EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 8.9.2006
KOM(2006) 481 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Eurooppalaisten koulutusjärjestelmien tehokkuus ja tasapuolisuus

{SEK(2006) 1096}

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Eurooppalaisten koulutusjärjestelmien tehokkuus ja tasapuolisuus

1. JOHDANTO

1. Keväällä 2006 kokoontunut Eurooppa-neuvosto[1] toi esiin Euroopan koulutusjärjestelmillä olevat kaksi haastetta, kun se päätelmissään totesi koulutuksella olevan ratkaiseva osa pyrittäessä parantamaan sekä kilpailukykyä että sosiaalista yhteenkuuluvuutta EU:ssa pitkällä aikavälillä. Neuvosto totesi, että uudistuksia on toteutettava tarmokkaammin, jotta voidaan varmistaa korkealaatuiset koulutusjärjestelmät, jotka ovat sekä tehokkaita että tasapuolisia. Nämä ovat keskeisiä kysymyksiä kasvua ja työllisyyttä edistävän Lissabonin kumppanuuden sekä sosiaalista osallisuutta ja sosiaalista suojelua koskevan avoimen koordinointijärjestelmän mukaisten EU:n tavoitteiden toteutumisen kannalta.

2. Julkisten varojen riittämättömyyden, globalisaatiosta johtuvien haasteiden, väestömuutosten ja teknisten innovaatioiden vuoksi kaikkialla Euroopassa kiinnitetään yhä enemmän huomiota koulutusalan tehokkuuden parantamiseen. Tämä on toki hyvin toivottavaa, mutta usein tehokkuutta ja tasapuolisuutta pidetään toisensa pois sulkevina tavoitteina. Liian usein yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen järjestelmät toisintavat tai jopa kumuloivat olemassa olevia epätasapuolisia piirteitä.

3. On kuitenkin näyttöä siitä, että laajemmin tarkasteltuna tasapuolisuus[2] ja tehokkuus[3] itse asiassa vahvistavat toisiaan, ja tässä tiedonannossa käsitellään tämän periaatteen mukaisia toimintatapoja. Tavoitteena on antaa poliittisille päätöksentekijöille tietoa muiden jäsenvaltioiden kehityssuuntauksista ja EU:ssa saatavilla olevasta tutkimustiedosta, jotta parhaillaan käynnissä olevaan järjestelmien uudistamisprosessiin liittyvien päätösten tekeminen helpottuisi. Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa[4] esitetään tätä tukeva yksityiskohtainen näyttö.

---

1 Eurooppa-neuvosto 23. ja 24. maaliskuuta 2006, puheenjohtajan päätelmät, kohta 23.

2 Tasapuolisuus tarkoittaa sitä, missä määrin yksilöt voivat hyödyntää koulutusta mahdollisuuksiensa, koulutukseen pääsynsä, saamansa kohtelun ja tulostensa parantamiseksi. Tasapuolisilla järjestelmillä taataan, että koulutuksen tulokset eivät riipu yksilön sosioekonomisesta taustasta tai muista koulutuksellista epätasa-arvoa aiheuttavista tekijöistä ja että annettu opetus vastaa yksilön omia erityisiä oppimistarpeita. Epätasapuolisuus sukupuolen, etniseen vähemmistöön kuulumisen, vamman tai alueellisten erojen osalta ei ole tässä yhteydessä tarkastelun pääkohteena, mutta sillä on merkitystä sikäli kuin se heikentää yleistä sosioekonomista asemaa.

3 Tehokkuus on prosessin panosten ja tuotosten välinen suhde. Järjestelmä on tehokas silloin, kun siihen annetulla panoksella saadaan paras mahdollinen tuotos. Koulutusjärjestelmien suhteellista tehokkuutta mitataan yleensä koe- ja tutkintosuorituksilla, ja niiden laajemman yhteiskunnallisen ja taloudellisen tehokkuuden mittarina on henkilökohtainen ja yhteiskunnallinen tuotto.

4 Komission yksiköiden valmisteluasiakirja (SEC(2006) 1096).

1.1 Taloudelliset ja sosiaaliset haasteet

4. EU:lla on tällä hetkellä neljä toisiinsa liittyvää sosioekonomista haastetta: globalisaatio ja äskettäin teollistuneiden erittäin kilpailukykyisten maiden esiintulo, väestökysymykset etenkin Euroopan ikääntyvän väestön ja maahanmuuton osalta, nopeat muutokset työmarkkinoiden luonteessa ja teknologiavetoinen tieto- ja viestintätekniikan vallankumous. Niiden kaikkien vuoksi hyvän koulutuksen järjestäminen kaikille on entistä haastavampaa. Heikosti koulutetuilla ihmisillä on yhä suurempi vaara jäädä työttömäksi ja syrjäytyä sosiaalisesti. Vuonna 2004 75 miljoonaa EU-kansalaista oli heikosti koulutettuja (32 prosenttia työvoimasta), mutta vuoteen 2010 mennessä vain 15 prosenttia uusista työpaikoista on pelkän peruskoulutuksen hankkineita varten.[5]

5. Koulutuspolitiikalla voidaan merkittävästi parantaa taloudellisia ja sosiaalisia tuloksia esimerkiksi kestävän kehityksen ja sosiaalisen koheesion osalta, mutta koulutukseen liittyvästä epätasapuolisuudesta aiheutuu myös valtavasti piilokustannuksia, jotka harvoin näkyvät julkisessa tilinpidossa. Yhdysvalloissa lukion (high school) kesken jättäneen 18-vuotiaan keskimääräiset bruttokustannukset koko tämän elinaikana ovat arviolta noin 450 000 US-dollaria (350 000 euroa). Lukuun on laskettu mukaan tuloverojen menetykset, terveydenhoidon tuen ja julkisen tuen lisääntynyt tarve sekä korkeammasta rikollisuusasteesta johtuvat kustannukset.[6] Jos Yhdistyneen kuningaskunnan työssäkäyvästä väestöstä yhdellä prosentilla enemmän olisi ylioppilastutkinto (A-levels) sen sijaan, että he ovat tutkintoa vailla, valtio voittaisi noin 665 miljoonaa puntaa vuodessa vähentyneen rikollisuuden ja lisääntyneiden ansiomahdollisuuksien ansiosta.[7]

6. Kyseisiä kustannuksia pienentävän politiikan avulla lisätään sekä tasapuolisuutta että tehokkuutta. Jäsenvaltiot voivat parantaa koulutusjärjestelmiensä tosiasiallista pitkän aikavälin tuottoa ottamalla huomioon tehokkuuden lisäksi tasapuolisuuden tehdessään koulutusjärjestelmien uudistamista koskevia päätöksiä.

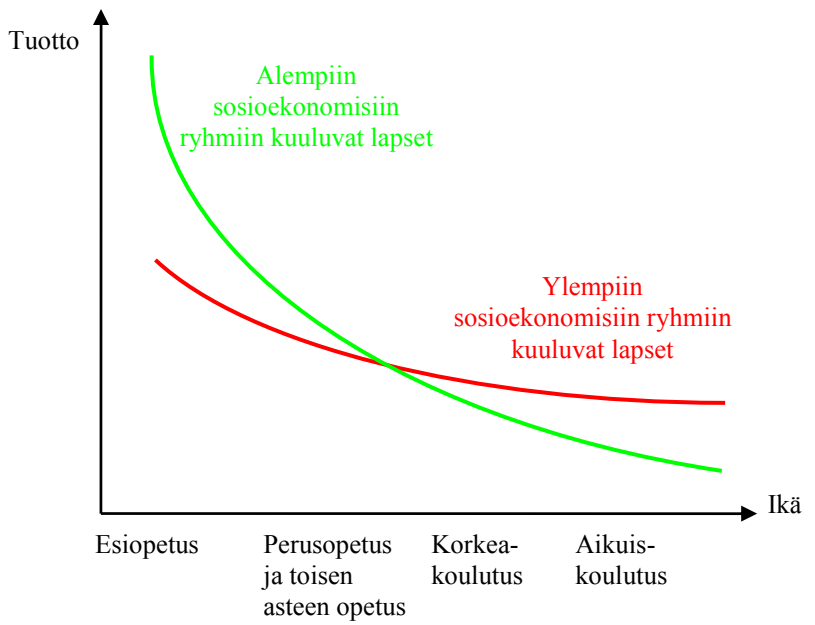
2. TASAPUOLISUUTTA JA TEHOKKUUTTA KOSKEVAT SUUNNITELMAT ELINIKÄISEN OPPIMISEN STRATEGIOISSA

7. Vie aikaa ennen kuin koulutukseen tehdyt investoinnit alkavat kantaa hedelmää, joten valtioiden olisi varojenkäyttöä priorisoimalla mahdollistettava pitkän aikavälin suunnittelu paikallisella ja kansallisella tasolla. Kuten seuraavasta kaaviosta käy ilmi, esiopetuksesta saadaan koko elinikäisen oppimisen jatkumon suurin tuotto, etenkin kaikkein heikoimmassa asemassa olevien osalta, ja siihen investoinnista saadut tulokset kertautuvat ajan myötä.

---

5 Valmisteluasiakirja, s. 5.
6 Valmisteluasiakirja, s. 13–14.
7 Valmisteluasiakirja, s. 12–13.

Kaavio 1: Sijoitetun pääoman tuotto elinikäisen oppimisen eri tasoilla



Lähde: Cunha et al(2006), mukaillut EENEE[8]

8. Koska investointeja on tarpeen suunnitella pitkällä aikavälillä, kansalliset elinikäisen oppimisen strategiat, jotka jäsenvaltiot ovat sopineet hyväksyvänsä vuoden 2006 loppuun mennessä, ovat erityisen tärkeitä. Kansalliset ja eurooppalaiset tutkintojen viitekehykset helpottavat eri yhteyksissä tapahtuvan oppimisen validointia. Tämä on tärkeää tasapuolisuuden edistämiseksi, sillä monet heikoimmassa asemassa olevat kehittävät avaintaitojaan[9] epävirallisen oppimisen ja arkioppimisen kautta. Kun varmistetaan, että kaikenlainen oppiminen validoidaan ja voidaan hyödyntää oppimispolkujen umpikujien poistamisessa, sekä tehokkuus että tasapuolisuus toteutuvat paremmin.[10]

9. Koulutusjärjestelmien sisälle tarvitaan arviointikulttuuri. Ollakseen tehokasta pitkän aikavälin politiikan on perustuttava vankkaan näyttöön. Jotta jäsenvaltioissa tiedettäisiin tarkkaan, miten niiden järjestelmät toimivat, ja jotta järjestelmiä voitaisiin valvoa, ne tarvitsevat kanavia asianmukaisten tutkimusten toteuttamiseen ja niitä koskevan tiedon saantiin, tilastointijärjestelmän tarvittavien tietojen keräämiseen sekä järjestelyjä, joilla politiikan toteuttamisen edistymistä voidaan arvioida.

10. Koulutuksen epätasapuolisuutta ei saada poistettua pelkästään koulutuspoliittisin keinoin. Koulutusmahdollisuuksien rajoittumiseen vaikuttavat sekä henkilökohtaiset, sosiaaliset, kulttuuriset että taloudelliset tekijät. On tärkeää lähestyä asiaa monialaisesti, jotta voidaan luoda yhteyksiä koulutuspolitiikan sekä työllisyyteen, talouteen, sosiaaliseen osallisuuteen, nuorisoon, terveyteen, oikeusasioihin, asumiseen ja sosiaalipalveluihin liittyvien politiikkojen välille. Olisi myös

---

8 European Expert Network on Economics of Education (EENEE): www.education-economics.org.

9 KOM(2005) 548, 2005/0221 (COD), ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus elinikäisen oppimisen avaintaidoista”.

10 Valmisteluasiakirja, s. 15–16.

kehitettävä politiikkaa, jolla korjataan koulutukseen liittyviä alueellisia epätasapainoja.

Jäsenvaltioissa olisi kehitettävä arviointikulttuuria. Niissä olisi luotava koko elinikäisen oppimisen jatkumoa koskevaa politiikkaa niin, että siinä otetaan täysimääräisesti huomioon sekä tehokkuus että tasapuolisuus pitkällä aikavälillä ja että se tukee asiaan liittyvien alojen politiikkoja.

3. KOULUTUSPOLITIIKOILLA TASAPUOLISUUTTA JA TEHOKKUUTTA

3.1. Esiopetus: varhaisiän oppimista korostetaan

11. On olemassa merkittävästi näyttöä siitä, että korkealaatuiseen esiopetukseen osallistuminen antaa pitkäaikaista hyötyä koulutuksen ja ammattiuran aikaisten saavutusten ja sosiaalistumisen osalta, sillä se helpottaa myöhempää oppimista.[11]

12. Euroopassa ja Yhdysvalloissa saadut kokemukset osoittavat, että etenkin muita heikommassa asemassa oleville lapsille tarkoitetuilla ohjelmilla, joissa ongelmiin puututaan varhaisessa vaiheessa, voidaan saavuttaa huomattavia sosioekonomisia etuja, jotka vaikuttavat pitkälle aikuisikään.[12] Myönteisiä vaikutuksia ovat muun muassa parempi koulumenestys, luokallejäännin väheneminen, työllistymisen ja ansioiden paraneminen, rikosten ehkäiseminen sekä perhesuhteiden ja terveyden paraneminen. Jotta heikkoa asemaa voitaisiin kuitenkin tasoittaa koko koulutusjärjestelmässä, esiopetusohjelmien jälkeen on toteutettava jatkotoimia esimerkiksi tukemalla kieltenoppimista ja sosiaalista mukautumista. Muussa tapauksessa myönteiset vaikutukset voivat hävitä. Jos varhaiseen oppimiseen ei investoida, myöhemmissä elämänvaiheissa koituu merkittävästi enemmän kustannuksia korjaavista toimista, jotka tulevat vielä kalliimmaksi ja joihin voidaan lisätä rikoksiin, terveyteen, työttömyyteen ja muihin sosiaalipolitiikkoihin liittyvien kustannusten kasvu.

13. Monissa Euroopan maissa on alettu toteuttaa varojenkäyttöpolitiikkaa, jonka tarkoituksena on vahvistaa varhaiskasvatusta ja poistaa epätasapuolisuutta jo varhaisiässä (esimerkiksi BE, ES, FR, IT, HU). Koska tällaisilla politiikoilla parannetaan hyvin tasapuolisuutta ja tehokkuutta, niille on perusteltua antaa etusija julkista ja yksityistä rahoitusta jaettaessa.

14. Olisi harkittava tarkkaan, millaista opetusta varhaislapsuudessa annetaan ja mitä pedagogiikkaa käytetään. Ohjelmilla, joissa korostuvat sekä oppiminen että henkilökohtaisten ja sosiaalisten taitojen kehittäminen, saavutetaan yleensä parempia tuloksia, joilla on enemmän elinikäisiä seurannaisvaikutuksia.[13] Monissa maissa tarvitaan lisää erityiskoulutuksen saaneita opettajia esiopetukseen. Esiopetuksen onnistumiseen vaikuttaa ratkaisevasti vanhempien sitoutuminen, ja muita heikommassa asemassa olevien sitoutumista voidaan edistää vanhempien erityiskoulutuksella ja tutustuttamisohjelmilla.

---

11 Valmisteluasiakirja, s. 15, 16 ja 18.
12 Valmisteluasiakirja, s. 18–19.
13 Valmisteluasiakirja, s. 18–19.

Esiopetuksella voidaan parantaa eniten lasten saavutuksia ja sosiaalista mukautumista. Jäsenvaltioissa olisi lisättävä esiopetukseen investoimista, sillä se on tehokas tapa luoda pohja oppimiselle, estää koulunkäynnin keskeyttämistä, parantaa tulosten tasapuolisuutta ja yleisiä taitotasoja.

3.2. Perusasteen ja toisen asteen koulutus: kaikille annettavan peruskoulutuksen laadun parantaminen

15. Oppivelvollisuuskoulutuksen olisi annettava kaikille peruskoulutus ja avaintaidot, joita he tarvitsevat menestyäkseen osaamisyhteiskunnassa. Tämä on tärkeää erityisesti joillekin muita heikommassa asemassa oleville ryhmille sekä silloin, kun jäsenvaltioilla on huolehdittavanaan suuri määrä maahanmuuttajia ja etnisiä vähemmistöjä. Koulutusjärjestelmät, joissa oppilaat jaotellaan eriytettyyn opetukseen varhaisessa vaiheessa[14], vahvistavat sosiaalisesta taustasta johtuvia koulutustason eroja ja aiheuttavat siksi entistä suurempaa epätasapuolisuutta[15] oppilaiden ja koulujen tuloksiin. Eriyttämistä on pidetty tehokkaana joissakin jäsenvaltioissa, joissa kokonaisia kouluja on muokattu oppilasryhmille, joiden tarpeet ja saavutustasot ovat samanlaisia. Olemassa oleva näyttö asettaa tämän käsityksen kuitenkin kyseenalaiseksi. Niissä Euroopan maissa (esimerkiksi DE, LI, LU, NL, AT), joissa oppilaille annetaan eriytettyä opetusta varhaisessa iässä, on suurempia eroja oppilaiden koulumenestyksessä kuin niissä maissa, joiden koulutusjärjestelmä on integroidumpi.

16. Varhainen eriyttäminen vaikuttaa kielteisesti erityisesti muita heikommassa asemassa olevien lasten koulumenestykseen. Tämä johtuu osittain siitä, että järjestelmä ohjaa heitä vähemmän arvostettuihin koulutusmuotoihin. Kun eriyttäminen myöhennetään ylemmän toisen asteen koulutukseen ja samalla mahdollistetaan siirtyminen koulumuodosta toiseen, voidaan vähentää sosiaalista erottelua ja edistää tasapuolisuutta tehokkuuden kärsimättä.[16]

17. Useissa jäsenvaltioissa (esimerkiksi BE-NL, CZ, IE, IT, LV, HU, PT, SK, UK)[17] on pyritty parantamaan tehokkuutta hajauttamalla eli antamalla yksittäisille oppilaitoksille enemmän päätäntävaltaa kurssisisältöjen, määrärahojen jakamisen tai henkilöstöä koskevien päätösten osalta. Perusteluna on yleensä se, että paikallisten olosuhteiden ja erityistarpeiden tunteminen tekee hajautetusta päätöksenteosta tehokasta. Vastuujärjestelminä toimivia valtakunnallisia päättökokeita ja sisäisiä arviointijärjestelmiä on useimmissa Euroopan maissa (esimerkiksi DK, EE, EL, FR, IE, IT, CY, LV, LT, HU, MT, NL, AT, PL, PT, SI, FI, UK, LI, NO, RO).[18] On olemassa jonkin verran kansainvälistä näyttöä siitä, että oppilaitosten paikallinen autonomia ja valtakunnalliset vastuujärjestelmät voivat parantaa opiskelijoiden suorituksia. Vastuujärjestelmiä olisi kuitenkin suunniteltava, jotta varmistetaan täysi sitoutuminen tasapuolisuuteen ja vältetään hajautetun päätöksenteon mahdolliset

---

14 Tässä viitataan lasten erottelemiseen kykyjensä perusteella eri kouluihin ennen 13. ikävuotta. Vaikka tämä ei välttämättä merkitse jakamista akateemiselle/yleiselle ja ammatilliselle linjalle, käytännössä on kuitenkin usein niin. Tähän määritelmään ei sisälly tasoryhmiin jakaminen, jolloin opetusohjelmat mukautetaan koulun sisällä kyvyiltään erilaisia lapsiryhmiä varten.

15 Valmisteluasiakirja, s. 19–20.

16 Valmisteluasiakirja, s. 22.

17 Valmisteluasiakirja, s. 22–23.

18 Valmisteluasiakirja, s. 23–24.

paikallisen tason epätasapuoliset vaikutukset esimerkiksi oppilasalueiden määrittelyyn. Joissakin maissa vastuujärjestelmiin on sisällytetty tasapuolisuutta koskevia tavoitteita ja kannustimia ja niihin liittyviä seuraamuksia oppilaitoksille, jotka eivät pysty noudattamaan tasapuolisuutta koskevia vaadittuja standardeja.

18. Tehokkuuteen ja tasapuolisuuteen eniten vaikuttavat tekijät ovat opetushenkilöstön laatu, kokemus ja motivaatio ja käytetyt pedagogiikat. Toimimalla yhteistyössä vanhempien ja oppilashuoltopalveluiden kanssa opettajat pystyvät ratkaisevalla tavalla varmistamaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien oppilaiden osallistumisen. Tämä on erityisen tehokasta silloin, kun kouluissa on osallistamisstrategiat, joita päivitetään jatkuvasti ja jotka perustuvat pedagogiseen tutkimukseen. Jäsenvaltioissa on kovasti yritetty löytää sopiva yhdistelmä toimenpiteitä, joilla kokeneita ja motivoituneita opettajia houkutellaan haastavimpiin kouluihin.[19] Sellaisten rekrytointitoimien kehittäminen, joilla varmistetaan muita heikommassa asemassa olevien oppilaiden korkeatasoisen opetuksen saaminen, olisi oltava ensisijaista.

Tutkimustulosten perusteella näyttää siltä, että koulutusjärjestelmät, joissa oppilaat eriytetään varhaisiässä, vahvistavat sosioekonomisen taustan vaikutusta koulumenestykseen eivätkä paranna tehokkuutta pitkällä aikavälillä. Sekä tehokkuutta että tasapuolisuutta voidaan parantaa keskittymällä opetushenkilöstön laadun ja rekrytointimenetelmien kehittämiseen muita heikommassa asemassa olevilla alueilla sekä luomaan epätasa-arvoisuutta poistavaa autonomiaa ja vastuujärjestelmiä.

3.3. Korkeakoulutus: lisää investointeja ja laajempi osallistuminen

19. Korkeakoulutus on osaamistalouden ja -yhteiskunnan avainala. Se on koulutuksen, innovoinnin ja tutkimuksen muodostaman ”osaamiskolmion” keskeinen tekijä. Kuten korkeakoulujen nykyaikaistamista koskevasta komission tiedonannosta[20] käy selkeästi ilmi, EU:n korkeakoulutusalalla on paljon haasteita ja sitä on modernisoitava, jotta siitä saadaan kilpailukykyisempi ja huippuosaamista edistävä. Haasteena on muun muassa kehittää sellaisia monipuolisia järjestelmiä, joihin kaikilla on tasapuolinen mahdollisuus osallistua ja jotka ovat samalla taloudellisesti kestäviä ja hoitavat tehtävänsä entistä tehokkaammin. Komissio on jo ehdottanut, että osaamisyhteiskunnan rakentamiseksi EU:n olisi pyrittävä kymmenen vuoden sisällä osoittamaan vähintään 2 prosenttia BKT:sta modernisoidun korkeakoulutusalan[21] eri toimintoihin.

20. Eurooppalaisten korkeakoulujen opiskelijamäärät ovat kasvaneet tasaisesti ja korkeakouluihin kohdistetaan yhä enemmän odotuksia, mutta niiden rahoitus ei ole kasvanut samaa tahtia. Opiskelijamäärien kasvu ei kuitenkaan ole lisännyt tasapuolisuutta, sillä se on hyödyttänyt lähinnä ylemmistä sosioekonomisista ryhmistä tulevia henkilöitä tai niitä, joiden vanhemmat ovat hankkineet korkeakoulutuksen.[22]

---

19 Valmisteluasiakirja, s. 25.
20 KOM(2006) 208 lopullinen.
21 KOM(2006) 208 lopullinen. Katso myös KOM(2006) 30 ja KOM(2005) 152.
22 Valmisteluasiakirja, s. 25–26.

21. On yleisesti uskottu, että ”ilmainen” korkeakoulujärjestelmä (kokonaan valtion rahoittama) on ilman muuta tasapuolinen. Tämä oletus ei kuitenkaan yleensä vastaa todellisuutta, sillä koulutukseen osallistumiseen eniten vaikuttava tekijä on sosioekonominen tausta. On paljon näyttöä siitä, että korkeakoulukseen osallistumisesta saadaan yleensä runsaasti henkilökohtaista tuottoa, jota progressiiviset verotusjärjestelmät eivät kokonaan kumoa. Tämä saattaa aiheuttaa käänteistä varojen uudelleenjakoa. Tällainen regressiivinen vaikutus on erityisen vakava, jos koulujärjestelmät vahvistavat sosioekonomisen taustan vaikutuksia koulutustasoon. Saadakseen yksittäisten ihmisten ja yhteiskunnan maksamat kustannukset ja kunkin saaman hyödyn oikeudenmukaisemmin tasapainoon[23] ja auttaakseen yliopistoja saamaan tarvitsemansa lisärahoituksen monet maat edellyttävät korkeakoulutuksen suoranaisten edunsaajien eli opiskelijoiden investoivan omaan tulevaisuuteensa maksamalla lukukausimaksuja (esimerkiksi BE, ES, IE, NL, AT, PT, UK, LI).[24] On näyttöä myös siitä, että lukukausimaksujen markkinavaikutukset saattavat parantaa korkeakoulujen opetuksen ja hallinnon laatua ja vahvistaa opiskelijoiden motivaatiota.[25]

22. Jos lukukausimaksujen käyttöönottoon ei yhdistetä varattomammille opiskelijoille tarkoitettua taloudellista tukea, on luonnollisesti vaarana pahentaa korkeakoulutukseen pääsyyn liittyvää epätasapuolisuutta. Kaikkein heikoimmassa asemassa olevat välttävät yleensä eniten riskejä ja lainan ottoa, ja he todennäköisemmin valitsevat ansiotyön pitkäaikaisen opiskelun sijaan, jos henkilökohtaisen tuoton saaminen valmistumisen jälkeen ei ole varmaa. Tämä on erityisen merkittävää silloin, kun lukukausimaksujen taso perustuu arvioituun tulevaan tuottoon. Tällöin oletetaan, että talouselämä palkitsee jatkossakin korkeakoulututkinnon suorittaneita nykyhetkeä vastaavalla tasolla. Valtiot voivat tukea varattomampien opiskelijoiden opiskelumahdollisuutta takaamalla pankkilainoja ja tarjoamalla tulosidonnaisia lainoja, opintotukea ja tarveharkintaisia apurahoja. Tällaisia järjestelmiä on jo otettu käyttöön useissa Euroopan maissa (esimerkiksi BE, ES, FR, IE, IT, LV, LT, NL, AT, PT, UK, LI). Niitä ei vielä ole ehditty tutkia perusteellisesti, mutta Itävallasta ja Yhdysvalloista saatu näyttö osoittaa, että lukukausimaksut yhdessä kohdennetun taloudellisen tuen kanssa kasvattavat opiskelijamääriä eikä niillä ole tasapuolisuutta heikentävää vaikutusta.[26]

23. Aiemmassa koulutuksessa vallinneiden epätasapuolisten tekijöiden vuoksi muita epäedullisemmista oloista peräisin olevat oppilaat eivät usein saavuta korkeakouluun pääsyn edellyttämää osaamisen tasoa. Lisäksi ne, jotka sen saavuttavat, eivät usein halua jatkaa korkeakouluun.[27] Koulutusjärjestelmien tehokkuuden ja tasapuolisuuden parantaminen politiikan keinoin on ratkaisevan tärkeää samoin kuin toimet, joilla muutetaan korkeakoulutusta koskevia kulttuurisia käsityksiä. Tätä varten korkeakoulutuksen tarjoamista mahdollisuuksista ja eduista olisi annettava kohdennetusti tietoa koululaisille kouluvierailujen, tutorohjelmien ja elinikäisen ohjauksen avulla sekä ennen kaikkea perheille siinä vaiheessa, kun lapset ovat

---

23 Korkeakoulutuksesta saatava keskimääräinen henkilökohtainen tuottoaste on liki 9 prosenttia kymmenessä OECD-maassa.

24 Valmisteluasiakirja, s. 27–29.

25 Valmisteluasiakirja, s. 28.

26 Valmisteluasiakirja, s. 29.

27 Valmisteluasiakirja, s. 28.

suhteellisen nuoria.[28] Korkeakouluja olisi kannustettava kehittämään opiskelupaikoista tiedottamista ja sisäänpääsyä koskevia kattavia toimia, johon voi kuulua myös valmennusohjelmia ja korvamerkittyjä opiskelupaikkoja.

Maksuton korkeakoulutus ei välttämättä ole tasapuolisuuden tae. Vahvistaakseen sekä tehokkuutta että tasapuolisuutta jäsenvaltioiden olisi luotava olosuhteet ja kehitettävä kannustimia, jotka tuovat lisää julkisia ja yksityisiä investointeja – tarvittaessa myös lukukausimaksuilla – ja samalla kohdennettava taloudellista tukea muita heikommassa asemassa oleville. Erityistoimenpiteitä tarvitaan myös koulujen tasolla. Korkeakoulujen olisi tarjottava monipuolisempia kursseja ja kannustimia, jotta ne voivat vastata yhä useampiin erilaisiin yhteiskunnan ja talouselämän tarpeisiin.

3.4. Ammatillinen koulutus: laadun ja merkityksellisyyden parantaminen

24. Väestön ikääntyessä EU:n korkealla tasolla pysyttelevä nuorisotyöttömyys on yhä vakavampi ongelma. Vuoteen 2050 mennessä Euroopassa on vähintään 65-vuotiaita 65 prosenttia nykyistä enemmän ja 20 prosenttia vähemmän työikäistä väestöä (15–64-vuotiaita).[29] Tarvitaan myös yhä enemmän erittäin ammattitaitoisia työntekijöitä. Ne työmarkkinoilletulijat, joilla on vähiten koulutusta, ovat suurimmassa vaarassa jäädä työttömiksi. Kun koulutukseen osallistumiseen ja koulusaavutuksiin puututaan varhaisessa vaiheessa, parannetaan tehokkaimmin tulevia työnsaantimahdollisuuksia, mutta myös siirtyminen koulutuksen parista työelämään on ratkaiseva vaihe. On näyttöä siitä, että niissä maissa, joissa ammatilliset koulutusjärjestelmät ovat pitkälle kehitettyjä, niihin osallistujat voivat odottaa pääsevänsä kohtuullisiin ansiotuloihin.[30] Ammatillisen koulutuksen houkuttelevuutta voidaan ratkaisevasti parantaa poistamalla umpikujia niin, että opiskelijat voivat jatkaa korkea-asteen koulutukseen. Jäsenvaltioissa olisi kehitettävä joustavia ja selkeitä polkuja ammatillisesta koulutuksesta jatko-opintoihin ja työelämään. Tällä tavalla saataisiin korkea- ja ammattikoulutettuja työntekijöitä tasapainoisemmin suhteessa työmarkkinoilla vallitseviin tarpeisiin.

25. Kun otetaan huomioon väestön ikääntymisestä johtuvat haasteet, paremmat aikuisopiskelumahdollisuudet ovat tärkeitä sekä tasapuolisuuden että tehokkuuden kannalta ja varsinkin, jotta vähän koulutetut saadaan uudelleen opintojen pariin ja heitä voidaan auttaa mukautumaan muuttuviin työmarkkinoihin. Työnantajat järjestävät usein työssä tapahtuvaa koulutusta ammattitaitoisille työntekijöille, mistä saavat huomattavaa tuottoa sekä työntekijä että työnantaja.[31] Yritykset ovat kuitenkin olleet haluttomia järjestämään koulutusta muita heikommassa asemassa oleville, vähemmän koulutetuille ja niille, joilta puuttuvat perustaidot.

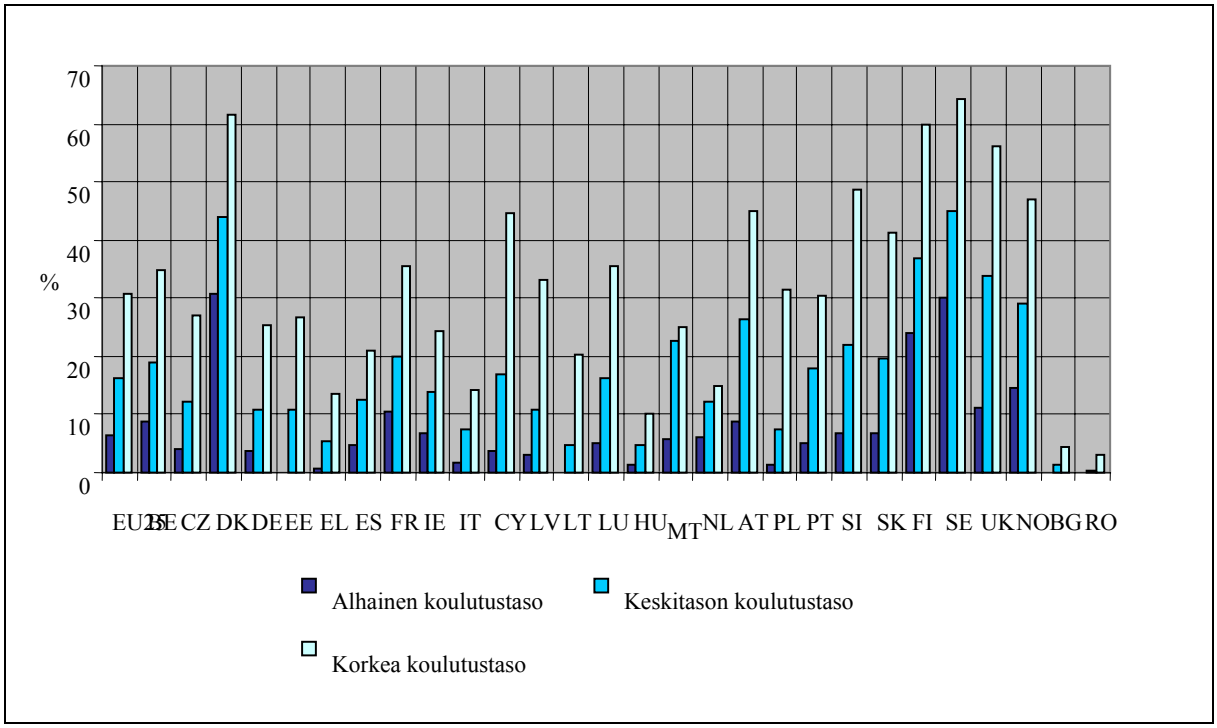
26. Vain 10,8 prosenttia aikuisista eurooppalaisista osallistuu elinikäiseen oppimiseen joko virallisen, epävirallisen tai arkioppimisen puitteissa, mikä jää kauas EU:n 12,5 prosentin osallistumistavoitteesta vuoteen 2010 mennessä. Tiedot epävirallisessa koulutuksessa olijoiden aiemmasta koulutustasosta (kaavio 2)

---

28 Valmisteluasiakirja, s. 29.
29 Valmisteluasiakirja, s. 30.
30 Valmisteluasiakirja, s. 30.
31 Valmisteluasiakirja, s. 31.

osoittavat, että vähiten koulutetut henkilöt kaikkein epätodennäköisimmin hankkivat lisäkoulutusta, joka parantaisi heidän työllistymismahdollisuuksiaan.

Kaavio 2: Koulutustason mukaan ryhmiteltyjen 25–64-vuotiaiden osallistuminen epäviralliseen oppimiseen (%), 2003



■ **EU 25: 6,5 %** ■ **EU 25: 16,4 %** ■ **EU 25: 30,9 % (korkea koulutus)**
Lähde: EUROSTAT: työvoimatutkimus, ad hoc –moduuli, 2003
Kohdeväestö: 25–64-vuotiaat. Tarkastelujakso: 12 kuukautta.

27. Työharjoittelusta saatavat sosiaaliset ja kulttuuriset hyödyt ovat merkittäviä, sillä ne antavat sosiaalisen sitoutumisen kokemuksen ja voivat auttaa aikuisia palaamaan opiskelun pariin. Tasapuolisuuden toteutumiseksi työttömien sekä niiden, jotka eivät ole pärjänneet oppivelvollisuusjärjestelmässä, on päästävä julkisesti rahoitettuihin aikuiskoulutusohjelmiin, mutta tällaisilla ohjelmilla on yleensä pystytty huonosti parantamaan muita heikommassa asemassa olevien aikuisten työllisyysnäkymiä.[32] Tilannetta voidaan parantaa kahdella tavalla.

28. Onnistuneet ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen ohjelmat perustuvat usein yritysten, julkisen sektorin, työmarkkinaosapuolten ja paikallisten kolmannen sektorin organisaatioiden väliselle kumppanuudelle.[33] Niissä keskitytään määrättyyn kohderyhmään ja heidän tarpeisiinsa. Ylemmän toisen asteen kumppanuuksissa voidaan myös saada keskeyttämisvaarassa olevat nuoret pysymään koulutuksessa tarjoamalla heille vaihtoehtoinen oppimisympäristö.[34] Tällaisista hankkeista aiheutuu

[32] Valmisteluasiakirja, s. 33–34.
[33] Neuvosto ja komissio ovat tunnustaneet työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun merkityksen: http://ec.europa.eu/comm/employment_social/social_dialogue/.
[34] Valmisteluasiakirja, s. 34–37.

luonnollisesti kustannuksia, mutta jos mitään ei tehdä ja koulunsa keskeyttäneiden määrä kasvaa suureksi, kustannuksia tulee huomattavasti enemmän.[35]

29. Lisäksi harjoittelulla on oltava selvä yhteys työnantajan tarvitsemiin taitoihin. Harjoittelusta olisi tehtävä työmarkkinoille mielekästä paitsi ottamalla yritykset mukaan kumppanuuksiin, myös lisäämällä työssäoppimista. Jotta työvoiman tarjonta ja kysyntä kohtaisivat paremmin ja jotta koulutuksen ja uran valinta helpottuisi, viranomaisten olisi edelleen parannettava tiedottamista työmarkkinoilla tarvittavasta osaamisesta. Valtioiden tuki teollisuudenala- tai sektorikohtaisille koulutusohjelmille on omiaan lisäämään yksityisiä investointeja, koska yleiskustannusten jakaminen pitää yrityksille ja työntekijöille aiheutuvat kustannukset alhaisina.[36] Myös työntekijöiden muualle värväämisen vaara – joka on usein syynä siihen, että työnantajat eivät halua investoida harjoitteluun – vähenee. Työnantajien olisi investoitava koulutukseen pitääkseen yllä kilpailukykyään ja täyttääkseen yritysten yhteiskuntavastuuseen kuuluvan velvollisuutensa tulla ”oppimisorganisaatioksi”.[37] Työmarkkinoihin sovelletut harjoitteluohjelmat ovat osoittautuneet erittäin tehokkaaksi tavaksi lisätä heikoimmassa asemassa olevien työllistymismahdollisuuksia, koska niissä keskitytään alueellisen ja paikallisen talouselämän tarvitsemien taitojen hankkimiseen.[38]

Jäsenvaltioissa olisi kehitettävä selkeitä ja monipuolisia polkuja ammatillisesta koulutuksesta jatko-opintoihin ja työelämään. Myös työttömille ja muita heikommassa asemassa oleville oppijoille järjestettäviä julkisia harjoitteluohjelmia olisi parannettava. Tällaisten ohjelmien laatua ja merkityksellisyyttä voidaan lisätä tukemalla sidosryhmien alueellisia ja paikallisia kumppanuuksia ja helpottamalla yksityisen sektorin osallistumista.

4. EUROOPAN UNIONIN TOIMET

30. Jäsenvaltioilla on selkeä päävastuu tässä tiedonannossa esitettyihin haasteisiin vastaamisessa. Jäsenvaltioille annettujen suositusten lisäksi tarvitaan myös EU:n tason toimia. Maailmanlaajuinen talouskilpailu ja yhteiskunnalliset kehityssuuntaukset vaikuttavat eri maihin samankaltaisesti, mutta kussakin vallitsevien olosuhteiden mukaan vaihdellen. Euroopan laajuisilla toimilla saavutetaan lisäarvoa, kun erilaiset koulutusjärjestelmät voivat ottaa oppia toisiltaan ja jakaa parhaita toimintamalleja.

31. Uusi elinikäisen oppimisen ohjelma tukee miljoonien ihmisten liikkuvuutta, antaa heille uusia taitoja ja auttaa heitä mukautumaan Euroopan työmarkkinoihin, ja valtioiden toimiessa yhteistyössä ohjelma myös parantaa eurooppalaisten koulutuslaitosten laatua ja keskinäistä yhteensopivuutta. Ohjelman kanssa rinnakkain toimivat rakennerahastojen uudet järjestelyt, joilla voidaan tukea järjestelmäuudistuksia ja koulutuksen järjestämiseen liittyviä kehittämishankkeita.

---

35 Valmisteluasiakirja, s. 12–14.

36 Valmisteluasiakirja, s. 34–35 ja 37–38.

37 KOM(2006) 136, ”Kasvua ja työllisyyttä edistävän kumppanuuden toteuttaminen: Euroopasta esikuva yritysten yhteiskuntavastuun alalla”.

38 Valmisteluasiakirja, s. 38.

32. Uudistetun Lissabonin strategian sekä Koulutus 2010 -työohjelman puitteissa EU auttaa jäsenvaltioita koulutuspolitiikan suunnittelussa ja toteuttamisessa helpottamalla tietojen vaihtoa ja parhaiden toimintamallien jakamista, joka tapahtuu vastavuoroisen oppimisen ja vertaisarvioinnin kautta. Näissä toimissa keskeistä on tehokkuus ja tasapuolisuus, ja EU antaa erityistä tukea esiopetukseen liittyvän arviointikulttuurin kehittämiseen ja parhaiden toimintamallien vaihtamiseen. Komissio vie myös eteenpäin aikuisopetusta koskevaa työtä sekä eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen ja tilastoja ja indikaattoreita koskevan eurooppalaisen viitekehyksen kehittämistä. Tätä tukee tehokkuutta ja tasapuolisuutta koskeva tutkimus, jota rahoitetaan tutkimuksen ja kehityksen seitsemännestä EU:n puiteohjelmasta.