

Asia

EU; Koulutus, E-kirjelmä: Neuvoston suositus henkilökohtaisista oppimistileistä

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komission tiedonanto Euroopan osaamisohjelmasta kestävästä kilpailukykyyn, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja selviytymis- ja palautumiskyvyn tueksi (COM(2020) 274 final) julkaistiin heinäkuussa 2020. Yhtenä toimenpiteenä tiedonannossa oli aloite henkilökohtaisista oppimistileistä.

Keväällä 2021 komissio julkaisi myös tiedonannon Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevasta toimintasuunnitelmasta (COM(2021) 102 final). Suunnitelmassa tavoitteena on, että vähintään 60 prosenttia kaikista aikuisista olisi osallistuttava koulutukseen vuosittain.

Näiden pohjalta komissio julkaisi 10.12.2021 ehdotuksensa neuvoston suosituksiksi henkilökohtaisista oppimistileistä (COM(2021) 773 final). Komissio antoi samassa yhteydessä aloitteen pienistä osaamiskokonaisuuksista. Tästä aloitteesta laaditaan erillinen E-kirje.

Neuvottelut komission antamasta ehdotuksesta neuvoston suosituksiksi henkilökohtaisia oppimistilejä koskien käydään sosiaalikeskustelujen työryhmässä ja tavoitteena on hyväksyä ne työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvostossa kesäkuussa 2022.

Suomen kanta

Eurooppalaisten osaamistason vahvistaminen, koulutuksellisen tasa-arvon lisääminen ja jatkuvan oppimisen tukeminen ovat edellytyksenä EU:n globaalille kilpailukyvyille, vihreälle ja digitaaliselle siirtymälle sekä yhteiskuntien resilienssin vahvistamiselle.

Suomi kannattaa suosituksen tavoitetta tukea uudistuksia, joiden avulla yhä useampi aikuinen osallistuisi koulutukseen ja osaamiserot kaventuisivat. Suosituksen tavoitteet ovat yhteneväisiä Suomen hallitusohjelmaan sisältyvässä parlamentaarisessa jatkuvan oppimisen uudistuksessa asetettujen tavoitteiden kanssa. Keskeisimpiä tavoitteita ovat väestön osaamistason nousu, osallistumisen tasa-arvon lisääntyminen, työllisyysasteen paraneminen sekä osaavan työvoiman saatavuuden paraneminen. Parlamentaarinen ryhmä linjasi 27 toimenpidettä, joita tavoitteisiin pääsemiseksi käynnistetään. Komission

tavoin Suomi haluaa edistää työikäisten aikuisten osaamisen kehittämistä ja mahdollisuuksia päästä tarvitsemaansa koulutukseen työn ohessa ja sen aikana.

Suomi kuitenkin suhtautuu varauksellisesti komission aloitteeseen henkilökohtaisista oppimistileistä, sillä kaikille työikäisille perustettavat henkilökohtaiset oppimistilit eivät vastaisi Suomen keskeisiin työikäisten osaamisen kehittämisen haasteisiin. Jäsenmailla tulisi olla mahdollisuus valita keinot suosituksessa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseen huomioiden niiden omat lähtökohdat ja nykyiset järjestelmät. Suomessa osallistumisaste on maailman korkeimpia ja osallistumisen esteet ovat vähäiset. Suomen koulutusjärjestelmä on universaali, koulutus on maksutonta tai edullista, joustavasti tarjolla ja se on avointa kaikille osaamistasosta riippumatta.

Suomi painottaa, että jäsenmaiden välillä on eroja koulutukseen osallistumisessa ja koulutusjärjestelmissä, minkä vuoksi myös keinojen ja ratkaisujen tavoitteen saavuttamiseksi tulee olla erilaiset. Suomessa aikuiskoulutukseen osallistumisessa on kansainvälisesti vertailtuna merkittäviä ryhmien välisiä eroja, esimerkiksi 60 % keskitason tai hyvät perustaidot omaavista ja vain 29 % heikot perustaidot omaavista osallistuu koulutukseen. Yleisimmät esteet koulutukseen osallistumiselle ovat vaikeus yhteensovittaa koulutusta ja työtä sekä perhesyistä johtuva ajanpuute. Heikkojen perustaitojen varassa olevilla osallistumattomuuden taustalla on motivaation puute, jonka syynä voi olla koulutuksen hyötyjen aliarvioiminen, aikaisemmat negatiiviset kokemukset ja oppimisvaikeudet sekä lähipiirin ja ympäristön negatiivinen vaikutus koulutuksen hakeutumiseen. Lisäksi heikomman pohjakoulutuksen seurauksena henkilöillä voi olla heikommat valmiudet opiskeluun ja koulutusjärjestelmässä navigointiin. Suomi pyrkii parlamentaaristen linjausten mukaisesti parantamaan koulutuksen kohdentumista ja osallistumisen tasa-arvoa muun muassa räätälöimällä ja kehittämällä koulutustarjontaa erilaisten aliedustettujen ryhmien tarpeisiin, lisäämällä hakevaa toimintaa, uudistamalla korkeakoulujen ja oppilaitosten nykyistä työikäisille kohdentuvaa koulutustarjontaa, luomalla uusia, joustavia, työn ohessa suoritettavia, lyhytkestoisia, räätälöityjä ja työelämän tarpeisiin vastaavia osaamispalveluita sekä kehittämällä työikäisten ohjaus- ja neuvontapalveluja. Henkilökohtaisilla oppimistileillä ei näkemyksemme mukaan ratkaista keskeisiä syitä, joiden takia heikkojen perustaitojen varassa olevat aikuiset eivät osallistu koulutukseen. Esimerkiksi heikkojen perustaitojen varassa olevien maahanmuuttajien osaamisen kehittämistä ja työllistymistä voidaan ennemmin parantaa varmistamalla heille räätälöityjä koulutuksia ja hakevaa toimintaa.

Suomi tukee komission tavoitetta kohdentaa uudelleen kouluttautumista erityisillä lisäetuilla sitä eniten tarvitseville. Suomi kuitenkin suhtautuu varauksellisesti siihen, edistävätkö komission aloitteessa esitetty malli ja kriteerit tosiasiaa riittävästi näiden henkilöiden kouluttautumista. Malli voi johtaa myös siihen, että henkilökohtaista oppimistiliä hyödyntävät jo muutoinkin eniten kouluttautuvat henkilöt. Kansallisten ja suhteellisen pysyvien kriteerien määrittely lisäkoulutusoikeuksien kohdentamiseen ei ole yksinkertaista. Riskinä on, ettei yleisillä ja suhteellisen pysyvillä kriteereillä kyetä riittävästi kohdentamaan koulutuksia uudelleen koulutusta eniten tarvitseville.

Suomi suhtautuu varauksellisesti komission ehdotukseen listata rekisteriin, mitkä koulutus-, uraohjaus- ja validointimahdollisuudet ovat tukikelpoisia. Erityisesti huomiota tulee kiinnittää siihen, onko tämä lähestymistapa riittävän dynaaminen ja joustava. Lisäksi Suomi miettii, ohjaako malli riittävästi yksilöä osallistumaan työmarkkinoiden kannalta relevanttiin koulutukseen. Koulutuksen relevanttius työmarkkinoiden kannalta riippuu yksilön taustasta ja tilanteesta, jolloin sen määrittäminen kaikkia työikäisiä koskien on haastavaa. Tukikelpoisten koulutusten määrittäminen koskien kaikkia työikäisiä ei ole tarkoituksenmukaista yhä nopeammin muuttuvassa maailmassa, jossa

osaamisen kehittämisen tarpeet vaihtelevat äkillisestikin. Suomi toteaa, että työikäisten osaamispalveluiden uudistaminen, ennakoinnin kehittäminen sekä koulutus- ja osaamispalveluiden kohdentaminen erityisesti rakennemuutosaloille ja koulutuksessa aliedustetuille ryhmille on osa jatkuvan oppimisen vahvistamista Suomen kestävän kasvun ohjelmassa.

Komissio jättää ehdotuksessaan jäsenvaltioille vapauden päättää oppimistilien rahoituksesta, kunhan jäsenvaltiot varmistavat riittävän ja kestävän rahoituksen ja helpottavat julkisten ja yksityisten rahoituslähteiden yhdistämistä. Suomi kuitenkin huomauttaa, että kollektiivinen malli merkitsisi uusia veroluonteisia maksuja työnantajille ja työntekijöille.

Suomi suhtautuu varauksellisesti komission esitykseen siitä, että yksilöillä olisi mahdollisuus kerryttää henkilökohtaista oppimistiliä pidemmän tai kalliimman koulutuksen rahoittamiseksi. Pitkäkestoinen koulutus toteutetaan Suomessa pääosin koulutuslainsäädännössä säänneltynä koulutuksena, joka rahoitetaan osana lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen tai korkeakoulujen rahoitusjärjestelmää. Ehdotus toisi rinnalle uuden koulutuksen rahoitusmuodon ja voisi vaarantaa perusjärjestelmän riittävän rahoituspohjan. Suomessa jatkuvan oppimisen uudistamisen linjauksena on päinvastoin luoda lyhytkestoista ja joustavaa, työn ohessa suoritettavaa koulutustarjontaa. Lisäksi riskinä on, että kaikki työikäiset kattava malli laajentaisi kohderyhmää ja johtaisi kuitenkin julkisen rahoituksen pirstaloitumiseen niin pieniin osiin, että se riittäisi vain melko lyhyisiin koulutuksiin tai kattaisi vain vähäisen osan koulutuskustannuksista. Tämä voisi johtaa siihen, että malli ei vähentäisi työikäisten osallistumista maksuttomaan tutkintokoulutukseen tai että tiliä hyödyntäisivät ne, joilla on itsellä varaa kattaa jäljelle jäävä osuus koulutuksen kustannuksista.

Lisäksi Suomi haluaa nostaa esiin, että toivottujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi merkittäviä panostuksia henkilökohtaisten oppimistilien rahoitukseen. Mikäli tähän siirrettäisiin määrärahaa nykyisistä valtion ja kuntien koulutukseen kohdentamista voimavaroista, vähentäisi tili nykyisen toiminnan perusrahoitusta ja lisäisi ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen rahoituksellista epävarmuutta sekä vaikuttaisi niiden pitkäjänteiseen kehittämiseen. Lisäksi rahoituksen siirtäminen voisi vaarantaa Suomen muiden kansallisten koulutuspoliittisten tavoitteiden saavuttamista: koko nuorten ikäluokka suorittaa toisen asteen tutkinnon ja vähintään 50 % nuorista aikuisista suorittaa korkeakoulututkinnon. Suomi kiinnittääkin huomiota siihen, että aikuiskoulutukseen osallistumisen parantamiseksi tehtävät panostukset on tasapainotettava muiden kansallisten koulutus- ja työvoimapoliittisten panostusten kanssa.

Suomi suhtautuu myös varauksellisesti erillisten henkilökohtaisiin oppimistileihin liittyvien tietojärjestelmien perustamisen ja ylläpidon aiheuttamiin lisäkustannuksiin ja hallinnolliseen työhön. Suomi pyrkii uudistamaan jatkuvan oppimisen digitaalista palvelukokonaisuutta koko koulutusjärjestelmän kattaen sekä poikkihallinnollisesti osana Suomen kestävän kasvun ohjelmaa.

Suomi tukee komission ehdotusta uraohjauksen ja osaamisen validoinnin kehittämisestä. Suomi kiinnittää huomiota myös koulutuksen aikaiseen ohjaukseen. Mahdollisuudet saada uraohjausta ja osaamisen validointia työssä ollessa ovat vähäiset, ja olemassa olevia palveluita ei osata hyödyntää. Suomi on parlamentaarisesti linjannut ohjauksen kehittämisestä, osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen edistämisestä sekä digitaalisten tietovarantojen ja palvelujen kehittämisestä.

Suomi kannattaa komission esitystä lisätä hakevaa toimintaa ja viestintätoimia etenkin niille, jotka tarvitsisivat eniten uudelleenkoulutusta. Hakevan toiminnan lisääminen on kohdennettujen koulutus- ja tukitoimien lisäksi yksi Suomen keskeisiä keinoja kohdentaa koulutusta sitä eniten tarvitseville, parantaa aikuiskoulutuksen osallistumisastetta ja nostaa aikuisväestön osaamistasoa.

Palkansaajille annettavien palkallista opintovapaata koskevien säännösten osalta Suomi toteaa, että Suomessa palkansaajilla on subjektiivinen oikeus opintovapaaseen ja opintovapaan aikana opintoja voidaan tukea opintotuella tai aikuiskoulutustuella. Aikuiskoulutustuet rahoitetaan isoilta osin työttömyysvakuutusmaksuilla, joiden maksuvelvollisuus on työnantajilla ja työntekijöillä. Olemassa olevien järjestelmien muutostarpeita tarkastellaan muun muassa sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen yhteydessä. Lisäksi Suomi haluaa nostaa esiin, että merkittävä osa työuran aikaisesta oppimisesta tapahtuu työpaikalla ja osana työn tekemistä. Julkisen sektorin ja työpaikkojen on kyettävä kehittämään osaamisen kehittämiseksi suotuisaa toimintaympäristöä.

Pääasiallinen sisältö

Suosituksella pyritään tukemaan jäsenvaltioiden uudistuksia, jotta yhä useampi aikuinen voisi osallistua koulutukseen osallistumisasteen nostamiseksi ja osaamisvajeen pienentämiseksi. Tämä edistäisi osaltaan EU:n tavoitetta edistää kilpailukykyistä sosiaalista markkinataloutta, joka tähtää täystyöllisyyteen ja sosiaaliseen edistykseen. Sen tavoitteena on erityisesti:

- a) tukea kaikkien työikäisten aikuisten pääsyä koulutukseen, myös ammatillisia siirtymiä varten riippumatta henkilön työmarkkina-asemasta;
- b) lisätä yksilöiden kannusteita ja motivaatiota hakeutua koulutukseen.

Tätä varten suositellaan, että jäsenvaltiot:

- a) perustavat henkilökohtaisia oppimistilejä, joiden avulla ihmiset voivat osallistua työmarkkinoiden kannalta merkitykselliseen koulutukseen, kaikille työikäisille aikuisille kuultuaan työmarkkinaosapuolia ja asianomaisia sidosryhmiä;
- b) perustavat tukikelpoisten koulutus-, uraohjaus- ja validointimahdollisuuksien julkisen rekisterin ja julkaisevat selkeät säännöt erilaisten työmarkkinoiden kannalta merkityksellisten koulutus-, uraohjaus- ja validointimahdollisuuksien sisällyttämisestä rekisteriin läpinäkyvien laatuvaatimusten ja osaamista koskevan tiedon perusteella, ja avaavat ne saataville digitaalisen rekisterin kautta
- c) tarjoavat uraohjausta ja aiemmin hankitun osaamisen validointia sekä palkallista opintovapaata.

Henkilökohtaiset oppimistilit

Jäsenvaltioiden tulisi perustaa henkilökohtaisia oppimistilejä kaikille laillisesti jäsenvaltiossa asuville työikäisillä aikuisilla koulutustasosta, työmarkkina-asemasta tai ammatillisesta asemasta riippumatta. Jäsenvaltioiden olisi annettava lisäkoulutusosoikeuksia sellaisten yksilöiden oppimistileille, jotka tarvitsevat eniten uudelleenkoulutusta kansallisten tai alakohtaisten tarpeiden, henkilön työmarkkina-aseman tai pätevyystason sekä muiden asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella. Jäsenvaltioiden tulisi antaa lisäkoulutusosoikeuksia selkeiden ja läpinäkyvien perusteiden mukaisesti kuultuaan ensin työmarkkinaosapuolia ja asianomaisia sidosryhmiä.

Jäsenvaltioiden olisi kehoitettava työnantajia tarjoamaan lisäkoulutusoikeuksia työntekijöidensä ja muiden arvoketjussa työskentelevien henkilöiden, erityisesti pk-yrityksissä työskentelevien henkilöiden, henkilökohtaisille oppimistileille. Jäsenvaltioiden olisi pyydettävä työvoimapalveluja antamaan lisäkoulutusoikeuksia niiden yksilöiden henkilökohtaisille oppimistileille, jotka tarvitsevat eniten täydennys- ja uudelleen koulutusta.

Jäsenvaltioiden olisi vahvistettava edellytykset, joilla henkilökohtaisia koulutusoikeuksia voidaan kerätä ja säilyttää, jotta voidaan saavuttaa tasapaino sen välillä, että ihmiset voivat kerätä koulutusoikeuksiaan pidempien koulutusten rahoittamiseen, ja jotta voidaan rohkaista heitä käyttämään oikeuksiaan säännöllisesti koko työelämänsä ajan.

Mahdollistava viitekehys

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että uraohjauspalvelut ja validointimahdollisuudet, mukaan lukien taitojen arviointimahdollisuudet, ovat kaikkien henkilöiden, joilla on henkilökohtainen oppimistili, saatavilla henkilökohtaisesti tai verkossa maksutta tai käyttämällä heidän henkilökohtaisia koulutusoikeuksiaan.

Jäsenvaltioiden olisi perustettava ja päivitettävä julkinen koulutus-, uraohjaus- ja validointimahdollisuuksien rekisteri, josta selviäisi, mihin osaamisen kehittämispalveluihin voidaan myöntää rahoitusta henkilökohtaisilta oppimistileiltä. Myös jäsenvaltioiden maksuttomat uraohjauspalvelut ja validointimahdollisuudet yksilöille olisi sisällytettävä tähän rekisteriin.

Jäsenvaltioiden olisi laadittava ja julkaistava selkeät säännöt erilaisten työmarkkinoiden kannalta relevanttien koulutus-, uraohjaus- ja validointimahdollisuuksien sisällyttämiseksi rekisteriin läpinäkyvien laatuvaatimusten pohjalta yhteistyössä työmarkkinaosapuolten ja asianosaisten sidosryhmien kanssa. Jäsenvaltioiden olisi kannustettava virallisten ja epävirallisten oppimismahdollisuuksien tarjoajia kehittämään ja laajentamaan tarjontaansa tunnistettujen tarpeiden perusteella, tarvittaessa myös tarjoamalla pieniä osaamiskokonaisuuksia.

Jäsenvaltioiden olisi käytävä työmarkkinaosapuolten kanssa vuoropuhelua järjestelyistä, joiden avulla työntekijät voivat osallistua koulutukseen työaikana käyttämällä henkilökohtaisia oppimistilejään. Jäsenvaltioiden olisi annettava palkallista opintovapaata koskevia säännöksiä tai tarkasteltava voimassa olevien säännösten riittävyyttä ILO:n palkallista opintovapaata koskevan yleissopimuksen mukaisesti, ja otettava huomioon:

- a) niiden kattavuus kaikentyyppisissä työsuhteissa ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin,
- b) taloudellinen ja muu tuki työnantajille (erityisesti pk-yrityksille), joiden työntekijät käyttävät palkallista opintovapaata;
- c) tarve varmistaa säädösten tehokas täytäntöönpano.

Jäsenvaltioiden olisi yhdessä työmarkkinaosapuolten, kansalaisjärjestöjen, alueellisten ja paikallisten järjestöjen ja muiden asianomaisten toimijoiden kanssa toteutettava laaja-alaisia hakevan toiminnan ja tiedotustoimia ja -kampanjoita, jotka räätälöitäisiin oppimistilien mahdollisten edunsaajien, erityisesti uudelleen koulutusta eniten tarvitsevien tarpeisiin. Tiedotustoimia olisi myös suunnattava erityisesti pk-yrityksissä työskenteleville työntekijöille.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava henkilökohtaisten oppimistilien sekä mahdollistavan viitekehysten riittävä ja kestävä rahoitus ottaen huomioon kansalliset olosuhteet ja

kiinnittäen erityistä huomiota pk-yrityksiin. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi helpotettava erilaisten julkisten ja yksityisten rahoituslähteiden yhdistämistä henkilökohtaisten koulutusoikeuksien rahoittamiseksi, myös työmarkkinaosapuolten käymien neuvottelujen tuloksena.

Jäsenvaltioiden olisi pantava suosituksessa esitetyt periaatteet täytäntöön niin pian kuin mahdollista ja toimitettava komissiolle suunnitelma tätä varten kansallisella tasolla toteutettavista toimenpiteistä viimeistään 12 kuukauden kuluttua siitä, kun neuvosto on hyväksynyt suosituksen. Suunnitelmien täytäntöönpanon edistymistä olisi seurattava työllisyyskomitean monenvälisen valvonnan yhteydessä osana eurooppalaista ohjausjaksoa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Päätöksen lakiperustana on SEUT artikla 173(3). Suosituksen lakiperustana on SEUT artikla 292 yhdistettynä artiklaan 149.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Yhteinen koulutus- ja työllisyysjaostojen (EU29&30) keskustelu 17.1.2022
Koulutusjaoston (EU30) kirjallinen menettely 26.1.2022
Työllisyysjaoston (EU29) kirjallinen menettely 26.1.2022

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Sitoutuminen neuvoston suositukseen ei sellaisenaan aiheuta muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön eikä vaikuta Ahvenanmaan asemaan.

Taloudelliset vaikutukset

Ei suoria taloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Ikkelä Saara, OKM, p. 0295 330 109, etunimi.sukunimi@gov.fi
Ulla-Jill Karlsson, OKM, p. 0295 330141, etunimi.sukunimi@gov.fi
Pauliina Porkka, TEM p. 0295 048 278 etunimi.sukunimi@gov.fi
Juuli Hakulinen, STM p. 0295 163 651, etunimi.sukunimi@gov.fi

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat	jaosto koulutus (EU 30)
Hoitaa	OKM
Tiedoksi	ALR, EUE, STM, TEM, VM, VNK
