittää avaintaitojaan läpi koko elämänsä.
- (18) Kansalaisille tarkoitettu EU:n digitaalisten taitojen puitekehys tarjoaa eurooppalaisen lähtökohdan sille, mitä tarkoittaa olla digiosaja tämän päivän yhteiskunnassa, ja siinä määritellään taidot ja taitotasot viidellä keskeisellä osa-alueella. Sitä voitaisiin käyttää perustana kehitettäessä arviointivälineitä, joilla havaitaan taitopuutteet ja suunnitellaan räätälöityä koulutusta näiden puutteiden paikkaamiseksi.
- (19) Huhtikuun 23 päivänä 2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston suosituksella eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen (EQF) perustamisesta elinikäisen oppimisen edistämiseksi²⁰ vahvistettiin yhteinen viitekehys kahdeksalle tutkintotasolle, jotka määritellään oppimistulosten kautta. Jokainen taso voidaan saavuttaa eri reittejä virallisen, epävirallisen ja arkioppimisen kautta.
- (20) Vuoden 2011 neuvoston päätöslauselmalla uudistetusta eurooppalaisesta aikuiskoulutusohjelmasta²¹ vahvistettiin prioriteetit aikuiskoulutusalan kehittämistä varten. Siinä asetettiin etusijalle välitöntä huomiota varten toisen mahdollisuuden tarjoaminen ja erityisesti perustaitojen, kuten luku- ja kirjoitustaidon ja laskutaidon, mutta myös digitaalisten taitojen, hankkiminen. Neuvoston ja komission yhteisessä

¹⁸ Erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31), ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 45/2001, annettu 18 päivänä joulukuuta 2000, yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1); korvataan luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) 27 päivänä huhtikuuta 2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/679 (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1–88), jota aletaan soveltaa 25 päivästä toukokuuta 2018.

¹⁹ EUVL L 394, 30.12.2006, s. 10.

²⁰ EUVL C 111, 6.5.2008, s. 1.

²¹ EUVL C 372, 20.12.2011, s. 1.

raportissa eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisten puitteiden (ET 2020) täytäntöönpanosta²² määritellään toiminnan painopisteiksi luku- ja laskutaidon sekä digitaalisten taitojen opetustarjonnan lisääminen ja uusien mahdollisuuksien tarjoaminen niille, joilla ei ole EQF-viitekehyksen tason 4 tutkintoa, jotta he voivat saada EQF:n mukaisen tunnustetun tutkinnon. Yhteinen raportti sisältää myös keskipitkän aikavälin tavoitteet ammatilliselle koulutukselle; yksi niistä on ammatillisen koulutuksen saatavuuden parantaminen ja kaikille varmistettavat tutkinnot joustavammilla ja helppopääsyisemmillä järjestelmillä erityisesti tarjoamalla tehokkaita ja yhdenmukaisia neuvontapalveluja sekä varmistamalla epävirallisen ja arkioppimisen validointimahdollisuudet.

- (21) Kesäkuun 28 päivänä 2011 annetussa neuvoston suosituksessa koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtäävistä politiikoista²³ esitetään puitteet keskeyttämisen vähentämiseen tähtääville kokonaisvaltaisille politiikoille; niihin kuuluu ehkäiseviä toimenpiteitä sekä interventio- ja kompensatiotoimenpiteitä. Kompensatiotoimenpiteet tarjoavat koulutukseen paluun väyliä ja mahdollisuuksia suorittaa puuttuvat tutkinnot, esimerkkeinä toisen mahdollisuuden koulutus tai arkioppiminen ja siihen liittyvä aiempien opintojen validointi.
- (22) Vuonna 2012 annetussa neuvoston suosituksessa epävirallisen ja arkioppimisen validoinnista²⁴ kehoitetaan jäsenvaltioita perustamaan vuoteen 2018 mennessä kansalliset järjestelyt epävirallisen ja arkioppimisen validointia (kartoittamista, dokumentointia, arviointia ja todistusasiakirjaan merkitsemistä) varten. Tähän sisältyy työttömille tai työttömyysuhan alaisille tarjottava mahdollisuus osallistua taitojen arviointiin, jonka tarkoituksena on kartoittaa heidän tietonsa, taitonsa ja osaamisensa.
- (23) Huhtikuun 22 päivänä 2013 annetussa neuvoston suosituksessa nuorisotakuun perustamisesta²⁵ suositellaan, että alle 25-vuotiaille nuorille tarjotaan laadukas työ-, jatkokoulutus-, oppisopimus- tai harjoittelupaikka neljän kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta tai virallisen koulutuksen päättämisestä. Siinä kehoitetaan jäsenvaltioita tarjoamaan koulunkäynnin keskeyttäneille ja vähäisen ammattitaidon hankkineille nuorille väyliä, joita pitkin palata koulutukseen, tai toisen mahdollisuuden tarjoavia koulutusohjelmia, joiden oppimisympäristöt sopivat kyseisten henkilöiden tarpeisiin ja antavat heille tilaisuuden hankkia puuttuva ammattitaito.
- (24) Helmikuun 15 päivänä 2016 annetussa neuvoston suosituksessa pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille²⁶ suositellaan, että pitkäaikaistyöttömille tarjotaan henkilökohtainen arvio ja henkilökohtaista ohjausta sekä työllistymissopimus, joka käsittää henkilökohtaisen tarjouksen ja jossa määritellään yksi yhteyspiste, viimeistään kun työttömyys on kestänyt 18 kuukautta.
- (25) Työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä 3 päivänä lokakuuta 2008 annetussa komission suosituksessa 2008/867/EY²⁷ kehoitettiin jäsenvaltioita laajentamaan ja parantamaan sijoittamista osaamispääomaan osallisuutta

²² ET 2020 -raportissa esitetään eurooppalaisen yhteistyön toimet kaikilla koulutuksen aloilla vuoteen 2020 asti; EUVL C 417, 15.12.2015. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215\(02\)&from=FI](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215(02)&from=FI)

²³ EUVL C 191, 1.7.2011, s. 1.

²⁴ EUVL C 398, 22.12.2012, s. 1.

²⁵ EUVL C 120, 26.4.2013, s. 1.

²⁶ EUVL C 67, 20.2.2016, s. 1.

²⁷ EUVL L 307, 18.11.2008, s. 11.

edistävillä koulutuspolitiikoilla, joihin kuuluvat myös tehokkaat elinikäistä oppimista koskevat strategiat, ja mukauttamaan koulutusjärjestelmiä vastaamaan uusia taitovaatimuksia, sekä ottamaan huomioon tietotekniikan oppimisen tarve.

- (26) Neuvoston 5 ja 6 päivänä kesäkuuta 2014 antamissa päätelmissä Euroopan unionissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisesta vahvistettiin uudelleen maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkaa Euroopan unionissa koskevat yhteiset peruseriaatteen (hyväksytty vuonna 2004), joihin kuuluu muun muassa se, että ”koulutus on ratkaisevan tärkeää annettaessa maahanmuuttajille ja varsinkin heidän jälkeläisilleen valmiudet menestyä paremmin ja osallistua aktiivisemmin yhteiskuntaan”.
- (27) Näistä toimista huolimatta matalan koulutustason aikuisten mahdollisuudet osallistua koulutukseen ovat edelleen haaste. Aktiivisilla työmarkkinapolitiikoilla pyritään saamaan työttömät työhön mahdollisimman nopeasti, mutta ne eivät aina tarjoa joustavia ja räätälöityjä mahdollisuuksia taitojen parantamiseen. Harvoissa julkissektorin toimissa käsitellään jo työssä olevien henkilöiden tarvetta taitojen parantamiseen, jolloin he jäävät alttiiksi taitojen vanhentumisen ja työpaikkamenetyksen riskille, kun taas kauimpana työmarkkinoista olevilla ihmisillä on suurin tarve taitojen parantamiselle, mutta he ovat vaikeimmin tavoitettavissa.
- (28) Päättäjien ja toiminnanharjoittajien tietämyskanta kasvaa, mutta on vielä epätäydellinen. Unionin elinten – erityisesti Eurostatin, koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanoviraston (EACEA) ja Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen (Cedefop) – asiantuntemus merkityksellisten tutkimusten ja analyysien laatimisessa on keskeinen, ja sitä olisi entisestään vahvistettava.
- (29) Työnantajaorganisaatiot, työnantajat, ammattiliitot, kauppa-, teollisuus- ja käsityöläiskamarit, koulutuksen suunnitteluun, organisointiin tai edistämiseen ja muuttajien kotouttamiseen osallistuvat kansalliset yksiköt, työvoimapalvelut, koulutuksen tarjoajat, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, paikallisviranomaiset ja yhteisöpalvelut ovat keskeisiä sidosryhmiä yhteisessä pyrkimyksessä tavoittaa, sitouttaa, ohjata ja tukea matalan taitotason ihmisiä heidän räätälöidyillä taitojen parantamisen poluillaan.
- (30) Kohderyhmän monimuotoisuus ja tämän politiikka-alueen toimenpiteiden pirstaleisuus ja monimutkaisuus aiheuttavat usein sen, ettei työvoiman taitojen parantamiseen ole systemaattisia lähestymistapoja eikä sen sosio-ekonomisista hyödyistä olla tietoisia. Sen vuoksi tarvitaan johdonmukaisia toimenpiteitä, jotka pohjautuvat tehokkaaseen koordinointiin ja kumppanuuksiin politiikan eri osa-alueiden välillä.

SUOSITTAA, ETTÄ JÄSENVALTIOT:

kansallisten olosuhteiden mukaisesti ja läheisessä yhteistyössä työmarkkinaosapuolten ja koulutuksen tarjoajien kanssa

- 1. ottavat käyttöön taitotakuun, jonka ansiosta matalan koulutustason aikuiset eli henkilöt, jotka ovat jättäneet peruskoulutuksen toisen asteen tutkintoa tai vastaavaa (EQF 4) suorittamatta ja jotka eivät ole tukikelpoisia nuorisotakuun piirissä, voivat päästä taitojen parantamisen polulle, joka antaa heille mahdollisuuden heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaisesti
 - a) hankkia vähimmäistason luku- ja kirjoitustaidon, laskutaidon ja digitaaliset taidot; ja/tai

- b) edetä kohti tutkintojen viitekehyksen (EQF) tason 4 tai vastaavaa tutkintoa ja hankkia laajemman joukon taitoja perustuen elinikäisen oppimisen avaintaidoista annettuun suositukseen 2006/962/EY.
2. pohjaavat taitotakuun suunnittelun kolmeen vaiheeseen: taitojen arviointi, räätälöidyn, joustavan ja laadukkaan koulutustarjonnan toteuttaminen ja taitojen parantamisen polulla hankittujen taitojen validointi ja tunnustaminen.

TAITOJEN ARVIOINTI

3. antavat matalan koulutustason aikuisille mahdollisuuden osallistua arviointiin, esimerkiksi taitojen arviointiin, jotta voidaan määrittää olemassa olevat taidot ja taitojen parantamistarpeet.
4. soveltavat matalan koulutustason aikuisiin validointijärjestelyjä, jotka on perustettu epävirallisen ja arkioppimisen validoinnista annetun neuvoston suosituksen mukaisesti, jotta olemassa olevat taidot voidaan kartoittaa, dokumentoida, arvioida ja merkitä todistusasiakirjaan.

RÄÄTÄLÖITY JA JOUSTAVA KOULUTUSTARJONTA

5. järjestävät taitojen arvioinnin tulosten ja validointimenettelyjen perusteella räätälöidyn koulutustarjouksen 1 kohdan mukaisesti. Kolmansista maista tulevien muuttajien kohdalla sisällytetään tähän tarpeen mukaan mahdollisuus kielikoulutukseen ja valmistavaan koulutukseen.
6. järjestävät koulutustarjonnan soveltuvissa oppimisympäristöissä, kouluissa tai kurssikeskuksissa tai työpaikalla siten, että opettajat ja kouluttajat, joilla on soveltuva pätevyys, käyttävät aikuisille sopivia opetusmetodeja ja hyödyntävät digitaalista oppimista.
7. jaottelevat koulutustarjonnan oppimistuloksiin perustuviin yksiköihin, jotka voidaan dokumentoida, arvioida ja validoida yksilöllisesti, jotta oppijoiden edistyminen voidaan kirjata eri vaiheissa.
8. mukauttavat mahdollisuuksien mukaan tutkintoon johtavan koulutustarjonnan sisältöä 1 kohdan b alakohdan mukaisesti paikallisten ja alueellisten työmarkkinoiden tarpeisiin, ja toteuttavat sen läheisessä yhteistyössä paikallisten sidosryhmien, erityisesti työmarkkinaosapuolten ja paikallisten ja alueellisten talouden toimijoiden kanssa.

VALIDOINTI JA TUNNUSTAMINEN

9. hyödyntävät olemassa olevia validointijärjestelyjä taitotakuun – myös työssäoppimisen – kautta hankittujen taitojen arvioimiseksi ja todistamiseksi ja varmistavat niiden tunnustamisen tutkintoa varten kansallisten tutkintokehysten ja järjestelmien mukaisesti.
10. kansallisten olosuhteiden mukaisesti perustavat taitotakuun toteutuksen jäljempänä esitettyihin periaatteisiin.

Koordinointi ja kumppanuus

11. nimeävät tämän suosituksen täytäntöönpanosta vastaavan yhden elimen tai rajallisen määrän elimiä ja antavat sille/niille riittävän valtuutuksen erityisesti seuraavia tehtäviä varten:
 - asianomaisten julkisten elinten työn koordinointi, mukaan luettuina julkiset työvoimapalvelut, koulutuksen tarjoajat sekä uraohjausta ja validointia tarjoavat elimet, jotta taitotakuusta tulee erottamaton osa aktiivista työmarkkinapolitiikkaa, koulunkäynnin keskeyttämiseen liittyviä toimenpiteitä ja kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista;
 - julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien perustamisen tukeminen; suosituksen täytäntöönpanoon mukaan työmarkkinaosapuolia, koulutuksen tarjoajia, työnantajia, välittäjäorganisaatioita ja toimialaorganisaatioita, paikallis- ja aluetalouden toimijoita, työvoima-, sosiaali- ja yhteisöpalveluja, kirjastoja, kansalaisyhteiskunnan organisaatioita jne.

Tiedotus-, ohjaus- ja tukitoimenpiteet

12. määrittelevät kansalliset olosuhteet ja käytettävissä olevat resurssit huomioon ottaen ensisijaiset kohderyhmät taitotakuun toteutukselle kansallisella tasolla. Tässä on otettava huomioon myös sukupuoli, monimuotoisuus ja kohdeväestön eri alaryhmät.
13. toteuttavat tiedotustoimenpiteitä, joihin kuuluu tietoisuuden lisääminen taitojen parantamisen hyödyistä ja tiedon tarjoaminen saatavilla olevasta ohjauksesta, tukitoimenpiteistä, taitojen parantamismahdollisuuksista ja asiasta vastaavista elimistä, ja tarjoavat kannustimia vähiten motivoituneille, jotta nämä hyödyntäisivät niitä.
14. tarjoavat ohjauspalveluja, joilla tuetaan oppijoiden etenemistä taitojen parantamisprosessin kaikkien vaiheiden läpi.
15. tukevat taitotakuun toteuttamiseen osallistuvan, aikuiskoulutuksen alalla toimivan henkilöstön, erityisesti opetusalan ammattilaisten, perus- ja jatkokoulutusta.
16. harkitsevat sellaisten tukitoimenpiteiden suunnittelua ja täytäntöönpanoa, joilla puututaan tasapuolisella tavalla taitojen parantamisen poluilla oleviin osallistumisen esteisiin. Tähän voi kuulua joko suora tuki oppijoille (esim. opintovapaa, taloudelliset kannustimet tai verohelpotus) tai epäsuora tuki työnantajille työntekijöiden taitojen parantamisesta.

Seuranta ja arviointi

17. laativat vuoden kuluessa tämän suosituksen hyväksymisestä toimintasuunnitelman sen täytäntöönpanoa varten. Suunnitelman olisi sisällettävä tiedot koordinointijärjestelyistä, ensisijaisista kohderyhmistä sekä käyttöön osoitettavista rahoitusvaroista, mukaan luettuna tapauksen mukaan Euroopan tason rahoitus ja seurantajärjestelyt.
18. seuraavat ja arvioivat kansallisella tasolla kaikkia taitotakuun piiriin kuuluvia toimenpiteitä ja vaikutuksia kohderyhmän edistymiseen luku- ja kirjoitustaidon, laskutaidon ja digitaalisten taitojen hankkimisessa ja EQF-tason 4 tutkinnon tai sen osayksiköiden saavuttamisessa.
19. käyttävät seurannan ja arvioinnin tuloksia soveltuvin osin taitotakuun suunnittelun ja toteutuksen mukauttamiseen kansallisella tasolla ja näyttöön perustuvien jatkotoimenpiteiden ja uudistusten laatimiseen,

SUOSITTAA, ETTÄ KOMISSIO

20. seuraa ammatillisen koulutuksen neuvoa-antavan komitean tuella tämän suosituksen täytäntöönpanoa yhdessä asianomaisten eurooppalaisten koordinointielinten kanssa sekä prosesseja, jotka liittyvät työllisyys- ja koulutuspolitiikkaan.
21. edistää luku- ja kirjoitustaitoa, laskutaitoa ja digitaalisia taitoja koskevien taitojen puitekehysten ja arviointivälineiden käyttöä.
22. edistää jäsenvaltioiden keskinäistä oppimista ja asettaa keskeiset resurssit ja tiedot saataville aikuiskoulutuksen eurooppalaisella foorumilla (Electronic Platform for Adult Learning in Europe, EPAL).
23. tukee ja toteuttaa yhteistyössä unionin elinten ja kansainvälisten organisaatioiden ja erityisesti OECD:n kanssa asiaan liittyviä tutkimuksia ja analyyskejä aikuisten taidoista ja taitojen arvioinneista (esim. PIAAC).
24. rajoittamatta seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevia neuvotteluja ja kaudelle 2014–2020 määriteltyjen prioriteettien mukaisesti tukee taitojen kehittämisen alaa koskevien nykyisten ja tulevien eurooppalaisten rahoitusohjelmien, erityisesti Euroopan rakenne- ja investointirahastojen ja Erasmus+-ohjelman käyttöä tämän suosituksen täytäntöönpanoon niiden oikeusperustan mukaisesti.
25. arvioi jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimenpiteitä 31 päivään joulukuuta 2018 mennessä edellä 17 kohdassa tarkoitettujen täytäntöönpanoa koskevien toimintasuunnitelmien perusteella.
26. arvioi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja asianomaisia sidosryhmiä kuultuaan tämän suosituksen johdosta toteutettuja toimia viiden vuoden kuluessa sen hyväksymispäivästä ja raportoi neuvostolle edistymisestä matalan taitotason aikuisten luku- ja kirjoitustaidon, laskutaidon ja digitaalisten taitojen tason korottamisessa sekä saaduista kokemuksista ja vaikutuksista tulevaisuuteen.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*