



Брюксел, 10.6.2016 г.
COM(2016) 382 final

2016/0179 (NLE)

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

за създаване на гаранция за уменията

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Основания и цели на предложението

Уменията са от значение

Високата производителност и устойчивата конкурентоспособност и растеж зависят от наличието на квалифицирана и приспособима работна сила, както и от пълноценното използване на наличните умения. Пригодността за заетост зависи от качеството на уменията на даден човек. Държавите с голям дял на възрастни хора с ниско ниво на основни умения (езикова и математическа грамотност) и умения в областта на цифровите технологии са с по-ниско ниво на производителност на труда, а оттам и с по-ниски перспективи за растеж и конкурентоспособност¹. Все още възможно да се подобри ефективността на използването на човешкия капитал в Европа през целия живот, както и да се подобри човешкия капитал чрез повишаване на общото ниво на уменията. За тази цел трябва да бъдат мобилизирани ресурси на национално и на европейско равнище. В годишния обзор на растежа за 2016 г.² се подчертава, че „интелигентните инвестиции в човешкия капитал на Европа“ и предоставянето на хората на съответните умения за насърчаване на иновациите и конкурентоспособността и постигане на висока производителност са най-добрите начини да се попречи хората да изпаднат в безработица и да се намали риска от бедност и социално изключване.

Основни умения и придобиване на образование в Европа

От проучването на уменията на възрастните на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) (PIAAC) е видно, че един от всеки петима възрастни в Европа (на възраст 16—65 години) е само с елементарно ниво на грамотност, а един от всеки четирима е с най-ниско ниво³ на математическа грамотност и може да решава само много прости задачи с помощта на информационните и комуникационните технологии. Проучването PIAAC на OECD показва също, че придобиването на образование е тясно свързано с владенето на основни умения, макар и нивото на уменията значително да варира сред лицата със сходни квалификации. Когато става дума за придобиването на образование, средно около една четвърт от европейците на възраст между 25 и 64 години не са завършили гимназиален етап на средното образование, а в някои държави този дял е над 40 % и достига 57 %. Освен това резултатите от образованието не са равномерно разпределени в отделните подгрупи от населението. Така например, около 44 % от гражданите на страни извън Съюза („трети страни“), които пребивават в ЕС, не притежават гимназиална степен на средното образование (т.е. около 7 % от възрастните в ЕС не са завършили гимназиален етап на средното образование) и е по-вероятно да имат ограничени нива на основни умения отколкото гражданите на ЕС.

¹ Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills („Перспективи на уменията за 2013 г.: първи резултати от проучването на уменията на възрастните“).

² Годишен обзор на растежа за 2016 г. Укрепване на възстановяването и насърчаване на сближаването, Брюксел, 26.11.2015 г., COM (2015) 690 final. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0690&from=en>

³ В настоящия документ терминът „умения“ се използва в широкия смисъл на думата и се отнася до това, което дадено лице знае, разбира и може да прави, като обхваща знания и компетентности.

Въздействието на ограничените умения върху хората е многостранно и със сериозни последствия. Хората с ограничени умения като цяло имат по-големи проблеми на пазара на труда (при тях с наблюдават по-високи равнища на безработица и на дълготрайна безработица, по-бавно преминаване към заетост, по-ниски работни заплати и др.) и те са изложени на по-висок риск от бедност и социално изключване. По време на рецесията техните перспективи на пазара на труда допълнително се влошиха: равнището на безработица при лицата, завършили най-много средно образование, се увеличи от 9,7 % (през 2008 г.) на 17,4 % (през 2014 г.), докато това увеличение сред лицата с по-висока степен на образование беше под 3 %. През последните години най-голяма загуба на работни места се наблюдава сред нискоквалифицираните работници (над девет милиона загубени работни места).

Ограничените уменията могат да окажат въздействие също така и върху децата на хората в това положение, тъй като съгласно анализа PIAAC в някои страни децата на родители с ниска образователна степен постигат значително по-ниски степени на владеене на тестваните набори от умения, отколкото децата на родители с по-висока образователна степен.

Разходите, свързани с ограничените умения, са високи, не само за самото лице, но и за икономиката и обществото като цяло, като те включват и публични разходи за обезщетения за безработица и социални обезщетения.

Нови предизвикателства

Новите начини на работа, включително моделите на икономиката на споделянето, увеличаването на самостоятелната заетост и работата на трудов договор, по-честата смяна на работата (по необходимост и поради възможности за това) и промените в организацията на работа оказват въздействие върху необходимите видове умения. Според прогнозите макар че работните места, за които се изисква само ограничени умения, няма да изчезнат, те ще осигуряват заетост едва на не повече от 15 % от работната сила⁴. Ще се запази тенденцията към работни места, изискващи по-високи умения на всички нива, а много традиционни работни места, изискващи ръчен или рутинен труд, ще изчезнат или ще се променят и ще изискват по-високи основни умения.

Демографските тенденции ще доведат до все по-силно намаляване на работната сила, като според прогнозите населението в трудоспособна възраст (20—64 години) ще намалее от 306 милиона на 269 милиона. Тези тенденции могат да изострят несъответствията между търсените и предлаганите умения и недостига на умения на пазарите на труда, като по този начин възпрепятстват инвестициите, иновациите и растежа. Несъответствията между търсените и предлаганите умения и недостигът на умения могат да попречат също така и на растежа на производителността и на преразпределянето на ресурсите между отделните сектори в отделните държави членки и между тях, което на свой ред може да създаде пречки за пълноценното използване на предимствата на единния пазар и да намали още повече устойчивостта на сътресения в уязвимите икономики. Тези тенденции представляват предизвикателство, което подчертава възможността за интегриране на неоползотворения човешки капитал на пазара на труда, по-специално сред работниците с ограничени умения. За да се балансират тези демографски тенденции, има ясна необходимост от увеличаване на

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

равнището на заетост, засилване на производителността на работната сила и от задържане на по-възрастните поколения на работа за по-дълго време. Мигрантите могат също да допринесат за преодоляване на несъответствието, при условие че техните умения отговарят на нуждите на пазара на труда и се използват ефективно.

По-голямата част от работната сила в Европа през следващите две десетилетия днес вече са възрастни лица. Инвестициите в постоянното подобряване на техните умения ще определят дали ЕС може да извлече ползите от технологичния напредък и да осигури конкурентоспособност. Трябва да бъдат положени повече усилия за подпомагане на постоянното развитие на уменията на работната сила.

Пречки за повишаване на квалификацията

Всички тези предизвикателства могат да се преодолеят единствено като на хората — независимо от това дали са заети или не, се предостави възможност да придобият уменията, от които се нуждаят, за да навлязат на пазара на труда или, ако вече имат работа, да бъдат в крачка с увеличаващите се изисквания по отношение на притежаваните уменията.

Въпреки това значителен дял от населението в трудоспособна възраст, в това число вече заети лица, не притежава елементарна езикова и математическа грамотност и умения в областта на цифровите технологии, за да може да участва в професионалното обучение, което му е необходимо с цел да бъде в крак с променящите се изисквания на работните места и да избегне загуба на умения. Рискът от остаряване на уменията е най-голям при работниците с ограничени умения, по-възрастните работници и работниците без възможност да развият своите умения през целия си трудов живот.

Освен това работещите лица с ограничени умения често заемат работни места, където не се предлага обучение на работното място, получават по-малко обучение, организирано от работодателите, и пропускат ползите от постоянното обучение в сравнение с лицата с по-високи умения. В резултат на това те остават в капана „ограничени умения — лоши работни места“, като извършват труд, за който се изискват ограничени умения, и имат малко на брой възможности да подобрят своите умения.

Макар решението за преодоляване на тези предизвикателства да е очевидно (а именно повишаване на уменията на лицата, които не притежават основни умения, така че те успешно да навлязат на пазара на труда или пък да не изостават от неговото развитие), основната пречка за постигането на това решение е ограниченото участие на възрастните, и по-специално на възрастните хора с ограничени умения в образование и обучение. Според проучването на работната сила през четирите седмици, предшествали това проучване, едва 10,8 % от възрастните са взели участие в някакъв вид обучение при договорена европейска цел от 15 % до 2020 г. Участието в учене на възрастните хора с ограничени умения е дори по-ниско: средно едва 4,3 %⁵. Оттук възниква въпросът за равния достъп до възможности за учене, на който трябва да бъде намерено решение и който засяга също и гражданите на трети страни.

Ограниченото участие в по-нататъшно учене се дължи както на структурни, така и на ситуационни пречки, които са тясно свързани.

⁵ Проучване на работната сила на Евростат за 2014 г.

Структурните пречки са свързани, наред с другото, с ограничените услуги за ориентиране за засегнатите хора, които да им помогнат да разберат ползите от повишаване на уменията и да са информирани за наличните възможности за обучение и мерки за подкрепа, но също така и с ограничената наличност на възможности за учене за възрастни.

В повечето държави членки службите за професионално ориентиране съсредоточат усилията си предимно върху бързото връщане на безработните хора на пазара на труда. В повечето случаи не са предвидени специфични мерки за подкрепа, чрез които да им се предоставят възможности за учене, за да подобрят своите умения. Освен това възрастните хора, които работят или които са икономически неактивни и които имат ограничени умения, също се нуждаят от по-нататъшно учене и биха имали полза от достъп до услуги за професионално ориентиране.

Възрастните освен това рядко вземат участие в по-нататъшно учене, ако това предполага те да се върнат в училище и да започнат отначало. Тяхното участие може да се засили, като им се предостави възможност за валидиране и признаване на уменията, които са придобили чрез неформално и самостоятелно учене, и като чрез оценка на уменията бъдат установени техните потребности от повишаване на уменията. В Препоръката от 20 декември 2012 г. относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене държавите членки се приканват да въведат национални механизми за валидиране на неформалното и самостоятелното учене до края на 2018 г. Последните данни (от 2014 г.) за неформалното и самостоятелното учене показват, че като цяло е постигнат добър напредък при създаването на механизми за валидиране. Въпреки това трябва да бъдат положени по-големи усилия, за да се гарантира широкото им разпространение: само в осем страни има голяма вероятност най-вече групите в неравностойно положение и групите с ограничени умения да се възползват от валидирането, а в 15 държави членки липсва система за проверка на уменията.

Тъй като положението в отделните държави членки се различава и групата на възрастните с ограничени умения включва няколко много различни подгрупи (например заетите лица, безработните, икономически неактивни лица, хората в селските райони, мигрантите и малцинствените групи в неравностойно положение), няма универсално решение. Освен това в рамките на всяка подгрупа всяко лице има специфични нужди, поради което е нужен персонализиран подход. Достъпът до индивидуална подкрепа в ЕС обаче е неравномерен.

Установено е, че гъвкавите начини на учене (например дистанционното обучение, смесеното обучение, модулното обучение и др.) насърчават участието на възрастните в ученето, но в много случаи предоставяното обучение не е в достатъчна степен пригодно към нуждите на възрастните. Само половината държави членки имат специализирани програми или рамки за предоставяне на основни умения за възрастни. Едва 3,6 % от европейците са придобили средно образование след 25-годишна възраст, като между държавите има значителни различия. В държавите членки, които предлагат гъвкави модулни програми, дялът на възрастното население, което придобива средно образование на възраст 25 или повече години, е по-голям.

Ситуационните препятствия се отнасят до конкретния контекст на засегнатите лица и могат да включват семейни задължения, проблемни графици, разходи, липса на подкрепа от работодателите, разстояние и др. От тях, първите две препятствия са най-често посочвани в изследването на образованието за възрастни. Друга пречка е липсата

на мотивация, която може да се дължи и на липсата на осведоменост за необходимостта от повишаване на уменията и за ползите от инвестиции в уменията. Изследванията сочат също, че лицата с ниски основни умения често не могат или не искат да признаят своите слаби места и поради тази причина не считат за необходимо да подобряват уменията си.

Цели

Настоящата инициатива има за цел да се подобрят шансовете в живота и шансовете за заетост на хората, което в крайна сметка ще доведе до по-устойчива база на човешкия капитал и до по-висок и по-приобщаващ растеж в ЕС. За да се постигне осезаемо въздействие, трябва да бъдат положени значителни политически и финансови усилия. За да изпълнят изискванията на Пакта за стабилност и растеж, държавите членки трябва да мобилизират достатъчно публични инвестиции в уменията на хората. Въпреки това държавите членки ще извлекат полза от тези инвестиции, тъй като те ще спомогнат за намирането на работа от повече хора и за подобряване на производителността на работната сила.

Инициативата има за цел да бъдат подпомогнати физически лица, които са напуснали системата на основно образование и обучение без квалификация от гимназиален етап на средното образование, да получат достъп до възможности за подобряване на тяхната езикова и математическа грамотност и техните умения в областта на цифровите технологии или да придобият квалификация на ниво 4 на ЕКР или неин еквивалент. Ниво 4 на Европейската квалификационна рамка (ЕКР)⁶ в повечето страни е еквивалентно на гимназиален етап на средното образование.

Гаранцията за уменията ще включва три стъпки:

- оценка на уменията, която позволява на нискоквалифицираните възрастни лица да установят уменията, които имат, и своите потребности от повишаване на уменията;
- разработване и предлагане на възможности за образование и обучение, адаптирани към специфичната ситуация на всяко лице въз основа на неговите налични умения;
- валидиране и признаване на уменията, придобити чрез персонализираната възможност за повишаване на уменията.

Препоръката е насочена към възрастните лица, които са напуснали системата на образованието и обучението, без да са придобили гимназиална степен на средното образование (ниво 4 на ЕКР), и които не отговарят на условията за подкрепа по линия на гаранцията за младежта.

В Препоръката е изложена схема, включваща свързани серии от целенасочени намеси, които ще укрепят и консолидират подкрепата за тази група и ще доведат до развитието на необходимите умения и квалификации.

Тези мерки са част от по-всеобхватен набор от действия на политиката за преодоляване на по-широките предизвикателства, свързани с уменията: повишаване на цялостното

⁶ Виж раздел I.2 от придружаващото техническо приложение (SWD(2016) 195).

ниво на уменията в ЕС чрез по-пълноценно използване на съществуващите умения и предвиждане на необходимите умения.

При подготовката на своите намеси държавите членки могат да използват като основа взаимното учене и придобитият опит в продължение на дълги години в областта на образованието, обучението и заетостта, както и чрез финансирането от Европейските структурни и инвестиционни фондове, и по-специално Европейския социален фонд.

- **Съгласуваност със съществуващите разпоредби в областта на политиката**

Настоящата инициатива е част от Новата европейска програма за умения в рамките на първостепенния политически приоритет на Европейската комисия „Нови стимули за работните места, растежа и инвестициите“. Това е инициатива, която ще направи пазара на труда и социалните инвестиции по-приобщаващи и ще доближи Европа до постигането на по-голямо социално сближаване. Тя съответства на други политики и инициативи в областта на образованието, обучението и заетостта, като ги допълва.

Налице са редица политики, инструменти и инициативи на ЕС, по-специално европейският семестър за координация на икономическите политики и Европейските структурни и инвестиционни фондове, и по-специално Европейският социален фонд (ЕСФ) които служат в подкрепа на целта за повишаване на уменията са въведени (повече информация е изложена в раздела за въздействие върху бюджета по-долу).

Препоръката ще спомогне за процеса на реформа, започнат в рамките на целите на „Европа 2020“, а именно като допринесе за целите за увеличаване на равнището на заетост и намаляване на бедността и ефекта на преждевременното напускане на училище. Общите цели на европейския семестър за координация на икономическите политики са подкрепени с интегрираните насоки, които включват както общите насоки за икономическата политика, така и насоките за заетостта (наричани общо „интегрираните насоки“). Целта на общите насоки за икономическата политика отчасти е да бъде стимулира растежът чрез провеждането на структурни реформи и чрез премахването на основни пречки за растежа и за създаването на работни места. Насоките за заетостта обхващат приоритети, като например улесняване на създаването на работни места, засилване на предлагането на труд и на умения, укрепване на социалното приобщаване, борба с бедността и насърчаване на равни възможности. В специфичните за всяка държава препоръки за 2015 г.⁷ се подчертава, че ефикасните, ефективни и насочени към бъдещето програми за професионално образование и обучение, включително целенасоченото учене за възрастни, изпълняват ключова роля в подобряването на пригодността за заетост. В тях е отбелязано също, че в някои държави членки обществените служби по заетостта трябва да бъдат засилени и активните мерки на пазара на труда биха могли да бъдат насочени по-ефективно към лицата, които са най-отдалечени от пазара на труда.

По-специално в областта на **образованието и обучението** сегашното предложение ще се основава върху няколко съществуващи мерки чрез трансформиране в конкретна намеса на ключови послания на политиката относно необходимостта от намаляване на броя на възрастните хора с ограничени умения. Освен това то ще насърчи държавите членки да засилят полезните взаимодействия между мерките на политиката, които трябва да бъдат прилагани заедно, за да се постигнат очакваните резултати, по-

⁷ Препоръки на Съвета относно националните програми за реформа (ОВ 215/С 272, 18.8.2015 г.).

специално активни политики на пазара на труда, професионално ориентиране и съвети, политики в областта на образованието и обучението, в това число валидиране, и социални политики.

Стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението („Образование и обучение 2020“) осигурява на държавите членки платформа за съвместна работа в област на политиката от тяхната компетентност. В съвместния доклад относно стратегическата рамка „Образование и обучение 2020“, приет през 2015 г., са изложени преразгледани приоритети, включително относно европейската програма за учене за възрастни⁸, като ударение се поставя върху осигуряването на езикова и математическа грамотност и умения в областта на цифровите технологии и предоставянето на достатъчно възможности за втори шанс, които да водят до получаването на призната съгласно Европейската квалификационна рамка (ЕКР) квалификация за възрастните хора, които нямат квалификации от ниво 4 (гимназиален етап на средното образование).

ЕКР включва квалификации въз основа на резултати от обучението, придобити чрез общо или професионално формално обучение (като например за гимназиален етап на средното образование). В същото време подходът, който се основава на резултатите от обучението и който е насърчаван от ЕКР, улеснява придобиването на квалификации въз основа на неформално или самостоятелно учене, което представлява по-голямата част от ученето за възрастни. Ниво 4 на ЕКР е нивото, към което повечето държави членки са съотнесли своите квалификации за гимназиален етап на средното образование, което е образователното ниво, което все повече се превръща в праг за получаване на по-добър достъп до пазара на труда и за продължаващо образование и обучение. Равнището на заетост при хората, които не са постигнали това ниво, е с 25 процентни пункта по-ниско отколкото при тези, които го имат. Броят на работните места за хора без завършен гимназиален етап на средното образование бързо намалява и дори работните места, определени като изискващи ограничени умения, ще изискват по-високо ниво на умения в бъдеще.

Препоръката на Европейския парламент и на Съвета от 2006 г. относно ключовите компетентности за учене през целия живот се прилага от държавите членки чрез учебни програми за всички нива на образование и обучение и в нея се подчертава значението на езиковата и математическата компетентност и компетентността в областта на цифровите технологии.

С Препоръката на Европейския парламент и на Съвета от 2008 г. относно Европейската квалификационна рамка (ЕКР) за обучение през целия живот се установява референтна рамка за квалификационни нива, определени чрез резултатите от обучението. В нея се предвижда, че всяко ниво може да се постигне чрез различни методи на формално, неформално и самостоятелно учене. Наред с другите инструменти Европейската система за кредити в професионалното образование и обучение (ECVET) представлява система за кредити, базирана на резултатите от обучението, която улеснява валидирането на неформалното и самостоятелното учене и придобиването на квалификация чрез модули.

⁸ Резолюция на Съвета относно обновена европейска програма за учене за възрастни (2011/C 372/01).

Препоръката на Съвета⁹ от 2011 г. относно политиките за намаляване на преждевременното напускане на училище предвижда рамка за всеобхватни стратегии, включително мерки за предотвратяване, мерки за намеса и мерки за компенсиране, като последните имат за цел да привлекат отново в училище лицата, напуснали системата на образованието и обучението без да завършат гимназиален етап на средното образование. Методите на компенсиране, например втори шанс за образование или неформално учене, придружени с валидиране на предишно обучение и възможности за връщане в системата на образованието и обучението, помагат на младите хора да завършат своето образование. Всички държави членки са въвели мерки, насочени към намаляване на преждевременното напускане на училище, които имат положителен ефект. През 2015 г. средното за ЕС равнище на преждеременно напускане на училище (възрастова група 18—24 години) е било с един процентен пункт по-ниско от референтната стойност в „Европа 2020“ от 10 %, но със значителни различия между държавите членки. Дори ако тази референтна стойност бъде постигната, останалите 10 % от лицата в тази възрастова група ще бъдат изправени пред сериозни проблеми по отношение на техния достъп до устойчива заетост. Освен това някои подгрупи в по-високите възрастови групи продължават да бъдат засегнати от високи равнища на преждеременно напускане на училище, по-специално възрастни лица, които са се присъединили към работната сила в ранна възраст, граждани на трети държави, пребиваващи в ЕС, и други лица с мигрантски произход.

Препоръката на Съвета от 2012 г. относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене призовава държавите членки да създадат до 2018 г. национални системи за валидиране (определяне, документиране, оценка и удостоверяване) на неформалното и самостоятелното учене, включително възможности за безработните лица или лицата, които са изложени на риск от безработица, да преминават през „проверка на уменията“ с цел да се установят техните умения. Въведените системи за валидиране и оценка на уменията ще изпълняват ключова роля в предоставянето на гаранцията за уменията.

По-специално в областта на **заетостта** настоящото предложение ще допълни и доразвие няколко съществуващи мерки.

Препоръката на Съвета от 2013 г. за създаване на гаранция за младежта¹⁰ предвижда всички млади хора на възраст под 25 години, независимо дали са регистрирани в службите по заетостта или не, да получат конкретно добро предложение в рамките на четири месеца от момента, в който напуснат системата на формалното образование или останат без работа. Предложението следва да бъде за работа, чиракуване, стаж или продължаване на образованието и да бъде пригодно към индивидуалните нужди и положение на лицето. Гаранцията за уменията ще осигурява подкрепа за всички възрастни, независимо от това дали работят или не. Въпреки това за безработните, тя ще допълни гаранцията за младежта, което означава, че тя няма да включва хора, които отговарят на изискванията за подкрепа по линия на гаранцията за младежта, тъй като те вече могат да получават предложения за образование и обучение.

С препоръката на Съвета от 2016 г. относно интеграцията на дълготрайно безработните лица на пазара на труда беше засилена подкрепата за повече от 11 милиона души, които

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011H0701%2801%29&from=EN>.

¹⁰ Препоръка на Съвета от 22 април 2013 г. за създаване на гаранция за младежта (2013/C 120/01).

са били безработни в продължение на повече от една година. В нея се препоръчва на дълготрайно безработните лица да се предлагат задълбочени индивидуални оценки и професионално ориентиране, както и споразумение за работна интеграция, което включва персонализирано предложение и определяне на единно звено за контакт най-късно 18 месеца след като останат без работа. Препоръката относно гаранция за уменията може да предостави насоки за това как нискоквалифицираните безработни лица могат да получат възможности за повишаване на уменията като част от споразумения за работна интеграция.

- **Съгласуваност с други политики на ЕС**

Настоящото предложение е в подкрепа на приоритета на Комисията за стимулиране на създаването на работни места и растеж. Инициативата има за цел да предостави на хората реална възможност да реализират своя потенциал и да участват в пазара на труда. С изваждането на повече хора над прага за пригодност за заетост то ще помогне на Европа да използва по-пълноценно своя човешки капитал. Засилването на този тип социални инвестиции насърчава конкурентоспособността на Европа, възходящото социално сближаване и икономическия растеж.

Наскоро Комисията представи първо описание на европейския стълб на социалните права, обявен от председателя Юнкер през септември 2015 г., и започна широка обществена консултация за събиране на мнения и обратна връзка от всички заинтересовани страни. С европейския стълб на социалните права ще бъдат въведени редица основни принципи в подкрепа на добре функциониращите и справедливи пазари на труда и системи на социално осигуряване в рамките на еврозоната. Първата част от описанието засяга необходимостта да се гарантира достъп на всички лица до качествено образование и обучение през целия живот, така че те да придобият съответно равнище на основни умения и ключови компетентности, което да им позволи да вземат активно участие в обществото и заетостта. По-специално в нея се отбелязва, че младите хора и възрастните хора в трудоспособна възраст с ограничени умения следва да бъдат насърчавани да повишават своите умения.

По отношение на интеграцията на мигрантите в общите основни принципи на политиката за интеграция на имигрантите в ЕС, приети през 2004 г., се казва, че: „усилията в образованието са особено важни за подготовката на имигрантите, и по-специално на техните потомци, за да имат по-голям успех и да участват по-активно в обществото“. Държавите членки са предприели редица мерки за подобряване на нивото на образование и пригодност за заетост на гражданите на трети държави и на лица с мигрантски произход, в някои случаи с подкрепата на финансиране от ЕС, и по-специално от Европейския социален фонд. През 2014 г. Съветът прие заключенията относно интегрирането на граждани на трети държави, които пребивават законно в ЕС, с които бяха утвърдени Общите основни принципи. Гаранцията за уменията може да допринесе за интеграцията на гражданите на трети страни и е в съответствие с инициативите на ЕС, свързани с Европейската програма за миграцията.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- **Правно основание**

Предложението се основава на членове 165 и 166 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), като същевременно допринася за насърчаването на развитието на квалифицирана, обучена и адаптивна работна ръка и високо равнище на

заетост, както е предвидено в членове 145 и 147 от ДФЕС. Съгласно член 165 от ДФЕС Съюзът допринася за развитието на качествено обучение чрез насърчаване на сътрудничеството между държавите членки и, ако е необходимо, чрез подпомагане и допълване на техните действия, като напълно зачита отговорностите на държавите членки за съдържанието на учебния процес и организацията на образователните системи. В член 166 от ДФЕС е посочено, че Съюзът провежда политика на професионално обучение, която подкрепя и допълва действията на държавите членки, като напълно зачита отговорностите на държавите членки относно съдържанието и организацията на професионалното обучение.

В настоящата инициатива се препоръчват общи насоки за действие, които държавите членки да изпълнят с подкрепа от страна на ЕС. В нея се предлагат действия, които трябва да бъдат изпълнени на равнище ЕС и на национално равнище. На европейско равнище ЕС ще се осигурява координация, по-специално със съответните европейски инструменти, и ще се насърчава партньорското обучение. Държавите членки продължават да носят пълна отговорност за създаването, разработването и прилагането на своята уредба (законови и подзаконови актове, колективни договори) за въвеждане на гаранцията за уменията на национално равнище. Действията на двете равнища взаимно се допълват и правомощията на държавите членки се запазват.

- **Субсидиарност**

Основания за предприемане на действия в областта на политиката на равнище ЕС:

Всички въпроси, обхванати от настоящата инициатива, имат европейско значение. Техният мащаб налага нуждата от съгласувани и координирани действия. Всички държави членки трябва да предприемат действия за съсредоточаване на вниманието на политиката и инвестициите върху постигането на значително намаляване на броя на възрастните лица в ЕС с ограничени умения. Един координиран подход на равнище ЕС би гарантирал полезни взаимодействия и сътрудничество, което ще увеличи максимално положителните външни ефекти.

В своята работа за развитието на качествено образование и обучение и прилагането на политика за професионално обучение ЕС отговаря за насърчаване на сътрудничеството между държавите членки, като подкрепя и допълва техните действия, ако е необходимо. В рамките на стратегическата рамка за образование и обучение до 2020 г. държавите членки изразиха съгласие, че делът на лицата с ограничени умения е твърде висок и че за това предизвикателство решение трябва да се търси на равнище ЕС. Настоящата препоръка придава конкретна форма на тези амбиции при зачитане на правомощията на държавите членки, като се предоставят насоки относно мерки за подобряване на предлагането на възможности на нискоквалифицираните лица за повишаване на уменията въз основа на най-добрите практики, установени чрез взаимно учене и аналитична работа.

При разработването на стратегия за заетост ЕС отговаря за координиране, насърчаване на сътрудничеството и подпомагане на действията на държавите членки. Като се зачитат правомощията на държавите членки, в Препоръката тази амбиция придобива конкретно изражение, и по-специално въз основа на обмена на най-добри практики.

Слабите резултати на пазара на труда на национално равнище поради големия дял на възрастните хора с ограничени умения и слабото социално приобщаване в тази категория могат да окажат отрицателно икономическо въздействие и да подкопаят

икономическото и социалното сближаване в ЕС. Съществуват многобройни предизвикателства, свързани с предоставянето на възможности за повишаване на уменията, и новата инициатива ще спомогне за постигането на по-голяма ефективност и по-високи стандарти на осигуряване на такива възможности. Тя се основава на успешните практики на национално равнище, като ги превръща в конкретни действия, които ще помогнат на държавите членки да увеличат качеството и въздействието на тяхното образование и обучение, заетост и социални политики, насочени към лицата с ограничени умения.

- **Пропорционалност**

Препоръката включва действия, които следва да бъдат предприети на национално равнище. Тя съответства на принципа на пропорционалност, тъй като предлага гъвкава рамка и насоки за процеси за модернизация и реформи в държавите членки. Тя се основава на примери за добри практики в ЕС и в нея се признава, че различните национални, регионални или местни ситуации биха могли да породят различия в начина прилагане на Препоръката. Държавите членки ще определят органите, отговорни за прилагането на Препоръката, и в зависимост от националните обстоятелства и наличните ресурси могат да определят приоритетни целеви групи.

Препоръката предоставя рамка за действие за подкрепа и повишаване на нивото на уменията на нискоквалифицираните възрастни лица, а обхватът ѝ е ограничен до осигуряване на насоки за публичните органи и други доставчици относно основните стъпки по изготвянето и прилагането на гаранцията за уменията. Също така с нея се запазва висока степен на гъвкавост за държавите членки по отношение на структурата и съдържанието на мерките за прилагане на национално равнище.

Предложените действия са съобразени с практиките и разнообразието на системите на държавите членки. В нея е взета предвид нуждата на държавите членки от диференциран подход, който да отразява различните икономически, финансови и социални ситуации, както и различните условия на пазара на труда.

Гаранцията за уменията ще се предоставя доброволно — въз основа на ангажираността и интереса на съответното лице да участва в по-нататъшно повишаване на уменията, както и в съответствие с уредбата по прилагане, въведена от държавите членки.

- **Избор на инструмент**

Изборът на инструмент, а именно препоръка на Съвета, е пропорционален. Той се основава на съществуващите достижения на европейското право и е в съответствие с типа инструменти, необходими за предприемане на действия на европейско равнище в областта на образованието, обучението и заетостта. Натрупаният опит, по-специално във връзка с ЕКР, показва, че с препоръка могат да се генерират структурни реформи на равнището на държавите членки.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Консултации със заинтересованите страни**

Целеви консултации относно възможните подходи за преодоляване на предизвикателството, свързано с ограничените умения сред населението в трудоспособна възраст, бяха проведени под различна форма с ключови заинтересовани страни, както е описано по-долу.

Социалните партньори изразиха широката си подкрепа за инициатива за уменията и готовност да работят за преодоляване на предизвикателството, което представляват възрастните хора с ограничени умения. Според профсъюзите базовите умения за основно право и те подчертаха значението на подходящи услуги за професионално ориентиране за всички и необходимостта да се вземе под внимание предишното обучение на всяко лице. Те отбелязаха, че работниците с ограничени умения често са демотивирани да предприемат обучението, от което се нуждаят, поради семейни или трудови ангажименти. Според тях държавите членки трябва да бъдат гъвкави по отношение на прилагането. Работодателите отбелязаха, че осигуряването на основни умения е правомощията на държавите членки и подчертаха значението на личната ангажираност на всяко лице за повишаването на нивото на неговите умения. Приложимостта на уменията към нуждите на предприятията следва да се взема под внимание. Работодателите предложиха обучението да бъде пригодно към особеностите на конкретните подгрупи от лица с ограничени умения (например безработни/заети лица) и отбелязаха необходимостта предоставяното обучение да бъде подходящо за нуждите на целевата група на възрастните хора.

Генералните директори в областта на професионалното образование и обучение (ПОО) също бяха консултирани по въпроса как да се разреши проблема с големия брой лица в трудоспособна възраст с ограничени умения. Много от отговорилите подкрепиха необходимостта да бъдат предприети действия, насочени към възрастните лица с ограничени умения. Бяха изтъкнати въпроси като необходимостта от мотивиране на възрастните хора да вземат участие в учене, приспособяването на обучението към нуждите на учащите се, насочване на вниманието към специфични подгрупи възрастни хора с ограничени умения, значението на мерките за валидиране на уменията, придобити чрез неформално и самостоятелно учене, както и значението на надеждни услуги по професионално ориентиране. Често пъти беше подчертано също и че обществените служби по заетостта биха могли да изпълняват ключова роля.

Бяха проведени консултации и във връзка с програмата за умения в рамките на тристранния консултативен комитет за професионално обучение. По-специално по въпроса за хората с ограничени умения беше постигнато общо съгласие, че придобиването на солидни основни умения е от съществено значение за по-нататъшно учене, достъп до заетост и пълноценна роля в обществото, а държавите членки следва да осигурят, че всички възрастни хора покриват минималните изисквания. Наред с езиковата и математическата грамотност като основни умения вече следва да бъдат включени минимални умения в областта на цифровите технологии. Следва да бъдат изработени целенасочени програми за обучение за възрастните хора, които не притежават такива умения. Програмите следва да бъдат пригодени към нуждите на възрастните работници и да им помогнат да преодолеят липсата на мотивация. От страна на работодателите беше подчертано, че предоставянето на основни умения е отговорност на държавата и че не би следвало работодателите да поемат цялата тежест по справянето с недостатъците на системите за начално образование и обучение. Профсъюзите подчертаха, че те могат да изпълняват ключова роля в повишаването на осведомеността относно ползите от повишаването на уменията и относно наличните възможности, както и при сключването на споразумения с работодателите за осигуряване на по-добър достъп на заетите лица до такива възможности за повишаване на уменията. Подчертани бяха някои успешни примери за споразумения на социалните партньори, като например неотдавнашният опит на Франция с разработването на интердисциплинарно удостоверение за основи умения и професионални

компетентности, което беше договорено от социалните партньори и което на разположение на нискоквалифицираните служители и безработните лица.

Като цяло в отговорите беше подчертана необходимостта от подходящи услуги по професионално ориентиране и подкрепа за възрастните учащи, от гъвкавост на предоставяното обучение, за да бъдат взети предвид различните обстоятелства при различните групи възрастни учащи, както и необходимостта от доразвиване на уменията, притежавани от всяко лице.

По време на заседанията на съответните комисии, консултативни и работни групи и в различни формати бяха проведени дискусии и с националните органи, социалните партньори, представителите на регионалните и местните органи и други заинтересовани страни.

- **Събиране и използване на експертни знания**

Проучването PIAAC съдържа подробни данни за нивата на уменията при възрастните в 17 държави членки и въздействието на уменията върху шансовете в живота на човека, както и върху конкурентоспособността и растежа на страните. В него се подчертава също и значителният дял на възрастните в ЕС, които изпитват затруднения при четене, писане, смятане и използване на нови технологии. Данните за връзката между нивата на уменията, квалификацията и пригодността за заетост са предоставени от PIAAC, Програмата за международно оценяване на учениците (PISA) и Проучването на работната ръка.

В проучване от 2015 г. на Европейската обсерватория на политиката по заетостта бе извършен задълбочен анализ на предоставянето на финансирано обучение във всички държави членки с цел повишаване на уменията на безработните възрастни лица (25—64 годишна възраст) с ниски нива на квалификация или недостатъчни основни умения. В него беше установено, че мерките за обучение, получили по-положителни резултати от оценката, по принцип са добре пригодени към потенциала на търсещото работа лице, отговарят на нуждата от умения на работодателите (на местно равнище), водят до официална професионална квалификация, са по-малки по мащаб и са насочени към конкретни групи в необлагодетелствано положение и към конкретни професии. В него беше установено също така, че индивидуализираните подходи са от ключово значение за ефективното обучение и че са необходими професионално ориентиране и последващи действия за напускащите обучението, и по-специално за хората, за които се счита, че са отдалечени от пазара на труда и които са изправени пред множество пречки пред заетостта, с цел те да продължат ученето през целия живот.

Европейският справочник относно валидирането, изготвян от Cedefop на всеки две години, заедно с мониторинга на ЕКР на Cedefop, предоставят общ преглед на напредъка на държавите членки при изпълнението на препоръката на Съвета от 2012 г. относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене.

В проучването Adult Education and Training in Europe: Widening Access to Learning Opportunities („Обучение и образование за възрастни в Европа: подобряване на достъпа до възможности за учене“), проведено от Eurydice през 2015 г., се прави обзор по държави членки на наличието на специални предложения за придобиване на основни умения и програми за квалификации за прогимназиален етап на основното образование и гимназиален етап на средното образование за възрастни в държавите членки. Допълнителни проучвания относно обучението за възрастни с фокус върху качеството

и финансирането, както и върху ефективността на насоките в областта политиката, заедно с резултатите от работните групи в тази област на политиката предоставят всеобхватна информация за различните държави членки и открояват добрите практики.

В предстоящо проучване на Cedefop¹¹ се прави анализ на социалните и други разходи и последици от ограничените умения.

- **Оценка на въздействието**

Предложеният инструмент — препоръка на Света — предоставя насоки за пътя за развитие на организирането на възможностите за повишаване на уменията на възрастните, но оставя голяма степен на гъвкавост за държавите членки по отношение на начина на изготвяне и прилагане на мерките. Това ограничава степента, до която въздействията могат да бъдат ясно определени предварително. Поради това не беше извършена оценка на въздействието. Въпреки това беше изготвен аналитичен доклад, включващ специален раздел относно възможните въздействия и разходи. Той е приложен към Работния документ на службите на Комисията, придружаващ Съобщението относно програмата за уменията.

Изложенията в Препоръката предложени се основават на всеобхватен преглед на статистическите данни, както и на всички налични данни от сегашната политика и предоставянето на обучение в държавите членки. Вместо да бъде изготвена цялостна оценка на въздействието, беше възприет по-пропорционален подход, с помощта на който беше изготвен аналитичен доклад. Той е приложен към Работния документ на службите на Комисията, придружаващ Съобщението относно програмата за уменията.

Този анализ показва, че ако не бъдат предприети действия, се очаква влошаване на възможностите за трудова заетост за хората с ограничени умения. Очаква се, че дългосрочната тенденция към все по-високи изисквания във връзка с уменията ще се запази, с което ще се увеличи рискът лицата с ограничени умения да станат непригодни за заетост. Малко вероятно е това положение да се промени чрез продължаващо инвестиране в текущите програми за повишаване на уменията, които не водят непременно до изискваното качество и въздействие и не са непременно добре пригодени към нуждите на нееднородната целева група. Следователно необходимостта да се предприемат действия е очевидна. Що се отнася до обхвата на тези действия, според анализа най-голямо съответствие с целите на политиката на ЕС има вариантът за приемане на препоръка на Съвета за създаване на гаранция за уменията за възрастни лица с ограничени умения. Нейното предимство е, че тя съчетава европейска ангажираност с действия на национално равнище въз основа на силна политическа ангажираност за преодоляване на предизвикателството, свързано с ограничените умения на възрастните лица в трудоспособна възраст, като се създава всеобхватна и систематизирана рамка за възможности за повишаване на уменията и същевременно се дава възможност за гъвкавост на държавите членки при определяне на уредбата по прилагане.

Въз основа на макроикономически модели на растеж Cedefop оцени потенциалното въздействие на по-високо ниво на умения върху растежа на БВП на глава от населението, като използва наблюдавани пазарни данни (БВП/БНП на глава от

¹¹ Cedefop (2016 г., предстоящо). Economic and social consequences of low skilled adults in the EU. (Икономически и социални последици от ограничените умения сред възрастните в ЕС), Cedefop research paper.

населението) и други съответни макроикономически променливи от базата данни АМЕСО на Европейската комисия, както и базата данни Total Economy на Conference Board. Оценката показва, че увеличение от един процентен пункт на средните умения на възрастното население (нива 3—4 по ISCED) би могло да доведе до увеличение на БВП на глава от населението с 0,99 процентни пункта. Използвайки тези емпирична доказателства, Cedefop направи симулация на дългосрочния ръст на производството, основан на по-високо равнище на уменията. Тази симулация показва, че, в сравнение с базовия сценарий на Cedefop за намаляване на дела на възрастните хора с ограничени умения, допълнително намаление (с 4 процентни пункта) на дела на нискоквалифицираните хора сред възрастното население ще доведе до увеличаване на годишния БВП в ЕС с около 350 милиарда евро.

• Основни права

Една от целите на Комисията на ООН за устойчиво развитие е да се гарантира, че до 2030 г. всички младежи и значителна част от възрастните — както мъже, така и жени — ще придобият езикова и математическа грамотност.

Член 14 от Хартата на основните права на Европейския съюз предвижда, че всеки има право на образование и на достъп до професионално и продължаващо обучение. Въпреки това универсално право значителен дял от населението на ЕС не остава достатъчно дълго в системата на официалното образование и обучение, за да придобие минимално ниво на умения, и достъпът до възможности за учене след завършване на училище не е равномерно разпределен сред гражданите на Съюза. Настоящото предложение има за цел да се насърчи по-голяма равнопоставеност, като се даде възможност на нискоквалифицираните възрастни лица да придобият минимално ниво на основни умения и в крайна сметка официална квалификация.

В Европейския съюз правото на защита на личните данни е гарантирано от член 8 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Когато мерките, предвидени в настоящата препоръка, изискват обработка на лични данни, тя следва да се извършват в съответствие със законодателството на ЕС относно защитата на личните данни, по-специално Директива 95/46/ЕО за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни¹² и националните мерки за нейното прилагане, както и Регламент (ЕО) № 45/2001 относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни¹³.

Регламент (ЕО) 95/46/ЕС ще бъде заменена от Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните)¹⁴, който ще се прилага от 25 май 2018 г.

¹² ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

¹³ ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1.

¹⁴ ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Успешното изпълнение на предложената препоръка ще изисква подходящо финансиране. Препоръката е в съответствие с ангажиментите на държавите членки по Пакта за стабилност и растеж, но въпреки това тя ще има отражение върху ресурсите на национално равнище. Насърчава се използването на финансова подкрепа от страна на ЕС, включително чрез потенциално преразпределение на програми по линия на ЕСФ.

Препоръката предоставя на държавите членки висока степен на гъвкавост по отношение на мерките за прилагане и приоритетните целеви групи в рамките на ЕС, което означава, че не може да бъде направена оценка на разходите за прилагането на гаранцията. Въпреки това бяха разработени няколко сценария с помощта на ключови променливи (брой на хората, използващи гаранцията за уменията и разходите за намесата на едно лице). Те дават представа за широкия кръг от разходи, които могат да се очакват. Повече информация е представена в раздел 3.4 от техническото приложение към Работния документ на службите на Комисията, придружаващ Съобщението относно Нова европейска програма за умения.

Инвестирането в образование, обучение и учене през целия живот е една от 11-те цели на европейската политика на сближаване и настоящите регламенти относно Европейския социален фонд (ЕСФ) се отнасят по-специално до насърчаване на достъпа до учене през целия живот и повишаване на уменията и компетентностите на работната сила. Могат да се използват също и наличните ресурси по фондове, които насърчават социалното приобщаване (например ЕСФ, Програмата на Европейския съюз за заетост и социални иновации, FEAD, ЕФПГ) или развитието на отраслови умения (например ЕЗФРСР), и по-специално за подпомагане на групите в неравностойно положение като безработните лица с ограничени умения, икономически неактивните лица и мигрантите. Съгласно оценките през текущия период на програмиране (2014—2020 г.) програмите по линия на ЕСФ ще дадат възможност на почти 3 милиона души да придобият квалификация. Над 27 милиарда евро ще бъдат инвестирани в образование, обучение, умения и учене през целия живот по линия на ЕСФ, а над 6 милиарда евро — от Европейския фонд за регионално развитие.

Препоръката предвижда гъвкава рамка за намеса, според която държавите членки имат възможност да адаптират съществуващото разпределение на ресурси за подкрепа на лица с ограничени умения в съответствие със своето бюджетно положение. Освен това прилагането ще се основава главно на вече съществуващи политики и предоставяне на обучение, тъй като държавите членки вече са въвели системи или елементи от системи за достигане до нискоквалифицираните лица и повишаване на техните умения. Държавите членки вече са се ангажирали с въвеждането на мерки за валидиране, включително проверки на уменията за уязвимите групи, съгласно Препоръката относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене. Държавите членки потвърдиха своя политически ангажимент за намаляване на броя на нискоквалифицираните лица и лицата с ограничени умения последно в Съвместния доклад „Образование и обучение 2020“. В ЕС са налице програми за основни умения и обучение в областта на цифровите технологии, както и за възможности за завършване на гимназиален етап на средното образование на по-късен етап от живота.

Прилагането на национално равнище ще бъде свързано с административни разходи за създаване на съгласувани възможности за повишаване на уменията, адаптиране на административния капацитет и обучение на служители, координирано предоставяне, проверка на уменията и предоставяне на персонализирани предложения за образование

или обучение. Общото въздействие върху бюджета обаче може да бъде ограничено в средносрочен план, когато тази инвестиция ще доведе до по-засилено преминаване към заетост, по-високи заплати, по-продуктивна работна сила и по-благоприятни прогнози за умения за бъдещите поколения (особено ако са придружени с други съответни реформи в областта на уменията), както и по-равнопоставено и интегрирано общество.

В предстоящо проучване на CEDEFOP са изброени следните ползи от **по-високи нива на уменията**:

- а) по-високи приходи от данъци върху труда;
- б) по-високи приходи от непреки данъци в резултат на по-високия нетен доход на лицата с по-високи нива на уменията;
- в) по-ниски разходи за помощи за безработица (поради по-високата заетост в резултат на по-високите нива на уменията), което в дългосрочен план ще бъде от полза за публичния бюджет;
- г) по-ниски разходи за здравеопазване;
- д) по-ниски разходи поради по-ниската престъпна дейност.

Предложената препоръка на Съвета не предполага допълнителни бюджетни и човешки ресурси за Комисията.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

• Планове за изпълнение и механизми за мониторинг, оценка и докладване

В Препоръката държавите членки се приканват да изготвят план за действие за прилагане в рамките на една година от нейното приемане. Той следва да включва механизми за координация, приоритетни целеви групи, определени на национално равнище, и предоставените на разположение финансови ресурси.

За да се гарантира ефективността на намесата, в Препоръката се предлага също така на национално равнище да бъдат въведени подходящи мерки за наблюдение и оценяване на предприетите мерки и тяхното въздействие върху напредъка при повишаване нивото на основните умения и уменията в областта на цифровите умения и намаляване на броя на нискоквалифицираните лица. Тези резултати следва да бъдат взети предвид и да формират основата за съответно адаптиране на мерките за изпълнение.

Напредъкът при постигането на целите на инициативата ще бъде измерван на равнището на ЕС чрез съществуващите механизми за докладване в контекста на европейския семестър и процеса „Образование и обучение 2020“, без да се засягат разпоредбите, които ще бъдат в сила след 2020 г.

• Подробно обяснение на отделни разпоредби

Параграфи 1 и 2

В настоящото предложение се препоръчва държавите членки да създадат гаранция за уменията, която да даде възможност на възрастните лица, напуснали сферата на образованието или обучението без да са завършили гимназиален етап на средното образование или негов еквивалент (ниво 4 на ЕКР), и които не отговарят на условията за подкрепа по линия на гаранцията за младежта, да получат достъп до възможности за повишаване на уменията, които им позволяват:

- да придобият минимално равнище на езикова и математическа грамотност и умения в областта на цифровите технологии, и/или
- да придобият квалификация на ниво 4 на ЕКР или неин еквивалент, като придобият по-широк набор от умения въз основа на Препоръката за ключовите умения за учене през целия живот.

Ниво 4 на ЕКР е нивото, на което повечето държави определят своите квалификации от гимназиалния етап на средното образование и техни еквиваленти, и което постепенно се превръща в минималното ниво на образователна степен за достъп до квалифицирани работни места на пазара на труда и за достъп до по-нататъшно образование и обучение (вж. раздела относно новите предизвикателства).

Ниво 4 на ЕКР е образователното ниво, което се достига в края на гимназиалния етап на средното образование в повечето държави членки, които са съотнесли своята образователна квалификация към ЕКР, и то дава на учащите достъп до висше образование. ЕКР позволява да бъдат съотнесени квалификациите, получени както чрез формално, така и чрез неформално и самостоятелно учене, и тъй като е по-вероятно възрастните да участват по-скоро в неформално, отколкото във формално учене, се предлага в текста на Препоръката да се използват референтните нива на ЕКР.

В съображенията терминът „нискоквалифицирано възрастно лице“ се определя като лице, напуснало системата на основното образование и обучение без да завърши гимназиален етап на средното образование, и което не отговаря на изискванията за подкрепа по линия на гаранцията за младежта.

Предложената гаранция за уменията включва три стъпки и изпълнението ѝ следва да се основава на набор от ключови принципи въз основа на най-добри практики. Тези трите стъпки са:

- оценки на уменията с цел установяване на съществуващите умения и потребностите от повишаване на уменията;
- персонализирани предложения за образование и обучение; и
- валидиране и признаване на уменията, придобити чрез гаранцията за уменията в съответствие с националната квалификационна рамка и системи.

Параграфи 3—4: Оценка на уменията

Лицата с ниски нива на езикова и математическа грамотност и умения в областта на цифровите технологии често вече притежават умения, включително професионални умения, но може да имат определени пропуски по отношение на основните умения или по-широк набор от умения. Предоставянето на всички лица на стандартен курс на образование или обучение, при който не се вземат под внимание вече съществуващите умения, би било неефективно и непродуктивно. Следователно ключова характеристика на ефективното предоставяне е обучението да бъде пригодно към индивидуалните потребности. Целта на оценката на уменията е да се установят уменията, които лицето вече е придобило, както и пропуските, които трябва да се запълнят, за да бъдат приведени уменията на необходимото ниво.

Това може да стане под формата на „проверка на уменията“, както е предвидена в Препоръката на Съвета от 2012 г. относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене. Обикновено тя води до заключение относно уменията на

лицето, което може да послужи като основа за планиране на следващите стъпки в обучението и предложената подкрепа. Проверки на уменията от този вид вече са налице в различни европейски държави и могат да служат за пример на държавите, които желаят да разработят такива проверки. Инструментът за оценка „Образование и умения онлайн“, разработен от ОИСР с подкрепата на Комисията, предоставя резултати на индивидуално ниво, свързани с мерките от Проучването на ОИСР на уменията на възрастните (PIAAC) за езикова и математическа грамотност и решаване на проблеми в интензивна от гледна точка на технологиите среда, като няколко европейски държави вече са разработили вариант на своя национален език.

Предлага се държавите членки да предоставят на нискоквалифицираните възрастни лица възможност да се подложат на оценка, т.е. проверка на уменията, за да бъдат установени техните налични умения и потребности от повишаване на уменията.

Параграфи 5—8: Персонализирани и гъвкави предложения за учене

Резултатите от оценката на уменията ще представлява основата за изработване на персонализирано предложение за образование и обучение за съответното лице. Ключовата характеристика на предложението за учене, което ще бъде направено на всеки бенефициер, е, че то ще бъде разработено така че да запълни конкретните пропуски, установени в рамките на оценката на уменията. Следователно предложението може да се отнася до обучение за придобиване на езикови и математически умения и умения в областта на цифровите технологии, комбинация от тях или да засяга обучение, което води до придобиването на квалификация.

Предложението може да бъде на два етапа, но то следва още от самото начало да предвижда възможността за придобиване на квалификация на ниво 4 на ЕКР. Като се вземат под внимание определените потребности от повишаване на уменията, програмите следва да акцентират на първо място върху изграждането на уменията на учещите по езикова и математическа грамотност и в областта на цифровите технологии, като по този начин им се предоставя стабилна основа за по-нататъшно учене и в крайна сметка — за придобиване на квалификация. Програмите могат също така да бъдат насочени направо към придобиване на квалификация на ниво 4 на ЕКР или неин еквивалент, ако резултатите от оценката на уменията показват, че това е възможно за въпросното лице.

За да се преодолеят пречките пред участието във възможности за повишаване на уменията, предложенията за образование и обучение следва да бъдат гъвкави и пригодени към учебните навици на възрастните лица. Поради това в Препоръката се подчертава необходимостта от подходяща учебна среда, учители и обучаващи със съответна квалификация, методи на преподаване, които са съобразени с възрастта на учащите, както и от използването на цифрови технологии. Възрастните с малък предишен учебен опит са мотивирани от постигането на напредък. Това може да се постигне чрез структуриране на възможностите за образование и обучение в лесно усвоими единични резултати от обучението, които могат да бъдат документирани, оценени и валидирани поотделно.

Ако става въпрос за обучение за придобиване на квалификация, е важно то да съответства на потребностите на местния пазар на труда, така че предложенията за повишаване на уменията да запълват пропуските в уменията на местно и регионално ниво.

Параграф 9: Валидиране и признаване

В Препоръката се предлага държавите членки да доразвият съществуващите механизми за валидиране с цел да оценяват и сертифицират придобитите умения чрез гаранцията за уменията, както и да гарантират признаването им с цел получаване на квалификация в съответствие с националната квалификационна рамка и системи.

Валидирането ще даде възможност за документиране на напредъка на учещите на различни етапи от процеса на учене, така че те да могат да събират кредити с цел получаване на квалификация или частична квалификация в националната квалификационна рамка, на еквивалентно на ниво 4 на ЕКР ниво. Това е по-лесно, ако националните квалификационни рамки включват малки прозрачни стъпки по пътя към придобиването на пълна степен за нискоквалифицираните възрастни лица и ако позволяват постигането на резултати по различни начини.

Прилагането на гаранцията за уменията следва да бъде подкрепено от набор от ключови принципи, както е описано по-долу.

Параграф 11: Координация и партньорство

Предоставянето на учене за възрастни лица често пъти е фрагментирано. Политиката в тази област може да се определя от различни правителствени органи, отговарящи за различни подгрупи. Образованието и обучението за възрастни се предоставя от множество доставчици, а обхватът на предоставяне може да се различава според географското местоположение. Наличната подкрепа чрез активни политики по заетостта за нискоквалифицираните възрастни лица невинаги е съсредоточена върху по-дългосрочните нужди от повишаване на уменията, а в повечето случаи тя е насочена само към безработните лица.

Ефективното координиране на политиката и на предоставянето е един от ключовите фактори, който доказано спомага да се гарантира, че намесите на публичната политика в областта на ученето за възрастни постигат своите цели¹⁵. Макар координирането на политиките да е от съществено значение, прилагането може да има успех единствено чрез активното участие на широк кръг заинтересовани страни, като партньорствата са от решаващо значение за тази цел.

Следователно в настоящото предложение се препоръчва държавите членки да определят един или няколко органа, които отговарят за прилагането на гаранцията за уменията чрез координиране на работата на съответните публични органи и подпомагане на партньорства с широк кръг участници. Това изисква да се обърне по-голямо внимание на ефективното координиране на многобройните публични органи, включително публичните служби по заетостта, доставчиците и органите за професионално ориентиране и валидиране.

Партньорствата следва да се насърчават да включат широк спектър от участници, социални партньори, доставчици на образование и обучение, работодатели, посреднически и браншови организации, местни и регионални стопански субекти,

¹⁵ An in-depth analysis of adult learning policies and their effectiveness in Europe (Задълбочен анализ на политиките в сектора на ученето за възрастни и на тяхната ефективност в Европа); Европейска комисия, Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, 2015 г.

служби по заетостта и социални и общностни служби, библиотеки, организации на гражданското общество и др. Местните органи могат също да играят важна роля за установяване на нуждите на местно равнище и за улесняване на популяризирането сред целевата група. Всички тези участници изпълняват ключова роля в изпълнението на отделните стъпки от гаранцията и за гарантиране на популяризирането и професионалното ориентиране по време на целия процес.

Параграфи 12—16: Мерки за популяризиране, ориентиране и подкрепа

Изследванията сочат, че много възрастни лица не осъзнават ползите от повишаването на своите умения или не са информирани за възможностите за повишаване на уменията, които не налагат връщане към формална училищна среда. Необходими са внимателно насочени стратегии за популяризиране с цел лицата да бъдат насърчени да влязат в контакт със съответните служби. Тези мерки за популяризиране трябва да се основават на подходящ преглед на многобройните различни подгрупи от населението с ограничени умения, всяка от които може да се нуждае от малко по-различен подход. Така например може да е по-лесно да се достигне до регистрираните безработни лица чрез органите, които им съдействат да се завърнат на пазара на труда. От друга страна, до трудово заетите лица може да се достигне чрез активно участие на работодателя или профсъюзите. Специални мерки за популяризиране може да са необходими по отношение на мигрантите, ако те не владеят езика на приемащата държава и т.н. Дейностите за популяризиране следва да доведат до повишаване на тяхната осведоменост относно ползите от повишаване на уменията, да им предоставят информация относно наличното професионално ориентиране, както и мерките за подкрепа и възможностите за учене, и да им осигурят стимули, за да ги мотивират да се възползват от тях.

Популяризирането е само една стъпка към доближаването на лицата с ограничени умения до възможностите за повишаване на уменията. Ориентирането е друга предпоставка, като чрез него се предоставят съвети и информация относно възможностите, които гаранцията предоставя, и относно това към кого да се обръщат за начални указания и как да бъдат в крак с целия процес. Това ориентиране и подкрепа следва да са на разположение на учащите на всички етапи от процеса по повишаване на уменията.

В Препоръката се призовава за подпомагане на първоначалното и постоянното професионално развитие на персонала в областта на ученето за възрастни, като се признава неговата ключова роля в осигуряването на образование и обучение за възрастни с ограничени умения, както и по отношение на ориентирането и подкрепата.

В допълнение към популяризирането и ориентирането държавите членки може да обмислят също и да предоставят специална подкрепа, насочена към премахване на пречките пред участие в ученето. Препоръката дава примери за такива преки или косвени мерки, включващи право на отпуск за обучение, финансови стимули за учащите или подкрепа за работодателите, с която те да бъдат насърчени да подпомагат своите работници да повишават техните квалификации. Финансовите стимули и възпиращи фактори също играят роля при решението за инвестиране в умения както за учащите, така и за работодателя и евентуално трябва да бъдат преразгледани.

Параграфи 17—26

Успехът на Препоръката ще зависи също и от възискателността, с която се наблюдават и редовно оценяват предприетите стъпки за нейното изготвяне и прилагане, с цел да се

създаде положителен затворен кръг на проверки и подобрения на политиката, които автоматично да се отразяват в предоставянето на гаранцията. Траен резултат от тази инициатива ще бъде създаването на обща за всички държави членки и Комисията база от данни за наблюдаваните работещи решения, която ще служи като постоянен източник на информация и подобряване на практиката. Съществуващата електронна платформа за учене на възрастни в Европа (EPALE) е на разположение, за да може събраната информация да бъде направена лесно достъпна за всички участници в повишаването на уменията на лицата с ограничени умения в съответствие с настоящата препоръка. Създадена с цел да се улесни обменът на най-добри практики и сътрудничество между специалистите, отговарящи за ученето за възрастни, тя ще служи като хранилище за учебни материали, инструменти за оценка и други материали за лицата, прилагащи настоящата препоръка.

Страните се приканват да изготвят план за действие за прилагането на настоящата препоръка в рамките на една година от нейното приемане. В плана трябва да бъдат посочени приоритетните целеви групи, определени на национално ниво въз основа на резултатите от установяването на възрастните лица с ограничени умения и в съответствие с националните обстоятелства и наличните ресурси, като, когато е уместно, като отправна точка се вземат резултатите от първото проучване по РІААС.

Като се основава на резултатите от наблюдението и оценката на национално равнище (които ще бъдат споделяни в контекста на европейския семестър и процесите по линия на стратегическата рамка „Образование и обучение 2020“), както и на националните планове за действие, Комисията ще прегледа до края на 2018 г. въведените мерки по прилагането. В рамките на пет години от датата на приемане на настоящата препоръка Комисията ще представи всеобхватен доклад за оценка на въздействието и резултатите от гаранцията за уменията в ЕС.

Този процес ще бъде подкрепен с данните, събрани от Евростат чрез годишното изследване на работната сила, проучването на образованието за възрастни и проучването на продължителното професионално обучение, както и с продължаващата работа на ОИСР по проучването РІААС. Комисията ще работи заедно с държавите членки, за да подпомогне насочването на финансовите ресурси от ЕС за участие в РІААС и в помощен анализ на данните от РІААС.

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

за създаване на гаранция за уменията

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално членове 165 и 166 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) В днешното общество всеки човек се нуждае от достатъчно добро ниво на езикова и математическа грамотност и умения в областта на цифрови технологии, за да реализира своя пълен потенциал, да изпълнява активна роля в обществото, както и своите обществени и граждански отговорности. Освен това тези умения са от ключово значение за получаване на достъп до пазара на труда, за напредък на пазара на труда, както и за участие в по-нататъшно образование и обучение. Квалификациите от общо или професионално гимназиално средно образование на ниво 4 на Европейската квалификационна рамка (ниво 4 на ЕКР) все повече се считат за квалификационното ниво, което предоставя достъп до пазара на труда и възможности за по-нататъшно образование и обучение.
- (2) Все по-често за свободните работни места (включително новооткрити и по заместване) са необходими умения с по-високо ниво и по-широк обхват. В бъдеще ще има по-малко работни места, които не изискват квалифициран труд. Изискванията дори и за „елементарните“ работни места, за които традиционно не се изисква квалификация или е необходима ниска квалификация, стават все по-големи. По-специално, по-голямата част от работните места ще изискват известни умения в областта на цифровите технологии, а все по-голям брой елементарни работни места изискват известни основни или универсални умения (комуникация, решаване на проблеми, работа в екип, емоционални умения).
- (3) През 2015 г. броят на хората в Европейския съюз на възраст 25—64 години, които са напуснали началното образование и обучение и са получили квалификация най-много за завършен прогимназиален етап на основното образование, е бил 64 милиона души или повече от една четвърт от хората в Европейския съюз в тази възрастова група¹⁶. Макар нивата на основните умения на тези хора да не са измерени, проучването на ОИСР за уменията на възрастните, в което са тествани нивата на езикова и математическа грамотност, както и умението за използване на ИКТ в интензивна по отношение на технологиите среда, показва, че подобен дял възрастни лица между 16 и 65 годишна възраст са показали най-ниските нива на умения в 17 държави членки.

¹⁶ Проучване на работната сила на Евростат за 2015 г.

- (4) Освен това, данните от проучването PISA подчертават значителния дял на лицата на възраст 15 години, които са с ниска успеваемост в четенето (17,8 %), математиката (22,1 %) и науките (16,6 %), като тези резултати остават над целевия показател от 15 % в „ЕТ 2020“.
- (5) Тези обширни емпирични данни означават, че между 20 и 25 % от възрастните лица в Европа не притежават необходимите умения за по-нататъшно учене и е по-малко вероятно да участват в учене или да участват пълноценно в съвременната икономика и общество на основата на информационните технологии. Тези хора са изложени на по-голям риск от безработица, по-чести случаи на бедност и социално изключване, по-висок риск за здравето, по-кратка продължителност на живот и по-висок риск от посредствени резултати в образованието на техните деца.
- (6) Нискоквалифицираните хора със съществени слабости в основните умения представляват много висок дял от безработните, и по-специално от дълготрайно безработните. Тези слабости правят тяхното връщане на пазара на труда по-трудно. Същото важи и за други уязвими групи, например по-възрастните работници, икономически неактивните хора и гражданите на трети държави.
- (7) Политиките на държавите членки за намаляване на преждевременното напускане на образованието и обучението въз основа на мерки за предотвратяване, намеса и компенсиране имат положителен ефект: през 2015 г. средното за ЕС равнище на преждеременно напускане на училище (във възрастовата група 18—24 години) е било с около един процентен пункт по-ниско от водещата за „Европа 2020“ цел от 10 %, но със значителни различия между държавите членки. Дори и водещата цел да бъде постигната, останалите 10 % от хората ще навлязат в зряла възраст, изправени пред сериозен проблем по отношение на достъпа до устойчива заетост. Освен това сред по-възрастните групи (25+) остава голям броят на лицата, които са напуснали преждеременно училище, по-специално граждани на трети държави и други лица с мигрантски произход.
- (8) Участието в учене през целия живот на нискоквалифицираните лица остава четири пъти по-ниско отколкото на тези с висше образование. Достъпът до възможности за учене през целия живот остава неравномерен между отделните социално-икономическите групи и някои групи от населението в трудоспособна възраст, по-специално гражданите на трети държави, имат по-малък достъп. Пречките пред участието в повишаване на уменията са свързани както със структурни, така и със ситуационни фактори. Те включват малкото разнообразие на предлаганите възможности, неподходящото предоставяне чрез формални и продължителни програми, липсата на валидиране на предишно обучение, неподходящите педагогически подходи, недостатъчното развитие на ученето на работното място, липсата на осведоменост за ползите от повишаването на уменията и за наличната подкрепа.
- (9) За да се насърчи по-справедлив и по-равен достъп до възможности за повишаване на уменията и за да се преодолеят тези предизвикателства, като се има предвид разнородността на целевата група, гаранцията за уменията следва да дава достъп до гъвкави възможности за повишаване на уменията, чрез които нискоквалифицираните възрастни лица да могат да подобрят своята езикова и математическа грамотност и умения в областта на цифровите технологии, като

продължат да учат със собствено темпо, за да придобият по-широк набор от умения и да постигнат квалификация на ниво 4 на ЕКР.

- (10) Гаранцията за уменията ще бъде насочена към нискоквалифицираните възрастни лица, които се определят като лица, напуснали системата на първоначалното образование и обучение, без да са завършили гимназиален етап на средното образование, и което не отговарят на изискванията за подкрепа по линия на гаранцията за младежта¹⁷.
- (11) Като се вземат предвид националните обстоятелства и наличните ресурси, при прилагането на гаранцията за уменията държавите членки следва да се съсредоточат върху приоритетни целеви групи (например безработни хора, групи в неравностойно положение, някои възрастови групи и т.н.).
- (12) Гаранцията за уменията следва да се предоставя в съответствие с разпоредбите за изпълнение, въведени от държавите членки, и въз основа на ангажимента и интереса на съответните лица от участие в повишаване на уменията.
- (13) Изпълнението на тези действия следва да се осъществява в пълно съответствие с правилата на Пакта за стабилност и растеж
- (14) Когато мерките, предвидени в настоящата препоръка, предполагат обработването на лични данни, те трябва да се провеждат в съответствие с правото на Съюза относно защитата на личните данни¹⁸, както и с националните мерки за неговото прилагане.
- (15) В Хартата на основните права на Европейския съюз се признава правото на всички хора на образование и на достъп до професионално и продължаващо обучение.
- (16) В Целите на ООН за устойчиво развитие от 2015 г. се призовава за това всички младежи и значителна част от възрастните лица — както мъже, така и жени — да получат езикова и математическа грамотност до 2030 г.
- (17) В Препоръка 2006/962/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 г. относно ключовите компетентности за учене през целия живот¹⁹ се предвижда референтна рамка в подкрепа на държавите членки за гарантиране, че до края на първоначалното образование и обучение младите хора ще са развили ключовите компетентности, с които да бъдат подготвени за зрялата възраст и за по-нататъшно учене и професионален живот. Освен това тя подпомага държавите членки в усилията им да гарантират, че възрастните лица имат възможността да развият и актуализират своите ключови компетентности през целия си живот.

¹⁷ Препоръка на Съвета от 22 април 2013 г. за създаване на гаранция за младежта (2013/C 120/01).

¹⁸ По-специално Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31) и Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни (ОВ L 8, 12.01.2001 г., стр. 1), която ще бъде заменена с Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1–88), която ще се прилага от 25 май 2018 г.

¹⁹ ОВ L 394, 30.12.2006 г., стр. 10.

- (18) Европейската рамка за компетентност в областта на цифровите технологии за гражданите предоставя обща рамка за гражданите на Европа за значението на понятието цифрова грамотност в съвременното общество, и в нея се определят компетентности и равнища на компетентности в пет ключови области. Тя би могла да се използва като основа за разработване на инструменти за оценка за установяване на пропуски в уменията и за разработване на адаптирано обучение за преодоляване на тези пропуски.
- (19) С Препоръката на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 г. за създаване на Европейска квалификационна рамка за обучение през целия живот²⁰ беше създадена обща референтна рамка от осем нива, изразени под формата на резултати от обучението. Всяко ниво може да се постигне чрез различни методи на формално, неформално и самостоятелно учене.
- (20) В Резолюцията на Съвета относно обновената европейска програма за учене за възрастни от 2011 г.²¹ бяха установени приоритети за развитие на сектора на ученето за възрастни. С нея като незабавен приоритет беше определено предоставянето на възможности за втори шанс, и по-специално придобиването на основни умения като езикова и математическа грамотност и умения в областта на цифровите технологии. Като приоритети за действие в Съвместният доклад на Съвета и на Комисията относно прилагането на стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението („Образование и обучение 2020“)²² се определят увеличаването на предлагането на учене за придобиване на езикова и математическа грамотност и умения в областта на цифровите технологии и на възможности за втори шанс, което ще доведе до призната квалификация по ЕКР за тези, които нямат квалификации на ниво 4 на ЕКР. В Съвместния доклад са включени и средносрочни цели за професионалното образование и обучение (ПОО), една от които е подобряване на достъпа до квалификации за всички чрез по-голяма гъвкавост и пропускливост на системите за ПОО, по-конкретно чрез предоставяне на ефективни и интегрирани услуги за професионално ориентиране и осигуряване на валидиране на неформалното и самостоятелното учене.
- (21) В Препоръката на Съвета от 28 юни 2011 г. относно политики за намаляване на преждевременното напускане на училище²³ се предвижда рамка за всеобхватни политики, която обхваща мерки за предотвратяване, намеса и компенсирание. Мерките за компенсирание предоставят начини за връщане в системата на образование и обучение и за придобиване на пропуснатите квалификации, като например втори шанс за образование или неформално учене, придружени с валидиране на предишно обучение.
- (22) В Препоръката на Съвета от 2012 г. относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене²⁴ държавите членки се призовават да установят до 2018 г. национална система за валидиране (установяване, документиране, оценяване и

²⁰ ОВ С 111, 6.5.2008 г., стр. 1.

²¹ ОВ С 372, 20.12.2013 г., стр. 1.

²² В доклад за „Образование и обучение 2020“ са набелязани действия за европейско сътрудничество във всички области на образованието и обучението до 2020 г.; ОВ С 417, 15.12.2015 г. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215%2802%29&from=EN>

²³ ОВ С 191, 1.7.2011 г., стр. 1.

²⁴ ОВ L 398, 22.12.2000 г., стр. 1.

удостоверяване) на неформалното и самостоятелното обучение. Това включва възможности безработните лица и лицата, които са изложени на риск от безработица, да преминат „проверка на уменията“, предназначена за установяване на техните знания, умения и компетентности.

- (23) В Препоръката на Съвета от 22 април 2013 г. за създаване на гаранция за младежта²⁵ се препоръчва младите хора под 25-годишна възраст да получават качествено предложение за заетост, продължаващо обучение, чиракуване или стаж в рамките на четири месеца, след като станат безработни или напуснат формално образование. В нея държавите членки се приканват да предлагат на младите хора, които са напуснали преждевременно училище, както и на младите хора с ограничени умения възможности за повторно включване в системата на образованието и обучението или образователни програми, предлагащи втори шанс, в учебна среда, която е съобразена със специфичните им потребности и която им дава възможност да придобият пропуснатата квалификация.
- (24) С Препоръката на Съвета от 15 февруари 2016 г. относно интеграцията на дълготрайно безработните лица на пазара на труда²⁶ се препоръчва на дълготрайно безработните лица да се предложат задълбочена индивидуална оценка и насоки, както и споразумение за работна интеграция, което включва персонализирано предложение и указване на единно звено за контакт, най-късно 18 месеца след като останат без работа.
- (25) В Препоръка 2008/867/ЕО на Комисията от 3 октомври 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда²⁷ държавите членки се приканват да увеличават и подобряват инвестициите в човешки капитал посредством приобщаващи политики за образование и обучение, включително ефективни стратегии за учене през целия живот, и да приспособят своите системи за образование и обучение в отговор на новите изисквания по отношение на компетентностите и необходимостта от умения в областта на цифровите технологии.
- (26) В Заключенията на Съвета от 5 и 6 юни 2014 г. относно интеграцията на гражданите на трети държави, пребиваващи законно в ЕС, бяха утвърдени Общите основни принципи на политиката за интеграция на имигрантите в ЕС, приети през 2004 г., един от които е принципът, че „усилията в областта на образованието са от изключително значение за подготовката на имигрантите, и по-специално на децата на имигрантите, за да бъдат по-успешни и по-активни участници в обществото“.
- (27) Въпреки тези усилия достъпът на нискоквалифицираните възрастни лица и тяхното участие във възможности за образование и обучение продължава да бъде предизвикателство. Активните политики по заетостта имат за цел възможно най-бързото намиране на работа на безработните лица, но невинаги осигуряват гъвкави персонализирани възможности за повишаване на уменията. В малко на брой публични политики се обръща внимание на нуждата от повишаване на уменията на хората, които вече имат работа, което ги излага на риск от остаряване на техните умения и загуба на работното място, докато лицата, които са най-слабо свързани с пазара на труда, имат най-сериозна нужда

²⁵ ОВ С 120, 26.4.2013 г., стр. 1.

²⁶ ОВ С 67, 20.2.2016 г., стр. 1.

²⁷ ОВ L 307, 18.11.2008 г., стр. 11.

от повишаване на уменията, но при тях трудността да бъдат достигнати е най-голяма.

- (28) Базата от познания, от която създателите на политики и практикуващите се нуждаят, се разраства, но е непълна. Експертният опит на органите на Съюза, по-специално Евростат, Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура (EACEA) и Европейския център за развитие на професионалното обучение (Cedefop) за разработване на съответни изследвания и анализи е от съществено значение и следва да бъде засилен допълнително.
- (29) Организациите на работодателите, работодателите, профсъюзите, промишлените, търговските и занаятчийските камари, националните субекти, участващи в планирането, организирането или насърчаването на образованието и обучението, както и в политиките в областта на интеграцията на мигрантите, службите по заетостта, доставчиците на образование и обучение, организациите на гражданското общество, местните органи и общинските служби са ключови заинтересовани страни в съгласуваните усилия, необходими за достигане, ангажиране, ориентиране и подпомагане на лицата с ограничени умения по техния персонализиран път за повишаване на уменията.
- (30) Разнородността на целевата група и разпокъсаността и сложността на намесите в областта на политиката в тази област често водят до липса на систематизирани подходи към повишаването на уменията на работната сила и до липса на осведоменост за социално-икономическите ползи от него.

ПРЕПОРЪЧВА НАДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ:

В съответствие с националните обстоятелства и в тясно сътрудничество със социалните партньори и доставчиците на образование и обучение,

1. да въведат гаранция за уменията, която да даде достъп на нискоквалифицираните възрастни лица, напуснали първоначалното образование или обучение без да са завършили гимназиален етап на средното образование или негов еквивалент (ниво 4 на ЕКР), и които не са отговарят на изискванията за получаване на подкрепа по линия на гаранцията за младежта, до възможности за повишаване на уменията, които да им позволят в съответствие с техните индивидуални потребности:
 - а) да придобият минимално равнище на езикова и математическа грамотност и умения в областта на цифровите технологии, и/или
 - б) да получат квалификация на ниво 4 на ЕКР или неин еквивалент, като придобият широк набор от умения въз основа на Препоръка 2006/962/ЕО относно ключовите компетентности за учене през целия живот;
2. да създадат гаранцията за уменията на основата на три стъпки: оценка на уменията, предоставяне на персонализирани, гъвкави и висококачествени предложения за учене и валидиране и признаване на уменията, придобити чрез възможността за повишаване на уменията.

ОЦЕНКА НА УМЕНИЯТА

3. Да предоставят на нискоквалифицираните възрастни лица възможност да се подложат на оценка, т.е. проверка на уменията, за да бъдат определени техните налични умения и техните потребности от повишаване на уменията.

4. Да прилагат за нискоквалифицираните възрастни лица разпоредбите за валидиране, установени в съответствие с Препоръката на Съвета относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене, с цел установяване, документиране, оценяване и удостоверяване на съществуващите умения.

ПЕРСОНАЛИЗИРАНИ И ГЪВКАВИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА УЧЕНЕ

5. Да предоставят персонализирано предложение за образование и обучение в съответствие с параграф 1 по-горе, въз основа на констатациите от оценката на уменията и процедурите за валидиране. За мигранти от трети страни, да включат, ако е уместно, възможности за езиково обучение и подготовка за обучение.
6. Да предоставят образование и обучение в подходящи учебни среди, училища или центрове за обучение, или на работното място, където подходящо квалифицирани преподаватели и обучаващи прилагат специални методи за обучение на възрастни и използват потенциала на ученето чрез цифрови технологии.
7. Да структурират предоставянето на образование и обучение като единични резултати от обучението, които могат да бъдат документираны, оценени и валидирани поотделно, с цел да се документира напредъкът на учащите на различните етапи.
8. Да адаптират, доколкото е възможно, съдържанието на предлаганите възможности за учене, които водят до придобиване на квалификация, в съответствие с параграф 1, буква б) по-горе към нуждите на местния и регионалния пазар на труда и да предоставят това обучение в тясно сътрудничество с местните заинтересовани страни, по-специално социалните партньори и местните и регионалните стопански субекти.

ВАЛИДИРАНЕ И ПРИЗНАВАНЕ

9. Въз основа на съществуващата система за валидиране да оценяват и удостоверяват уменията, придобити чрез гаранцията за уменията, включително чрез учене на работното място, и да гарантират признаването им за получаване на квалификация в съответствие с националната квалификационна рамка и системи.
10. В съответствие с националните особености да предоставят гаранцията за уменията въз основа на посочените по-долу принципи.

Координация и партньорство

11. Да определят един или няколко органа, отговарящи за изпълнението на настоящата препоръка, и да му/им предоставят достатъчен мандат. По-специално, този орган(и) отговаря(т) за:
 - координиране на работата на съответните публични органи, включително публичните служби по заетостта, доставчиците на услуги за образование и обучение, органите за професионално ориентиране и валидиране с цел гаранцията за уменията да се превърне в неразделна част от активната

политика по заетостта, мерките против преждевременното напускане на училище и интеграцията на граждани на трети държави;

- подкрепа за създаването на публично-частни партньорства с участието на социалните партньори, доставчиците на услуги за образование и обучение, работодателите, посредническите и секторните организации, местните и регионалните стопански субекти, службите по заетостта, социалните и общинските служби, библиотеките и организациите на гражданското общество за прилагането на Препоръката.

Мерки за популяризиране, ориентиране и подкрепа

12. Като вземат предвид националните обстоятелства и наличните ресурси, да определят приоритетни целеви групи за предоставянето на гаранцията за уменията на национално равнище. В този процес да вземат предвид също и пола, многообразието и различните подгрупи от целевото население.
13. Да изпълнят мерки за популяризиране сред съответните възрастни хора, в това число за повишаване на осведомеността за ползите от повишаване на уменията, за предоставяне на информация за съществуващите услуги за ориентиране, мерки за подпомагане, възможности за повишаване на уменията и отговорни органи, както и за осигуряване на стимули за най-слабо мотивираните лица да се възползват от тях.
14. Да предоставят услуги за ориентиране в подкрепа на напредъка на учащите на всички етапи от процеса на повишаване на уменията.
15. Да оказват подкрепа за първоначалното и непрекъснатото професионално развитие на персонала, ангажиран с предоставянето на гаранцията за уменията, по-специално на преподавателите.
16. Да разгледат възможността за изготвяне и прилагане на мерки за подкрепа, насочени по справедлив начин към преодоляване на пречките пред участието във възможности за повишаване на уменията. Те биха могли да бъдат или пряка подкрепа за учащите (например отпуск за обучение, финансови стимули или данъчни облекчения) или косвено подпомагане за работодателите за повишаване на уменията на техните служители.

Мониторинг и оценка

17. В рамките на една година от приемането на настоящата препоръка, да изготвят план за действие за нейното прилагане. Този планът да съдържа информация относно механизмите за координация, приоритетните целеви групи, предоставените финансови ресурси, включително, когато е уместно, съответно европейско финансиране и механизмите за мониторинг.
18. Да наблюдават и оценяват на национално равнище всички мерки, свързани с гаранцията за уменията, и въздействието им върху напредъка на целевата група към придобиването на езикова и математическа грамотност и умения в областта на цифровите технологии и получаване на квалификация на ниво 4 на ЕКР или на части от нея.
19. Да използват резултатите от наблюдението и оценяването с цел да адаптират съответно структурата и предоставянето на гаранцията за уменията на национално равнище и да разработят по-нататъшни политики и реформи на основата на наблюдаваните резултати.

ПРЕПОРЪЧВА НА КОМИСИЯТА:

20. С подкрепата на Консултативния комитет за професионално обучение да предприеме последващи мерки, свързани с прилагането на настоящата препоръка, в сътрудничество със съответните европейски координационни органи и процеси в областта на заетостта и образованието и обучението.
21. Да насърчава използването на рамки за компетентности в областта на езиковата и математическата грамотност и уменията в областта на цифровите технологии, както и инструментите за оценяване.
22. Да улеснява взаимното учене между държавите членки и да предоставя на разположение в Електронната платформа за учене на възрастни в Европа (EPALE) ключови ресурси и информация.
23. Да подпомага и извършва в сътрудничество с органите на Съюза и международните организации, по-специално ОИСР, съответни научни изследвания и анализ на уменията на възрастните и оценки на уменията (например PIAAC).
24. Без да се засягат преговорите по следващата многогодишна финансова рамка и в съответствие с приоритетите, определени за периода 2014—2020 г., да подкрепя използването на настоящите и бъдещите европейски програми за финансиране в областта на развитието на уменията, и по-специално Европейските структурни и инвестиционни фондове и програма „Еразъм+“, в съответствие с техните правни основания, за прилагане на настоящата препоръка.
25. Да извършва преглед на мерките за прилагане, въведени от държавите членки до 31 декември 2018 г., въз основа на плановете за действие за прилагането в параграф 17 по-горе.
26. Да оценява, в сътрудничество с държавите членки и след консултация със засегнатите заинтересовани страни, предприетите действия в отговор на настоящата препоръка и в рамките на пет години от датата на нейното приемане да докладва на Съвета за напредъка в повишаването на нивата на езикова и математическа грамотност и уменията в областта на цифровите технологии сред нискоквалифицираните възрастни лица, както и за придобития опит и отраженията за бъдещето.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета
Председател*