



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 10.6.2016
COM(2016) 382 final

2016/0179 (NLE)

Predlog

PRIPOROČILO SVETA

o vzpostavitvi jamstva za znanja in spretnosti

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Znanja in spretnosti so pomembni

Visoka produktivnost ter trajnostna konkurenčnost in rast so odvisne od usposobljene in prilagodljive delovne sile ter polnega izkoriščanja znanj in spretnosti, ki so na voljo. Zaposljivost je odvisna od kakovosti posameznikovih znanj in spretnosti. Države z visokimi deleži odraslih, ki slabo obvladajo osnovna znanja in spretnosti (bralna, matematična pismenost) in digitalne spretnosti, imajo nižjo delovno produktivnost in slabše možnosti za rast in konkurenčnost¹. Evropski človeški kapital je mogoče učinkoviteje izkoriščati skozi celotno delovno življenje ljudi ter ga izpopolniti z izboljšanjem splošne ravni znanj in spretnosti. V ta namen je treba mobilizirati nacionalne in evropske vire. V letnem pregledu rasti za leto 2016² je poudarjeno, da so „pametne naložbe v človeški kapital Evrope“ in zagotavljanje ustreznih znanj in spretnosti ljudem z namenom omogočanja inovacij in konkurenčnosti ter doseganja visoke produktivnosti najboljši način za preprečevanje brezposelnosti posameznikov ter zmanjšanje tveganja revščine in socialne izključenosti.

Osnovna znanja in spretnosti ter stopnja izobrazbe v Evropi

Raziskava o znanjih in spretnostih³ odraslih (PIAAC) Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) kaže, da ima petina odraslih Evropejcev (starostna skupina 16–65 let) le osnovno raven bralne pismenosti, četrtna pa ima le osnovno matematično pismenost in lahko z uporabo IKT reši le zelo preproste naloge. Raziskava PIAAC OECD kaže tudi, da je stopnja izobrazbe tesno povezana z obvladovanjem temeljnih znanj in spretnosti, čeprav se lahko raven znanj in spretnosti med posamezniki s podobnimi kvalifikacijami znatno razlikuje. Kar zadeva stopnjo izobrazbe, v povprečju približno četrtna Evropejcev v starostni skupini 25–64 let nima višje sekundarne izobrazbe; v nekaterih državah ta delež znaša več kot 40 % in do 57 %. Poleg tega rezultati izobraževanja niso enakomerno porazdeljeni po podskupinah prebivalstva; na primer, približno 44 % državljanov držav, ki niso članice EU („tretjih držav“), ki prebivajo v EU, nima višje sekundarne izobrazbe (to pomeni, da je približno 7 % odraslih v EU brez višje sekundarne izobrazbe) in zanje je bolj verjetno, da bodo imeli nizko raven osnovnih znanj in spretnosti.

Vpliv nizke ravni znanj in spretnosti na posameznike je večplastno vprašanje z znatnimi posledicami. Nizko usposobljeni ljudje so na splošno manj uspešni na trgu dela (višja stopnja brezposelnosti in dolgotrajne brezposelnosti, počasneje prehajanje iz brezposelnosti, nižje plače itd.), zanje pa obstaja tudi večje tveganje revščine in socialne izključenosti. Med recesijo so se njihove možnosti na trgu dela še dodatno poslabšale: stopnja brezposelnosti pri tistih z največ nižjo sekundarno izobrazbo se je z 9,7 % (leta 2008) povečala na 17,4 % (leta 2014), v primerjavi s povečanjem za manj kot 3 odstotne točke med tistimi z višjimi

¹ Napovedi OECD glede znanj in spretnosti 2013: Prvi rezultati raziskave o znanjih in spretnostih odraslih.

² Letni pregled rasti za leto 2016, Krepitev okrevanja gospodarstva in pospeševanje konvergence, Bruselj, 26.11.2015, COM (2015) 690 final.

³ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey_sl.pdf.

³ V tem dokumentu se „znanja in spretnosti“ uporabljajo v širokem smislu in pomenijo to, kar oseba ve, razume in je sposobna narediti, to pa vključuje znanje in kompetence.

stopnjami izobrazbe. V zadnjih letih se je velika veličina izgub zaposlitev zgodila med nizko usposobljenimi ljudmi (več kot devet milijonov).

Nizka usposobljenost lahko vpliva tudi na otroke ljudi v tem položaju; raziskava PIAAC OECD je pokazala, da v nekaterih državah otroci staršev z nizko stopnjo izobrazbe dosegajo občutno slabše rezultate na preizkusih znanj in spretnosti kot otroci staršev z višjo izobrazbo.

Stroški takšnega položaja so visoki, ne le za posameznika, temveč tudi za gospodarstvo in družbo kot celoto, vključno z javnimi izdatki za nadomestila za brezposelnost in socialne prejemke.

Novi izzivi

Novi načini dela, vključno z modeli sodelovalne ekonomije, več samostojnega in pogodbenega dela in pogostejšim menjanjem delovnih mest (zaradi potreb in priložnosti), ter spremembe organizacije dela vplivajo na to, katere vrste znanj in spretnosti so potrebne. Napovedi kažejo, da delovna mesta, ki ne zahtevajo visoke usposobljenosti, ne bodo izginila, vendar jih bo zasedalo le 15 % delovne sile⁴. Trend delovnih mest, ki zahtevajo visoko raven usposobljenosti, se bo nadaljeval na vseh ravneh, število tradicionalnih ročnih ali rutinskih služb bo zelo upadlo ali pa se bodo spremenile tako, da bodo zahtevale boljša osnovna znanja in spretnosti.

Zaradi demografskih trendov se bo delovna sila manjšala, pri čemer napovedi kažejo, da se bo število delovno sposobnega prebivalstva (20–64 let) zmanjšalo s 306 na 269 milijonov. Ti trendi lahko še povečajo neujemanje in pomanjkanje znanj in spretnosti na trgu dela, to pa predstavlja oviro za naložbe, inovacije in rast. Neujemanje in pomanjkanje znanj in spretnosti lahko tudi ovirata rast produktivnosti in prerazporejanje virov med sektorji znotraj držav članic in med njimi, kar lahko ustvari ovire za izkoriščanje vseh prednosti enotnega trga in še dodatno zmanjša odpornost na pretrese v ranljivih gospodarstvih. To predstavlja izziv, ki kaže na potrebo po vključitvi neizkoriščenega človeškega kapitala na trg dela, zlasti med nizko usposobljenimi odraslimi. Za uravnavanje teh demografskih trendov je zagotovo treba povečati stopnjo zaposlenosti, izboljšati produktivnost delovne sile in starejše generacije dlje obdržati pri delu. Poleg tega lahko migranti pomagajo zapolniti vrzel, če njihova znanja in spretnosti ustrezajo potrebam trga dela in se jih ustrezno uporabi.

Večina tistih, ki bodo v naslednjih dveh desetletjih evropska delovna sila, je že danes odraslih. Vlaganje v nenehno izboljševanje njihovih znanj in spretnosti bo odločilo, ali je EU sposobna izkoriščati prednosti tehnološkega napredka in zagotavljati konkurenčnost. Narediti je treba več za podporo nenehnemu razvoju znanj in spretnosti delovne sile.

Ovire za izpopolnjevanje

Vse te izzive je mogoče obravnavati samo tako, da se ljudem – zaposlenim ali ne – omogoči, da pridobijo znanja in spretnosti, ki jih potrebujejo za vstop na trg dela, ali, če so zaposleni, da se lahko prilagodijo vse večjim zahtevam glede znanj in spretnosti.

Vendar pa znaten delež delovno sposobnega prebivalstva, vključno s tistimi, ki so že zaposleni, nima osnovne bralne, matematične in digitalne pismenosti, ki jo potrebujejo za udeležbo v poklicnem usposabljanju, potrebnem za uspešno izpolnjevanje spremenljivih zahtev njihovega delovnega mesta in za preprečevanje izgubljanja znanj in spretnosti.

⁴

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

Tveganje zastaranja znanj in spretnosti je največje med nizko usposobljenimi delavci ter med starejšimi delavci in tistimi, ki nimajo priložnosti za razvoj znanj in spretnosti skozi celotno delovno življenje.

Poleg tega so nizko usposobljeni delavci, ki imajo zaposlitev, pogosto zaposleni na delovnih mestih, ki ne ponujajo izobraževanja na delovnem mestu, deležni so manj usposabljanja, organiziranega s strani delodajalcev, in v primerjavi z visoko usposobljenimi ljudmi ne morejo izkoristiti prednosti stalnega učenja. Rezultat tega je, da obtičijo v „pasti pomanjkanja znanj in spretnosti ter slabih delovnih mest“, v zaposlitvi za nekvalificirane, ki ponuja zelo malo priložnosti za izboljšanje njihovih znanj in spretnosti.

Rešitev za obravnavanje teh izzivov je očitna (namreč izpopolnjevanje ljudi, ki nimajo osnovnih znanj in spretnosti za uspešen vstop na trg dela ali za uspešno izpolnjevanje njegovih zahtev), vendar je glavna ovira za napredovanje na tem področju preslaba udeležba odraslih, zlasti nizko usposobljenih, v izobraževanju in usposabljanju. Glede na anketo o delovni sili je bilo v štirih tednih pred anketo samo 10,8 % odraslih udeleženih v kakršnem koli izobraževanju, v primerjavi z dogovorjenim evropskim ciljem 15 % do leta 2020. Stopnja udeležbe v izobraževanju je pri nizkokvalificiranih odraslih še nižja: v povprečju jih je v izobraževanju udeleženih samo 4,3 %⁵. Enak dostop do možnosti za učenje, tudi za državljane tretjih držav, je zato vprašanje, ki ga je treba obravnavati.

Razlog za omejeno udeležbo v nadaljnjem izobraževanju so strukturne in situacijske ovire, ki so med seboj tesno povezane.

Strukturne ovire so med drugim povezane z omejenimi storitvami orientacije, ki so na voljo za ozaveščanje zadevnih posameznikov o prednostih izpopolnjevanja, razpoložljivih možnostih učenja in podpornih ukrepih, pa tudi z omejeno razpoložljivostjo odraslim prilagojenih možnosti učenja.

V večini držav članic službe za orientacijo svoja prizadevanja v veliki meri usmerjajo na nezaposlene, da bi jih hitro ponovno vključili na trg dela; v večini primerov ni posebnih podpornih ukrepov, da bi se jim zagotovile možnosti učenja za izboljšanje njihovih znanj in spretnosti. Poleg tega tudi odrasli, ki so zaposleni, in tisti, ki so hkrati ekonomsko neaktivni in nizko usposobljeni, potrebujejo nadaljnje izobraževanje in bi jim koristil dostop do storitev orientacije.

Odrasli se tudi redko vključijo v nadaljnje izobraževanje, če to pomeni vrnitev v šolo in ponoven začetek. Njihova udeležba bi se lahko spodbudila tako, da se jim ponudi možnost ovrednotenja in priznanja znanj in spretnosti, pridobljenih z neformalnim in priložnostnim učenjem, ter da se na podlagi ocenjevanja znanj in spretnosti ugotovijo njihove potrebe po izpopolnjevanju. Priporočilo z dne 20. decembra 2012 o potrjevanju neformalnega in priložnostnega učenja države članice poziva, naj do konca leta 2018 vzpostavijo nacionalno ureditev za vrednotenje neformalnega in priložnostnega učenja. Najnovejši (2014) popis vrednotenja neformalnega in priložnostnega učenja kaže, da je bil pri tem na splošno dosežen dober napredek, vendar je treba storiti več, da bi bile te ureditve širše dostopne: samo v osmih državah imajo prikrajšane in nizko usposobljene skupine veliko možnosti, da bodo lahko njihova znanj in spretnosti ovrednoteni, v 15 državah članicah pa sistem presoje znanj in spretnosti ni vzpostavljen.

⁵ Eurostat, anketa o delovni sili, 2014.

Ker se položaj v različnih državah članicah razlikuje in ker skupina nizko usposobljenih odraslih zajema več zelo različnih podskupin (npr. zaposleni, brezposelni, ekonomsko neaktivni, ljudje s podeželja, migranti, prikrajšane manjšine), ni mogoča univerzalna rešitev; poleg tega ima vsak posameznik v vsaki podskupini različne potrebe, zato je potreben prilagojen pristop. Je pa po vsej Evropi, sicer v neenakem obsegu, na voljo individualizirana podpora.

Kot kaže, prožnejše učne poti (npr. učenje na daljavo, kombinirano učenje, učenje po modulih itd.) spodbujajo udeležbo odraslih v izobraževanju, vendar v številnih primerih možnosti, ki so na voljo, niso dovolj prilagojene potrebam odraslih. Samo polovica držav članic izvaja posebne programe ali okvire za zagotavljanje osnovnih znanj in spretnosti odraslim. Samo 3,6 % Evropejcev je višjo sekundarno izobrazbo doseglo po 25. letu, med državami pa so znatne razlike. Zdi se, da je v državah članicah, ki ponujajo prilagodljive modularne programe, delež odraslega prebivalstva, ki višjo sekundarno izobrazbo doseže pri 25 letih ali pozneje, večji.

Situacijske ovire so povezane s posebnimi okoliščinami zadevnih posameznikov in lahko vključujejo družinske odgovornosti, težave, povezane s časovnim usklajevanjem, stroške, pomanjkanje podpore delodajalca, razdaljo itd. V raziskavi o izobraževanju odraslih se od vseh naštetih ovir najpogosteje navajata prvi dve. Pomanjkanje motivacije je še ena ovira, ki prav tako lahko izvira iz pomanjkanja ozaveščenosti o potrebnosti in koristnosti izpopolnjevanja; raziskave tudi kažejo, da tisti z nizko ravno osnovnih znanj in spretnosti pogosto ne morejo ali nočejo prepoznati svojih slabosti in zato ne vidijo potrebe po izboljšanju znanj in spretnosti.

Cilji

Cilj pobude je izboljšati možnosti za uspeh ljudi v življenju in njihovo zaposljivost, kar bo vodilo do odpornejše baze človeškega kapitala ter večje in bolj vključujoče rasti po vsej EU. Za doseganje oprijemljivega učinka bo potrebno veliko političnega in finančnega truda. V skladu s Paktom za stabilnost in rast bodo morale države članice v znanja in spretnosti ljudi mobilizirati zadosti obsežne javne naložbe. Vendar lahko od teh naložb pričakujejo koristi, saj bodo več ljudem pomagale dobiti zaposlitev in okrepile produktivnost delovne sile.

Namen pobude je posameznikom, ki so opustili formalno izobraževanje ali usposabljanje, ne da bi dosegli višjo sekundarno izobrazbo, ponuditi možnost za izpopolnjevanje in izboljšanje njihove bralne, matematične in digitalne pismenosti ali za doseg ravni 4 evropskega ogrodja kvalifikacij ali enakovredne ravni. Raven 4 evropskega ogrodja kvalifikacij (v nadaljnjem besedilu: EOK)⁶ v večini držav pomeni raven, ki je enakovredna višji sekundarni izobrazbi.

Jamstvo za znanja in spretnosti bo zajemalo tri korake:

- ocenjevanje znanj in spretnosti, s katerim se bodo opredelili obstoječa znanja in spretnosti nizkokvalificiranih odraslih in ugotovile njihove potrebe po izpopolnjevanju;
- oblikovanje in ponudba izobraževanja in usposabljanja, prilagojenega posebnemu položaju vsakega posameznika, ob upoštevanju njegovih obstoječih znanj in spretnosti;

⁶ Glej oddelek I.2 priložene tehnične priloge SWD(2016) 195.

– ovrednotenje in priznavanje znanj in spretnosti, pridobljenih prek prilagojene poti izpopolnjevanja.

Priporočilo je namenjeno odraslim, ki so opustili izobraževanje in usposabljanje, ne da bi dosegli višjo sekundarno izobrazbo (EOK 4), in tistim, ki niso upravičeni do podpore v okviru jamstva za mlade.

Priporočilo začrtuje „pot“, sestavljeno iz povezanega niza ciljnih ukrepov, ki bi izboljšali in okrepili podporo, namenjeno tej skupini, in omogočili pridobitev potrebnih znanj in spretnosti ter kvalifikacij.

Ti ukrepi so del celovitejšega niza ukrepov politik, ki obravnavajo širše izzive v zvezi z znanji in spretnostmi: izboljšanje splošne ravni znanj in spretnosti v EU, boljše izkoriščanje obstoječih znanj in spretnosti in predvidevanje potreb po njih.

Pri oblikovanju ukrepov se lahko države članice oprejo na leta vzajemnega učenja in izkušnje, pridobljene na področju politik izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja ter prek financiranja iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov, zlasti evropskega socialnega sklada.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Ta pobuda je del pobude za novi program znanj in spretnosti v skladu s prvo politično prednostno nalogo Evropske komisije, tj. „nova spodbuda za delovna mesta, rast in naložbe“. Gre za pobudo, ki bo okrepila odprtost trga dela in socialnih naložb ter Evropo usmerila proti navzgor usmerjeni socialni konvergenci. Skladna je z drugimi politikami in pobudami na področju izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja ter se z njimi dopolnjuje.

Za podporo izpopolnjevanju je vzpostavljenih več politik, instrumentov in pobud EU, predvsem evropski semester za usklajevanje ekonomskih politik ter evropski strukturni in investicijski skladi, zlasti evropski socialni sklad (ESS) (več podrobnosti je v oddelku o proračunskih posledicah).

Priporočilo bo podprlo postopek reform, ki se je začel v okviru ciljev strategije Evropa 2020, zlasti tako, da bo prispevalo k ciljem izboljšanja stopnje zaposlenosti ter zmanjševanja revščine in blaženja posledic zgodnjega opuščanja šolanja. Splošni cilji evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik so podprti z integriranimi smernicami, ki vključujejo širše smernice ekonomskih politik in smernice za zaposlovanje (skupaj imenovane „integrirane smernice“). Cilj prvih je med drugim spodbujanje rasti z izvajanjem strukturnih reform in odpravljanjem ključnih ovir za rast in delovna mesta. Druge vključujejo prednostne naloge, kot so olajševanje ustvarjanja delovnih mest, izboljševanje ponudbe delovne sile ter znanj in spretnosti, spodbujanje socialnega vključevanja, boj proti revščini in spodbujanje enakih priložnosti. V priporočilih za posamezne države iz leta 2015⁷ je poudarjeno, da učinkoviti, uspešni in v prihodnost usmerjeni programi poklicnega izobraževanja in usposabljanja, vključno s ciljno usmerjenim izobraževanjem odraslih, igrajo ključno vlogo pri izboljševanju zaposljivosti. Navedeno je tudi, da je treba v nekaterih državah članicah okrepiti službe za zaposlovanje in da bi lahko aktivni ukrepi na trgu dela uspešneje obravnavali tiste osebe, ki so najbolj oddaljene od trga dela.

⁷

Priporočila Sveta v zvezi z nacionalnimi programi reform, UL C 272, 18.8.2015.

Zlasti na področju **izobraževanja in usposabljanja** bo ta predlog nadgrajeval več obstoječih ukrepov, in sicer tako, da bo sledil ključnim sporočilom politike o potrebi po zmanjšanju števila nizko usposobljenih odraslih. Prav tako bo države članice spodbujal, da povečajo sinergije med ukrepi politike, ki se morajo za dosego pričakovanih rezultatov dopolnjevati; to so zlasti aktivne politike trga dela, orientacija in svetovanje, politike izobraževanja in usposabljanja, vključno z vrednotenjem, in socialne politike.

Strateški okvir za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju (ET 2020) državam članicam ponuja platformo za sodelovanje na področju politike, za katero so pristojne. V skupnem poročilu ET 2020, sprejetem novembra 2015, so določene prenovljene prednostne naloge, vključno z evropskim programom za izobraževanje odraslih⁸, poudarjena pa sta zagotavljanje bralne, matematične in digitalne pismenosti ter omogočanje dovolj priložnosti za „drugo možnost“, ki bi pripeljale do priznanja kvalifikacije EOK za tiste, ki niso dosegli ravni 4 (višja sekundarna izobrazba).

EOK vključuje kvalifikacije na podlagi učnih izidov, pridobljenih prek splošnih ali poklicnih formalnih poti izobraževanja in usposabljanja (na primer višja sekundarna izobrazba). Hkrati pristop na podlagi učnih izidov, ki ga spodbuja EOK, omogoča pridobitev kvalifikacij na podlagi neformalnega in priložnostnega učenja, ki je pri izobraževanju odraslih najbolj pogosto. Raven 4 EOK je raven, kamor je večina držav članic umestila svoje kvalifikacije višjega sekundarnega izobraževanja, tj. raven izobrazbe, ki se vse bolj uveljavlja kot prag za izboljšanje dostopa do trga dela ter nadaljevanje izobraževanja in usposabljanja. Stopnja zaposlenosti oseb, ki niso dosegle te ravni, je za 25 odstotnih točk nižja od stopnje zaposlenosti tistih, ki so jo; število delovnih mest, primernih za ljudi brez višje sekundarne izobrazbe, se hitro zmanjšuje, pa tudi za delovna mesta, za katera velja, da ne zahtevajo visoke usposobljenosti, bo v prihodnosti potrebna višja raven znanj in spretnosti.

Priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta o ključnih kompetencah za vseživljenjsko učenje iz leta 2006, v katerem je poudarjena pomembnost bralne, matematične in digitalne pismenosti, države članice izvajajo prek izobraževalnih programov za vse ravni izobraževanja in usposabljanja.

Priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi evropskega ogrodja kvalifikacij (EOK) za vseživljenjsko učenje iz leta 2008 vzpostavlja referenčno ogrodje ravni kvalifikacij, opredeljenih prek učnih izidov. Določa, da je mogoče vsako raven doseči po različnih poteh formalnega, neformalnega in priložnostnega učenja. Poleg drugih orodij je evropski sistem kreditnih točk v poklicnem izobraževanju in usposabljanju (ECVET) sistem, ki temelji na učnih izidih in olajšuje vrednotenje neformalnega in priložnostnega učenja ter modularni napredek do kvalifikacije.

Priporočilo Sveta⁹ (2011) o politikah za zmanjševanje osipa določa okvir za celovite strategije, vključno z preventivnimi, intervencijskimi in kompenzacijskimi ukrepi, pri čemer je namen slednjih ponovna vključitev ljudi, ki so prekinili izobraževanje in usposabljanje, ne da bi dosegli višjo sekundarno izobrazbo. Kompenzacijske poti, kot so izobraževanje druge priložnosti ali neformalno učenje, skupaj z ovrednotenjem predhodnega izobraževanja, in priložnosti za ponovno vključitev v izobraževanje in usposabljanje, mladim pomagajo dokončati izobraževanje. Vse države članice so uvedle ukrepe za zmanjševanje zgodnjega

⁸ Resolucija Sveta o prenovljenem evropskem programu za izobraževanje odraslih, UL C 372/01, 2011.

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1441711487189&uri=CELEX%3A32011H0701%2801%29>.

opuščanja šolanja, ti pa že imajo pozitiven učinek: leta 2015 je bila povprečna stopnja zgodnjega opuščanja šolanja v EU (starostna skupina 18–24 let) za približno odstotno točko višja od referenčnega merila 10 % iz strategije Evropa 2020, vendar z velikimi razlikami med državami članicami. Tudi če se referenčno merilo doseže, se bo preostalih 10 % ljudi iz te skupine soočalo z resnimi težavami pri dostopu do trajnostne zaposlitve. Poleg tega je med nekaterimi podskupinami iz višje starostne skupine stopnja zgodnjega opuščanja šolanja še vedno visoka, zlasti med odraslimi, ki so se zgodaj pridružili delovni sili, državljani držav, ki niso članice EU, ki prebivajo v EU, in ostalimi osebami z migrantskim ozadjem.

Priporočilo Sveta iz leta 2012 o potrjevanju neformalnega in priložnostnega učenja poziva države članice, naj do leta 2018 vzpostavijo nacionalne ureditve za vrednotenje (opredelitev, dokumentiranje, ocena in potrjevanje) neformalnega in priložnostnega učenja, vključno z možnostjo, da se za brezposelne ali tiste, ki so izpostavljeni tveganju brezposelnosti, opravi „presoja znanj in spretnosti“, v okviru katere se opredelijo njihova znanja in spretnosti. Ureditve, vzpostavljene za vrednotenje in ocenjevanje znanj in spretnosti, bodo igrale ključno vlogo pri izvajanju jamstva za znanja in spretnosti.

Zlasti na področju **zaposlovanja** bo ta predlog dopolnjeval in nadgradil več obstoječih ukrepov.

V Priporočilu Sveta o vzpostavitvi jamstva za mladino iz leta 2013¹⁰ je določeno, da morajo vsi mladi pod 25. letom starosti, če so prijavljeni na zavodu za zaposlovanje ali ne, v štirih mesecih po tem, ko prenehajo s formalnim izobraževanjem ali postanejo brezposelni, prejeti kakovostno, konkretno ponudbo. To bi morala biti ponudba za zaposlitev, vajeništvo, pripravništvo ali nadaljnje izobraževanje, prilagojena potrebi in položaju vsakega posameznika. Jamstvo za znanja in spretnosti bo zagotovilo podporo vsem odraslim ne glede na to, ali so zaposleni ali ne. Vendar bo za brezposelne le dopolnjevalo jamstvo za mlade, kar pomeni, da ne bo zajemalo ljudi, ki so upravičeni do podpore v okviru jamstva za mlade, saj ti že lahko prejmejo ponudbo za izobraževanje in usposabljanje.

Priporočilo Sveta o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela iz leta 2016 je okrepilo podporo za več kot 11 milijonov ljudi, brezposelnih več kot eno leto. Priporoča, da se dolgotrajno brezposelnim ljudem ponudi temeljita individualna ocena, svetovanje in dogovor o vključitvi v zaposlovanje, ki mora zajemati individualno ponudbo in določitev enotne kontaktne točke, in sicer najpozneje 18 mesecev po nastopu brezposelnosti. Priporočilo o vzpostavitvi jamstva za znanja in spretnosti lahko zagotovi smernice v zvezi s tem, kako bi bilo mogoče brezposelnim nizkokvalificiranim ljudem zagotoviti priložnosti za izpopolnjevanje v okviru dogovorov o vključitvi na trg dela.

• **Skladnost z drugimi politikami EU**

Ta predlog podpira prednostno nalogo Komisije za spodbujanje rasti in delovnih mest. Cilj pobude je ljudem ponuditi resnično priložnost, da izkoristijo svoj potencial in sodelujejo na trgu dela. S tem, ko bo več ljudi prestopilo prag zaposljivosti, bo Evropa lahko bolje izkoristila svoj človeški kapital. Krepitev tovrstnih socialnih naložb spodbuja konkurenčnost Evrope, navzgor usmerjeno socialno konvergenco in gospodarsko rast.

Komisija je pred kratkim predstavila prvi oris evropskega stebra socialnih pravic, ki ga je septembra 2015 oznanil predsednik Juncker, in začela obširno javno posvetovanje za zbiranje

¹⁰ Priporočilo Sveta z dne 22. aprila 2013 o vzpostavitvi jamstva za mladino (2013/C 120/01).

mnenj in povratnih informacij od vseh zainteresiranih strani. Evropski steber socialnih pravic bo zajemal več ključnih načel, ki so pomembna za dobro delujoče in poštene trge dela ter mreže socialne varnosti v euroobmočju. Prvi oddelek orisa je povezan s potrebo po zagotavljanju, da imajo vsi ljudje vse življenje dostop do kakovostnega izobraževanja in usposabljanja, da bi lahko pridobili zadostna osnovna znanja in spretnosti ter ključne kompetence za aktivno udeležbo v družbi in na trgu dela. Posebej je navedeno, da je treba nizko usposobljene mlade in delovno sposobne odrasle spodbujati k nadgrajevanju znanj in spretnosti.

Na področju integracije migrantov je v skupnih osnovnih načelih politike integracije migrantov v EU, sprejetih leta 2004, navedeno, da so „prizadevanja na področju izobraževanja bistvenega pomena za pripravo priseljencev in zlasti njihovih potomcev na uspešnejšo in dejavnejšo udeležbo v družbi“. Države članice so sprejele številne ukrepe za izboljšanje ravni izobrazbe in zaposljivosti državljanov držav, ki niso članice EU, in drugih oseb z migrantskim ozadjem, v nekaterih primerih s podporo sredstev EU, zlasti ESS. Sklepi Sveta iz leta 2014 o vključevanju državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v EU, so ponovno potrdili skupna osnovna načela. Jamstvo za znanja in spretnosti lahko prispeva k integraciji državljanov tretjih držav in je skladno s pobudami EU, povezanimi z evropsko agendo o migracijah.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

• Pravna podlaga

Predlog temelji na členih 165 in 166 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), prispeva pa tudi k spodbujanju kvalificiranih, usposobljenih in prilagodljivih delavcev ter visoke stopnje zaposlenosti iz členov 145 in 147 PDEU. Člen 165 PDEU določa, da Unija prispeva k razvoju kakovostnega izobraževanja s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami ter po potrebi s podpiranjem in dopolnjevanjem njihovih dejavnosti, pri čemer v celoti upošteva odgovornost držav članic za vsebino poučevanja in organizacijo izobraževalnih sistemov. Člen 166 PDEU določa, da Unija izvaja politiko poklicnega usposabljanja, ki podpira in dopolnjuje dejavnost držav članic, pri čemer v celoti upošteva njihovo odgovornost za vsebino in organizacijo poklicnega usposabljanja.

Ta pobuda priporoča izvajanje skupnih ukrepov na ravni držav članic z evropsko podporo. Predlaga ukrepe, ki jih bo treba izvajati na ravni EU in na ravni držav članic. Na ravni EU se bo zagotavljala koordinacija, zlasti z ustreznimi evropskimi instrumenti, in spodbujanje vzajemnega učenja. Države članice bodo še naprej v celoti odgovorne za oblikovanje, razvoj in izvajanje svojih ureditev (zakonov, predpisov, kolektivnih pogodb) za vzpostavitev jamstva za znanja in spretnosti na nacionalni ravni. Ukrepi na obeh ravneh se dopolnjujejo, prav tako so zaščitene posebne pravice držav članic.

• Subsidiarnost

Razlogi za ukrepe politike na ravni EU

Vprašanja, ki jih obravnava ta pobuda, so pomembna za vso EU; zaradi njihovega obsega je treba izvajati skladne in usklajene ukrepe. Potrebni so ukrepi vseh držav članic, da se politika in naložbe usmerijo v doseganje znatnega zmanjšanja odstotka nizko usposobljenih odraslih v EU. Usklajen pristop na ravni EU bi zagotovil sinergijo in sodelovanje ter močno povečal pozitivne učinke prelivanja.

Pri svojem prizadevanju za razvoj kakovostnega izobraževanja in usposabljanja ter za izvajanje politike poklicnega usposabljanja je EU odgovorna za spodbujanje sodelovanja med državami članicami ter po potrebi podpiranje in dopolnjevanje njihovih ukrepov. Države članice so se v strateškem okviru za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju ET 2020 strinjale, da je delež nizko usposobljenih ljudi prevelik in da je treba to vprašanje obravnavati na ravni EU. Ob upoštevanju pristojnosti držav članic priporočilo daje konkretno obliko tem ciljem in ponuja smernice v zvezi z ukrepi za izboljšanje možnosti izpopolnjevanja za nizkokvalificirane ljudi, pri čemer se opira na najboljše prakse, opredeljene prek vzajemnega učenja in analitičnega dela.

Pri razvoju strategije za zaposlovanje je EU odgovorna za koordiniranje, spodbujanje sodelovanja in podpiranje ukrepov držav članic. Ob upoštevanju pristojnosti držav članic priporočilo daje konkretno vsebino temu cilju, zlasti z nadgrajevanjem izmenjave najboljših praks.

Slaba učinkovitost trga dela na nacionalni ravni zaradi visokih odstotkov nizko usposobljenih odraslih in slabega socialnega vključevanja ljudi v tej kategoriji ima lahko negativne ekonomske posledice in lahko izpodbija ekonomsko in socialno kohezijo po vsej EU. Z zagotavljanjem priložnosti za izpopolnjevanje je povezanih veliko izzivov, zato bo ta nova pobuda podpirala doseganje večje učinkovitosti in višjih standardov pri zagotavljanju takih priložnosti. Temelji na dobrih praksah na nacionalni ravni in jih pretvarja v konkretne ukrepe, ki bodo državam članicam pomagali povečati kakovost in učinek njihovih politik izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja ter socialnih politik, namenjenih nizko usposobljenim ljudem.

- **Sorazmernost**

Priporočilo predstavlja ukrepe, ki bi jih bilo treba sprejeti na nacionalni ravni. Skladno je z načelom sorazmernosti, saj ponuja prožen okvir in smernice za postopek modernizacije in reform v državah članicah. Temelji na primerih dobre prakse iz vse EU in sprejema dejstvo, da bi lahko različne nacionalne, regionalne ali lokalne okoliščine vodile do razlik v izvajanju priporočila. Države članice bodo glede na nacionalne okoliščine in razpoložljive vire imenovalle organe, odgovorne za izvajanje priporočila, lahko pa bodo tudi prednostno razvrstile ciljne skupine.

Priporočilo določa okvir ukrepov za podporo nizko usposobljenim odraslim in za njihovo izpopolnjevanje, njegov obseg pa je omejen na usmerjanje javnih organov in drugih izvajalcev o ključnih korakih za oblikovanje in izvajanje jamstva za znanja in spretnosti. Pri zasnovi in vsebini izvedbenih ukrepov na nacionalni ravni ohranja tudi veliko prožnosti za države članice.

Predlagani ukrep upošteva prakse držav članic in raznolikost sistemov. Upošteva potrebo držav članic po raznolikem pristopu, ki odseva različne ekonomske, finančne in socialne položaje ter raznolike pogoje na trgih dela.

Jamstvo za znanja in spretnosti se bo izvajalo s prostovoljnim sodelovanjem na podlagi zaveze in interesa zadevnega posameznika, da bo sodeloval pri nadaljnjem izpopolnjevanju, in v skladu z ureditvami izvajanja, ki jih vzpostavijo države članice.

- **Izbira instrumenta**

Izbira instrumenta – priporočilo Sveta – je sorazmerna. Temelji na obstoječem evropskem pravu in je v skladu z vrsto instrumentov, ki so na voljo za evropske ukrepe na področjih

izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja. Pretekle izkušnje, zlasti z evropskim ogrodjem kvalifikacij, so pokazale, da priporočilo lahko omogoči strukturne reforme na ravni držav članic.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

• Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi

Usmerjena posvetovanja o možnih pristopih za spoprijemanje z izzivom nizke ravni znanj in spretnosti med delovno sposobnim prebivalstvom so potekala ob različnih priložnostih in s ključnimi zainteresiranimi stranmi, kot je opisano v nadaljevanju.

Socialni partnerji so izrazili široko podporo pobudi za znanja in spretnosti ter pripravljenost za obravnavanje vprašanja nizko usposobljenih odraslih. Sindikati osnovna znanja in spretnosti razumejo kot temeljno pravico, poudarili pa so tudi pomembnost primernih orientacijskih služb za vse ter potrebo po upoštevanju predhodnega izobraževanja vsakega posameznika; navedli so, da se nizko usposobljeni delavci zaradi družinskih ali delovnih obveznosti pogosto ne odločijo za udeležbo v usposabljanju, ki ga potrebujejo. Menijo, da bi morale imeti države članice svobodo pri izvajanju. Delodajalci so navedli, da je zagotavljanje pridobivanja osnovnih znanj in spretnosti odgovornost države članice, in poudarili pomembnost osebne želje posameznika po izpopolnjevanju. Upoštevati bi bilo treba ustreznost znanj in spretnosti za potrebe podjetij. Delodajalci so menili, da je treba izvajanje prilagoditi okoliščinam posameznih podskupin nizko usposobljenih ljudi (npr. zaposleni/brezposelni), in navedli, da mora biti izvajanje izobraževanja primerno potrebam odrasle ciljne skupine.

Z generalnimi direktorji za poklicno izobraževanje in usposabljanje je bilo izvedeno posvetovanje o tem, kako obravnavati težavo nizke usposobljenosti delovno sposobnih ljudi. Veliko vprašanih je podprlo potrebo po ukrepih, namenjenih nizko usposobljenim odraslim. Poudarjena je bila potreba po motiviranju odraslih za udeležbo v učenju, po prilagajanju ponudbe potrebam učencem in po obravnavanju posebnih podskupin nizko usposobljenih odraslih, pa tudi pomembnost ureditev za vrednotenje znanj in spretnosti, pridobljenih s priložnostnim in neformalnim učenjem, ter močnih orientacijskih služb. Velikokrat je bilo tudi poudarjeno, da bi lahko ključno vlogo igrale javne službe za zaposlovanje.

Posvetovanja o pobudi za program znanj in spretnosti so bila opravljena tudi v okviru tristranskega Svetovalnega odbora za poklicno usposabljanje. V zvezi s konkretnim vprašanjem nizko usposobljenih ljudi je vladalo splošno strinjanje, da je pridobitev zanesljivih osnovnih znanj in spretnosti temelj za nadaljnje izobraževanje, za dostop do dela in za celovito udeležbo v družbi, države članice pa bi morale zagotoviti, da vsi odrasli dosežejo minimalne zahteve. Osnovno digitalno pismenost bi bilo zdaj treba vključiti med osnovna znanja in spretnosti, poleg bralne in matematične pismenosti. Za odrasle, ki teh znanj in spretnosti nimajo, bi morali biti na voljo ciljno usmerjeni izobraževalni programi. Ti programi bi morali biti prilagojeni potrebam odraslih delavcev in jim pomagati, da premagajo morebitno pomanjkanje motivacije. Delodajalci so poudarili, da je zagotavljanje osnovnih znanj in spretnosti odgovornost države in da delodajalci ne bi smeli biti edini odgovorni za obravnavanje pomanjkljivosti sistemov formalnega izobraževanja in usposabljanja. Sindikati so poudarili, da lahko igrajo ključno vlogo pri ozaveščanju o prednostih izpopolnjevanja in priložnostih, ki so na voljo, ter pri sklepanju sporazumov z delodajalci, da se zaposlenim omogoči boljši dostop do takšnih priložnosti. Izpostavljenih je bilo nekaj uspešnih primerov sporazumov s socialnimi partnerji, kot je nedavna francoska izkušnja z oblikovanjem

interdisciplinarnega spričevala o osnovnih znanjih in spretnostih ter poklicnih kompetencah, o katerem so se dogovorili socialni partnerji in je na voljo nizkokvalificiranim zaposlenim in brezposelnim.

V odgovorih je bila na splošno poudarjena potreba po primernih orientacijskih in podpornih službah za odrasle učence, po prožnosti izvajanja, da se upoštevajo različne okoliščine različnih skupin odraslih učencev, in po nadgrajevanju znanj in spretnosti, ki jih vsak posameznik že ima.

Razprave z nacionalnimi organi, socialnimi partnerji, predstavniki regionalnih in lokalnih organov ter drugimi zainteresiranimi stranmi so ob različnih priložnostih potekale tudi na srečanjih ustreznih odborov ter svetovalnih in delovnih skupin.

• **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Raziskava PIAAC zagotavlja obširne podatke o ravneh znanj in spretnosti odraslih v 17 državah članicah ter o vplivu znanj in spretnosti na posameznikove možnosti za uspeh v življenju in na konkurenčnost in rast države. Poudarja tudi znaten delež odraslih v EU, ki imajo težave z branjem, pisanjem, računanjem in uporabo novih tehnologij. Dokaze o povezavi med ravnmi znanj in spretnosti, kvalifikacijami in zaposljivostjo zagotavljajo program PIAAC, Program mednarodne primerjave dosežkov učencev (PISA) in anketa o delovni sili.

V okviru študije Evropskega observatorija politike zaposlovanja iz leta 2015 je bila izvedena poglobljena analiza financiranega izvajanja usposabljanja v državah članicah, namenjenega izboljšanju znanj in spretnosti brezposelnih odraslih (starostna skupina 25–64 let) z nizkimi ravnmi kvalifikacij ali nezadostnimi osnovnimi znanji in spretnostmi. Ugotovljeno je bilo, da so ukrepi usposabljanja, ki so bolj ocenjeni, ponavadi dobro prilagojeni potencialu iskalca zaposlitve; izpolnjujejo potrebe (lokalnih) delodajalcev po znanjih in spretnostih; vodijo do formalnih poklicnih kvalifikacij; so manjšega obsega; ter so namenjeni določenim prikrajšanim skupinam in določenim poklicem. Ugotovljeno je bilo tudi, da so individualizirani pristopi ključnega pomena za učinkovito usposabljanje in da sta potrebna orientacija in spremljanje oseb po koncu usposabljanja, zlasti tistih, ki veljajo za oddaljene od trga dela in se soočajo z več ovirami v zvezi z zaposlovanjem, in sicer z namenom, da ostanejo na poti vseživljenjskega učenja.

Evropski popis vrednotenja, ki ga vsaki dve leti izvede Evropski center za razvoj poklicnega usposabljanja Cedefop, skupaj s spremljanjem EOK, ki ga prav tako izvede center Cedefop, zagotavlja pregled napredka držav članic pri izvajanju priporočil Sveta iz leta 2012 o potrjevanju neformalnega in priložnostnega učenja.

Raziskava omrežja Eurydice „Izobraževanje in usposabljanje odraslih v Evropi: izboljševanje dostopa do možnosti učenja“ (2015) proučuje razpoložljivost ponudbe za pridobivanje osnovnih znanj in spretnosti ter programov za pridobitev kvalifikacije nižjega in višjega sekundarnega izobraževanja za odrasle v državah članicah. Nadaljnje študije na področju izobraževanja odraslih, ki se osredotočajo na kakovost, financiranje in učinkovitost ukrepov politike, ter rezultati delovnih skupin na tem področju zagotavljajo veliko informacij o stanju v državah članicah na tem področju in dobrih praksah.

Prihajajoča raziskava Cedefop¹¹ bo zagotovila analizo socialnih in drugih stroškov ter posledic nizke usposobljenosti.

- **Ocena učinka**

Predlagani instrument – priporočilo Sveta – ponuja smernice v zvezi z nadaljnjimi koraki za organizacijo izpopolnjevanja za odrasle, vendar državam članicam pušča veliko svobode pri zasnovi in izvajanju ukrepov. Zaradi tega je učinke predhodno težko jasno določiti. Zato ocena učinka ni bila opravljena. Pripravljeno pa je bilo analitično poročilo, katerega del se nanaša tudi na morebitne učinke in stroške; to poročilo je priloženo delovnemu dokumentu služb Komisije, ki spremlja sporočilo o programu znanj in spretnosti.

Predlogi v priporočilu temeljijo na obsežnem pregledu statističnih podatkov in na razpoložljivih dokazih, izhajajočih iz obstoječih politik in izvajanja v državah članicah. Namesto celovite ocene učinka je bil sprejet bolj sorazmeren pristop, v skladu s katerim je bilo pripravljeno analitično poročilo; to je priloženo delovnemu dokumentu služb Komisije, ki spremlja sporočilo o programu znanj in spretnosti.

Analiza je pokazala, da je, če se ne sprejmejo ukrepi, mogoče pričakovati, da se bodo priložnosti za zaposlitev nizko usposobljenih ljudi poslabšale; da se bo dolgotrajni trend, v skladu s katerim se zahtevajo vedno višje ravni znanj in spretnosti, nadaljeval, to pa bo povečalo tveganje za nizko usposobljene ljudi, da postanejo nezaposljivi. Če se bodo nadaljevale naložbe v trenutne programe izpopolnjevanja, ki ne zagotavljajo nujno potrebne kakovosti in učinka in niso nujno dobro prilagojeni potrebam raznolike ciljne skupine, se položaj verjetno ne bo spremenil. Zato je očitno, da je treba ukrepati. Kar zadeva obseg ukrepa, je bilo z analizo ugotovljeno, da je možnost priporočila Sveta o vzpostavitvi jamstva za znanja in spretnosti za nizkokvalificirane odrasle najbolj skladna s cilji politike EU. Ima to prednost, da evropsko zavezo združuje z ukrepi na nacionalni ravni na podlagi močne politične zaveze za obravnavanje vprašanja nizke usposobljenosti delovno sposobnega prebivalstva, pri čemer določa celovit in sistematičen okvir za poti izpopolnjevanja, istočasno pa pušča državam članicam veliko svobode pri opredeljevanju ureditev za izvajanje.

Na podlagi makroekonomskih modelov rasti je Cedefop ocenil morebitni učinek višje ravni znanj in spretnosti na rast BDP na prebivalca, pri čemer je uporabil tržne podatke (BDP/BDP na prebivalca) in druge relevantne makroekonomske spremenljivke iz podatkovne zbirke AMECO Evropske komisije in podatkovne zbirke Total Economy organizacije Conference Board. Po tej oceni bi povečanje znanj in spretnosti na srednji ravni (ISCED 3–4) med odraslim prebivalstvom za eno odstotno točko lahko privedlo do povišanja BDP na prebivalca za 0,99 odstotne točke. S pomočjo teh empiričnih dokazov je Cedefop izvedel simulacijo dolgoročne rasti na podlagi višjih ravni znanj in spretnosti. Simulacija kaže, da bi v primerjavi z osnovnim scenarijem Cedefop, ki predvideva upad deleža nizkokvalificiranih odraslih, dodatno zmanjšanje deleža nizkokvalificiranih odraslih (za 4 odstotne točke) povzročilo povečanje letnega BDP EU za približno 350 milijard EUR.

- **Temeljne pravice**

Eden od ciljev Združenih narodov za trajnostni razvoj iz leta 2015 je zagotoviti, da vsi mladi in velik delež odraslih, moških in žensk, do leta 2030 dosežejo bralno in matematično pismenost.

¹¹ Cedefop (2016, v načrtu). Ekonomske in socialne posledice nizko usposobljenih odraslih v EU, raziskava Cedefop.

Člen 14 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah določa, da ima vsakdo pravico do izobraževanja ter dostopa do poklicnega in nadaljnega usposabljanja. Kljub tej splošni pravici pomemben delež prebivalstva EU ne ostane v sistemu formalnega izobraževanja in usposabljanja dovolj dolgo, da bi dosegel minimalno raven znanj in spretnosti, dostop do učnih priložnosti po šolanju pa ni enakopravno omogočen vsem državljanom EU. Cilj tega predloga je spodbujanje večje enakopravnosti, in sicer tako, da se nizkokvalificiranim odraslim zagotovi priložnost za doseg minimalne ravni osnovnih znanj in spretnosti ter napredovanje do formalnih kvalifikacij.

V Evropski uniji je pravica do varstva osebnih podatkov zagotovljena s členom 8 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Kadar koli ukrepi iz tega priporočila vključujejo obdelavo osebnih podatkov, se ta izvaja v skladu z zakonodajo Unije o varstvu osebnih podatkov, zlasti Direktivo 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov¹² in povezanimi nacionalnimi izvedbenimi ukrepi ter Uredbo (ES) št. 45/2001 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov¹³.

Direktivo 95/46/ES bo nadomestila Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (Splošna uredba o varstvu podatkov)¹⁴, ki se bo začela uporabljati 25. maja 2018.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Za uspešno izvajanje predlaganega priporočila bo potrebno primerno in zadostno financiranje. Priporočilo je skladno z zavezami držav članic v okviru Pakta za stabilnost in rast, vendar bo vplivalo na sredstva na nacionalni ravni. Spodbuja se izkoriščanje finančne podpore EU, tudi prek morebitnega prerazporejanja programov ESS.

Priporočilo državam članicam pušča veliko svobode pri ureditvah izvajanja in prednostnih ciljnih skupinah, kar pomeni, da ocene stroškov izvajanja jamstva ni mogoče opraviti za celotno EU. Vendar je bilo oblikovanih več scenarijev z različnimi spremenljivkami (število ljudi, ki izkoristijo jamstvo za znanja in spretnosti, in stroški ukrepa na posameznika). Ti scenariji okvirno prikazujejo razpon stroškov, ki jih je mogoče pričakovati. Več informacij je predstavljenih v oddelku 3.4 tehnične priloge 1 k delovnemu dokumentu služb Komisije, ki spremlja sporočilo o novem programu znanj in spretnosti za Evropo.

Naložbe v izobraževanje, usposabljanje in vseživljenjsko učenje so eden od 11 ciljev evropske kohezijske politike, trenutne uredbe o evropskem socialnem skladu (ESS) pa se nanašajo posebej na izboljšanje dostopa do vseživljenjskega učenja in nadgradnjo znanj, spretnosti in kompetenc delovne sile. Uporabijo se lahko tudi obstoječi viri skladov za spodbujanje socialnega vključevanja (npr. ESS, EaSI, FEAD, Evropskega sklada za prilagoditev globalizaciji) ali za razvijanje sektorskih spretnosti (npr. EKSRP), in sicer zlasti za prikrajšane skupine, kot so nizko usposobljeni brezposelni odrasli, ekonomsko neaktivne osebe in migranti. Ocenjuje se, da bodo v tem programskem obdobju (2014–2020) programi ESS skoraj 3 milijonom ljudi omogočili, da pridobijo kvalifikacijo. Več kot

¹² UL L 281, 23.11.1995, str. 31.

¹³ UL L 8, 12.1.2001, str. 1.

¹⁴ UL L 119, 4.5.2016, str. 1-88.

27 milijard EUR bo v izobraževanje, usposabljanje, znanja in spretnosti ter vseživljenjsko učenje vloženih prek ESS, več kot 6 milijard EUR pa prek Evropskega sklada za regionalni razvoj.

Priporočilo določa prožen okvir ukrepov, v skladu s katerim lahko države članice prilagodijo obstoječe dodelitve sredstev za podporo nizko usposobljenim ljudem glede na svoje proračunsko stanje. Poleg tega bo izvajanje v glavnem temeljilo na že obstoječi politiki in izvajanju, saj bodo države članice že imele vzpostavljene sisteme ali dele sistemov za doseganje nizkokvalificiranih ljudi in njihovo izpopolnjevanje. Države članice so se zavezale, da bodo v skladu s priporočilom o potrjevanju neformalnega in priložnostnega učenja vzpostavile ureditve za vrednotenje, vključno s presojami znanj in spretnosti za ranljive skupine. Nedavno so v skupnem poročilu ET 2020 potrdile svojo politično zavezo za zmanjšanje števila nizkokvalificiranih in nizko usposobljenih ljudi Programi za usposabljanje za osnovna znanja in spretnosti in digitalno pismenost ter priložnosti za doseganje višje sekundarne izobrazbe pozneje v življenju so vzpostavljeni po vsej EU.

Izvajanje na nacionalni ravni bo vključevalo začetni upravni strošek, da se vzpostavi skladne poti izpopolnjevanja, ukrepi za prilagoditev administrativnih zmogljivosti in izvajalcev usposabljanja, usklajeno izvajanje, presoje znanj in spretnosti ter zagotavljanje prilagojenih ponudb izobraževanja in usposabljanja. Vendar bi se srednjeročno splošni proračunski vpliv lahko omejil, ko bo ta naložba omogočila več zaposlitev, višje plače, produktivnejšo delovno silo in boljše napovedi glede znanj in spretnosti za naslednje generacije (zlasti če jo bodo spremljale druge ustrezne reforme na področju znanj in spretnosti), pa tudi bolj pravično in povezano družbo.

Prihajajoča študija Cedefop navaja naslednje prednosti **višjih ravni znanj in spretnosti**:

- (a) višji davki na delo;
- (b) višji posredni davki zaradi višjega razpoložljivega dohodka ljudi z višjo ravno znanj in spretnosti;
- (c) nižja nadomestila za brezposelnost (zaradi boljšega zaposlovanja, ki ga omogočijo višje ravni znanj in spretnosti), kar bo dolgoročno koristno za javne proračune;
- (d) manj porabe za zdravstveno varstvo;
- (e) manj porabe zaradi zmanjšanja kriminalne dejavnosti.

Predlagano priporočilo Sveta ne zahteva dodatnih proračunskih sredstev EU in dodatnega osebja Komisije.

5. DRUGI ELEMENTI

• Načrti za izvajanje ter ureditve spremljanja, ocenjevanja in poročanja

Priporočilo poziva države članice, naj v enem letu od sprejetja oblikujejo akcijski načrt za njegovo izvajanje. Ta načrt bi moral vključevati mehanizme za koordiniranje ter opredelitev prednostnih ciljnih skupin na nacionalni ravni in finančnih sredstev, ki so na voljo.

Da se zagotovi učinkovitost izvajanja, priporočilo predlaga tudi, da se na nacionalni ravni sprejmejo primerni ukrepi za spremljanje in ocenjevanje sprejetih ukrepov in njihovega vpliva na napredek pri izboljšanju osnovnih znanj in spretnosti ter digitalne pismenosti in pri zmanjševanju števila nizkokvalificiranih ljudi. Te rezultate bi bilo treba pregledati, predstavljati pa bi morali podlago za morebitno prilagajanje izvedbenih ukrepov.

Napredek pri doseganju ciljev pobude bi se na ravni EU meril prek obstoječih mehanizmov poročanja v okviru evropskega semestra in postopka ET 2020, ne glede na ureditve, ki bodo vzpostavljene po letu 2020.

- **Podrobna obrazložitev posameznih določb**

Odstavka 1 in 2

To priporočilo predlaga, da države članice vzpostavijo jamstvo za znanja in spretnosti, ki bo tistim, ki so opustili formalno izobraževanje ali usposabljanje, ne da bi dosegli višjo sekundarno izobrazbo ali enakovredno izobrazbo (EOK 4), in ki niso upravičeni do podpore v okviru jamstva za mlade, omogočilo dostop do poti izpopolnjevanja, na katerih bodo lahko:

- pridobili minimalno raven bralne, matematične in digitalne pismenosti in/ali
- napredovali do kvalifikacije na ravni 4 EOK ali enakovredne kvalifikacije ter pridobili širši nabor znanj in spretnosti v skladu s priporočilom o ključnih kompetencah za vseživljenjsko učenje.

Raven 4 EOK je raven, kamor je večina držav članic umestila svoje kvalifikacije višjega sekundarnega izobraževanja in enakovredne kvalifikacije; ta raven izobrazbe se vse bolj uveljavlja kot minimalna stopnja izobrazbe za dostop do zaposlitev, ki zahtevajo več kot nizko usposobljenost, ter za napredovanje do nadaljnjega izobraževanja in usposabljanja (glej oddelek o „novih izzivih“).

Raven 4 EOK je raven izobrazbe, ki se v večini držav članic, ki so svoje izobrazbene kvalifikacije povezale z EOK, doseže po koncu višjega sekundarnega izobraževanja in ki učencem omogoča dostop do nadaljevanja izobraževanja na terciarni ravni. EOK omogoča umeščanje kvalifikacij, pridobljenih tako prek formalnega, kot tudi neformalnega ali priložnostnega učenja; ker je bolj verjetno, da bodo odrasli udeleženi v neformalnem izobraževanju, se predlaga, da se v besedilu priporočila uporabijo referenčne ravni EOK.

Nizkokvalificirani odrasli so v uvodnih izjavah opredeljeni kot posamezniki, ki so opustili formalno izobraževanje in usposabljanje, ne da bi dosegli višjo sekundarno izobrazbo, in ki niso upravičeni do podpore v okviru jamstva za mlade.

Predlagano jamstvo za znanja in spretnosti zajema tri korake, njegovo izvajanje pa bi moralo biti podprto z nizom ključnih načel na podlagi dobre prakse. Ti trije koraki so:

- ocenjevanje znanj in spretnosti, da se ugotovijo obstoječa znanja in spretnosti in potrebe po izpopolnjevanju;
- prilagojena ponudba izobraževanja in usposabljanja; ter
- vrednotenje in priznavanje znanj in spretnosti, pridobljenih prek jamstva za znanja in spretnosti, v skladu z nacionalnim ogrođjem in sistemi kvalifikacij.

Odstavka 3 in 4 – Ocenjevanje znanj in spretnosti

Ljudje z nizkimi ravnmi bralne, matematične in digitalne pismenosti pogosto že imajo znanja in spretnosti, vključno s poklicnimi znanji in spretnostmi, vendar imajo morda nekatere vrzeli v osnovnih znanjih in spretnostih ali širšem naboru spretnosti; praksa, da se vsem ponudi standardne tečaje izobraževanja ali usposabljanja, ki ne upoštevajo njihovih obstoječih znanj in spretnosti, bi bila neučinkovita in bi imela nasproten učinek. Za učinkovitost je zato treba izobraževanje in usposabljanje prilagoditi potrebam vsakega posameznika. Namen

ocenjevanja znanj in spretnosti je opredeliti znanja in spretnosti, ki jih je oseba že pridobila, in morebitne vrzeli, ki jih je treba odpraviti, da se doseže zahtevana raven.

To se lahko izvede v obliki „presoje znanj in spretnosti“, kot je predlagano v priporočilu Sveta o potrjevanju neformalnega in priložnostnega učenja iz leta 2012; na podlagi presoje se ponavadi pripravi izkaz o znanjih in spretnostih posameznika, ki je lahko podlaga za načrt za naslednje korake pri ponujenem usposabljanju in podpori. Takšne presoje znanj in spretnosti so v različnih evropskih državah že na voljo in so lahko vir navdiha za države, ki jih želijo razviti. Orodje za ocenjevanje, ki ga je razvila organizacija OECD s podporo Komisije, tj. „spletno ocenjevanje izobraževanja ter znanj in spretnosti“, zagotavlja rezultate na ravni posameznika, povezane z merili za bralno in matematično pismenost ter reševanje problemov v tehnološko razvitih okoljih iz raziskave PIAAC; nekaj evropskih držav je že razvilo različice v svojih jezikih.

Predlaga se, da države članice nizkokvalificiranim odraslim ponudijo priložnost, da se zanje izvede takšna ocena, npr. v obliki presoje znanj in spretnosti, da se ugotovijo obstoječa znanja in spretnosti in potrebe po izpopolnjevanju.

Odstavki 5–8 – Prilagojena in prožna ponudba učnih možnosti

Rezultati ocenjevanja znanj in spretnosti bi tvorili podlago za prilagojeno ponudbo izobraževanja in usposabljanja za zadevnega posameznika. Glavna značilnost ponudbe učnih možnosti za vsakega upravičenca je, da bi bila zasnovana tako, da bi odpravila posebne vrzeli v znanju in spretnostih, ugotovljene z ocenjevanjem znanj in spretnosti. Ponudba bi tako lahko zajemala usposabljanje v zvezi z bralno, matematično ali digitalno pismenostjo, kombinacijo vseh ali pa usposabljanje, ki bi privedlo do kvalifikacije.

Ponudba je lahko dvostopenjska, a bi morala že od začetka ponujati možnost napredovanja do kvalifikacije na ravni 4 EOK. Ob upoštevanju ugotovljenih potreb po izpopolnjevanju bi se morali programi najprej osredotočiti na nadgradnjo bralne, matematične in digitalne pismenosti učencev, jim zagotoviti trden temelj za napredovanje do nadaljnjega učenja in nazadnje do pridobitve kvalifikacije. Programi bi se lahko tudi nemudoma osredotočili na napredovanje do kvalifikacije na ravni 4 EOK ali enakovredne kvalifikacije, če rezultati ocenjevanja znanj in spretnosti pokažejo, da je to pri zadevnem posamezniku mogoče.

Za odpravljanje ovir v zvezi z udeležbo pri izpopolnjevanju bi morala biti ponudba izobraževanja in usposabljanja prožna in prilagojena učnim navadam odraslih. Priporočilo zato poudarja potrebo po ustreznem učnem okolju, ustrezno usposobljenih učiteljih in izobraževalcih, starosti primernih metodah poučevanja in uporabi digitalnega učenja. Odrasli, ki so v preteklosti imeli slabe izkušnje, so motivirani, ko vidijo svoj napredek. To je mogoče doseči tako, da se izvajanje izobraževanja in usposabljanja strukturira v obvladljive enote učnih izidov, ki jih je mogoče dokumentirati, oceniti in posamezno ovrednotiti.

Če je ponujeno usposabljanje za pridobitev kvalifikacije, je pomembno, da ta ustreza potrebam lokalnega trga dela, tako da se ponudba izpopolnjevanja ujema s potrebnimi znanji in spretnostmi na lokalni in regionalni ravni.

Odstavek 9 – Vrednotenje in priznavanje

V priporočilu je predlagano, da države članice nadgradijo obstoječe ureditve vrednotenja, da se ocenijo in potrdijo znanja in spretnosti, pridobljeni prek jamstva za znanja in spretnosti, ter da se zagotovi njihovo priznavanje za pridobitev kvalifikacije v skladu z nacionalnim ogrođjem in sistemi kvalifikacij.

Vrednotenje bo omogočilo beleženje napredka učencev na različnih stopnjah, da bodo lahko zbirali kreditne točke za kvalifikacijo ali delno kvalifikacijo v nacionalnem ogrodju kvalifikacij na ravni, ki je enakovredna ravni 4 EOK. To je lažje, če nacionalna ogrinja kvalifikacij vključujejo majhne, pregledne korake do končne dodelitve kvalifikacije za nizkokvalificirane odrasle in če omogočajo, da se učni izidi dosežejo na različne načine.

Izvajanje jamstva za znanja in spretnosti bi moralo biti podprto z nizom ključnih načel, kot je opisano v nadaljevanju.

Odstavek 11 Koordinacija in partnerstva

Izobraževanje odraslih je pogosto razdrobljeno; politiko lahko oblikujejo različni vladni organi, ki so odgovorni za različne podskupine; izobraževanje in usposabljanje odraslih lahko izvajajo številni izvajalci; obseg izvajanja se lahko razlikuje od enega kraja do drugega. Podpora, ki je nizkokvalificiranim odraslim na voljo prek aktivnih politik trga dela, se ne osredotoča vedno na dolgoročneje potrebe izpopolnjevanja in je v večini primerov usmerjena samo na brezposelne.

Učinkovito koordiniranje politike in izvajanja je eden ključnih dejavnikov, ki dokazano pomagajo zagotavljati, da ukrepi javne politike v zvezi z izobraževanjem odraslih dosežejo svoje cilje¹⁵. Medtem ko je koordiniranje politike ključnega pomena, je izvajanje lahko uspešno samo prek dejavnega vključevanja širokega spektra deležnikov, za učinkovitost izvajanja pa so ključna partnerstva.

Ta predlog zato priporoča, da države članice določijo en organ ali omejeno število organov, ki bodo odgovorni za izvajanje jamstva za znanja in spretnosti ter bodo koordinirali delo ustreznih javnih organov in podpirali partnerstva z različnimi akterji. To zahteva večji poudarek na učinkovitem koordiniranju številnih javnih organov, vključno s službami za zaposlovanje, izvajalci ter organi za poklicno orientacijo in vrednotenje.

Spodbujati bi bilo treba partnerstva, ki vključujejo širok spekter akterjev, socialnih partnerjev, izvajalcev izobraževanja in usposabljanja, delodajalcev, posredniških in sektorskih organizacij, lokalnih in regionalnih gospodarskih subjektov, služb za zaposlovanje, socialnih in občinskih služb, knjižnic, organizacij civilne družbe itd. Lokalni organi lahko igrajo pomembno vlogo tudi pri ugotavljanju potreb na lokalni ravni in lažjem doseganju ciljne skupine. Vse te strani lahko igrajo ključno vlogo pri izvajanju posameznih korakov jamstva ter pri obveščanju in storitvah orientacije v celotnem procesu.

Odstavki 12-16 – Obveščanje, orientacija in podporni ukrepi

Raziskave kažejo, da veliko odraslih ne pozna koristi zvišanja ravni svojih znanj in spretnosti ali priložnosti za izpopolnjevanje, ki ne zahtevajo vrnitve v formalno šolsko okolje. Potrebne so natančne ciljno usmerjene strategije obveščanja, da se ljudi spodbudi, da stopijo v stik z ustreznimi službami. Za oblikovanje takšnih ukrepov obveščanja je potreben ustrezen pregled nad številnimi različnimi podskupinami nizko usposobljenega prebivalstva, od katerih lahko vsaka potrebuje nekoliko drugačen pristop. Z registriranimi nezaposlenimi je morda lažje stopiti v stik prek organov, ki jim pomagajo pri njihovi ponovni vključitvi na trg dela. Po drugi strani pa je z zaposlenimi mogoče stopiti v stik prek dejavnega vključevanja delodajalca

¹⁵ An in-depth analysis of adult learning policies and their effectiveness in Europe (Poglobljena analiza politik izobraževanja odraslih in njihove učinkovitosti v Evropi), Evropska komisija, Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje, 2015.

ali sindikatov. Morda so potrebni posebni ukrepi, da se stopi v stik z migranti, če ti ne poznajo jezika države gostiteljice itd. Dejavnosti obveščanja bi morale izboljšati ozaveščenost odraslih o prednostih izpopolnjevanja, jih informirati o orientaciji, podpornih ukrepih in učnih priložnostih, ki so na voljo, ter jih motivirati, da jih izkoristijo.

Dejavnosti obveščanja so samo en korak pri približevanju priložnosti izpopolnjevanja nizko usposobljenim ljudem. Orientacija je še en predpogoj za zagotavljanje svetovanja in informacij o tem, kaj vključuje jamstvo za znanja in spretnosti, s kom stopiti v stik za začetek in kako ostati na načrtovani poti skozi celoten postopek. Takšna orientacija in podpora bi morala biti učencem na voljo na vseh stopnjah njihove poti izpopolnjevanja.

Priporočilo poziva k podpiranju začetnega in stalnega poklicnega razvoja osebja na področju izobraževanja odraslih in poudarja njihovo ključno vlogo pri izvajanju izobraževanja in usposabljanja za nizko usposobljene odrasle ter pri orientaciji in podpori.

Poleg dejavnosti obveščanja in orientacije lahko države članice razmislijo tudi o zagotovitvi posebne podpore za odpravljanje ovir za sodelovanje. Priporočilo navaja primere takšnih neposrednih ali posrednih podpornih ukrepov, vključno s pravico do študijskega dopusta ali finančnih spodbud za učence ali podpore za delodajalce, s katero se jih spodbudi, da podprejo izpopolnjevanje svojih delavcev. Tudi finančne spodbude in odvratilni finančni dejavniki igrajo vlogo pri odločanju o naložbah v znanja in spretnosti, tako za učenca kot za delodajalca, in jih je morda treba proučiti.

Odstavki 17–26

Uspeh priporočila bo odvisen tudi od zavzetosti, s katero se bodo spremljali in redno ocenjevali ukrepi, sprejeti med njegovim oblikovanjem in izvajanjem, da se ustvari pozitivni cikel preverjanj politike in izboljšanj, ki se samodejno odražajo pri izvajanju. Zbirka dokazov učinkovitih ukrepov, ki si jo bodo vse države članice in Komisija lahko delile za nenehno informiranje in izboljševanje prakse, bo trajen rezultat te pobude. Obstoječa elektronska platforma za izobraževanje odraslih v Evropi (EPALE) omogoča enostaven dostop do zbranih informacij vsem, ki so vključeni v izpopolnjevanje nizko usposobljenih ljudi v skladu s tem priporočilom. Ustvarjena je bila za olajševanje izmenjave najboljših praks in sodelovanje med strokovnjaki, odgovornimi za izobraževanje odraslih, služila pa bo kot zbirka učnih gradiv, orodij za ocenjevanje in drugih gradiv za tiste, ki izvajajo to priporočilo.

Države so pozvane, naj v enem letu od sprejetja tega priporočila vzpostavijo akcijski načrt za njegovo izvajanje. V načrtu bi bilo treba opredeliti prednostne ciljne skupine na nacionalni ravni, in sicer na podlagi rezultatov evidentiranja nizko usposobljenih odraslih in ob upoštevanju nacionalnih okoliščin in razpoložljivih virov, pri tem pa po potrebi za izhodišče vzeti prvo raziskavo PIAAC.

Na podlagi rezultatov spremljanja in ocenjevanja na nacionalni ravni (ki bodo predstavljeni v okviru postopkov evropskega semestra in ET 2020) ter nacionalnih akcijskih načrtov bo Komisija sprejete izvedbene ukrepe proučila do konca leta 2018. Komisija bo v petih letih od sprejetja priporočila Svetu predstavila izčrpno poročilo, v katerem bodo ocenjeni učinki in rezultati jamstva za znanja in spretnosti po vsej EU.

Ta postopek bodo podpirali podatki, ki jih je zbral Eurostat v okviru letne ankete o delovni sili, ter podatki iz raziskave o izobraževanju odraslih, raziskave o stalnem poklicnem usposabljanju in raziskave PIAAC OECD. Komisija bo v sodelovanju z državami članicami

podpirala usmerjanje finančnih sredstev EU za sodelovanje v PIAAC in podredno analizo podatkov PIAAC.

Predlog

PRIPOROČILO SVETA**o vzpostavitvi jamstva za znanja in spretnosti**

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti členov 165 in 166 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) V današnji družbi mora vsakdo imeti zadostno raven bralne, matematične in digitalne pismenosti, da lahko v celoti uresniči svoj potencial, je dejavno udeležen v družbi in izpolnjuje svoje družbene in državljske odgovornosti. Ta znanja in spretnosti so tudi ključnega pomena za dostop do trga dela in napredovanje na njem ter za udeležbo v nadaljnjem izobraževanju in usposabljanju. Kvalifikacije splošnega ali poklicnega sekundarnega izobraževanja in usposabljanja na ravni 4 evropskega ogrodja kvalifikacij (EOK 4) se vse bolj uveljavljajo kot tista stopnja kvalifikacij, ki omogoča dostop do trga dela in možnosti za nadaljnje izobraževanje in usposabljanje.
- (2) Prosta delovna mesta (kar vključuje nova delovna mesta in nadomestne zaposlitve) vse pogosteje zahtevajo višje ravni in širši spekter znanj in spretnosti. V prihodnosti bo manj delovnih mest, za katera bo zadoščala osnovna usposobljenost. Zahtevnejša postajajo celo „osnovna“ delovna mesta, ki včasih niso zahtevala kvalifikacij ali pa je bila zanje potrebna le nizka raven kvalifikacij. Še več, na veliki večini delovnih mest bo treba imeti neko raven digitalne pismenosti, vedno več osnovnih delovnih mest pa zahteva nekatera temeljna ali generična znanja in spretnosti (komunikacija, reševanje problemov, timsko delo, čustvene veščine).
- (3) Leta 2015 je bilo v Evropski uniji 64 milijonov ljudi (ali več kot četrtnina prebivalcev v starosti 25–64 let), ki so opustili formalno izobraževanje in usposabljanje s kvalifikacijo največ nižje sekundarne izobrazbe¹⁶. Merila za določitev ravni osnovnih znanj in spretnosti teh ljudi sicer ni, vendar je raziskava organizacije OECD o znanjih in spretnostih odraslih, v kateri so bile proučene ravni bralne, matematične in digitalne pismenosti v tehnološko razvitih okoljih, pokazala, da je bil v 17 državah članicah delež odraslih v starosti 16–65 let z najnižjo ravnijo usposobljenosti podobno visok.
- (4) Poleg tega podatki iz raziskave PISA kažejo na velik delež 15-letnikov, ki ima slabe rezultate pri branju (17,8 %), matematiki (22,1 %) in naravoslovju (16,6 %); to so rezultati, ki ne dosegajo referenčnega merila 15 % iz ET 2020.
- (5) Ti obširni empirični dokazi kažejo, da med 20 % in 25 % odraslih Evropejcev nima znanj in spretnosti, potrebnih za nadaljnje izobraževanje, in je zanje manj verjetno, da se bodo vključili v izobraževanje ali se polno udeleževali v digitalnem gospodarstvu in družbi. Ti ljudje se soočajo z večjim tveganjem brezposelnosti, revščine in socialne

¹⁶

Eurostat, anketa o delovni sili, 2015.

izključenosti, večjimi tveganji v zvezi z zdravjem, krajšo pričakovano življenjsko dobo in večjim tveganjem za slabše dosežke svojih otrok.

- (6) Med nizkokvalificiranimi ljudmi s temeljnimi pomanjkljivostmi v osnovnih znanjih in spretnostih je velik delež brezposelnih, zlasti dolgotrajno brezposelnih. Zaradi teh pomanjkljivosti se težje vrnejo na trg dela. Enako velja za druge ranljive skupine, na primer starejše delavce, ekonomsko neaktivne ljudi in državljane tretjih držav.
- (7) Politike držav članic za zmanjšanje zgodnjega opuščanja šolanja, ki temeljijo na preventivnih, intervencijskih in kompenzacijskih ukrepih, imajo pozitiven učinek; leta 2015 je bila povprečna stopnja zgodnjega opuščanja šolanja v EU (v starostni skupini 18–24 let) za samo približno eno odstotno točko višja od krovnega cilja 10 % strategije Evropa 2020, vendar z velikimi razlikami med državami članicami. Tudi če se krovni cilj doseže, se bo preostalih 10 % ljudi ob vstopu v odraslost soočalo z resnimi težavami pri dostopu do trajnostne zaposlitve. Poleg tega je med starejšimi skupinami (nad 25 let) še vedno velik delež ljudi, ki so zgodaj opustili šolanje, zlasti državljanov tretjih držav in drugih oseb z migrantskim ozadjem.
- (8) Udeležba nizkokvalificiranih odraslih v vseživljenjskem učenju je še vedno štirikrat nižja kot pri ljudeh s terciarnimi kvalifikacijami. Dostop do priložnosti vseživljenjskega učenja je neenak za različne socialnoekonomske skupine; nekatere skupine delovno sposobnega prebivalstva imajo slabši dostop, zlasti državljani tretjih držav. Ovire za udeležbo v izpopolnjevanju so povezane s strukturnimi in situacijskimi dejavniki. Med njimi so premalo raznolika ponudba, neprimerno izvajanje zaradi formalnih in dolgotrajnih programov, pomanjkanje vrednotenja predhodnega izobraževanja, neprimerni pedagoški pristopi, nezadosten razvoj učenja skozi delo ter premalo ozaveščenosti o prednostih izpopolnjevanja in podpori, ki je na voljo.
- (9) Za spodbujanje enakopravnejšega in pravičnejšega dostopa do priložnosti za izpopolnjevanje in za obravnavanje teh vprašanj ob upoštevanju raznolikosti ciljne skupine bi morale jamstvo za znanja in spretnosti zagotavljati dostop do prožnih poti izpopolnjevanja in nizkokvalificiranim odraslim omogočati, da izboljšajo svojo bralno, matematično in digitalno pismenost ter nadaljujejo izobraževanje s hitrostjo, ki jim ustreza, da pridobijo širši nabor znanj in spretnosti ter dosežejo kvalifikacijo na ravni 4 EOK ali enakovredno kvalifikacijo.
- (10) Jamstvo za znanja in spretnosti bi bilo usmerjeno na nizkokvalificirane odrasle, tj. posameznike, ki so opustili formalno izobraževanje in usposabljanje, ne da bi dosegli višjo sekundarno izobrazbo, in ki niso upravičeni do podpore v okviru jamstva za mlade¹⁷.
- (11) Ob upoštevanju nacionalnih okoliščin in razpoložljivih virov bi se morale države članice pri izvajanju jamstva za znanja in spretnosti osredotočiti na prednostne ciljne skupine (npr. brezposelne, prikrajšane skupine, določene starostne skupine itd.).
- (12) Jamstvo za znanja in spretnosti bi bilo treba uresničevati v skladu z ureditvami izvajanja, ki jih vzpostavijo države članice, in bi moralo temeljiti na zavezi in interesu posameznika, da bo sodeloval pri izpopolnjevanju.
- (13) Izvajanje teh ukrepov bi moralo potekati ob doslednem upoštevanju pravil Pakta za stabilnost in rast.

¹⁷

Priporočilo Sveta z dne 22. aprila 2013 o vzpostavitvi jamstva za mlade (2013/C 120/01).

- (14) Kadar koli ukrepi iz tega priporočila vključujejo obdelavo osebnih podatkov, bi se ta morala izvajati v skladu z zakonodajo Unije o varstvu osebnih podatkov¹⁸ in povezanimi nacionalnimi izvedbenimi ukrepi.
- (15) Listina Evropske unije o temeljnih pravicah določa, da ima vsakdo pravico do izražanja ter dostopa do poklicnega in nadaljnega usposabljanja.
- (16) Cilji Združenih narodov za trajnostni razvoj iz leta 2015 pozivajo k zagotovitvi, da bodo vsi mladi in velik delež odraslih, moških in žensk do leta 2030 dosegli bralno in matematično pismenost.
- (17) Priporočilo 2006/962/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o ključnih kompetencah za vseživljenjsko učenje¹⁹ določa referenčni okvir, ki podpira države članice pri zagotavljanju, da mladi do konca formalnega izobraževanja in usposabljanja pridobijo ključne kompetence, da bodo sposobni za odraslo življenje ter nadaljnje učenje in delovno življenje; države članice tudi podpira pri zagotavljanju, da so odrasli vse življenje sposobni razvijati in posodabljati svoje ključne kompetence.
- (18) Evropski okvir digitalnih kompetenc za državljane Evropejcem zagotavlja skupno referenco glede tega, kaj pomeni biti digitalno podkovan v današnji družbi, ter opredeljuje kompetence in njihove ravni na petih ključnih področjih. Uporabi se lahko kot podlaga za razvoj ocenjevalnih orodij za opredeljevanje vrzeli v znanjih in spretnostih ter za oblikovanje prilagojenega usposabljanja za odpravo teh vrzeli.
- (19) S Priporočilom Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2008 o uvedbi evropskega ogrodja kvalifikacij za vseživljenjsko učenje²⁰ je bilo vzpostavljeno skupno referenčno ogrodje osmih ravni, izraženo v učnih izidih. Vsako raven je mogoče doseči po različnih poteh formalnega, neformalnega in priložnostnega učenja.
- (20) V Resoluciji Sveta o prenovljenem evropskem programu za izobraževanje odraslih iz leta 2011²¹ so določene prednostne naloge za razvoj sektorja izobraževanja odraslih. Kot prednostna naloga za takojšnjo obravnavo je izpostavljeno zagotavljanje drugih priložnosti in zlasti pridobivanje osnovnih znanj in spretnosti, kot so bralna, matematična in digitalna pismenost. V skupnem poročilu Sveta in Komisije o izvajanju strateškega okvira za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju (ET 2020)²² sta kot prednostni nalogi za ukrepanje določena boljše zagotavljanje bralne, matematične in digitalne pismenosti ter omogočanje drugih priložnosti za izobraževanje, ki bi pripeljale do priznanja kvalifikacije po EOK za tiste, ki še niso dosegli kvalifikacij na ravni 4 EOK. Skupno poročilo vključuje tudi srednjeročne cilje

¹⁸ Zlasti Direktiva 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL L 281, 23.11.1995, str. 31) in Uredba (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov (UL L 8, 12.1.2001, str. 1), ki jo bo nadomestila Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL L 119, 4.5.2016, str. 1–88), ki se bo začela uporabljati 25. maja 2018.

¹⁹ UL L 394, 23.11.1995, str. 10.

²⁰ UL L 111, 23.11.1995, str. 1.

²¹ UL C 372, 20.12.2011, str. 1.

²² Poročilo ET 2020 določa ukrepe za evropsko sodelovanje na vseh področjih izobraževanja in usposabljanja do leta 2020; UL C 417, 15.12.2015. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215%2802%29&from=SL>.

za poklicno izobraževanje in usposabljanje, pri čemer je eden od njih izboljšanje dostopa do kvalifikacij za vse s pomočjo prožnejših in prepustnejših sistemov poklicnega izobraževanja in usposabljanja, zlasti z zagotavljanjem učinkovitih in integriranih storitev orientacije ter vrednotenja neformalnega in priložnostnega učenja.

- (21) Priporočilo Sveta z dne 28. junija 2011 o politikah za zmanjševanje osipa²³ zagotavlja okvir za celovite politike, ki vključujejo preventivne, intervencijske in kompenzacijske ukrepe. Kompenzacijski ukrepi ponujajo možnosti za ponoven vstop v izobraževanje in usposabljanje za pridobitev manjkajočih kvalifikacij, npr. izobraževanje druge priložnosti ali neformalno izobraževanje z vrednotenjem predhodnega izobraževanja.
- (22) Priporočilo Sveta iz leta 2012 o potrjevanju neformalnega in priložnostnega učenja²⁴ poziva države članice, da do leta 2018 vzpostavijo nacionalne ureditve potrjevanja (opredelitev, dokumentiranje, ocena in certifikacija) neformalnega in priložnostnega učenja. To vključuje možnosti, da se za brezposelne ali tiste, ki so izpostavljeni tveganju, da postanejo brezposelni, opravi „presoja znanja in spretnosti“, v okviru katere se opredelijo njihova znanja, spretnosti in kompetence.
- (23) Priporočilo Sveta z dne 22. aprila 2013 o vzpostavitvi jamstva za mlade²⁵ predlaga, da vsi mladi pod 25. letom starosti v štirih mesecih po tem, ko prenehajo z izobraževanjem ali postanejo brezposelni, prejmejo kakovostno ponudbo za zaposlitev, nadaljnje izobraževanje, vajeništvo ali pripravništvo. Države članice poziva, naj osebam, ki so zgodaj opustile šolanje, in nizko usposobljenim mladim ponudijo programe za nadaljevanje izobraževanja in usposabljanja ali prekvalificiranje, ki bodo zagotovili učno okolje, ki bo ustrezalo njihovim potrebam in jim omogočilo pridobitev manjkajočih kvalifikacij.
- (24) Priporočilo Sveta z dne 15. februarja 2016 o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela²⁶ predlaga, da se dolgotrajno brezposelnim osebam ponudi temeljita individualna ocena, svetovanje in dogovor o vključitvi v zaposlovanje, ki mora zajemati individualno ponudbo in določitev enotne kontaktne točke, in sicer najpozneje 18 mesecev po nastopu brezposelnosti.
- (25) Priporočilo Komisije 2008/867/ES z dne 3. oktobra 2008 o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela²⁷, države članice poziva, naj razširijo in izboljšajo naložbe v človeški kapital z vključujočimi politikami izobraževanja in usposabljanja, vključno z učinkovitimi vseživljenjskimi strategijami in prilagoditvijo sistemov izobraževanja in usposabljanja novim zahtevam po usposobljenosti ter potrebi po računalniškem znanju.
- (26) Sklepi Sveta z dne 5. in 6. junija 2014 o vključevanju državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v Uniji, so potrdili skupna osnovna načela politike integracije priseljencev v EU, sprejeta leta 2004, med katerimi je načelo, da so „prizadevanja na področju izobraževanja bistvenega pomena za pripravo priseljencev in zlasti njihovih potomcev na uspešnejšo in dejavnejšo udeležbo v družbi“.
- (27) Kljub temu je za nizkokvalificirane odrasle dostop do priložnosti izobraževanja in usposabljanja ter uresničevanje teh priložnostih izziv. Aktivne politike trga skušajo

²³ UL C 191, 1.7.2011, str. 1.

²⁴ UL C 398, 22.12.2012, str. 1.

²⁵ UL C 120, 26.4.2013, str. 1.

²⁶ UL C 67, 20.2.2016, str. 1.

²⁷ UL L 307, 18.11.2008, str. 11.

zagotoviti zaposlitev za brezposelne ljudi, kakor hitro je mogoče, vendar ne zagotavljajo vedno prožnih in prilagojenih priložnosti za izpopolnjevanje. Le malo javnih politik obravnava potrebo po izpopolnjevanju za tiste, ki so že zaposleni, zaradi česar so izpostavljeni tveganju zastaranja znanj in spretnosti ter izgube zaposlitve, medtem ko imajo ljudje, ki so najdlje od trga dela, največje potrebe po izpopolnjevanju, a je take ljudi najtežje doseči.

- (28) Zbirka znanja, ki jo potrebujejo oblikovalci politike in strokovnjaki, se večja, a je nepopolna. Strokovno znanje organov Unije, zlasti Eurostata, Izvajalske agencije za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo (EACEA) in Evropskega centra za razvoj poklicnega usposabljanja (Cedefop), je ključnega pomena za izvajanje ustreznih raziskav in analiz ter bi ga bilo treba še poglobiti.
- (29) Organizacije delodajalcev, posamezni delodajalci, sindikati, industrijske, trgovinske in obrtne zbornice, nacionalni organi, ki sodelujejo pri načrtovanju, organizaciji in spodbujanju izobraževanja in usposabljanja ter pri politikah integracije migrantov, službe za zaposlovanje, izvajalci izobraževanja in usposabljanja, pa tudi organizacije civilne družbe, lokalni organi in občinske službe so ključne zainteresirane strani pri skupnem prizadevanju za doseganje, vključevanje, orientiranje in podpiranje nizko usposobljenih ljudi na njihovih poteh prilagojenega izpopolnjevanja.
- (30) Zaradi raznolikosti ciljne skupine ter razdrobljenosti in kompleksnosti ukrepov politike na tem področju pogosto pride do pomanjkanja sistematičnih pristopov k izpopolnjevanju delovne sile in pomanjkanja ozaveščenosti o socialnoekonomskih prednostih takšnega izpopolnjevanja. Zato je potrebno skladno ukrepanje politike na podlagi učinkovite koordinacije in partnerstev na vseh področjih politike –

PRIPOROČA, DA DRŽAVE ČLANICE:

v skladu z nacionalnimi okoliščinami in ob tesnem sodelovanju s socialnimi partnerji in izvajalci izobraževanja in usposabljanja

- 1. vzpostavijo jamstvo za znanja in spretnosti, ki bo nizkokvalificiranim odraslim, tj. tistim, ki so opustili formalno izobraževanje ali usposabljanje, ne da bi dosegli višjo sekundarno izobrazbo ali enakovredno izobrazbo (EOK 4), in ki niso upravičeni do podpore v okviru jamstva za mlade, ponudilo dostop do poti izpopolnjevanja, ki jim bodo glede na individualne potrebe omogočile:
 - (a) pridobiti minimalno raven bralne, matematične in digitalne pismenosti in/ali
 - (b) napredovati do kvalifikacije na ravni 4 EOK ali enakovredne kvalifikacije ter pridobiti širši nabor znanj in spretnosti v skladu s Priporočilom 2006/962/ES o ključnih kompetencah za vseživljenjsko učenje;
- 2. jamstvo za znanja in spretnosti oblikujejo v treh korakih: ocenjevanje znanj in spretnosti; prilagojena, prožna in kakovostna ponudba učnih možnosti ter vrednotenje in priznanje znanj in spretnosti, pridobljenih na poti izpopolnjevanja;

OCENJEVANJE ZNANJ IN SPRETNOSTI

- 3. nizkokvalificiranim odraslim ponudijo priložnost, da se zanje izvede ocenjevanje, npr. v obliki presoje znanj in spretnosti, da se ugotovijo obstoječa znanja in spretnosti ter potrebe po izpopolnjevanju;

4. za nizkokvalificirane odrasle v skladu s priporočilom Sveta o potrjevanju neformalnega in priložnostnega učenja vzpostavijo ureditve za vrednotenje, da se ugotovijo, dokumentirajo, ocenijo in potrdijo obstoječe spretnosti;

PRILAGOJENA IN PROŽNA PONUDBA UČNIH MOŽNOSTI

5. na podlagi ugotovitev postopkov ocenjevanja ter vrednotenja znanj in spretnosti zagotovijo prilagojeno ponudbo izobraževanja in usposabljanja v skladu z odstavkom 1; za migrante iz tretjih držav v to ponudbo po potrebi vključijo tudi priložnosti za učenje jezika in pripravo na usposabljanje;
6. zagotovijo ponudbo izobraževanja in usposabljanja v ustreznih učnih okoljih, šolah, izobraževalnih središčih ali na delovnem mestu, pri čemer ustrezno usposobljeni učitelji ali izobraževalci uporabljajo metode izobraževanja odraslih in izkoriščajo možnosti digitalnega učenja;
7. izvajanje izobraževanja in usposabljanja strukturirajo v enote učnih rezultatov, ki jih je mogoče dokumentirati, oceniti in posamično ovrednotiti, da se omogoči beleženje napredka učencev na različnih stopnjah;
8. kolikor je mogoče, vsebino ponudbe izobraževanja za pridobitev kvalifikacije v skladu z odstavkom 1(b) prilagodijo potrebam lokalnega in regionalnega trga dela in izvedejo ob tesnem sodelovanju z lokalnimi deležniki, zlasti s socialnimi partnerji ter lokalnimi in regionalnimi gospodarskimi subjekti;

VREDNOTENJE IN PRIZNAVANJE

9. nadgradijo obstoječe ureditve vrednotenja za ocenjevanje in potrjevanje znanj in spretnosti, pridobljenih prek jamstva za znanja in spretnosti, vključno z učenjem skozi delo, in zagotovijo njihovo priznavanje za pridobitev kvalifikacije v skladu z nacionalnim ogrodjem in sistemi kvalifikacij;
10. v skladu z nacionalnimi okoliščinami izvajanje jamstva za znanja in spretnosti utemeljijo na spodnjih načelih;

Koordinacija in partnerstva

11. določijo en organ ali omejeno število organov z zadostnimi pooblastili, ki bodo odgovorni za izvajanje tega priporočila ter zlasti za:
 - koordinacijo dela zadevnih javnih organov, vključno s službami za zaposlovanje, izvajalci izobraževanja in usposabljanja ter organi za karierno orientacijo in vrednotenje, tako da jamstvo za znanja in spretnosti postane sestavni del aktivne politike trga dela, ukrepov za preprečevanje zgodnjega opuščanja šolanja ali integracije državljanov tretjih držav;
 - podpiranje vzpostavljanja javno-zasebnih partnerstev za izvajanje priporočila, npr. med socialnimi partnerji, izvajalci izobraževanja in usposabljanja, delodajalci, posredniškimi in sektorskimi organizacijami, lokalnimi in regionalnimi gospodarskimi subjekti, službami za zaposlovanje, socialnimi in občinskimi službami, knjižnicami ter organizacijami civilne družbe;

Obveščanje, orientacija in podporni ukrepi

12. ob upoštevanju nacionalnih okoliščin in razpoložljivih sredstev opredelijo prednostne ciljne skupine pri izvajanju jamstva za znanja in spretnosti na nacionalni ravni. Pri tem upoštevajo spol, raznolikost in različne podskupine ciljne populacije;
13. izvajajo dejavnosti obveščanja, ki vključujejo ozaveščanje o prednostih izpopolnjevanja, zagotavljanje informacij o obstoječih storitvah orientacije, podpornih ukrepih, priložnostih za izpopolnjevanje in pristojnih organih ter zagotavljanje spodbud za tiste, ki so najmanj motivirani za izkoriščanje teh priložnosti;
14. vzpostavijo orientacijske službe za podporo napredovanju učencev skozi vse stopnje postopka izpopolnjevanja;
15. podprejo začetni in nadaljnji strokovni razvoj osebja, vključenega v izvajanje jamstva za znanja in spretnosti, zlasti učiteljev;
16. razmislijo o oblikovanju in izvajanju podpornih ukrepov za pravično obravnavo ovir za udeležbo na poteh izpopolnjevanja. Ti bi lahko vključevali neposredno podporo za učence (npr. dopust za usposabljanje, finančne spodbude ali davčne olajšave) ali posredno podporo za delodajalce, namenjeno izpopolnjevanju njihovih zaposlenih;

Spremljanje in ocenjevanje

17. v enem letu od sprejetja tega priporočila vzpostavijo akcijski načrt za njegovo izvajanje. Ta načrt bi vključeval informacije o mehanizmih za koordiniranje, prednostne ciljne skupine in razpoložljiva finančna sredstva, vključno, če je primerno, z zadevnim evropskim financiranjem, in ureditve spremljanja;
18. na nacionalni ravni spremljajo in ocenjujejo vse ukrepe v okviru jamstva za znanja in spretnosti in njihov vpliv na napredek ciljne skupine pri pridobivanju bralne, matematične in digitalne pismenosti ter kvalifikacij ravni 4 EOK ali njegovih enot;
19. rezultate spremljanja in ocenjevanja uporabijo za ustrezno prilagoditev oblikovanja in izvajanja jamstva za znanja in spretnosti na nacionalni ravni in razvijejo nadaljnje politike in reforme na podlagi dokazov;

PRIPOROČA, DA KOMISIJA:

20. ob podpori Svetovalnega odbora za poklicno usposabljanje spremlja izvajanje tega priporočila, in sicer skupaj z zadevnimi evropskimi koordinacijskimi organi in postopki, povezanimi s politikami zaposlovanja, izobraževanja in usposabljanja;
21. spodbuja uporabo okvirov kompetenc za bralno, matematično in digitalno pismenost ter orodij za ocenjevanje;
22. olajša medsebojno učenje med državami članicami ter ključne vire in informacije da na voljo na elektronski platformi za izobraževanje odraslih v Evropi EPALe;
23. v sodelovanju z organi Unije in mednarodnimi organizacijami, zlasti z organizacijo OECD, podpre in izvede ustrezne raziskave in analize glede znanj in spretnosti odraslih in ocenjevanja njihovih znanj in spretnosti (npr. PIAAC);
24. brez poseganja v pogajanja o naslednjem večletnem finančnem okviru in v skladu s prednostnimi nalogami, opredeljenimi za obdobje 2014–2020, pri izvajanju tega priporočila spodbuja uporabo obstoječih in prihodnjih evropskih programov financiranja na področju razvoja znanj in spretnosti, zlasti evropskih strukturnih in

investicijskih skladov ter programa Erasmus+, in sicer v skladu z njihovo pravno podlago;

25. na podlagi akcijskega načrta za izvajanje iz odstavka 17 zgoraj prouči izvedbene ukrepe, ki jih države članice sprejmejo do 31. decembra 2018;
26. v sodelovanju z državami članicami in po posvetovanju z zadevnimi zainteresiranimi stranmi oceni in ovrednoti ukrepe, sprejete kot odziv na to priporočilo, in v petih letih od njegovega sprejetja poroča Svetu o napredku pri zviševanju ravni bralne, matematične in digitalne pismenosti med nizkokvalificiranimi odraslimi, pridobljenih izkušnjah in pomenu za prihodnost.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*