

Brüssel, 10.6.2016
COM(2016) 382 final

2016/0179 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU SOOVITUS

oskuste garantii loomise kohta

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Oskused loevad

Suur tootlikkus ning jätkuv konkurentsivõime ja majanduskasv sõltuvad oskuslikust ja kohanevast tööjõust ning olemasolevate oskuste täielikust ärakasutamisest. Tööalane konkurentsivõime sõltub oskuste kvaliteedist. Riikides, kus väheste põhioskustega (kirjaoskus, arvutusoskus) ja digitaalostkustega täiskasvanute osakaal on suur, on madalam tööjõu tootlikkus ning kasvu- ja konkurentsivõime väljavaated¹. Euroopa inimkapitali kõiki vanuserühmi on võimalik tõhusamalt ära kasutada ja liidu inimkapitali tõeliselt parandada, tõstes üldist oskuste taset. Selleks tuleb kasutusele võtta riiklikke ja ELi vahendeid. 2016. aasta majanduskasvu analüüsis² rõhutatakse, et arukad investeeringud Euroopa inimkapitali ning inimeste varustamine asjakohaste oskustega innovatsiooni ja konkurentsivõime edendamiseks ning tootlikkuse suurendamiseks on parim viis vältida üksikisikute töötuks jäämist ning vähendada vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse ohtu.

Põhioskused ja haridustase Euroopas

Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) täiskasvanute oskuste uuringust (PIAAC) selgub, et ühel viiest Euroopa täiskasvanust (vanuses 16–65 aastat) on vaid algeline kirjaoskus ning ühel neljast on vaid madalaim arvutusoskus³, mistõttu suudab ta IKT abil lahendada vaid väga lihtsaid ülesandeid. OECD PIAAC uuring näitab ka seda, et haridustase on tihedalt seotud alusostkustega, ehkki sarnase kvalifikatsiooniga inimeste oskuste tase võib märkimisväärselt varieeruda. Haridustaseme seisukohast puudub keskmiselt ligikaudu neljandikul eurooplastest vanuserühmas 25–64 aastat keskharidus, mõnes riigis on see näitaja üle 40 %, kuni 57 %. Lisaks ei ole haridusväljundid elanikkonnarühmade hulgas võrdselt jaotunud, näiteks ligikaudu 44 %-l ELis elavatest muude kui ELi riikide („kolmandate riikide“) kodanikest puudub keskharidus (ligikaudu 7 % ELi täiskasvanutest on keskhariduseta) ning nende põhioskused on tõenäoliselt piiratumad kui ELi kodanikel.

Väheste oskuste mõju üksikisikutele on oluliste tagajärgedega mitmetahuline probleem. Väheste oskustega inimeste hakkamasaamine tööturul on üldiselt halvem (suurem töötus ja pikaajaline töötus, töö leidmine võtab kauem aega, madalam palk jne), samuti on vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse oht nende puhul kõrgem. Majanduslanguse ajal halvenesid nende väljavaated tööturul veelgi: põhiharidusega töötajate töötuse määr suurenes 9,7 %-lt (2008) 17,4 %-le (2014), kusjuures kõrgema haridustasemega töötajate puhul oli kasv väiksem kui kolm protsendipunkti. Viimastel aastatel on töökaotus olnud suurem madala kvalifikatsiooniga inimeste hulgas (üle üheksa miljoni kaotatud töökoha).

Vanemate vähesed oskused võivad mõjutada ka nende lapsi: PIAAC osutas, et mõnes riigis on madala haridustasemega vanemate laste testitud oskused kõrge haridustasemega vanemate

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

² 2016. aasta majanduskasvu analüüs. Majanduse elavnemise toetamine ja majandusliku lähenemise edendamine, Brüssel, 26.11.2015, COM (2015) 690 (final),
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey.pdf

³ Käesolevas dokumendis kasutatakse mõistet „oskused“ laiemas tähenduses ja need osutavad sellele, mida isik teab, mõistab ja suudab teha. Oskused hõlmavad ka teadmisi ja pädevusi.

laste omadest oluliselt väiksemad.

Sellise olukorraga kaasneb suur kulu, mitte ainult üksikisiku, vaid ka majanduse ja ühiskonna seisukohast tervikuna, sealhulgas avaliku sektori kulutuste näol töötus- ja sotsiaalhüvitistele.

Uued väljakutsed

Tööturul vajalikke oskusi mõjutavad uued tööviisid, sealhulgas jagamismajanduse mudelid, ulatuslikum vabakutseline ja lepinguline töö, töökohtade sagedasem vahetamine (vajaduse ja võimaluse sunnil) ning muutused töökorralduses. Prognoosid näitavad, et ehkki väheseid oskusi nõudvad töökohad ei kao, ei tööta sellistel töökohtadel üle 15 % kõigist töötajatest⁴. Suundumus on paremaid oskusi nõudvate töökohtade poole, paljud traditsioonilised liht- ja rutiinsed tööd kaovad või hakkavad nõudma kõrgemaid põhioskusi.

Demograafilised suundumused vähendavad töötavate inimeste hulka järjest enam, kusjuures tööealise (20–64) elanikkonna puhul prognoositakse vähenemist 306 miljonilt inimeselt 269 miljonile. Sellised suundumused võivad süvendada oskuste nõudlusele mittevastavust ja oskuste nappust tööturul, mis takistab investeeringuid, innovatsiooni ja majanduskasvu. Oskuste nõudlusele mittevastavus ja nappus võib takistada ka tootlikkuse kasvu ning ressursside sektoritevahelist ümberjaotamist liikmesriikides ja nende vahel, mis võib omakorda takistada ühtse turu täielikku ärakasutamist ning veelgi vähendada haavatavate riikide šokitaluvust. Sellised suundumused kujutavad endast probleemi, mis toob esile vajaduse integreerida tööturule kasutamata inimkapitali eelkõige väheste oskustega täiskasvanute puhul. Osutatud demograafiliste suundumuste tasakaalustamiseks on vaja kindlasti suurendada tööhõive määra ja tööviljakust ning hoida vanemaid põlvkondi kauem tööl. Sisserändajad võivad samuti aidata seda lünka täita, tingimusel et nende oskused vastavad tööturu vajadustele ja neid kasutatakse hästi.

Suurem osa Euroopa järgmise kahe aastakümne tööjõust on täiskasvanud juba praegu. Investeeringud nende oskuste järjepidevasse parandamisse määrab ära selle, kas EL suudab lõigata kasu tehnoloogia arengust ja tagada konkurentsivõime. Rohkem tuleb ära teha tööjõu oskuste järjepideva arendamise toetamiseks.

Oskuste täiendamist takistavad tegurid

Kõiki neid probleeme on võimalik leevendada üksnes võimaldades inimestel – nii töötavail kui ka töötuil – omandada oskusi, mida nad vajavad kas tööturule sisenemiseks või, kui nad töötavad, oskustele esitatavate nõudmistega suurenemisega sammu pidamiseks.

Siiski puudub märkimisväärsel osal tööealisest elanikkonnast, sealhulgas juba töötavatel inimestel, põhiline kirja- ja arvutusoskus ning digitaaloskused, mis on vajalikud osalemiseks kutseõppes, et pidada sammu nende töökohtade muutuvate nõudmistega ja vältida oskuste kadumist. Oskuste aegumine ohustab enim väheste oskustega töötajaid, samuti eakaid ja neid, kellel puudub võimalust arendada oma oskusi kogu tööea jooksul.

Lisaks kipuvad väheste oskustega inimesed tihti töötama ametikohtadel, kus ei pakuta tööalast täiendkoolitust, nende tööandjad korraldavad vähem koolitusi ning paremate oskustega inimestega võrreldes jäävad nad ilma elukestva õppe eelistest. Tulemuseks on see, et nad jäävad väheste oskuste ja kehvade töökohtade lõksu, lihttööle, kusjuures võimalused oma oskuste parandamiseks on piiratud.

⁴

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

Ehkki lahendus nendele probleemidele on ilmselge (puudulike põhioskustega inimeste oskuste täiendamine tööturule sisenemiseks või selle arenguga sammu pidamiseks), siis peamiseks takistuseks on seejuures täiskasvanute, eelkõige väheste oskustega täiskasvanute piiratud osalemine hariduse omandamisel ja enese koolitamisel. Tööjõu-uuringu andmetel oli uuringule eelnenud nelja nädala jooksul osalenud mis tahes koolitusel ainult 10,8 % täiskasvanutest, samas on 2020. aastaks kokkulepitud Euroopa tasandi eesmärk 15 %. Madala kvalifikatsiooniga täiskasvanute puhul on õppes osalemise määr veelgi madalam: neist osaleb õppes keskmiselt vaid 4,3 %⁵. Lahendamist vajab seega õppimisvõimalustele võrdse juurdepääsu probleem, mis mõjutab ka kolmandate riikide kodanikke.

Selline piiratud osalemine täiendõppes tuleneb nii struktuursetest kui ka olukorrast tingitud takistustest, mis on omavahel tihedalt seotud.

Struktuursed tõkked seonduvad muu hulgas väheste juhendamisega, mistõttu asjaomased isikud ei ole informeeritud oskuste täiendamise eelistest ega olemasolevatest õppimisvõimalustest ja toetusmeetmetest, aga ka täiskasvanutele kohandatud õppimisvõimaluste piiratud kättesaadavusega.

Enamikus liikmesriikides keskendutakse nõustamisteenuste puhul peamiselt töötute kiirele integreerimisele tööturule, enamikul juhtudel puuduvad konkreetsed toetusmeetmed õppimisvõimaluste pakkumiseks, et oskusi täiendada. Lisaks vajavad töötavad või majanduslikult mitteaktiivsed ning väheste oskustega täiskasvanud ka enese täiendamise võimalusi, samuti saaksid nad kasu juurdepääsust nõustamisteenustele.

Kui jätkuõpe tähendab kooli tagasiminekut ja uuesti alustamist, võtavad täiskasvanud selle tee harva ette. Nende osalemist võiks suurendada nende mitte- ja informaalse õppe teel omandatud oskuste valideerimise ja tunnustamise võimalusega ning nende oskuste täiendamise vajaduste kindlakstegemisega oskuste hindamise abil. Nõukogu 20. detsembri 2012. aasta soovitusel mitteformaalse ja informaalse õppe valideerimise kohta kutsuti liikmesriike üles kehtestama 2018. aasta lõpuks mitte- ja informaalse õppe valideerimise riiklikku korda. Värskeimast (2014) andmekogust mitteformaalse ja informaalse õppe kohta selgub, et valideerimiskorra kehtestamine on üldiselt hästi edenenud. Nende laialdaselt kättesaadavaks muutmiseks tuleb teha siiski rohkem: ebasoodsas olukorras olevad ja väheste oskustega rühmad saavad valideerimisest tõenäoliselt suurt kasu ainult kaheksas riigis ning 15 liikmesriigis oskuste auditi süsteem puudub.

Kuna olukord on eri liikmesriikides erinev ja väheste oskustega täiskasvanute rühm hõlmab väga erinevaid allrühmi (nt töötavad inimesed, töötud, majanduslikult mitteaktiivsed inimesed, maapiirkondade inimesed, sisseäänanud, ebasoodsas olukorras olevad vähemusrühmad), puudub kõigile sobiv lahendus, lisaks on igal allrühma kuuluval üksikisikul erinevad vajadused, mistõttu on vaja individuaalset lähenemisviisi. Üksikisiku vajadustele kohandatud toetuse kättesaadavus on ELis siiski ebaühtlane.

On ilmnenu, et paindlikud õppimisvõimalused (nt kaugõpe, kombineeritud õpe, moodulõpe jne) toetavad täiskasvanute õppes osalemist. Paljudel juhtudel ei ole kättesaadavad võimalused nende vajadustega siiski veel kooskõlas. Konkreetsed õppekavad või raamistikud täiskasvanute põhioskuste arendamiseks on olemas vaid pooltes liikmesriikides. Vaid 3,6 % eurooplastest omandas keskhariduse pärast 25. eluaastat ning riikide vahel on olulised

⁵ Eurostat, tööjõu-uuring 2014.

erinevused. Liikmesriikides, kus pakutakse paindlikke moodulõppekavasid, on nende täiskasvanute osakaal, kes omandavad keskhariduse 25-aastaselt või vanemana, suurem.

Olukorrast tingitud takistused on seotud asjaomaste isikute konkreetse olukorraga, hõlmates perekondlikke kohustusi, vastuolusid ajakavas, kulusid, tööandja toetuse puudumist, vahemaad jne. Nende seast nimetatakse täiskasvanuhariduse uuringus kõige sagedamini kaht esimest takistust. Veel üks takistus on vähene motiveeritus, mis võib tuleneda ka vähesest teadlikkusest oskuste täiendamise vajadusest ja oskustesse investeerimise kasust. Uuringud näitavad ka seda, et nõrkade põhioskustega isikud tihtipeale ei suuda või ei soovi oma puudusi tunnistada, mistõttu ei näe nad vajadust oma oskusi täiendada.

Eesmärgid

Käesoleva algatuse eesmärk on parandada inimeste väljavaateid ja tööalast konkurentsivõimet ning suurendada sel moel ka inimkapitali baasi vastupidavust ning kõrgemat ja kaasavamalt majanduskasvu terves ELis. Käegakatsutava mõju saavutamiseks tuleb teha märkimisväärsed poliitilisi ja rahalisi jõupingutusi. Kooskõlas stabiilsuse ja kasvu paktiga peavad liikmesriigid tegema vajalikul määral avaliku sektori investeeringuid inimeste oskustesse. Liikmesriigid saavad neist investeeringutest kasu, kuna need aitavad suuremal hulgal inimestel leida tööd ja suurendada tööjõu tootlikkust.

Käesoleva algatuse eesmärk on toetada algharidus- ja koolitussüsteemist keskharidust omandamata lahkunud isikute oskuste täiendamise võimalusi nende kirja-, arvutus- ja digitaalsete oskuste parandamiseks või Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku 4. taseme või samaväärse kvalifikatsiooni omandamiseks. Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku (EQF) 4. tase⁶ on enamikus riikides keskharidusele vastava tasemega kvalifikatsioon.

Oskuste garantii on kolmeastmeline:

- oskuste hindamine, mis võimaldab madala kvalifikatsiooniga täiskasvanutel välja selgitada nende olemasolevad oskused ja nende oskuste täiendamise vajaduse;
- iga üksikisiku konkreetse olukorraga kohandatud haridus- ja koolituspakkumise väljatöötamine ja rakendamine, tuginedes isiku olemasolevatele oskustele;
- oskuste individualiseeritud täiendamise teel omandatud oskuste valideerimine ja tunnustamine.

Soovituses käsitletakse haridus- ja koolitussüsteemist keskharidust omandamata (EQF 4) lahkunud täiskasvanuid, keda ei ole võimalik toetada noortegarantii raames.

Soovituses esitatakse tegevuskava, mis koosneb ühendatud sihipärastest meetmetest, millega parandatakse ja tugevdatakse sellele rühmale suunatud toetust, et arendada välja vajalikud oskused ja pädevused.

Need meetmed moodustavad osa laiematest poliitilistest meetmetest, mis käsitlevad oskustega seotud laiemaid teemasid nagu oskuste üldise taseme tõstmine ELis, olemasolevate oskuste parem kasutamine ja vajalike oskuste prognoosimine.

⁶ Vt lisatud tehnilise lisa SWD(2016) 195 jaotis I.2.

Oma meetmete kavandamisel saavad liikmesriigid tugineda aastatepikkusele vastastikusele õppimisele ning kogemustele haridus-, koolitus- ja tööhõivepoliitika vallas, samuti Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide, eelkõige Euroopa Sotsiaalfondi poolsele rahastamisele.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

Käesolev algatus on osa uute oskuste tegevuskavast Euroopa Komisjoni esimese poliitilise prioriteedi (Uue hoo andmine töökohtade loomisele ning majanduskasvu ja investeringute edendamisele) raames. See on algatus, millega tugevdatakse tööturu ja sotsiaalsete investeringute kaasatust ning hoogustatakse Euroopas sotsiaalset lähenemist. See on kooskõlas haridus-, koolitus- ja tööhõivepoliitika ja algatustega ning täiendab neid.

Oskuste täiendamist toetatakse mitme ELi poliitikameetme, vahendi ja algatusega, eelkõige on nendeks majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid, eelkõige Euroopa Sotsiaalfond (ESF) (täpsemalt allpool punktis „Mõju eelarvele“).

Soovitusega toetatakse strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide kohaselt käivitatud reformiprotsessi, toetades eelkõige selliseid eesmärke nagu tööhõive määra suurendamine ning vaesuse vähendamine ja haridussüsteemist varakult lahkumise mõju leevendamine. Majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta üldiseid eesmärke toetatakse koondsuunistega, mis hõlmavad nii majanduspoliitika üldsuuniseid kui ka tööhõivesuuniseid (üheskoos „koondsuunised“). Esimesena nimetatu alleesmärk on majanduskasvu soodustamine struktuurireformide abil ning majanduskasvu ja töökohtade loomist takistavate tegurite kõrvaldamine. Teisena nimetatu hõlmab selliseid prioriteete nagu töökohtade loomise hõlbustamine, tööjõu pakkumise ja töötajate kutseoskuste parandamine, sotsiaalse kaasatuse tugevdamine, vaesuse vastu võitlemine ja võrdsete võimaluste edendamine. 2015. aasta riigipõhistes soovitustes⁷ rõhutatakse, et tõhusatel, mõjuvatel ja tulevikku vaatavatel kutsehariduse ja -õppe programmidel, sealhulgas sihipärasel täiskasvanuõppel, on tähtis koht tööalase konkurentsivõime parandamisel. Samuti märgitakse neis, et mõnes liikmesriigis tuleb tugevdada riiklikke tööturuasutusi ning et aktiivsed tööturumeetmed võiksid olla tõhusamalt suunatud tööturust kõige kaugemal olevatele inimestele.

Hariduse ja koolituse valdkonnas tuginetakse käesoleva ettepaneku puhul mitmele olemasolevale meetmele, lähtudes peamistest poliitilistest sõnumitest seoses vajadusega vähendada väheste oskustega täiskasvanute arvu. Samuti kutsutakse liikmesriike üles suurendama selliste poliitikameetmete sünergiaid, mis peavad toimima üheskoos, et saavutada soovitud tulemusi, eelkõige aktiivsed tööturumeetmed, juhendamine ja nõustamine, haridus- ja koolitusmeetmed, sealhulgas valideerimine, ning sotsiaalmeetmed.

Strateegiline raamistik üleeuroopaliseks koostööks hariduse ja koolituse alal (HK 2020) on platvorm, millele toetudes saavad liikmesriigid teha koostööd poliitikavaldkondades, kus pädevus on liikmesriikide kätes. 2015. aasta novembris vastu võetud HK 2020 ühisaruandes on muu hulgas sätestatud täiskasvanuhariduse Euroopa tegevuskava⁸ läbivaadatud prioriteedid, mille puhul rõhutati kirja-, arvutus- ja digitaalsete oskuste arendamist ning piisavate uute võimaluste pakkumist Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga tunnustatud kvalifikatsiooni omandamiseks inimeste puhul, kellel puudub 4. taseme kvalifikatsioon (keskharidus).

⁷ Nõukogu soovitused riiklike reformikavade kohta, ELT 215/C 272, 18.8.2015.

⁸ Nõukogu resolutsioon täiskasvanuhariduse uuendatud Euroopa tegevuskava kohta (2011/C 372/01).

Euroopa kvalifikatsiooniraamistik hõlmab kvalifikatsioone, mis põhinevad ametliku üldhariduse või kutsehariduse raames omandatud õpiväljunditel (nt keskhariduse kvalifikatsioon). Samal ajal toetab Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku poolt edendatav õpiväljunditel põhinev lähenemisviis kvalifikatsioonide omandamist mitteformaalse ja informaalse õppimise teel, mis moodustab täiskasvanuharidusest suurema osa. Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku 4. tase on tase, mis enamikus riikides vastab keskharidusele. See on haridustase, mis on kujunemas künniseks, mille ületamine tagab parema juurdepääsu tööturule ning täiendõppele ja -koolitusele. Keskhariduseta inimeste tööhõive määr on 25 protsendipunkti väiksem kui keskharidusega inimeste oma, keskhariduseta inimestele sobivate töökohtade arv väheneb kiiresti ja isegi töökohad, kus praegu saab hakkama väheste oskustega, nõuavad tulevikus paremaid oskusi.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2006. aasta soovitus võtmepädevuste kohta elukestvas õppes (milles pööratakse erilist tähelepanu kirja-, arvutus- ja digitaaloskustele) rakendavad liikmesriigid õppekavade kaudu kõigil haridus- ja koolitustasanditel.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2008. aasta soovitus Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku (EQF) loomise kohta elukestva õppe valdkonnas kehtestatakse võrdlusraamistik, milles kvalifikatsioonitasemed määratletakse õpiväljundite alusel. Selles on sätestatud, et iga taset on võimalik saavutada erinevaid formaalse, mitteformaalse ja informaalse õppe viise kasutades. Lisaks muudele vahenditele on Euroopa kutsehariduse ja -õppe arvestuspunktsüsteem (ECVET) õpiväljunditel põhinev süsteem, mis hõlbustab mitteformaalse ja informaalse õppe valideerimist ning modulaarset lähenemisviisi kvalifikatsiooni omandamisel.

Nõukogu 2011. aasta soovitus varakult haridussüsteemist lahkumise vähendamise poliitika kohta⁹ on ette nähtud raamistik ulatuslike strateegiate jaoks, mis hõlmavad ennetus-, sekkumis- ja kompensatsioonimeetmeid, millest viimase eesmärk on tuua haridus- ja koolitussüsteemi tagasi inimesed, kes on sealt lahkunud keskharidust omandamata. Kompenseerivad võimalused, nt teise võimaluse haridus ja mitteformaalne õppimine koos eelnenud õpingute valideerimisega ning hariduse omandamise ja koolituse jätkamise võimalused aitavad noortel oma haridusteel lõpuni jõuda. Kõik liikmesriigid on kehtestanud varakult haridussüsteemist lahkumise vähendamise meetmed, millel on positiivne mõju: 2015. aastal oli ELi keskmine varakult haridussüsteemist lahkumise määr (vanuserühmas 18–24) Euroopa 2020. aasta strateegia sihttasemest (10 %) ligikaudu ühe protsendipunkti võrra väiksem, kuid liikmesriigiti olid erinevused väga suured. Isegi kui sihttase saavutatakse, on ülejäänud 10 %-l selle vanuserühma inimestest tõsiseid probleeme püsiva töökoha leidmisel. Lisaks mõjutab mõnesid vanemate vanuserühmade allrühmi jätkuvalt suur varakult haridussüsteemist lahkumine, eelkõige varakult tööd alustanud täiskasvanute, ELis elavate kolmandate riikide kodanike ja muude sisserännanu taustaga isikute puhul.

Nõukogu 2012. aasta soovitus mitteformaalse ja informaalse õppe valideerimise kohta kutsutakse liikmesriike üles looma 2018. aastaks riiklikku korda mitteformaalse ja informaalse õppe valideerimiseks (tuvastamiseks, dokumenteerimiseks, hindamiseks ja sertifitseerimiseks), sealhulgas töötute ja töötuse ohus olevate inimeste võimalust läbida oskuste audit nende oskuste väljaselgitamiseks. Valideerimise ja oskuste hindamise kord mängib oskuste garantii eesmärkide saavutamisel põhirolli.

⁹

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

Tööhõive valdkonnas täiendatakse käesoleva ettepanekuga mitmeid olemasolevaid meetmeid, millele need tuginevad.

Nõukogu 2013. aasta soovitusel noortegarantii loomise kohta¹⁰ nähakse ette, et kõik alla 25-aastased noored (olenemata sellest, kas nad on tööturuasutuses arvele võetud või mitte) saavad konkreetse kvaliteetse pakkumise nelja kuu jooksul alates formaalharidussüsteemist lahkumisest või töötuks jäämisest. Pakkumine peaks käsitlema tööd, õpipoisiõpet, praktikat või õpingute jätkamist ning see tuleks kohandada vastavalt igale isikule ja olukorrale. Oskuste garantiiga toetatakse kõigi töötavate või töötute täiskasvanute tööhõivet. Töötute puhul täiendab see noortegarantiid, mis tähendab, et see ei hõlma isikuid, kes võivad saada toetust noortegarantii raames, kuna neile on juba võimalik koostada haridus- ja koolituspakkumine.

Nõukogu 2016. aasta soovitusel, mis käsitleb pikaajaliste töötute integreerimist tööturule, tugevdati toetust rohkem kui 11 miljonile inimesele, kes on olnud töötud rohkem kui aasta. Selles soovitati, et pikaajalistele töötutele pakutaks põhjalikku personaalset hindamist ja nõustamist ning tööturule integreerimise lepingut, mis hõlmab individuaalset pakkumist ja ühtse kontaktpunkti kindlaksmääramist hiljemalt siis, kui töötuks jäämisest möödub 18 kuud. Oskuste garantii soovitusel saaks anda suuniseid, kuidas madala kvalifikatsiooniga töötutele saaks pakkuda oskuste täiendamise võimalusi tööturule integreerimise lepingute raames.

- **Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

Käesoleva ettepanekuga toetatakse komisjoni prioriteeti luua töökohti ja elavdada majanduskasvu. Algatuse eesmärk on anda inimestele reaalne võimalus realiseerida oma potentsiaal ning osaleda tööturul. Aidates suurema hulga inimesi üle töölesobivuse künnise, aitab see Euroopal oma inimkapitali paremini rakendada. Seda liiki sotsiaalsete investeeringute tugevdamine soodustab Euroopa konkurentsivõimet, sotsiaalset lähenemist ja majanduskasvu.

Komisjon esitas hiljuti esimese ülevaate president Junckeri poolt 2015. aasta septembris välja kuulutatud Euroopa sotsiaalsete õiguste sambast ning käivitas laiaulatusliku avaliku arutelu, et koguda kõigi asjaosaliste seisukohti ja tagasisidet. Euroopa sotsiaalõiguste samba algatuses on esitatud mitu olulist põhimõtet, et toetada euroalal hästi toimivaid ja õiglasi tööjõuturge ning hoolekandesüsteeme. Ülevaate esimene osa seondub vajadusega tagada igaühele elukestev juurdepääs kvaliteetsele haridusele ja koolitusele, et omandada piisavad põhioskused ja võtmepädevused aktiivseks osalemiseks ühiskonnaelus ja tööhõives. Selles on konkreetselt rõhutatud, et väheste oskustega noori ja tööealisi täiskasvanuid tuleb julgustada oma oskusi ajakohastama.

Sisserändajate integreerimiseks on 2004. aastal vastu võetud ELi sisserändajate integreerimise poliitika ühistes aluspõhimõtetes sätestatud, et „hariduse valdkonnas tehtavad jõupingutused on määrava tähtsusega sisserändajate ja eelkõige nende järglaste ettevalmistamisel, et muuta nad edukamateks ja aktiivsemateks osalejateks ühiskonnas“. Liikmesriigid on võtnud mitmeid meetmeid, et parandada kolmandate riikide kodanike ja muude sisserändaja taustaga isikute haridustaset ning tööalast konkurentsivõimet, mõnel juhul ELi rahaliste vahendite, eelkõige ESFi toel. 2014. aastal võttis nõukogu vastu järeldused ELis seaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike integreerimise kohta, milles korrati ühiseid põhimõtteid. Oskuste garantii saab kaasa aidata kolmandate riikide kodanike integreerimisele ja on kooskõlas Euroopa rändekavaga seonduvate ELi algatustega.

¹⁰ Nõukogu 22. aprilli 2013. aasta soovitus noortegarantii loomise kohta (2013/C 120/01).

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

• Õiguslik alus

Ettepanek põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artiklitel 165 ja 166, aidates kaasa ka kvalifitseeritud, koolitatud ja kohanemisvõimelise tööjõu ning tööhõive edendamisele, millele kutsutakse üles artiklites 145 ja 147. ELi toimimise lepingu artiklis 165 on sätestatud, et liit aitab kaasa kvaliteetse hariduse arendamisele, soodustades koostööd liikmesriikide vahel ning vajaduse korral toetades ja täiendades nende tegevust, samal ajal täiel määral respektides liikmesriikide vastutust õpetuse sisu ja haridussüsteemide korralduse eest. Artiklis 166 on sedastatud, et liit rakendab kutseõppepoliitikat, mis toetab ja täiendab liikmesriikide meetmeid, samal ajal täiel määral respektides liikmesriikide vastutust kutseõppe sisu ja korralduse eest.

Käesoleva algatusega soovitatakse rakendada liikmesriikide tasandil ühiseid, ELi poolt toetatud meetmeid. Pakutakse välja meetmed, mida on vaja rakendada ELi ja liikmesriigi tasandil. ELi tasandil pakutakse kooskõlastamist, eelkõige seoses asjaomaste Euroopa vahenditega ja vastastikuse õppimise edendamisega. Liikmesriikidele jääb täielik vastutus oma vastava korra (seadused, määrused, kollektiivlepingud) kujundamise, väljatöötamise ja rakendamise eest oskuste garantii kehtestamiseks riiklikul tasandil. Kahel tasandil rakendatavad meetmed täiendavad üksteist ja liikmesriikide õigused on tagatud.

• Subsidiaarsus

Poliitiliste meetmete põhjendatus ELi tasandil

Käesoleva algatuse raames käsitletavat küsimust on kõik olulised ELi tasandil, nende ulatus tähendab, et vajalik on sidus ja kooskõlastatud tegevus. Vaja on kõikide liikmesriikide meetmeid, et viia poliitiline tähelepanu ja suunata investeringud väheste oskustega täiskasvanute osakaalu märkimisväärsele vähendamisele ELis. Kooskõlastatud lähenemisviis ELi tasandil tagaks sünergia ja koostöö, tagades positiivse mõju maksimaalse leviku.

Kvaliteetse hariduse ja koolituse arendamise ning kutseõppepoliitika rakendamise vallas vastutab EL liikmesriikide vahelise koostöö toetamise eest, toetades ja täiendades vajaduse korral nende tegevust. Liikmesriigid nentisid HK 2020s, et väheste oskustega inimeste osakaal on liiga kõrge ja et selle probleemiga tuleb tegeleda ELi tasandil. Austades liikmesriikide vastutust, antakse soovitus neile püüdlustele konkreetne kuju, pakkudes juhiseid meetmete kohta, et täiendada madala kvalifikatsiooniga inimeste oskusi, kasutades selleks vastastikuse õppimise ja analüütilise töö kaudu välja kujundatud parimaid tavasid.

Tööhõivestrategia väljatöötamisel vastutab EL liikmesriikide meetmete kooskõlastamise ning koostöö edendamise ja toetamise eest. Austades liikmesriikide pädevust, antakse soovitus sellele püüdlusele sisu, toetudes eelkõige parimate tavade vahetamisele.

Tööturu puudulik toimimine riiklikul tasandil, mis seondub väheste oskustega täiskasvanute suure osakaalu ja selliste inimeste puuduliku sotsiaalse kaasamisega, võib avaldada negatiivset majanduslikku mõju ning õhnestada ELi majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust. Paljud probleemid seonduvad oskuste täiendamise võimaluste pakkumisega ning kõnealune uus algatus toetab suurema tõhususe ja kõrgema standardi saavutamist selliste võimaluste pakkumisel. See tugineb edukatele tavadele riiklikul tasandil, kujundades need konkreetseteks meetmeteks, mis aitavad liikmesriikidel parandada väheste oskustega inimestele suunatud haridus- ja koolitus- ning tööhõive- ja sotsiaalpoliitikameetmete kvaliteeti ja mõju.

- **Proportsionaalsus**

Soovituses antakse ülevaade meetmetest, mida tuleb võtta riiklikul tasandil. Soovitus on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, kuna loob paindliku raamistiku ajakohastamis- ja reformiprotsesside läbiviimiseks liikmesriikides ning annab nendega seonduvaid suuniseid. Soovitus tugineb kõikjalt EList pärinevatel headel tavadel ning selles tunnistatakse, et erinevad riiklikud, piirkondlikud või kohalikud olud võivad kaasa tuua erinevused soovituse rakendamises. Liikmesriigid määravad soovituse rakendamise eest vastutavad asutused ja võivad määrata prioriteetsed sihtrühmad, olenevalt riiklikest oludest ja olemasolevatest vahenditest.

Soovitusega luuakse vähese kvalifikatsiooniga täiskasvanute toetamise ja nende oskuste täiendamise raamistik ning selle kohaldamisala piirdub riigiasutuste ja teiste teenuseosutajate juhendamise oskuste garantii väljatöötamise ja rakendamise põhisammude osas. Sellega säilitatakse liikmesriikide jaoks ka suur paindlikkus riiklike rakendusmeetmete väljatöötamise ja sisu puhul.

Kavandatavate meetmetega austatakse liikmesriikide tavasid ja nende süsteemide mitmekesisust. Selle puhul võetakse arvesse liikmesriikide vajadust kasutada diferentseeritud lähenemisviisi erinevatele finants- ja sotsiaalsetele olukordadele ning mitmekesiseid tingimusi tööturul.

Oskuste garantii on vabatahtlik, tuginedes asjaomase isiku pühendumusele ja huvile jätkata oskuste täiendamist, lähtudes liikmesriikide poolt kehtestatud rakenduskorrast.

- **Õigusakti valik**

Vahendi valik – nõukogu soovitus – on proportsionaalne, see põhineb olemasoleval Euroopa õigusel ja on kooskõlas Euroopa meetmete jaoks sobilike vahenditega tööhõive, hariduse ja kooolituse valdkonnas. Eelnevad kogemused on eelkõige seoses Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga näidanud, et sellise soovituse abil on võimalik õhutada liikmesriikide tasandi struktuurireforme.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

Suunatud konsultatsioonid võimalike lähenemisviiside üle, et tegeleda tööealise elanikkonna väheste oskuste probleemiga, on aset leidnud erinevates keskkondades ja peamiste sidusrühmadega, nagu on kirjeldatud allpool.

Sotsiaalpartnerid väljendasid suurt toetust oskusi käsitlevale algatusele ja ilmutasid valmisolekut töötada väheste oskustega täiskasvanute probleemiga. Ametiühingud peavad põhioskusi põhiõiguseks ning rõhutavad, kui olulised on asjakohased juhendamisteenused kõigile ja vajadus võtta arvesse iga üksikisiku eelnevat õpet. Nad märkisid, et tihtipeale ei osale väheste oskustega töötajad vajalikel kooolitustel pere või tööga seotud kohustuste tõttu. Nad usuvad, et liikmesriikidel peaks olema vabadus soovituse rakendamise üle. Tööandjad märkisid, et põhioskuste omandamise tagamine kuulub liikmesriikide vastutusalasse ning rõhutavad, kui tähtis on isiku isiklik pühendumine oskuste täiendamisele. Arvesse tuleks võtta oskuste vastavust ettevõtjate vajadustele. Tööandjad märkisid, et sätet tuleks kohandada väheste oskustega inimeste konkreetse allrühma (nt töötud / töötavad inimesed) olukorraga ning pöörasid tähelepanu vajadusele viia õppimisvõimalusi käsitlevad sätted vastavusse täiskasvanud sihtrühma vajadustega.

Küsimuses, kuidas vähendada tööealiste inimeste väheste oskuste probleemi, konsulteeriti ka kutseharidus- ja -õppevaldkonna peadirektoritega. Paljud vastanud toetasid vajadust võtta meetmeid, mis oleks suunatud väheste oskustega täiskasvanutele. Küsimustena toodi välja vajadus motiveerida täiskasvanuid õppes osalema, kohandada pakkumist õppija vajadustele ja käsitleda konkreetseid väheste oskustega allrühmi ning osutati informaalsete ja mitteformaalsete õppe teel omandatud oskuste valideerimise korra ja kindlate juhendamisteenuste tähtsusele. Lisaks rõhutati sageli, et keskset rolli võiksid täita riiklikud tööturuasutused.

Arutelud oskuste tegevuskava algatuse üle toimusid ka kolmepoolses kutseõppe nõuandekomitees. Väheste oskustega inimeste puhul jõuti üldisele kokkuleppele, et korralike põhioskuste omandamine on alus õpingute jätkamiseks, juurdepääsuks tööturule ning täielikuks osalemiseks ühiskonnas, kusjuures liikmesriigid peaksid tagama, et kõik täiskasvanud täidaksid miinimumnõuded. Põhioskuste (kirja- ja arvutusoskus) hulka tuleks nüüd lugeda minimaalsed digitaaloskused. Nimetatud oskusteta täiskasvanutele tuleks ette näha suunatud õppekavad. Õppekavad tuleks kohandada täiskasvanud töötajate vajadustele ja need peaksid aitama ületada motivatsioonipuudust. Tööandjate poolt rõhutati, et põhioskuste andmine kuulub riigi vastutusalasse ja et tööandja ei peaks kandma kogu koormust alushariduse ja -õppe süsteemide puudujääkide kõrvaldamisel. Ametiühingud rõhutasid, et nemad võivad täita põhirolli teadlikkuse tõstmisel oskuste täiendamise eelistest ja olemasolevatest võimalustest ning sõlmida lepinguid tööandjatega, et võimaldada töötavatele inimestele paremat juurdepääsu oskuste täiendamise võimalustele. Toodi välja mõned edukad näited sotsiaalpartnerite kokkulepetest, näiteks Prantsusmaa hiljutine kogemus põhioskuste ja ametialase pädevuse interdistsiplinaarse tunnistuse väljatöötamisega, milles sotsiaalpartnerid kokku leppisid ning mis on mõeldud madala kvalifikatsiooniga töötajatele ja töötutele.

Üldiselt rõhutati vastustes vajadust täiskasvanud õppijate piisavate nõustamis- ja tugiteenuste järele, pakkumise paindlikkuse järele, et täita täiskasvanud õppijate eri rühmade erinevaid vajadusi ning vajadust arendada oskusi, mis inimesel juba olemas on.

Arutelud riiklike ametiasutuste, sotsiaalpartnerite, piirkondlike ja kohalike omavalitsuste esindajatega ning teiste sidusrühmadega leidsid samuti aset asjaomaste komiteede, nõuande- ja töörühmade koosolekutel ning erinevates koosseisudes.

- **Ekspertiarvamuste kogumine ja kasutamine**

PIAAC-uuring pakub põhjalikke andmeid täiskasvanute oskuste taseme kohta 17 liikmesriigis ja oskuste mõju kohta inimese elujärjele ning riikide konkurentsivõimele ja majanduskasvule. Samuti osutatakse uuringus asjaolule, et ELis on märkimisväärne hulk täiskasvanuid, kellel on raskusi lugemise, kirjutamise, arvutamise ja uute tehnoloogiate kasutamisega. Andmeid oskuste taseme, kvalifikatsiooni ja tööalase konkurentsivõime seoste kohta saab PIAAC-, PISA- ja tööjõu-uuringust.

Euroopa tööhõivepoliitika seirekeskuse 2015. aasta uuringus süvaanalüüsi kõigi liikmesriikide rahastatavaid koolituspakkumisi, mille eesmärk oli parandada madala kvalifikatsiooniga või puudulike põhioskustega täiskasvanud (vanuses 25–64) töötute oskusi. Uuringus leiti, et hindamistulemused olid positiivsemad koolitusmeetmete puhul, mis on heas kooskõlas tööotsija potentsiaaliga, vastavad (kohalikele) tööandjatele vajalikele oskustele, annavad ametliku kutsekvalifikatsiooni, on väiksema osavõtjate arvuga ning suunatud konkreetsetele tõrjutud ühiskonnarühmadele ja konkreetsetele ametitele. Uuringus leiti ka, et tõhusa koolituse võtmeks on individuaalne lähenemisviis ning et olulised on koolituselt lahkunute juhendamine ja jätkukoolitus, eelkõige nende puhul, kes on tööturust kaugel ja kes seisavad silmitsi mitme takistusega, et hoida neid elukestva õppe teel.

Euroopa Kutseõppe Arenduskeskuse (Cedefop) poolt iga kahe aasta tagant koostatavas Euroopa andmekogus valideerimise kohta ning Cedefopi Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku seires antakse ülevaade liikmesriikide edusammudest nõukogu 2012. aasta soovitusel (mitteformaalse ja informaalse õppe valideerimise kohta) rakendamisel.

Eurydice'i 2015. aasta uuringus „*Adult Education and Training in Europe: Widening Access to Learning Opportunities*“ kaardistati täiskasvanute põhi- ja keskkhariduse konkreetsete põhioskuste õpetamine ja õppekavad liikmesriikides. Täiendavad täiskasvanuõppe uuringud, milles keskendutakse poliitikameetmete kvaliteedile, rahastamisele ja tõhususele, ning selle poliitikavaldkonna töörühmade töötulemused annavad rikkalikult teavet erinevate liikmesriikide kohta ja tutvustavad häid tavasid.

Valmivas Cedefopi uuringus¹¹ analüüsitakse väheste oskuste sotsiaalset ja muud kulu ning tagajärgi.

- **Mõjuhindang**

Kavandatav dokument – nõukogu soovitus – pakub suuniseid edasiste sammude osas täiskasvanute oskuste täiendamiseks, samas jäetakse liikmesriikidele meetmete väljatöötamisel ja rakendamisel vabad käed. See piirab mõju eelneva väljaselgitamise võimalusi. Mõju seega ei hinnatud. Sellest hoolimata koostati analüütiline aruanne, mis hõlmab võimalikku mõju ja kulusid käsitlevat alajaotust, see on lisatud oskuste tegevuskava käsitlevale teatisele lisatud komisjoni talituste töödokumendile.

Soovituses esitatud ettepanekud põhinevad statistiliste andmete ulatuslikul analüüsil ning liikmesriikide praegust poliitikat ja sätteid käsitlevatel tõenditel. Täiemahulise mõjuhindangu asemel kasutati proportsionaalsemat lähenemisviisi, mille tulemusel koostati analüüsiaruanne, see on lisatud oskuste tegevuskava käsitlevale teatisele lisatud komisjoni talituste töödokumendile.

Analüüs näitas, et kui meetmeid ei võeta, siis väheste oskustega inimeste töövõimalused eeldatavasti halvenevad, samas kui oskustele esitatavate nõudmiste pideva suurenemise pikaajaline suundumus jätkub, suurendades väheste oskustega inimeste tööta jäämise ohtu. Jätkuv investeerimine praegustesse oskuste täiendamise programmidesse, mis ei pruugi tagada nõutavat kvaliteeti ja mõju ega ole tingimata hästi kohandatud erineva sihtrühma vajadustele, olukorda tõenäoliselt ei muuda. Seepärast on vajadus meetme järele ilmne. Meetme ulatuse osas peeti analüüsis ELi poliitiliste eesmärkidega kõige suuremas kooskõlas olevaks võimaluseks nõukogu soovitusel madala kvalifikatsiooniga täiskasvanutele oskuste garantii kehtestamise kohta. Meetme eeliseks on Euroopa pühendumise ja selliste riiklike meetmete ühendamine, mis tuginevad tugevale poliitilisele soovile tegeleda töörealise elanikkonna väheste oskuste probleemiga. Meetmega luuakse oskuste täiendamise viiside ulatuslik ja süsteemne raamistik ning tagatakse samas liikmesriikidele paindlikkus rakenduskorra kindlaksmääramisel.

Cedefop hindas makromajanduslike kasvumudelite põhjal kõrgema oskuste taseme võimalikku mõju SKP suurenemisele elaniku kohta, kasutades jälgitavaid turuandmeid (SKP / SKP elaniku kohta) ja muid asjaomaseid makromajanduslikke muutujaid Euroopa Komisjoni AMECO andmebaasist ja *Conference Board*'i majanduse üldandmebaasist. Hinnangust ilmneb, et täiskasvanud elanikkonna kesktaseme oskuste (ISCED tasemed 3–4) ühe

¹¹ Euroopa Kutseõppe Arenduskeskus (2016, veel avaldamata). *Economic and social consequences of low skilled adults in the EU* (Cedefopi uuring)

protsendipunkti suurune kasv võiks suurendada SKP (elaniku kohta) kasvumäära 0,99 protsendipunkti võrra. Nende empiiriliste andmete alusel prognoosis Cedefop kõrgemal oskuste tasemel põhinevat SKP pikaajalist suurenemist. Prognoosist ilmneb, et Cedefopi lähtestsenaariumiga võrreldes (väheste oskustega täiskasvanute osakaalu vähenemine) suurendaks täiskasvanute seas madala kvalifikatsiooniga inimeste osakaalu edasine vähenemine (nelja protsendipunkti võrra) ELi aastast SKPd ligikaudu 350 miljardit eurot.

- **Põhiõigused**

Üks ÜRO 2015. aasta jätkusuutliku arengu eesmäärke on selle tagamine, et kõik noored ja oluline osa täiskasvanutest (mehed ja naised) jõuaks 2030. aastaks kirja- ja arvutusoskuseni.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 14 on sätestatud, et igaühel on õigus haridusele ning õigus saada kutse- ja täiendusõpet. Vaatamata sellisele üldisele õigusele ei püsi märkimisväärne osa ELi elanikkonnast formaalharidus- ja koolitussüsteemis piisavalt pikalt selleks, et omandada minimaalsed oskused, samuti ei ole juurdepääs koolijärgsetele õppimisvõimalustele ELi kodanike seas ühtlaselt jaotatud. Käesoleva ettepaneku eesmärk on edendada suuremat võrdsust, andes madala kvalifikatsiooniga täiskasvanutele võimaluse omandada minimaalsed põhioskused ning ametlik kvalifikatsioon.

Õigus isikuandmete kaitsele on Euroopa Liidus tagatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 8. Kui käesolevas soovitusel sätestatud meetmed hõlmavad isikuandmete töötlemist, tehakse seda kooskõlas ELi isikuandmete kaitset käsitlevate õigusaktidega, eelkõige direktiiviga 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta¹² ning selle riiklike rakendusmeetmetega, samuti määrusega (EÜ) nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta¹³.

Direktiiv 95/46/EÜ asendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrusega (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus),¹⁴ mida kohaldatakse alates 25. maist 2018.

4. MÕJU EELARVELE

Kavandatud soovitusel edukaks rakendamiseks on vaja piisavalt rahalisi vahendeid. Kuigi soovitusel rakendamine on kooskõlas liikmesriikide kohustustega stabiilsuse ja kasvu pakti raames, mõjutab see rahalisi vahendeid riiklikul tasandil. Toetatakse ELi rahalise toetuse kasutamist, muu hulgas ESFi programmide võimaliku ümberjaotamise kaudu.

Soovitus annab liikmesriikidele suure paindlikkuse rakenduskorra ja prioriteetsete sihtrühmade osas, mis tähendab, et ELi kulusid garantii rakendamisel ei ole võimalik prognoosida. Siiski on välja töötatud mitu stsenaariumi, kasutades põhimuutujaid (oskuste garantiid kasutavate inimeste arv ja sekkumise kulu isiku kohta). Need annavad aimu oodatavate kulude kohta. Täpsem teave on esitatud Euroopa uute oskuste tegevuskava käsitlevale teatisele lisatud komisjoni talituste töödokumendile lisatud I tehnilise lisa punktis 3.4.

¹² EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31.

¹³ EÜT L 8, 12.1.2001, lk 1.

¹⁴ ELT L 119, 4.5.2016, lk 1–88.

Investeeringud haridusse, koolitusse ja elukestvasse õppesse on üks Euroopa ühtekuuluvuspoliitika üheteistkümnest eesmärgist ja Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) kehtivates eeskirjades osutatakse konkreetselt elukestvale õppele juurdepääsu parandamisele ning tööjõu oskuste ja pädevuse täiendamisele. Kasutada võib ka olemasolevaid rahastamisallikaid sotsiaalse kaasamise edendamiseks, nt ESF, EaSi, FEAD, EGF või valdkondlikku oskuste arendamist (nt EAFRD), eelkõige selleks, et toetada ebasoodsas olukorras olevaid rühmi nagu väheste oskustega töötuid täiskasvanuid, majanduslikult mitteaktiivseid inimesi ja sissearvanud. Praegusel programmiperioodil (2014–2020) prognoositakse, et ESFi programmid aitavad kvalifikatsiooni omandada peaaegu 3 miljonil inimesel. ESFist investeeritakse haridusse, koolitusse, oskustesse ja elukestvasse õppesse üle 27 miljardi euro ning Euroopa Regionaalarengu Fondist üle 6 miljardi euro.

Soovitusega luuakse paindlik sekkumisraamistik, mille raames saavad liikmesriigid kohandada olemasolevate vahendite jaotamist, toetamaks väheste oskustega inimesi vastavalt nende eelarveolukorrale. Lisaks tugineb rakendamine sisuliselt juba olemasolevale poliitikale ja sätetele, kuna liikmesriikidel on juba olemas süsteemid või nende osad, jõudmaks madala kvalifikatsiooniga inimesteni ja nende oskuste täiendamiseks. Liikmesriigid on soovitusel mitteformaalse ja informaalset õppe valideerimise kohta kohustunud kehtestama valideerimiskorra, sealhulgas haavatavate rühmade oskuste auditi. Liikmesriigid kinnitasid viimati HK 2020 ühisaruandes oma poliitilist tahet vähendada madala kvalifikatsiooniga ja väheste oskustega inimeste arvu. Kogu ELis on olemas põhioskuste ja digitaalse koolitamise programmid, samuti hilisemas elus keskhariduse omandamise võimalused.

Rakendamine riiklikul tasandil toob kaasa halduskulud, mis on seotud oskuste täiendamise ühtsete viiside väljatöötamisega, haldussuutlikkuse ja koolituspersonali täiendamisega, koordineeritud teenuseosutamisega, oskuste auditite ning personaalsete haridus- ja koolituspakkumiste võimaldamisega. Keskpikas perspektiivis võib üldine mõju eelarvele olla siiski piiratud, kuna kõnealune investeering väljenduks sagedasema töö leidmise, kõrgemate palkade, tootlikuma tööjõu, tulevaste põlvkondade paremate oskuste (eriti teiste asjakohaste oskuste reformide kaasnedes) ning võrdsema ja integreerituma ühiskonnana.

Euroopa Kutseõppe Arenduskeskuse avaldatavas uuringus loetletakse järgmised **kõrgema oskuste taseme** eelised:

- (a) suuremad tööjõumaksud;
- (b) kõrgemad kaudsed maksud paremate oskustega inimeste suuremalt netosissetulekult;
- (c) väiksemad töötusega seonduvad hüvitised (kuna kõrgem oskuste tase parandab tööhõivet), mis toob riikide eelarvetele kasu pikemas perspektiivis;
- (d) väiksemad tervishoiukulud;
- (e) kuritegevuse vähenemisest tulenev sääst.

Kavandatava nõukogu soovitusel ei nähta ette täiendavate ELi eelarvevahendite ega inimressursside eraldamist komisjonile.

5. MUU TEAVE

• Rakenduskavad ning järelevalve, hindamise ja aruandluse kord

Soovitusel kutsutakse liikmesriike üles koostama ühe aasta jooksul alates selle vastuvõtmisest rakendamise tegevuskava. See peaks sisaldama koordineerimise korda, riiklikul tasandil kindlaks määratud esmatähtsaid sihtrühmi ning eraldatud rahalisi vahendeid.

Tõhususe tagamiseks esitatakse soovitusel ka ettepanek kehtestada riiklikul tasandil piisavad meetmed, et kontrollida ja hinnata võetud meetmeid ja nende mõju edusammudele põhi- ja digitaaloskuste taseme tõstmisel ning madala kvalifikatsiooniga inimeste arvu vähendamisel. Need tulemused tuleks läbi vaadata ja need peaksid vajaduse korral kujunema rakendusmeetmete kohandamise aluseks.

Algatuse eesmärkide saavutamiseks tehtud edusamme mõõdetaks ELi tasandil olemasolevate aruandlusmehhanismide kaudu Euroopa poolaasta ja HK 2020 protsessi raames, olenemata korrrast, mis hakkab kehtima pärast 2020. aastat.

- **Ettepaneku sätete üksikasjalik selgitus**

Punktid 1 ja 2

Käesolevas ettepanekus soovitatakse liikmesriikidel luua oskuste garantii, mis võimaldaks algharidus- ja koolitussüsteemist keskharidust või samaväärset kvalifikatsiooni (EQF 4) omandamata lahkunud isikutel, keda ei ole võimalik toetada noortegarantii raames, saada juurdepääs oskuste täiendamisele, mis võimaldaksid neil:

- omandada minimaalsel tasemel kirja-, arvutus- ja digitaaloskuse ja/või
- teha tööd EQFi 4. taseme või samaväärse kvalifikatsiooni omandamiseks, omandades ulatuslikumad oskused, tuginedes soovitusele võtmepädevuste kohta elukestvas õppes.

Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku 4. tase on tase, mis enamikus riikides vastab keskharidusele. See on haridustase, mis on kujunemas künniseks, mille ületamine tagab parema juurdepääsu tööturule ning täiendõppele ja -koolitusele (vt punkt „Uued ülesanded“).

EQFi 4. tase on keskkooliõpingute lõpus omandatav haridustase, suurem osa liikmesriike on oma hariduskvalifikatsioonid sidunud EQFiga ning 4. tase annab õppurile juurdepääsu kõrghariduse omandamisele. EQF võimaldab võrrelda nii formaalse kui ka mitte- ja informaalset õppimist teel omandatud kvalifikatsioone ning kuna täiskasvanud osalevad tõenäolisemalt mitteformaalses kui formaalses õppes, tehakse ettepanek kasutada soovituse tekstis EQFi võrdlustasemeid.

Mõiste „madala kvalifikatsiooniga täiskasvanu“ tähistab põhjendustes algharidus- ja koolitussüsteemist keskharidust omandamata lahkunud isikut, keda ei ole võimalik toetada noortegarantii raames.

Kavandatav oskuste garantii hõlmab kolme etappi ja selle rakendamine peaks põhinema parimatel tavadel põhinevatel põhimõtetel. Need kolm etappi on:

- oskuste hindamine, et määrata kindlaks olemasolevad oskused ja nende täiendamise vajadus,
- personaalne haridus- ja koolituspakkumine ning
- oskuste garantii kaudu omandatud oskuste valideerimine ja tunnustamine kooskõlas riikliku kvalifikatsiooniraamistiku ja -süsteemidega.

Punktid 3–4 – Oskuste hindamine

Madala kirja-, arvutus- või digitaaloskustega inimestel on oskused, sealhulgas professionaalsed oskused, tihti peale juba olemas, kuid neil võib esineda konkreetseid

puudujääke seoses põhioskuste või laiemate oskustega. Pakkuda kõigile standardset haridust või koolituskursust, mille puhul ei võeta arvesse nende olemasolevaid oskusi, oleks ebatõhus ja vastupidise tulemusega. Seega on tõhusa koolituspakkumise põhijooneks selle kohandamine isiklike vajadustega. Oskuste hindamise eesmärk on selgitada välja oskused, mis isikul juba olemas on, ning lüngad, mis tuleb kõrvaldada, et oskused oleks võimalik viia nõutavale tasemele.

See võib toimuda oskuste auditina, nagu on ette nähtud nõukogu 2012. aasta soovitusel mitteformaalse ja informaalse õppe valideerimise kohta, mille tulemusel koostatakse tavaliselt isiku oskuste kokkuvõte, mille võib võtta aluseks järgmiste pakutavate koolitus- ja tugietappide kavandamisel. Seda tüüpi oskuste auditid on erinevates Euroopa riikides juba olemas ja need võivad pakkuda inspiratsiooni riikidele, kes samuti soovivad selliseid auditeid kasutusele võtta. OECD poolt komisjoni toel välja töötatud vahend hariduse ja oskuste internetipõhiseks hindamiseks „*Education and Skills Online*“ pakub üksikisiku taseme tulemusi, mis seotakse PIAAC meetmetega kirja-, arvutus- ja probleemilahendusoskuseks tehnoloogiarikas keskkonnas, millest juba mõnigi Euroopa riik on välja töötanud oma riigi keeleversiooni.

Ettepaneku kohaselt annaksid liikmesriigid madala kvalifikatsiooniga täiskasvanutele võimaluse läbida hindamine, nt oskuste audit, et teha kindlaks olemasolevad oskused ja nende täiendamise vajadus.

Punktid 5–8 – Personaalne ja paindlik õppevõimalus

Oskuste hindamise tulemus kujutaks endast alust personaalse haridus- ja koolituspakkumise koostamiseks asjaomasele üksikisikule. Igale toetusesaajale pakutava õppevõimaluse põhiomaduseks oleks see, et see oleks mõeldud oskuste hindamise käigus välja selgitatud konkreetsete lünkade täitmiseks. Pakkumine võiks seega seonduda koolitusega kirja-, arvutus- või digitaaloskuste vallas, nende kombinatsiooniga või koolitusega, mis annaks kvalifikatsiooni.

Pakkumise võib esitada kahes etapis, kuid see peaks algusest peale olema avatud edasiminekuks EQFi 4. taseme kvalifikatsioonini. Võttes arvesse kindlaks tehtud oskuste täiendamise vajadust, tuleks kavade raames esmalt keskenduda õppijate kirja-, arvutus- ja digitaaloskuste täiendamisele, andes neile kindla aluse edasiminekuks jätkuõppele ja lõpuks kvalifikatsiooni omandamisele. Kavade raames võib ka kohe keskenduda EQFi 4. taseme või samaväärse kvalifikatsiooni taotlemisele, kui oskuste hindamisel ilmneb, et see on konkreetse isiku puhul võimalik.

Selleks et ületada oskuste täiendamises osalemise tõkked, peaks haridus- ja koolituspakkumine olema paindlik ning kohandatud täiskasvanute õpiharjumustega. Seetõttu rõhutatakse soovitusel vajadust asjakohase õppekorralduse, nõuetekohaselt kvalifitseeritud õpetajate ja koolitajate, eakohaste õppemetodite ning digitaalõppe kasutamise järele. Täiskasvanuid, kelle eelnev õpikogemus on olnud negatiivne, motiveerivad nende edusammud: seda on võimalik saavutada, struktureerides haridus- ja koolituspakkumise hallatavateks õpiväljundite üksusteks, mida on võimalik ühekaupa dokumenteerida, hinnata ja valideerida.

Kui koolituse eesmärgiks on kvalifikatsiooni omandamine, on oluline, et see oleks kooskõlas kohaliku tööturu vajadustega, et oskuste täiendamise pakkumine täidaks oskuste puudujäägi kohalikul ja piirkondlikul tasandil.

Punkt 9 – Valideerimine ja tunnustamine

Soovituses tehakse ettepanek, et liikmesriigid tugineksid oskuste garantii raames omandatud oskuste hindamisel ja kinnitamisel olemasolevale valideerimiskorrale ning tagaksid oma tunnustuse kvalifikatsiooni andmise eesmärgil, lähtudes riiklikust kvalifikatsiooniraamistikust ja süsteemidest.

Valideerimine võimaldab fikseerida õppijate edusamme õppe erinevates etappides, kogudes punkte kvalifikatsiooni või osalise kvalifikatsiooni omandamisel riiklikus kvalifikatsiooniraamistikus EQF 4. tasemega võrdsel tasemel. See on lihtsam, kui riiklikud kvalifikatsiooniraamistikud hõlmavad väikesi läbipaistvaid etappe madala kvalifikatsiooniga täiskasvanutele täieliku kvalifikatsiooni omistamisel ning õpiväljundeid lubatakse saavutada erinevatel viisidel.

Oskuste garantii rakendamisel tuleks lähtuda teatavatest põhimõtetest, mida käsitletakse täpsemalt allpool.

Punkt 11 – Koordineerimine ja partnerlus

Täiskasvanukoolituse pakkumine on tihtipeale killustatud, poliitikat võivad kujundada valitsusasutused, kes vastutavad erinevate allrühmade eest, täiskasvanute haridust ja koolitust pakuvad arvukad teenuseosutajad, pakkumine võib piirkondades olla erinev. Aktiivse tööturupoliitika raames madala kvalifikatsiooniga täiskasvanutele pakutav toetus ei keskendu alati pikaajalisele oskuste täiendamise vajadusele ja on enamjaolt suunatud üksnes töötutele.

Poliitika ja pakkumise tõhus koordineerimine on üks põhiteguritest, mis tõendatult aitab tagada, et täiskasvanuõppe valdkonna riiklikud poliitikameetmed täidavad oma eesmärgi¹⁵. Ehkki poliitika koordineerimine on oluline, saab rakendamine olla edukas ainult paljude sidusrühmade aktiivse kaasamise korral ning partnerlus tagab tulemuse.

Seepärast soovitatakse käesolevas ettepanekus, et liikmesriigid määraksid ühe organi või väikese arvu organeid, kes vastutaksid oskuste garantii rakendamise eest, koordineerides vastavate riigiasutuste tööd ja toetades partnerlusi paljude osalejate vahel. See nõuab suuremat tähelepanu arvukate riigiasutuste, sealhulgas riiklike töoturuasutuste, teenuseosutajate, karjäärinõustajate ja valideerimisasutuste töö tõhusal koordineerimisel.

Tuleks toetada partnerlusi, et kaasata arvukalt osapooli, sotsiaalpartnereid, haridus- ja koolitusteenuse osutajaid, tööandjaid, vahendus- ja valdkondlikke organisatsioone, kohalikke ja piirkondlikke majandusüksusi, tööhõive-, sotsiaal- ja kogukondlikke teenistusi, raamatukogusid, kodanikuühiskonna organisatsioone jne. Ka kohalikel omavalitsustel võib olla oluline roll kohaliku tasandi vajaduste väljaselgitamisel ning sihtrühmadeni jõudmise hõlbustamisel. Kõik need võivad täita olulist rolli garantii erinevate etappide täitmisel ning teavituse ja nõustamise tagamisel kogu protsessi jooksul.

Punktid 12–16 – Teavitus-, nõustamis- ja toetusmeetmed

Uuringutest nähtub, et paljud täiskasvanud ei ole teadlikud oma oskuste taseme tõstmise eelistest ega oskuste täiendamise võimalustest, mis ei nõua tavapärast kooliskäimist. Vaja on hoolikalt suunatud teavitusstrateegiat, et julgustada inimesi asjaomaste teenistustega ühendust võtma. Teavitusmeetmed peavad olema üles ehitatud selliselt, et oleks tagatud pädev ülevaade vähestest oskustega elanikkonna hulka kuuluvatest paljudest erinevatest allrühmadest, millest

¹⁵ *An in-depth analysis of adult learning policies and their effectiveness in Europe.* Euroopa Komisjon; tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat, 2015.

igaüks võib vajada pisut erinevat lähenemisviisi. Näiteks registreeritud töötuteni võib olla lihtsam jõuda asutuste kaudu, mis aitavad neil tööturule naasta. Samas töötavate inimesteni on võimalik jõuda tööandja või ametiühingute aktiivse kaasamisega. Kui sisserännanud ei oska vastuvõtva riigi keelt, võib olla vaja erimeetmeid nendeni jõudmiseks jne. Teavitamine peaks tõstma täiskasvanute teadlikkust oskuste täiendamise eelistest, teavitama neid kättesaadavatest nõustamis- ja toetusmeetmetest ning õppimisvõimalustest ja pakkuma stiimuleid nende motiveerimiseks meetmeid kasutama.

Teavitamine on vaid üks samm väheste oskustega inimeste oskuste täiendamise võimalustele lähendamisel. Juhendamine on veel üks eeltingimus nõu ja teabe andmisel selle kohta, mida oskuste garantii hõlmab, kelle poole alustamiseks pöörduda ning kuidas kogu protsessi jooksul rajal püsida. Selline juhendamine ja toetus peaks olema õppijatele kättesaadav oskuste täiendamise protsessi kõigis etappides.

Soovituses kutsutakse üles toetama täiskasvanuhariduse valdkonna töötajate esmast ja jätkuvat erialast arengut, tunnustades nende tähtsat rolli hariduse ja koolituse pakkumisel väheste oskustega täiskasvanutele ning nende juhendamisel ja toetamisel.

Lisaks teavitamisele ja nõustamisele võivad liikmesriigid kaaluda ka konkreetseid toetusmeetmeid osalemist takistavate tegurite vähendamiseks. Soovituses tuuakse näiteid sellistest otsestest ja kaudsetest toetusmeetmetest, näiteks õppija õigus koolituspuhkusele või rahalisele toetusele ning toetus tööandjatele, ei innustada neid toetama oma töötajate oskuste täiendamist. Rahalised stiimulid ja pärssivad tegurid mõjutavad ka õppija ja tööandja otsuseid oskustesse investeerida ning võib-olla tuleb need läbi vaadata.

Punktid 17–26

Soovituse edukus sõltub sellest, kui hoolikalt kontrollitakse ja regulaarselt hinnatakse selle rakendamiseks ja elluviimiseks võetud meetmeid, et seada sisse poliitilise kontrolli ja parandusmeetmete hea tava, mis kajastub automaatselt ka tulemustes. Käesoleva algatuse kestlikuks väljundiks on tõendibaas toimivatest lahendustest, mida kõik liikmesriigid ja komisjon saavad jagada tavade järjepidevaks levitamiseks ja parandamiseks. Kogutud teabe hõlpsaks levitamiseks saab kasutada olemasolevat Euroopa täiskasvanuõppe elektroonilist platvormi EPAL, mis on kättesaadav kõigile, kes osalevad käesoleva soovitusel kohaselt väheste oskustega inimeste oskuste täiendamises. Parimate tavade levitamiseks ja täiskasvanuhariduse valdkonna professionaalide vaheliseks koostööks loodud platvorm on andmekogu, mis sisaldab õppematerjale, hindamisvahendeid ja muid materjale käesoleva soovitusel rakendajatele.

Riike kutsutakse üles koostama ühe aasta jooksul alates soovitusel vastuvõtmisest tegevuskava selle rakendamiseks. Kavas tuleks kindlaks määrata riiklikul tasandil sätestatud prioriteetsed sihtrühmad, tuginedes väheste oskustega täiskasvanute väljaselgitamise tulemustele ning vastavalt riiklikule olukorrale ja olemasolevatele vahenditele, võttes vajaduse korral lähtepunktiks esimese PIAAC-uuringu tulemused.

Tuginedes riiklikele kontrolli- ja hindamistulemustele (mida jagatakse Euroopa poolaasta ja HK 2020 protsessi raames) ning riiklikele tegevuskavadele, analüüsib komisjon kehtestatud rakendusmeetmeid 2018. aasta lõpuks. Komisjon esitab nõukogule viie aasta jooksul alates soovitusel vastuvõtmisest põhjaliku aruande, milles hinnatakse oskuste garantii mõju ja tulemusi.

Seda protsessi toetavad Eurostati poolt iga-aastase tööjõu-uuringu, täiskasvanuhariduse uuringu ja kutsealase täiendkoolituse valdkonna uuringu käigus kogutud andmed ning OECD jätkuv töö PIAAC-uuringu vallas. Komisjon teeb liikmesriikidega koostööd, et toetada ELi rahaliste vahendite suunamist osalemiseks PIAAC-uuringus ja PIAACi andmete täiendavas analüüsis.

Ettepanek:

NÕUKOGU SOOVITUS

oskuste garantii loomise kohta

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikleid 165 ja 166,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

- (1) Kaasaja ühiskonnas vajab igaüks piisavat kirja-, arvutus- ja digitaaloskuste taset, et realiseerida oma täielik potentsiaal, osaleda aktiivselt ühiskonnas ning täita oma sotsiaalsed ja kodanikuvastutust. Nimetatud oskused on olulised ka tööturule sisenemisel ja seal edasiliikumisel ning jätkuhariduses ja -koolituses osalemisel. Järjest enam nähakse kvalifikatsioonina, mis annab juurdepääsu tööturule ning jätkuharidus ja -koolitusvõimalustele, üld- ja kutsekeskharidust ning koolituskvalifikatsioone Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku 4. tasemel (EQF 4).
- (2) Üha suurem arv vabu töökohti (sealhulgas nii uued kui ka vabanevad töökohad) eeldavad kõrgemal tasemel ja laialdasemaid oskusi. Tulevikus on vähem lihttöökohti. Isegi lihttööd, mille puhul ei olnud varem vaja kvalifikatsiooni või piisas madalast kvalifikatsioonist, esitavad järjest suuremaid nõudmisi. Eelkõige nõuab suur enamus töid teatavaid digitaaloskusi ning suurenev hulk lihttöid nõuab teatavaid põhi- ja üldoskusi (suhtlus, probleemide lahendamine, meeskonnatöö, emotsionaalsed oskused).
- (3) 2015. aastal oli Euroopa Liidus 64 miljonit inimest ehk üle veerandi 25–64 aasta vanustest, kes oli algharidus- ja koolitussüsteemist lahkunud keskharidust omandamata¹⁶. Ehkki nende inimeste põhioskuste taset ei käsitleta ühegi meetme raames, ilmnes OECD täiskasvanute oskuste uuringust, mille raames testiti kirja- ja arvutuoskust ning IKT kasutamist tehnoloogiarikkas keskkonnas, et sarnase hulga täiskasvanute (vanuses 16–65) oskused olid kõige madalamal tasemel 17 liikmesriigis.
- (4) Lisaks ilmneb PISA andmetest, et märkimisväärse osa 15-aastaste tulemused on tagasihoidlikud lugemise (17,8 %), matemaatika (22,1 %) ja loodusteaduste vallas (16,6 %) ja ületavad HK 2020 sihttaset (15 %).
- (5) Need ulatuslikud empiirilised tõendid osutavad sellele, et 20–25 %-l Euroopa täiskasvanutest puuduvad edasiõppimiseks eeloscused, mistõttu osalevad nad väiksema tõenäosusega õppetöös ning täiemõdulises digitaalmajanduses ja -ühiskonnas. Need inimesed on suuremas töötuse ohus, suurem on vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse esinemissagedus, suuremad on terviseriskid, oodatav eluiga on lühem ning nende lastel on suurem oht sattuda raskustesse haridusteel.

¹⁶ Eurostat, tööjõu-uuring 2015.

- (6) Fundamentaalselt puudulike põhioskustega madala kvalifikatsiooniga inimesed moodustavad väga suure osa töötutest, eelkõige pikaajalistest töötutest. Need puudused raskendavad nende naasmist tööturule. Sama kehtib muude haavatavate rühmade puhul, kelle hulka kuuluvad vanemaealised töötajad, majanduslikult mitteaktiivsed inimesed ja kolmandate riikide kodanikud.
- (7) Liikmesriikide poliitika, mille eesmärk on vähendada varast lahkumist haridus- ja koolitussüsteemist, mis põhineb ennetus-, sekkumis- ja kompensatsioonimeetmetel, avaldab positiivset mõju: 2015. aastal oli ELi keskmine varakult haridussüsteemist lahkumise määr (vanuserühmas 18–24) Euroopa 2020. aasta strateegia peamisest eesmärgist (10 %) ligikaudu ühe protsendipunkti võrra väiksem, kuid liikmesriigiti olid erinevused väga suured. Isegi kui peamine eesmärk saavutatakse, on ülejäänud 10 %-l inimestest täiskasvanuikka jõudes tõsiseid probleeme püsiva töökoha leidmisel. Lisaks mõjutab vanemaid vanuserühmi (25+) jätkuvalt suur varakult haridussüsteemist lahkumine, eelkõige kolmandate riikide kodanike ja muude sisserännanu taustaga isikute puhul.
- (8) Madala kvalifikatsiooniga täiskasvanute osalemine elukestvas õppes on jätkuvalt neli korda väiksem kui kõrgharidusega inimeste puhul. Elukestva õppe võimaluste kättesaadavus on sotsiaal-majanduslike rühmade lõikes jätkuvalt ebaühtlane ja mõnede tööealiste rühmade, eelkõige kolmandate riikide kodanike juurdepääs on piiratum. Oskuste täiendamises osalemise tõkked on seotud nii struktuursete kui ka olukorrast tingitud teguritega. Nende hulka kuuluvad pakutavate võimaluste kitsas valik, ebasobiv töövorm ametlike ja pikkade õppekavade näol, varasema õppe mittevalideerimine, ebasobiv pedagoogiline lähenemisviis, tööloppimise ebapiisav arendamine ning puudulikud teadmised oskuste täiendamise eelistest ja võimalikust toetusest.
- (9) Selleks et soodustada õiglasemat ja ühtlasemat juurdepääsu oskuste täiendamise võimalustele ning lahendada need probleemid, võttes arvesse sihtrühma heterogeensust, peaks oskuste garantii tagama juurdepääsu paindlikele oskuste täiendamise võimalustele, mis lubaks madala kvalifikatsiooniga täiskasvanutel parandada oma kirja-, arvutus- ja digitaalioskusi ning jätkata õppimist omas tempos, et omandada laialdasemad oskused ning jõuda EQF 4. taseme või samaväärse kvalifikatsioonini.
- (10) Oskuste garantii oleks suunatud madala kvalifikatsiooniga täiskasvanutele, mis tähistab algharidus- ja koolitussüsteemist keskharidust omandamata lahkunud isikuid, keda ei ole võimalik toetada noortegarantii¹⁷ raames.
- (11) Võttes arvesse riiklikke olusid ning olemasolevaid vahendeid, peaksid liikmesriigid keskenduma oskuste garantii rakendamisele prioriteetsetes sihtrühmades (nt töötud, ebasoodsas olukorras olevad rühmad, teatavad vanuserühmad jne).
- (12) Oskuste garantiid tuleks rakendada vastavalt liikmesriikide kehtestatud rakenduskorrale ning see peaks põhinema isiku soovil ja huvil osaleda oskuste täiendamises.
- (13) Kõnealuste meetmete rakendamine peaks toimuma täielikus kooskõlas stabiilsuse ja kasvu pakti eeskirjadega.

¹⁷ Nõukogu 22. aprilli 2013. aasta soovitus noortegarantii loomise kohta (2013/C 120/01).

- (14) Kui käesolevas soovituses ettenähtud meetmetega kaasneb isikuandmete töötlemine, peab see toimuma kooskõlas isikuandmete kaitset käsitlevate ELi õigusaktide¹⁸ ja liikmesriikide vastavate rakendusmeetmetega.
- (15) Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatakse igaühe õigust haridusele ning õigust saada kutse- ja täiendõpet.
- (16) ÜRO 2015. aasta jätkusuutliku arengu eesmärkides kutsutakse üles tagama, et kõik noored ja oluline osa täiskasvanutest (mehed ja naised) jõuaks 2030. aastaks kirja- ja arvutuoskuseni.
- (17) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta soovitus 2006/962/EÜ võtmepädevuste kohta elukestvas õppes¹⁹ on esitatud viiteraamistik, mis aitab liikmesriikidel tagada, et algharidus- ja koolitustee lõpuks on noored omandanud põhioskused, mis on nad ette valmistanud täiskasvanueluks ning edasiseks õppeks ja tööeluks. Samuti toetatakse liikmesriike selle tagamisel, et täiskasvanud saaksid arendada ja ajakohastada võtmepädevusi kogu elu jooksul.
- (18) Euroopa kodanike digitaalpädevuse raamistikus on esitatud Euroopa ühine viiteraamistik selle kohta, mida tähendab tänapäeva maailmas digitaalne nutikus, ning määratletud pädevused ja nende tasemed viies põhivaldkonnas. Seda on võimalik kasutada alusena selliste hindamisvahendite väljatöötamisel, mille abil on võimalik välja selgitada puudulikud oskused ning need lüngad personaalse koolituse abil täita.
- (19) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2008. aasta soovitus 2008/6/EÜ Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku (EQF) loomise kohta elukestva õppe valdkonnas²⁰ loodi kaheksat taset hõlmav ühine viiteraamistik ning sõnastati õpiväljundid. Iga taset on võimalik saavutada erinevaid formaalse, mitteformaalse ja informaalset õppe viise kasutades.
- (20) Nõukogu 2011. aasta resolutsioonis täiskasvanuhariduse uuendatud Euroopa tegevuskava kohta²¹ kehtestati täiskasvanuhariduse sektori arendamise prioriteedid. Selles nõuti kohest tähelepanu teise võimaluse andmisele ning eelkõige põhioskuste (kirja- ja arvutus-, aga ka digitaaloskuste) omandamisele. Nõukogu ja komisjoni ühisaruandes hariduse ja koolituse valdkonna üleeuroopalise koostöö strateegilise raamistiku (HK 2020) rakendamise kohta²² nimetatakse tegevuse prioriteetidenä kirja-, arvutus- ja digitaaloskuste ning teise võimaluse (mis annaksid tunnustatud EQF kvalifikatsiooni neile, kel puudub EQFi 4. taseme kvalifikatsioon) pakkumise suurendamist. Ühisaruanne sisaldab ka kutsehariduse ja -õppe keskpika perspektiivi eesmärgi, millest üks on kõigi juurdepääsu parandamine kvalifikatsioonidele,

¹⁸ Eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2000. aasta määrus (EÜ) nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta (EÜT L 8, 12.1.2001, lk 1), asendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrusega (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT L 119, 4.5.2016, lk 1–88), mida kohaldatakse alates 25. maist 2018.

¹⁹ ELT L 394, 30.12.2006, lk 10.

²⁰ ELT C 111, 6.5.2008, lk 1.

²¹ ELT C 372, 20.12.2011, lk 1.

²² HK 2020 aruandes esitatakse meetmed üleeuroopaliseks koostööks hariduse ja koolituse kõigis valdkondades kuni 2020. aastani, ELT C 417, 15.12.2015. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215(02)&from=EN)

suurendades kutseharidus- ja -õppesüsteemide paindlikkust ja läbitavust, osutades eelkõige tõhusaid ja paindlikke nõuandeteenuseid ning muutes kättesaadavaks mitteformaalse ja informaalse õppe valideerimise.

- (21) Nõukogu 28. juuni 2011. aasta soovituses varakult haridussüsteemist lahkumise vähendamise poliitika kohta²³ esitatakse laiaulatuslik poliitiline raamistik, mis hõlmab ennetus-, sekkumis- ja kompensatsioonimeetmeid. Kompensatsioonimeetmed pakuvad võimalusi haridus- ja koolitussüsteemi naasmiseks ning omandamata kvalifikatsiooni saamiseks, näiteks teise võimaluse hariduse või mitteformaalse õppe teel koos eelnevate õpingute valideerimisega.
- (22) Nõukogu 2012. aasta soovituses mitteformaalse ja informaalse õppe valideerimise kohta²⁴ kutsutakse liikmesriike üles looma 2018. aastaks riikliku korda mitteformaalse ja informaalse õppe valideerimiseks (tuvastamiseks, dokumenteerimiseks, hindamiseks ja sertifitseerimiseks). See hõlmab töötute ja töötuse ohus olevate inimeste võimalust läbida oskuste audit nende teadmiste, oskuste ja pädevuste väljaselgitamiseks.
- (23) Nõukogu 22. aprilli 2013. aasta soovituses noortegarantii loomise kohta²⁵ nähakse ette, et alla 25-aastased noored saavad konkreetse kvaliteetse pakkumise (töoks, õpingute jätkamiseks, õpipoisiõppeks või praktikaks) nelja kuu jooksul alates formaalharidussüsteemist lahkumisest või töötuks jäämisest. Selles kutsutakse liikmesriike üles pakkuma kooli pooleli jätnud ja väheste oskustega noortele võimalusi haridus- ja koolitustee jätkamiseks või uueks alguseks, mis tähendab sellise õpikeskkonna loomist, mis vastab noore konkreetsele vajadusele ja võimaldab tal omandada puuduva kvalifikatsiooni.
- (24) Nõukogu 15. veebruari 2016. aasta soovituses, mis käsitleb pikaajaliste töötute integreerimist tööturule,²⁶ soovitatakse, et pikaajalistele töötutele pakutaks põhjalikku personaalset hindamist ja nõustamist ning tööturule integreerimise lepingut, mis hõlmab individuaalset pakkumist ja ühtse kontaktpunkti kindlaksmääramist hiljemalt siis, kui töötuks jäämisest möödub 18 kuud.
- (25) Komisjoni 3. oktoobri 2008. aasta soovituses 2008/867/EÜ tööturult tõrjutud isikute aktiivse kaasamise kohta²⁷ kutsuti liikmesriike üles suurendama ja täiustama investeringuid inimkapitali kaasava haridus- ja koolituspoliitika, sealhulgas tõhusa elukestva õppe strateegiate toel, viima haridus- ja koolitussüsteemid vastavusse uute pädevusnõuetega ja võtma arvesse infotehnoloogiliste teadmiste vajadust.
- (26) Nõukogu 5. ja 6. juuni 2014. aasta järeldustes ELis seaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike integreerimise kohta korraldi 2004. aastal vastu võetud ELi sisserändajate integreerimise poliitika ühiseid aluspõhimõtteid, millest üks on sõnastatud järgmiselt: „Hariduse valdkonnas tehtavad jõupingutused on määrava tähtsusega sisserändajate ja eelkõige nende järglaste ettevalmistamisel, et muuta nad edukamateks ja aktiivsemateks osalejateks ühiskonnas“.
- (27) Vaatamata nendele jõupingutustele valmistab madala kvalifikatsiooniga täiskasvanute juurdepääs haridus- ja koolitusvõimalustele ning nendes osalemine endiselt muret.

²³ ELT C 191, 1.7.2011, lk 1.

²⁴ ELT C 398, 22.12.2012, lk 1.

²⁵ ELT C 120, 26.4.2013, lk 1.

²⁶ ELT C 67, 20.2.2016, lk 1.

²⁷ ELT L 307, 18.11.2008, lk 11.

Aktiivse tööturupoliitika eesmärk on aidata töötutel naasta võimalikult kiiresti tööturule, kuid see ei paku alati paindlikku individuaalset võimalust oskuste täiendamiseks. Väheste riiklike poliitikameetmete puhul pööratakse tähelepanu vajadusele täiendada nende oskusi, kes juba töötavad, jättes nad oskuste aegumise ja töö kaotamise ohtu, samas kui tööturult kõige kaugemal olevate isikute oskuste täiendamise vajadus on suurim, kuid nendeni on kõige raskem jõuda.

- (28) Poliitikakujundajatele ja praktikutele vajalik teadmiste baas üha laieneb, ent on endiselt puudulik. Vastava uurimistöö ja analüüsi arendamisel on oluline ELi asutuste, eelkõige Eurostati, Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Rakendusameti (EACEA) ning Euroopa Kutseõppe Arenduskeskuse (Cedefop) oskusteave, mida tuleks veelgi parandada.
- (29) Olulisemad huvirühmad, kes osalevad ühises jõupingutuses jõudmaks väheste oskustega inimesteni, nende kaasamiseks, juhendamiseks ja toetamiseks nende personaalses oskuste täiendamise protsessis, on tööandjate organisatsioonid, tööandjad, ametiühingud, tööstusharu, valdkonna, kaubanduse ja kutseala kojad, riigiasutused, kes kavandavad, korraldavad ja edendavad haridust ja koolitust ning sisserännanute integreerimise poliitikat, tööhõiveteenistused, haridus- ja koolitusteenuse osutajad, kodanikuühiskonna organisatsioonid, kohalikud omavalitsused ja kogukondlikud teenistused.
- (30) Sihtrühma mitmekesisus ning kõnealuse valdkonna poliitikameetmete killustatus ja keerukus toob tihtipeale kaasa süstemaatilise lähenemisviisi puudumise tööjõu oskuste täiendamisele ning teadlikkuse puudumise selle sotsiaalmajanduslikest eelistest. Seepärast on vaja ühtset poliitilist sekkumist, mis põhineks valdkondadevahelisel tõhusal koordineerimisel ja partnerlusel,

SOOVITAB LIIKMESRIIKIDEL:

vastavalt iga riigi oludele ja tihedas koostöös tööturu osapoolte ning haridus- ja koolitusteenuse osutajatega

- 1. kehtestada oskuste garantii, mis võimaldaks madala kvalifikatsiooniga, st algharidus- ja koolitussüsteemist keskharidust või samaväärset kvalifikatsiooni (EQF 4) omandamata lahkunud täiskasvanutel, keda ei ole võimalik toetada noortegarantii raames, saada juurdepääs oskuste täiendamise viisidele, mis võimaldaksid neil vastavalt nende personaalsetele vajadustele kas:
 - (a) omandada minimaalsel tasemel kirja-, arvutus- ja digitaaloskus ja/või
 - (b) teha tööd EQFi 4. taseme või samaväärse kvalifikatsiooni omandamiseks, omandades ulatuslikumad oskused, tuginedes soovitusel 2006/962/EÜ võtmepädevuste kohta elukestvas õppes.
- 2. Lähtuda oskuste garantii ülesehituses kolmest etapist: oskuste hindamine, personaalse, paindliku ja kvaliteetse õppevõimaluse pakkumine ning oskuste individualiseeritud täiendamise teel omandatud oskuste valideerimine ja tunnustamine.

OSKUSTE HINDAMINE

- 3. Anda madala kvalifikatsiooniga täiskasvanutele võimalus läbida hindamine, nt oskuste audit, et teha kindlaks olemasolevad oskused ja nende täiendamise vajadus.

4. Kohaldada madala kvalifikatsiooniga täiskasvanute puhul vastavalt nõukogu soovitusel (mitteformaalse ja informaalse hariduse valideerimise kohta) kehtestatud valideerimiskorda olemasolevate oskuste väljaselgitamiseks, dokumenteerimiseks, hindamiseks ja kinnitamiseks.

PERSONAALNE JA PAINDLIK ÕPPEVÕIMALUS

5. Esitada punktist 1 lähtudes personaalne õpi- ja koolituspakkumine, tuginedes oskuste hindamise ja valideerimise protsessi tulemustele. Kolmandatest riikidest pärit sisseõppinute puhul hõlmata vajaduse korral võimalused keeleõppeks ja ettevalmistus koolituseks.
6. Pakkuda haridus- ja koolitusvõimalusi sobivas õppekeskkonnas, koolides ja koolituskeskustes ning tööl, kus nõuetekohaselt kvalifitseeritud õpetajad ja koolitajad kohaldavad täiskasvanuspetsiifilisi õppemeetodeid ning kasutavad digitaalõppe võimalusi.
7. Struktureerida haridus- ja koolitusvõimalused õpiväljundite üksustena, mida on võimalik individuaalselt dokumenteerida, hinnata ja valideerida, et fikseerida õppijate edusammud eri etappides.
8. Kohandada vastavalt punkti 1 alapunktile b kvalifikatsiooni omandamisele suunatud õppevõimaluse sisu nii suures ulatuses kui võimalik kohalike ja piirkondlike tööturgude vajadustele ning pakkuda õpet tihedas koostöös kohalike sidusrühmadega, eelkõige sotsiaalpartnerite ning kohalike ja piirkondlike ettevõtjatega.

VALIDEERIMINE JA TUNNUSTAMINE

9. Tugineda oskuste garantii raames omandatud oskuste, sealhulgas töökohal toimuva väljaõppe hindamisel ja kinnitamisel olemasolevale valideerimiskorrale ning tagada oma tunnustuse kvalifikatsiooni andmise eesmärgil, lähtudes riiklikust kvalifikatsiooni raamistikust ja süsteemidest.
10. Vastavalt iga riigi oludele, lähtuda oskuste garantii rakendamisel allpool kirjeldatud põhimõtetest.

Koordineerimine ja partnerlus

11. Nimetada üks või piiratud arv asutusi, kes vastutaks käesoleva soovitusel rakendamise eest, ning anda talle/neile piisavad volitused eelkõige järgmiseks:
 - asjaomaste riigiasutuste, sh riiklike tööturuasutuste, haridus- ja koolitusteenuse osutajate, karjäärinõustajate ja valideerimisasutuste töö koordineerimine (et oskuste garantiist saaks aktiivse tööturupoliitika lahutamatu osa), varakult haridussüsteemist lahkumist käsitlevate meetmete ja kolmandate riikide kodanike integreerimise koordineerimine;
 - avaliku ja erasektori partnerluse loomise toetamine, et kaasata soovitusel rakendamisse nt sotsiaalpartnerid, haridus- ja koolitusteenuse osutajad, tööandjad, vahendus- ja valdkondlikud organisatsioonid, kohalikud ja piirkondlikud majandusüksused, tööhõive-, sotsiaal- ja kogukondlikud teenistused, raamatukogud, kodanikuühiskonna organisatsioonid.

Teavitus-, nõustamis- ja toetusmeetmed

12. Võttes arvesse riiklikke olusid ning olemasolevaid vahendeid, määratleda prioriteetsed sihtrühmad oskuste garantii rakendamiseks riiklikul tasandil. Võtta seejuures arvesse ka sihtrühmaks oleva elanikkonna soolist tasakaalu, mitmekesisust ja mitmesuguseid allrühmi.
13. Rakendada meetmeid, mis hõlmavad teadlikkuse tõstmist oskuste täiendamise eelistest, tehes kättesaadavaks teabe olemasolevate nõustamis- ja toetusmeetmete, oskuste täiendamise võimaluste ja vastutavate asutuste kohta ning luues kõige vähem motiveeritutele stiimulid nende kasutamiseks.
14. Osutada nõustamisteenuseid, et toetada õppijate oskuste paranemist oskuste täiendamise protsessi kõigis etappides.
15. Toetada oskuste garantii rakendamises osalevate töötajate, eelkõige õpetajate esmast ja jätkuvat erialast arengut.
16. Kaaluda selliste toetusmeetmete väljatöötamist ja rakendamist, mis võtaksid piisaval määral arvesse oskuste täiendamist takistavaid tegureid. Meetmed võivad hõlmata kas õppijate otsest toetamist (nt õppepuhkus, rahalised stiimulid või maksusoodustus) või tööandjate kaudset toetamist nende töötajate oskuste täiendamiseks.

Järelevalve ja hindamine

17. Koostada ühe aasta jooksul alates käesoleva soovitusel vastuvõtmisest tegevuskava selle rakendamiseks. Kava peaks sisaldama järgmist teavet: koordineerimise kord, esmatahtsad sihtrühmad, eraldatud rahalised vahendid, sealhulgas vajaduse korral asjakohased Euroopa vahendid, ning järelevalve kord.
18. Jälgida ja hinnata kõiki oskuste garantiiga seonduvaid riiklikke meetmeid ning mõju sihtrühma edusammudele kirja-, arvutus- ja digitaalsete oskuste omandamisel ning Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku 4. taseme kvalifikatsiooni või selle osade omandamisel.
19. Kasutada kontrolli ja hindamise tulemusi selleks, et vajaduse korral kohandada oskuste garantii ülesehitust ja rakendamist riiklikul tasandil ning töötada välja uusi tõenditel põhinevaid poliitikameetmeid ja reforme.

SOOVITAB KÄESOLEVAGA KOMISJONIL:

20. Jälgida kutseõppe nõuandekomitee toel käesoleva soovitusel rakendamist, tehes koostööd valdkonna Euroopa tasandi koordineerimisasutustega ning võttes arvesse tööhõive-, haridus- ja koolituspoliitikameetmeid.
21. Toetada pädevusraamistike kasutamist kirja-, arvutus ja digitaaloskuste ning hindamisvahendite puhul.
22. Soodustada liikmesriikide vastastikust õppimist ning avaldada põhilised teabeallikad ja teave Euroopa täiskasvanuõppe elektroonilisel platvormil EPALE.
23. Toetada ja teostada koostöös Euroopa Liidu asutuste ja rahvusvaheliste organisatsioonide, eelkõige OECDga, asjaomaseid teadusuuringuid ja analüüse täiskasvanute oskuste ning oskuste hindamise kohta (nt PIAAC).
24. Mõjutamata läbirääkimisi järgmise mitmeaastase finantsraamistiku üle ja kooskõlas prioriteetidega aastateks 2014–2020 toetada praeguse ja tulevaste Euroopa rahastamisprogrammide kasutamist oskuste arendamise valdkonnas, eelkõige

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde ning programmi Erasmus+, käesoleva soovitusel rakendamiseks kooskõlas nende õigusliku alusega.

25. Koostada 31. detsembriks 2018 aruanne liikmesriikide kehtestatud rakendusmeetmete kohta, lähtudes eespool punktis 17 osutatud rakendamise tegevuskavast.
26. Koostada koostöös liikmesriikidega ja pärast asjaomaste sidusrühmadega konsulteerimist hinnang meetmete kohta, mis on võetud seoses käesoleva soovitusel ja esitada nõukogule viis aastat pärast soovitusel vastuvõtmist aruanne edusammudest madala kvalifikatsiooniga täiskasvanute kirja-, arvutus- ja digitaaloskuste parandamisel, saadud kogemustest ja nende mõjust tulevikule.

Strasbourg,

*Nõukogu nimel
eesistuja*