

SISÄASIOIDEN PÄÄOSASTO
OSASTO B: RAKENNE- JA KOHEESIOPOLITIIKKA
KULTTUURI JA KOULUTUS

**YHTEINEN ERASMUS - OHJELMA
(2014–2020)**

TIIVISTELMÄ

Sisältö

Ehdotetun *Erasmus for All* -ohjelman (2014–2020) tavoitteena on yhdistää lukuisat toimet, joita EU toteuttaa korkeakoulutuksen, perusopetuksen, ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen sekä nuorisopolitiikan ja ruohonjuuritason urheilun alalla. Tässä taustamuistiossa esitellään ja tarkastellaan ehdotetun ohjelman taustaa, rakennetta, sisältöä ja hallintoa. Lisäksi muistiossa annetaan kymmenen suositusta sen varmistamiseksi, ettei ohjelma rajoittuisi vain hallinnon virtaviivaistamiseen vaan siinä kiinnitettäisiin riittävästi huomiota myös alakohtaisiin poliittisiin tarpeisiin. Muistiossa käsitellään yksityiskohtaisesti myös ohjelmaa varten suunniteltuja toimia ja niihin ehdotettuja määrärahoja.

Tämä asiakirja laadittiin Euroopan parlamentin kulttuuri- ja koulutusvaliokunnan pyynnöstä.

TEKIJÄT

Guy Haug
Bernd Wächter

VASTAAVA HALLINTOVIRKAMIES

Markus J. Prutsch
Politiikkayksikkö B: Rakenne- ja koheesiopolitiikka
Euroopan parlamentti
B-1047 Bryssel
Sähköpostiosoite: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

TOIMITTAJA

Lyna Pärt

KIELIVERSIOT/KIELITOISINNOT

Alkukieli: EN
Käännökset: DE, FR

TIETOJA TOIMITTAJASTA

Yhteydenotot toimialayksikköön tai sen kuukausitiedotteen tilaaminen:
poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Käsikirjoitus valmistui huhtikuussa 2012.
Bryssel, © Euroopan unioni, 2012.

Tämä asiakirja on saatavilla internetissä osoitteessa:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

VASTUUVAPAUSLAUSEKE

Laatijat ovat yksin vastuussa tässä asiakirjassa ilmaistuista kannoista, jotka eivät välttämättä vastaa Euroopan parlamentin virallista kantaa.

Tekstin jäljentäminen ja käännettäminen muuhun kuin kaupalliseen tarkoitukseen on sallittua, kunhan lähde mainitaan ja julkaisijalle ilmoitetaan asiasta etukäteen sekä lähetetään jäljennös.

TIIVISTELMÄ

Euroopan komissio esitteli marraskuussa 2011 ehdotuksensa asetukseksi uudesta kunnianhimoisesta ohjelmasta, *Yhteinen Erasmus* -ohjelmasta, vuosiksi 2014–2020. Se yhdistää lukuisat erilliset ohjelmat, joita on toteutettu korkeakoulutuksen alalla (Erasmus, Erasmus Mundus, Tempus ja kahdenväliset ohjelmat muiden maiden tai mantereiden kanssa), perusopetuksen alalla (Comenius), ammatillisen koulutuksen alalla (Leonardo da Vinci), aikuiskoulutuksen alalla (Grundtvig), nuorisotoiminnan alalla (Youth in Action) ja Euroopan yhdentymistä koskevan opetuksen alalla (Jean Monnet -ohjelma). Mukaan liitettäisiin myös uudet ruohonjuuritason urheilua tukevat ohjelmat. Tämä asiakirja on laadittu Euroopan parlamentin avuksi tulevaan keskusteluun *Yhteinen Erasmus* -ehdotuksesta. Muistiossa esitetään tiivistelmä asetusehdotuksesta (ja täydentävistä asiakirjoista, jotka saattavat helpottaa ehdotuksen ymmärtämistä), analysoidaan ehdotuksen taustaa ja pääpiirteitä sekä annetaan kymmenen suositusta.

Ehdotetun ohjelman esittely ja tarkastelu

Asetusehdotus on monimutkainen, eivätkä sen päämäärä ja tavoitteet ole kovin yksiselitteisiä. Jotta saisi paremman käsityksen siitä, miten ohjelma vaikuttaa politiikan laadintaan (asiaankuuluvilla aloilla) ja minkä verran sille on varattu määrärahoja monivuotisessa rahoituskehityksessä, onkin tarkasteltava ehdotusta koskevia valmisteluasiakirjoja, kuten komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitettyä vaikutustenarviointia, sekä muita tärkeitä komission asiasta antamia tiedonantoja.

Ehdotettua ohjelmaa tarkastellaan analyysissä ensin unionin politiikan luomaa taustaa vasten. Uusi ohjelma perustuu erityisesti menestykseen aiempien ohjelmien toteuttamisessa. Samalla siinä pyritään kuitenkin korjaamaan edellisten ohjelmien heikkouksia ja rajoituksia, joita ovat esimerkiksi se, ettei aiemmissa ohjelmissa ole onnistuttu vastaamaan apurahojen suureen kysyntään, se, että ohjelmat ovat olleet hajanaisia ja monimutkaisia, sekä se, ettei niitä ole mukautettu riittävän hyvin unionin strategioihin. Ehdotetussa yhdennetyssä ohjelmassa pyritään myös vahvistamaan sen merkitystä EU:n työllisyyttä ja älykästä, kestäväää ja osallistavaa kasvua koskevan *Eurooppa 2020* -makrostrategian toteuttamisessa sekä unionin alakohtaisissa poliittisissa toiminna koulutuksen (ET 2020) ja nuorisotoiminnan (nuorisostrategia) alalla. Seuraavaksi analyysissä keskitytään ohjelman ehdotettuun sisältöön, suunniteltuihin toimiin ja määrärahoihin (siltä osin kuin asetusehdotuksesta ja muista asiaankuuluvista komission asiakirjoista saa niistä riittävän yksityiskohtaista tietoa) sekä ehdotettuun malliin ohjelman toteuttamiseksi niin EU:n tasolla kuin jäsenvaltioissa.

Ehdotettua uutta ohjelmaa koskevassa analyysissä kiinnitetään erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin:

- Ohjelman yleiseen tavoitteeseen ja rakenteeseen liittyvät mahdollisuudet ja uhat. Ohjelmassa pyritään lisäämään huomattavasti eri toimien määrää ja niihin kohdistettuja määrärahoja. Siinä aiotaan myös yhdistää lukuisat toimet, joita EU:n toimielimet toteuttavat koulutuksen alalla (elinikäisen oppimisen edistäminen), nuorisotoiminnan alalla (arkioppiminen) ja ruohonjuuritason urheilun alalla (jolla EU:n toimet ovat vasta alkamassa). Lisäksi ohjelman tavoitteena on viime kädessä "virtaviivaistaa" mainittuja toimia kolmen avaintoimen (liikkuvuus, yhteistyö ja politiikan uudistamisen tukeminen) kautta.

- Epätietoisuus, joka johtuu siitä, että tukikelpoisia ryhmiä tai henkilöitä ja ehdotettuja "vanhoja" ja "uusia" toiminta-aloja koskevat määritelmät ovat melko epämääräisiä tai lyhyitä tai ne puuttuvat kokonaan, mikä pätee myös suunniteltuihin määrärahoihin. Vastauksia joihinkin epäselviin kohtiin voi – tiettyyn rajaan asti – löytää asetuksen sijasta asetukseen liittyvistä (eli ei-sitovista) asiakirjoista ja muista Euroopan komission toimittamista tiedoista. Jää kuitenkin melko epäselväksi, mikä on ohjelman todellinen sisältö ja mitkä ovat sen ensisijaiset tavoitteet (ehdotetun) seitsemän vuoden kauden aikana.
- Ehdotus yleisimpien toimien "virtaviivaistamisesta" kolmen "avaintoimen" kautta ja tähän liittyvät mahdollisuudet ja uhat. Avaintoimia ovat 1) yksilöiden liikkuvuus 2) erilaiset yhteiset hankkeet, joiden tavoitteena on lisätä/parantaa oppilaitosten yhteistyötä ympäröivän yritysmaailman ja yhteiskunnallisen elämän kanssa sekä kehittää valmiuksia naapurimaissa 3) ohjelman tehokkaampi hyödyntäminen korkeakoulutuksen, perusopetuksen, ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen sekä nuorisotoiminnan ja urheilun alalla toteutettavan politiikan tukemisessa.
- Ehdotetun täytäntöönpano- ja hallintomallin edut ja haitat, jotka liittyvät esimerkiksi suunniteltuun "virtaviivaistamiseen", kiinteämääräisten avustusten käyttöön, välittäjien, kuten yliopistojen, koulujen tai nuorisojärjestöjen, käyttämiseen avustusten myöntämisessä yksilöille sekä jäsenvaltioille kaavailtuun rooliin mallissa, jossa hallinto on jaettu komission, täytäntöönpanoviraston (koordinaattori), kansallisten virastojen ja ohjelmakomitean kesken.

Suosituksukset

Taustamuistiossa annetaan kymmenen suositusta Euroopan parlamentille. Suositusten päätarkoitus on varmistaa, että yhdistettäessä ja virtaviivaistettaessa EU:n toimia koulutuksen, nuorisotoiminnan ja urheilun eri osa-alueilla muistettaisiin, että tarpeet vaihtelevat alasta riippuen. Taustamuistiossa korostetaan myös sitä, miten tärkeää on huolehtia siitä, että tunnettua ja hyvin arvostettua brändiä "Erasmus" käytetään oikein ja että ohjelman sisältö ja määrärahat määritetään riittävän tarkasti. Muuten ei voida taata, että ohjelma saavuttaa erilaiset edunsaajaryhmät seitsemänvuotisen ohjelmakauden aikana.

Muistiossa annettujen kymmenen suosituksen mukaan Euroopan parlamentin pitäisi varmistaa seuraavat asiat:

1. On tunnustettava, että komission ehdotuksessa painotetaan aivan syystä sitä, että EU:n pitäisi investoida aiempaa enemmän koulutukseen ja nuorisoon. Tämä muutos edellyttää, että kyseiset alat mukautetaan paremmin unionin kasvu- ja työllisyysstrategioihin ja että ohjelmia yhdistetään ja virtaviivaistetaan riittävästi esimerkiksi korkeakoulutuksen alalla, jolla toteutettavat ohjelmat ovat tällä hetkellä liian runsaslukuisia ja pirstaleisia.
2. On kyseenalaistettava yleinen strategia. Sen mukaan virtaviivaistaminen pitäisi tehdä kaikkien yhdenmukaiseen ohjelmaan sisällytettäväksi ehdotettujen politiikanalojen välillä ja "Erasmus"-nimeä (erityisesti *Yhteinen Erasmus* -nimeä) olisi käytettävä erilaisten toimien yhteydessä paljon laajemmin kuin nykyään, kun sitä käytetään vain korkeakoulutuksen alalla. On suositeltavaa, että ohjelman eri osa-alueet säilyttävät oman identiteettinsä eikä niitä siten pitäisi kutsua nimillä "Erasmus-koulu", "Erasmus-nuorisotoiminta" ja niin edelleen.

3. On tutkittava mahdollisuudet muuttaa yhdenmukaisen ohjelman rakennetta siten, että siinä painotetaan virtaviivaistamista ennemminkin eri politiikanalojen sisällä kuin niiden välillä. Eri alojen yhdistäminen yhden, kaikenkattavan ohjelman alle ja niiden virtaviivaistaminen siten, kuin kolmen ehdotetun avaintoimen (liikkuvuus, hankkeet, politiikan uudistamisen tukeminen) kautta on tarkoitus tehdä, ei saisi johtaa siihen, että erilliset alat – korkeakoulutus, perusopetus, ammatillinen koulutus, aikuiskoulutus ja nuorisotoiminta (sekä urheilu, jos se päätetään pitää mukana ohjelmassa) – menettävät identiteettinsä ja niiden poliittiset erityistarpeet jätetään huomioimatta. Esimerkkinä voidaan mainita tarve tiivistää yhteyksiä joidenkin edellä mainittujen alojen välillä. Ruohonjuuritason urheilua varten ehdotettu järjestelmä on vielä lapsenkengissään, ja sitä voitaisiinkin toteuttaa erillään ehdotetusta yhdenmukaisesta ohjelmasta tai se voitaisiin ottaa mukaan yhtenä monista asiakohdista, jotka vaikuttavat politiikan laatimiseen (avaintoimi 3).
4. On korostettava sitä, miten tärkeää on ryhmitellä ja virtaviivaistaa eri politiikanaloja, työkaluja ja toimia, joita toteutetaan **korkeakoulutuksen** alalla tunnetun, vakiintuneen ja oivallisen "Erasmus"-nimen alla. Kaikki korkeakoulutuksen alalla toteutettavat ulkoiset toimet (kuten liikkuvuus, yhteistyö, valmiuksien kehittäminen ja poliittinen vuoropuhelu EU:n ulkopuolisten maiden kanssa) voitaisiin yhdistää, virtaviivaistaa ja koota "Erasmus **Mundus**" -käsitteen alle; kyseinen brändinimi tunnetaan jo nyt hyvin korkeakoulu-yhteisöissä kaikkialla maailmassa.
5. On varmistettava toiminnan vakaus ja jatkuvuus erilaisten hakijaryhmien ja poliittisten päättäjien näkökulmasta. Tämä edellyttää yksityiskohtaisempien sääntöjen laatimista sitä varten, ketkä voivat saada avustusta (esimerkiksi korkeakouluista juuri valmistuneet ja työmarkkinoilla jo aktiivisesti mukana olevat henkilöt), mikä on jatkossa "*Erasmus Mundus*" -ohjelman maantieteellinen ulottuvuus ja mitä politiikkaa koskevia tukitoimia voidaan rahoittaa. Lisäksi olisi päätettävä, että myönnetyn avustuksen osuus eri aloilla on aina 80–85 prosenttia rahoituksesta.
6. On pyydettävä selkeää arviota siitä, missä määrin ja miten laajalti ehdotettujen määrärahojen alentaminen vaikuttaisi yleiseen tasapainoon ohjelmaan sisältyvien toimien ja alojen välillä. Tämä tarkoittaa, että jo etukäteen pyritään määrittämään ne alat ja määrärahaosuudet, joita voitaisiin leikata, jos talousarvio onkin ennakoitua pienempi.
7. On vastustettava ehdotusta, jonka mukaan yhteiset tohtoriohjelmat siirrettäisiin *Erasmus Mundus* -ohjelmasta *Marie Curie* -ohjelmaan. Tämä toimenpide heikentäisi eurooppalaisten yliopistojen houkuttavuutta ja vaikeuttaisi korkeatasoisten tohtoriopintojen kehittämistä Euroopassa. Se ei myöskään noudattaisi Bolognan uudistusta, jonka mukaan tutkintotasojen määrä on kolme (ei kaksi).
8. On tuettava ehdotusta, jonka mukaan eurooppalaisille opiskelijoille taattaisiin laina ulkomailla suoritettavaa täysipäiväistä opiskelua sekä jatkotutkintoa varten, kunhan unioni ei osallistu toimeen millään muulla tavoin kuin takaajana opiskelijoiden hyväksi ja on selvää, että tämä on vain yksi monista vaihtoehtoista, joita maisterintutkintoa suorittavilla opiskelijoilla on käytössään.
9. On vaadittava laajaa keskustelua siitä, että yhteyksiä yhtäältä unionin ja toisaalta avustuksen saajien, hankkeita suunnittelevien, hankkeiden toteuttajien sekä hankkeisiin osallistuvien välillä on ehdottomasti vahvistettava. Yksi uudelle ohjelmalle ehdotetun täytäntöönpanostrategian (sopimusten määrän vähentäminen, sopimusten

koon suurentaminen ja avustusten ohjaaminen välittäjien kautta) seurauksista on hyvin todennäköisesti se, että ohjelma ajautuu entistä kauemmas yksittäisistä käyttäjistä ja edunsaajista.

10. On taattava se, että jäsenvaltioilla on jatkossakin mahdollisuus toteuttaa ohjelmaa tehokkaimmalla mahdollisella tavalla omien ministeriöitä ja hallintoa koskevien rakenteidensa mukaisesti (eli yhden tai useamman kansallisen viraston kautta) ja että niillä on valvontaoikeuden lisäksi oikeus keskustella menettelyjen ja taloushallintoon liittyvien ongelmien ohella myös itse politiikkaa ja aihetta koskevista kysymyksistä.

Päätelmät

Päätelmissä painotetaan sitä, että vaikka ehdotuksen yleiset tavoitteet ja päämäärät noudattavat ajatusta, jonka mukaan Euroopassa olisi ehdottomasti investoitava enemmän ja järkevämmiin koulutukseen ja nuorisotoimintaan, ilmoitettuja tavoitteita ja päämääriä ei välttämättä kyetä saavuttamaan. Tämä johtuu siitä, että ehdotuksessa asetetaan hallintopuoli hyvin selkeästi politiikan laatimista koskevien todellisten tarpeiden edelle.

Euroopan parlamentti voi halutessaan hyödyntää tässä muistiossa annettuja suosituksia puuttuakseen ehdotuksen heikkouksiin, kyseenalaistaakseen tietyt ehdotuksessa esitetyt vaihtoehdot sekä ehdottaakseen sopivampia ratkaisuja. Euroopan parlamentti voi myös käyttää tilaisuuden hyväkseen ja käynnistää syvällisemmän keskustelun kansalaisulottuvuudesta unionin toiminnassa. Siten se voi yrittää torjua ehdotetun hallintomallin, joka perustuu valtavan suuriin ja välittäjien kautta solmittaviin sopimuksiin, jotka asettavat isot organisaatiot ja konsulttitoimistot muita parempaan asemaan ja kasvattavat entisestään EU:n toimielinten sekä yksilöiden ja pienten organisaation välillä vallitsevaa kuilua.