KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.6.2016 r.
COM(2016) 382 final

2016/0179 (NLE)

Wniosek

ZALECENIE RADY

w sprawie ustanowienia gwarancji umiejętności

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Waga umiejętności

Wysoka produktywność oraz trwała konkurencyjność i zrównoważony wzrost zależą od wykwalifikowanej, zdolnej do dostosowania się siły roboczej oraz od pełnego wykorzystania dostępnych umiejętności. Szanse na zatrudnienie zależą od umiejętności danej osoby. Państwa o wysokim udziale osób dorosłych, których poziom zaawansowania w zakresie podstawowych umiejętności (umiejętności czytania i pisania, umiejętności rozumowania matematycznego) i umiejętności cyfrowych jest niski, mają niższe poziomy produktywności pracy, a co za tym idzie gorsze perspektywy wzrostu gospodarczego i konkurencyjności[1]. Istnieją możliwości bardziej efektywnego wykorzystania kapitału ludzkiego w ciągu całego życia, a także zwiększenia kapitału ludzkiego Unii poprzez podniesienie ogólnego poziomu umiejętności. W tym celu należy uruchomić zasoby na szczeblu krajowym i ogólnounijnym. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2016 r.[2] podkreślono, że „inteligentne inwestowanie w kapitał ludzki Europy" i umożliwienie ludziom zdobywania właściwych umiejętności w celu napędzania innowacyjności i konkurencyjności i uzyskania wysokiej wydajności jest najlepszym sposobem na zapobieganie bezrobociu i ograniczanie ryzyka ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Podstawowe umiejętności i poziom wykształcenia w Europie

Przeprowadzone przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) badanie umiejętności osób dorosłych (PIAAC – Międzynarodowe Badanie Kompetencji Osób Dorosłych) wskazuje, że jeden na pięciu dorosłych Europejczyków (w grupie wiekowej 16–65) posiada umiejętność czytania i pisania jedynie na poziomie podstawowym, jeden na czterech posiada umiejętności rozumowania matematycznego na najniższym poziomie[3] i potrafi rozwiązywać jedynie bardzo proste zadania przy użyciu technologii informacyjno-komunikacyjnych. Badanie PIAAC przeprowadzone przez OECD również wskazuje, że poziom wykształcenia jest ściśle powiązany z poziomem zaawansowania podstawowych umiejętności, chociaż poziom umiejętności wśród poszczególnych osób posiadających podobne kwalifikacje może znacznie różnić się. Jeżeli chodzi o poziom wykształcenia, średnio około jedna czwarta Europejczyków w wieku 25–64 nie posiada kwalifikacji odpowiadających wykształceniu średniemu II stopnia; w niektórych państwach udział ten wynosi ponad 40 % i sięga do 57 %. Ponadto wyniki kształcenia nie są równo rozłożone w podgrupach populacji; na przykład około 44 % obywateli państw nienależących do UE („państw trzecich") zamieszkujących w UE nie posiada kwalifikacji odpowiadających wykształceniu średniemu II stopnia (tj. około 7 % dorosłych w UE bez wykształcenia średniego II stopnia) i dużo częściej niż obywatele UE posiada podstawowe umiejętności na niskim poziomie.

---

1 Przegląd stanu umiejętności w OECD w 2013: Pierwsze wyniki badania umiejętności osób dorosłych.

2 Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2016 r. Stabilizacja ożywienia gospodarczego i sprzyjanie konwergencji, Bruksela, dnia 26 listopada 2015 r., COM(2015) 690 final, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey.pdf

3 W przedmiotowym dokumencie termin „umiejętności" jest używany w szerokim znaczeniu i odnosi się do tego, co osoba wie, rozumie i potrafi wykonywać, obejmuje to również wiedzę i kompetencje.

Skutki, jakie niesie ze sobą dla ludzi niski poziom kwalifikacji, to złożone zagadnienie o poważnym znaczeniu. Osoby o niskich umiejętnościach zasadniczo osiągają gorsze wyniki na rynku pracy (wyższe stopy bezrobocia i bezrobocia długotrwałego, wolniejsze wyjście z bezrobocia, niższe płace itp.) i są w większym stopniu narażone na ubóstwo i wykluczenie społeczne. Podczas recesji ich perspektywy na rynku pracy uległy dalszemu pogorszeniu: stopa bezrobocia w przypadku osób posiadających najwyżej wykształcenie średnie I stopnia wzrosła z 9,7 % (w 2008 r.) do 17,4 % (w 2014 r.) w porównaniu ze wzrostem mniejszym niż o 3 % dla osób z wykształceniem na wyższym poziomie. W ciągu ostatnich lat znaczna część spadku zatrudnienia miała miejsce wśród osób o niskich kwalifikacjach (strata ponad dziewięciu milionów miejsc pracy).

Niskie umiejętności mogą wpływać również na dzieci osób znajdujących się w takiej sytuacji, ponieważ badanie PIAAC wykazało, że w niektórych państwach dzieci, których rodzice mają niskie osiągnięcia w zakresie kształcenia, mają znacznie niższe poziomy zaawansowania w kontekście zestawu umiejętności objętego badaniem niż dzieci rodziców, których poziom wykształcenia jest wyższy.

Taka sytuacja wiąże się z wysokimi kosztami nie tylko w odniesieniu do osób indywidualnych, ale również do gospodarki i całego społeczeństwa, w tym z wydatkami publicznymi związanymi z bezrobociem i ze świadczeniami społecznymi.

Nowe wyzwania:

Nowe sposoby wykonywania pracy, w tym modele współkonsumpcji, zwiększona ilość pracy na własny rachunek i opartej na umowach, częstsze zmiany miejsca pracy (z konieczności i z powodu pojawienia się takiej możliwości) i zmiany w organizacji pracy mają wpływ na rodzaje potrzebnych umiejętności. Z prognoz wynika, że chociaż miejsca pracy przeznaczone dla osób o niskich umiejętnościach nie znikną, obsadzi je nie więcej niż 15 % siły roboczej[4]. Tendencja do tworzenia miejsc pracy wymagających bardziej zaawansowanych umiejętności na wszystkich poziomach utrzyma się, a liczba wielu tradycyjnych miejsc pracy fizycznej lub rutynowej spadnie lub będzie wymagała posiadania wyższych umiejętności podstawowych.

Tendencje demograficzne doprowadzą do ciągłego zmniejszania się siły roboczej, przy czym prognozuje się, że populacja w wieku produkcyjnym (20-64 lat) ulegnie zmniejszeniu z 306 mln do 269 mln. Tendencje te mogą jeszcze bardziej zwiększać niedopasowanie umiejętności i niedobór wykwalifikowanych pracowników na rynku pracy, utrudniając tym samym inwestycje, innowacje i wzrost. Niedopasowanie umiejętności i ich niedobory mogą również stanowić przeszkodę dla wzrostu wydajności i realokacji zasobów między poszczególnymi sektorami gospodarki w poszczególnych państwach członkowskich, co z kolei może stwarzać przeszkody dla pełnego wykorzystania potencjału jednolitego rynku i dalszego obniżenia odporności na wstrząsy w słabszych gospodarkach. Tendencje te stanowią wyzwanie, które wskazuje na wyraźną potrzebę wprowadzenia niewykorzystanego kapitału ludzkiego na rynek pracy, w szczególności wśród osób dorosłych o niskich umiejętnościach. Aby zrównoważyć te tendencje demograficzne, niewątpliwie potrzebny jest wzrost wskaźnika zatrudnienia, wzrost wydajności siły roboczej i utrzymanie przez dłuższy czas starszego pokolenia na rynku pracy. Do wypełnienia tej luki mogą również przyczynić się migranci, pod warunkiem że ich umiejętności będą odpowiadały potrzebom rynku pracy i zostaną dobrze wykorzystane.

Większość europejskiej siły roboczej na najbliższe dwadzieścia lat jest już obecnie osobami

[4] http://www.cedefop.europa.eu/pl/publications-and-resources/publications/5526

dorosłymi. Inwestowanie w ciągłe doskonalenie ich umiejętności zdecyduje o tym, czy UE jest w stanie czerpać korzyści z zaawansowanych rozwiązań technologicznych i zapewnić konkurencyjność. Potrzebne są dalsze działania, aby wspierać ciągły rozwój umiejętności siły roboczej.

Przeszkody w podnoszeniu kwalifikacji

Wszystkie wspomniane problemy można rozwiązać jedynie umożliwiając ludziom – niezależnie od tego, czy są zatrudnieni, czy nie – nabywanie umiejętności, których potrzebują, aby wejść na rynek pracy, lub, jeżeli posiadają zatrudnienie, dostosowanie się do rosnącego zapotrzebowania na umiejętności.

Znaczący odsetek populacji w wieku produkcyjnym, w tym osób posiadających już zatrudnienie, nie posiada jednak podstawowych umiejętności czytania i pisania, umiejętności rozumowania matematycznego ani umiejętności cyfrowych, których potrzebuje, aby uczestniczyć w szkoleniu zawodowym niezbędnym do dotrzymania tempa zmieniającym się wymaganiom zawodowym oraz aby uniknąć utraty umiejętności. Pracownicy o niższych umiejętnościach oraz starsi pracownicy i pracownicy nieposiadający możliwości rozwijania swoich umiejętności w ciągu życia zawodowego są najbardziej narażeni na zanikanie umiejętności.

Ponadto osoby o niskich umiejętnościach, które są zatrudnione, często wykonują pracę, która nie daje żadnych możliwości uczenia się w miejscu pracy, uczestniczą w mniejszej liczbie szkoleń organizowanych przez pracodawców, a także, w porównaniu z osobami o wysokich umiejętnościach, tracą szansę na korzyści wynikające z ciągłego uczenia się. W rezultacie wpadają w „pułapkę wiążącą ich z pracą wymagającą niskich umiejętności", pracą niewymagającą żadnych umiejętności, zapewniającą niewielkie szanse na doskonalenie ich umiejętności.

Chociaż sposób na rozwiązanie tych problemów jest oczywisty – podnoszenie umiejętności osób, którym brakuje podstawowych umiejętności, aby skutecznie wejść na rynek pracy lub dotrzymywać mu kroku – główną przeszkodę stanowi ograniczone uczestnictwo osób dorosłych, a w szczególności osób dorosłych o niskich umiejętnościach, w kształceniu i szkoleniach. Z badania sondażowego siły roboczej wynika, że w ciągu czterech tygodni poprzedzających badanie jedynie 10,8 % osób dorosłych brało udział w jakimkolwiek procesie uczenia się, w porównaniu z uzgodnionym celem europejskim wynoszącym 15 % do 2020 r. Wskaźnik uczestnictwa w uczeniu się w odniesieniu do osób dorosłych o niskich kwalifikacjach jest jeszcze niższy: średnio tylko 4,3 % z nich bierze udział w uczeniu się[5]. Istnieje zatem kwestia równego dostępu do możliwości uczenia się, którą należy rozwiązać, a dotyczy to również obywateli państw trzecich.

To ograniczone uczestnictwo w dalszym uczeniu się jest spowodowane zarówno przeszkodami strukturalnymi, jak i przeszkodami związanymi z konkretną sytuacją, które są ściśle powiązane.

Przeszkody strukturalne wiążą się między innymi z niewielką ilością dostępnych informacji, które mogłyby uświadomić zainteresowanym osobom korzyści płynące z podnoszenia kwalifikacji, dostępnych możliwości uczenia się i środków wsparcia, ale także z ograniczonej dostępności możliwości uczenia się dostosowanych do potrzeb osób dorosłych.

[5] Eurostat, badanie sondażowe siły roboczej z 2014 r.

W większości państw członkowskich służby zajmujące się poradnictwem koncentrują swoje wysiłki głównie na zapewnieniu bezrobotnym szybkiego powrotu na rynek pracy; w większości przypadków brak jest szczególnych środków wsparcia mających na celu zapewnienie im możliwości nauki, aby mogli rozwinąć swoje umiejętności. Ponadto osoby dorosłe, które są zatrudnione lub bierne zawodowo, a także posiadają niskie umiejętności, również potrzebują dalszego uczenia się i skorzystałyby na dostępie do usług w zakresie poradnictwa.

Osoby dorosłe również rzadko podejmują dalszą naukę, jeżeli wiąże się to z powrotem do szkoły i rozpoczynaniem całego procesu od nowa. Ich uczestnictwo można by zwiększyć poprzez zapewnienie im możliwości formalnego uznania ich umiejętności nabytych w drodze kształcenia pozaformalnego i nieformalnego oraz określenie ich potrzeb w zakresie podnoszenia umiejętności poprzez odpowiednią ocenę. W zaleceniu Rady z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego wezwano państwa członkowskie do ustanowienia krajowych rozwiązań dotyczących walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego do końca 2018 r. Ostatni (z 2014 r.) spis dotyczący walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego pokazuje, że generalnie dokonano dużego postępu w opracowywaniu rozwiązań dotyczących walidacji. Jednak pozostaje wiele do zrobienia, aby rozwiązania te były powszechnie dostępne: tylko w ośmiu krajach grupy znajdujące się w niekorzystnej sytuacji i grupy nisko wykwalifikowane skorzystają najprawdopodobniej z walidacji, a w 15 państwach członkowskich brak systemu oceny umiejętności.

Ponieważ sytuacja w poszczególnych państwach członkowskich jest różna, a grupa osób dorosłych o niskich umiejętnościach obejmuje szereg podgrup różniących się od siebie w znacznym stopniu (np. osoby zatrudnione, niezatrudnione, nieaktywne gospodarczo, mieszkańcy obszarów wiejskich, migranci, grupy należące do mniejszości znajdujące się w niekorzystnej sytuacji), nie istnieje uniwersalne rozwiązanie; ponadto w ramach każdej podgrupy każda osoba indywidualna ma konkretne potrzeby, potrzebne jest zatem specjalnie dostosowane podejście Zindywidualizowane wsparcie jest jednak dostępne w nierówny sposób w UE.

Zaproponowano elastyczne ścieżki uczenia się (np. nauczanie na odległość, nauczanie mieszane, nauczanie modułowe itp.), aby zachęcić osoby dorosłe do uczestnictwa w procesie uczenia się, chociaż w wielu przypadkach dostępna oferta nie jest odpowiednio dostosowana do ich potrzeb. Jedynie połowa państw członkowskich wdrożyła programy lub ramy zapewniania osobom dorosłym podstawowych umiejętności. Jedynie 3,6 % Europejczyków ukończyło szkołę średnią II stopnia w wieku powyżej 25 lat, a między poszczególnymi państwami występują znaczące różnice. Okazuje się, że w państwach członkowskich oferujących elastyczne programy modułowe populacja osób dorosłych, które zdobywają kwalifikacje na poziomie szkoły średniej II stopnia w wieku co najmniej 25 lat, jest większa.

Przeszkody związane z sytuacją dotyczą konkretnych okoliczności, w jakich znajdują się poszczególne osoby i mogą obejmować obowiązki rodzinne, sprzeczne harmonogramy, koszty, brak wsparcia ze strony pracodawcy, odległość itp. Spośród wymienionych przeszkód dwie pierwsze są najczęściej wymieniane w badaniu dotyczącym edukacji dorosłych. Kolejną przeszkodą jest brak motywacji, który może również być spowodowany brakiem uświadomienia sobie potrzeby podnoszenia kwalifikacji i korzyści płynących z inwestowania w umiejętności; badanie wykazało również, że osoby posiadające niskie umiejętności podstawowe nie są często w stanie lub nie chcą uznać swoich słabości i z tego powodu nie widzą potrzeby zwiększania swoich umiejętności.

Cele

Inicjatywa ta ma na celu poprawę jakości życia i szans zatrudnienia ludzi, a także zapewnienie odporniejszego kapitału ludzkiego oraz wyższego wzrostu gospodarczego w UE, bardziej sprzyjającego włączeniu społecznemu. Aby osiągnąć konkretne rezultaty, trzeba będzie podjąć poważne starania o charakterze politycznym i finansowym. Zgodnie z paktem stabilności i wzrostu, państwa członkowskie będą musiały uruchomić adekwatne inwestycje w umiejętności obywateli. Jednakże państwa członkowskie będą mogły czerpać korzyści z tych inwestycji, jako że przyczynią się one do zwiększenia zatrudnienia oraz wzmocnienia produktywności siły roboczej.

Celem inicjatywy jest też wsparcie osób, które opuściły system kształcenia i szkolenia bez uzyskania wykształcenia średniego II stopnia, w uzyskaniu dostępu do możliwości dokształcania się, tak aby mogły one poprawić swoje umiejętności czytania i pisania, umiejętności rozumowania matematycznego i umiejętności cyfrowe lub uzyskać kwalifikacje na poziomie 4 europejskich ram kwalifikacji lub równoważne. Poziom 4 europejskich ram kwalifikacji (EQF)[6] to w większości państw poziom kwalifikacji równoważny wykształceniu średniemu II stopnia.

Gwarancja umiejętności ma obejmować trzy etapy:

- ocenę kwalifikacji umożliwiającą nisko wykwalifikowanym osobom dorosłym ustalenie, jakie umiejętności posiadają i jakie potrzebują poprawić;

- opracowanie i przedstawienie oferty kształcenia i szkolenia dostosowanej do specyficznej sytuacji konkretnej osoby, w oparciu o posiadane przez nią umiejętności;

- walidację i uznanie umiejętności nabytych dzięki spersonalizowanym ścieżkom podnoszenia umiejętności.

Zalecenie dotyczy osób dorosłych, które porzuciły system kształcenia i szkolenia, nie osiągnąwszy kwalifikacji na poziomie szkoły średniej II stopnia (4 poziom europejskich ram kwalifikacji) i które nie kwalifikują się do objęcia gwarancją dla młodzieży.

W zaleceniu określono „ścieżkę” obejmującą szereg powiązanych ukierunkowanych interwencji, które wzmocnią wsparcie ukierunkowane na tę grupę i doprowadzą do rozwoju niezbędnych umiejętności i kwalifikacji.

Działania te stanowią część bardziej kompleksowego zbioru działań w ramach polityki, które służą rozwiązywaniu większych problemów dotyczących umiejętności: podnoszenie ogólnego poziomu umiejętności w UE, lepsze wykorzystanie istniejących umiejętności i przewidywanie potrzeb z zakresu umiejętności.

Państwa członkowskie podczas opracowywania swoich interwencji mogą opierać się na doświadczeniu wynikającym z wielu lat wzajemnego uczenia się oraz na doświadczeniu w dziedzinie polityki kształcenia, szkolenia i zatrudnienia, a także na finansowaniu z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, a w szczególności z Europejskiego Funduszu Społecznego.

[6] Zob. sekcja I.2 załącznika technicznego SWD(2016) 195.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Inicjatywa jest częścią inicjatywy Nowego europejskiego programu na rzecz umiejętności w ramach pierwszego priorytetu politycznego Komisji Europejskiej „Pobudzenie zatrudnienia, wzrostu i inwestycji". Inicjatywa przyczyni się do wzmocnienia integracyjnego charakteru rynku pracy i inwestycji społecznych oraz przybliży Europę ku pozytywnej konwergencji społecznej. Inicjatywa jest zgodna z innymi politykami i inicjatywami w zakresie kształcenia i szkolenia oraz zatrudnienia i uzupełnia je.

Istnieje szereg polityk, instrumentów i inicjatyw UE wspierających proces podnoszenia umiejętności, w szczególności europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej i europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, zwłaszcza Europejski Fundusz Społeczny (EFS), (więcej szczegółowych informacji znajduje się poniżej w sekcji „wpływ na budżet").

Niniejsze zalecenie wspierać będzie proces reform rozpoczęty w ramach realizacji celów strategii „Europa 2020", w szczególności uczestnicząc w realizacji celów w zakresie zwiększenia wskaźnika zatrudnienia oraz ograniczenia ubóstwa i łagodzenia skutków przedwczesnego kończenia nauki. Ogólne cele działań w ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej wspierane są przez zintegrowane wytyczne obejmujące zarówno ogólne wytyczne polityki gospodarczej, jak i wytyczne dotyczące zatrudnienia (zwane dalej łącznie „zintegrowanymi wytycznymi"). W pierwszych z nich jako jeden z celów wskazano pobudzenie wzrostu gospodarczego poprzez wdrożenie reform strukturalnych i usunięcie kluczowych barier dla wzrostu gospodarczego i miejsc pracy. Drugie wytyczne obejmują priorytety, takie jak ułatwienie tworzenia miejsc pracy, zwiększenie podaży pracy i umiejętności oraz wspieranie włączenia społecznego, zwalczanie ubóstwa i promowanie równych szans. W zaleceniach z 2015 r. odnoszących się do poszczególnych państw[7] podkreśla się, że perspektywiczne, sprawnie działające i skuteczne programy kształcenia i szkolenia zawodowego, w tym ukierunkowane uczenie się dorosłych, odgrywają niezwykle ważną rolę w poprawie szans zatrudnienia osób poszukujących pracy. Zwraca się w nich również uwagę, że publiczne służby zatrudnienia powinny w niektórych państwach członkowskich zostać wzmocnione i że aktywne instrumenty rynku pracy mogłyby skuteczniej docierać do osób najbardziej oddalonych od rynku pracy.

W dziedzinie **kształcenia i szkolenia** niniejszy wniosek będzie oparty na szeregu dotychczasowych środków odzwierciedlających główne postulaty polityczne dotyczące konieczności zmniejszenia liczby osób dorosłych posiadających niskie umiejętności. Wezwie on również państwa członkowskie do lepszego wykorzystywania synergii pomiędzy różnymi działaniami w zakresie tej polityki, które powinny być koordynowane, aby osiągnąć oczekiwane rezultaty, w szczególności takimi jak aktywna polityka rynku pracy, poradnictwo i doradztwo, polityka kształcenia i szkolenia, łącznie z walidacją, a także polityka społeczna.

Strategiczne ramy europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020) oferują państwom członkowskim platformę, aby mogły współpracować w obszarze polityki, za który są odpowiedzialne. We wspólnym sprawozdaniu dotyczącym ET 2020 przyjętym w listopadzie 2015 r. określono zmienione priorytety, w tym dotyczące europejskiej agendy w zakresie uczenia się dorosłych[8], podkreślając konieczność zapewnienia umiejętności czytania i pisania, umiejętności rozumowania matematycznego i umiejętności cyfrowych oraz

[7] Zalecenia Rady w sprawie krajowych programów reform, Dz.U. 215/C 272 z 18.8.2015.

[8] Rezolucja Rady w sprawie odnowionej europejskiej agendy w zakresie uczenia się dorosłych (2011/C 372/01).

zapewniając możliwości drugiej szansy prowadzące do uznanych kwalifikacji w zakresie europejskich ram kwalifikacji dla osób posiadających kwalifikacje na poziomie 4 (wykształcenie średnie II stopnia).

Europejskie ramy kwalifikacji (EQF) obejmują kwalifikacje oparte na efektach uczenia się uzyskanych w trakcie formalnego kształcenia ogólnego lub zawodowego (takie jak kwalifikacje na poziomie szkoły średniej II stopnia). Jednocześnie jednak podejście promowane przez EQF ułatwia zdobycie kwalifikacji wynikających z kształcenia pozaformalnego i nieformalnego, na których w większości przypadków opiera się kształcenie dorosłych. Poziom 4 EQF to poziom, który w większości państw członkowskich odpowiada poziomowi kształcenia uzyskanemu na koniec szkoły średniej II stopnia, i który coraz częściej stanowi warunek umożliwiający lepszy dostęp do rynku pracy oraz do ustawicznego kształcenia i szkolenia zawodowego. Wskaźnik zatrudnienia dla osób, które nie osiągnęły tego poziomu jest o 25 punktów procentowych niższy niż dla osób, które go osiągnęły; liczba miejsc pracy dla osób bez wykształcenia średniego II stopnia gwałtownie maleje; a nawet na stanowiskach pracy sklasyfikowanych jako wymagające niskich kwalifikacji będzie w przyszłości wymagany wyższy poziom umiejętności.

Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie jest wdrażane przez państwa członkowskie za pomocą programów dotyczących wszystkich poziomów kształcenia i szkolenia; podkreślono w nim także znaczenie umiejętności czytania i pisania, umiejętności rozumowania matematycznego i kompetencji cyfrowych.

W zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady z 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie ustanawia się ramy odniesienia poziomów kwalifikacji określonych za pomocą efektów uczenia się. Zgodnie z zaleceniem każdy poziom można osiągnąć dzięki różnym ścieżkom uczenia się formalnego, pozaformalnego i nieformalnego. Europejski system transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET), wraz z innymi narzędziami, stanowi system punktów oparty na efektach uczenia się ułatwiający walidację uczenia się pozaformalnego i nieformalnego i modułowe osiąganie postępów w zakresie kwalifikacji.

Zalecenie Rady[9] (2011 r.) w sprawie polityk na rzecz ograniczania zjawiska przedwczesnego kończenia nauki zapewnia ramy dotyczące kompleksowych strategii obejmujących środki zapobiegawcze, interwencyjne i kompensacyjne, przy czym te ostatnie mają skłonić osoby, które przedwcześnie ukończyły kształcenie i szkolenie i nie posiadają wykształcenia średniego II stopnia, by dokończyły ten proces. Ścieżki kompensacyjne, np. edukacja drugiej szansy lub uczenie się pozaformalne uzupełnione walidacją doświadczenia nabytego, oraz możliwości powrotu do kształcenia i szkolenia pomagają osobom młodym ukończyć kształcenie. Wszystkie państwa członkowskie wprowadziły środki służące ograniczeniu przedwczesnego kończenia nauki, które przynoszą pozytywne efekty; w 2015 r. średni wskaźnik przedwczesnego kończenia nauki w UE (w grupie wiekowej 18–24) był o około jednego punktu procentowego mniejszy od poziomu referencyjnego strategii „Europa 2020” wynoszącego 10 %, istnieją jednak duże różnice między państwami członkowskimi. Nawet jeżeli poziom referencyjny zostanie osiągnięty, pozostałe 10 % osób w tej grupie wiekowej zmierzy się z poważnymi problemami związanymi z dostępem do trwałego zatrudnienia. Ponadto w niektórych podgrupach w starszej grupie wiekowej odnotowuje się wysokie

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

wskaźniki przedwczesnego kończenia nauki, w szczególności wśród osób dorosłych, które w młodym wieku dołączyły do siły roboczej, wśród zamieszkujących w UE obywateli państw trzecich oraz innych osób ze środowisk migracyjnych.

W zaleceniu Rady z 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego wzywa się państwa członkowskie, aby do 2018 r. ustanowiły krajowe przepisy dotyczące walidacji (identyfikacji, dokumentacji, oceny i certyfikacji) uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, uwzględniając możliwość poddania się osób bezrobotnych lub osób, którym zagraża bezrobocie, „audytowi umiejętności" w celu określenia ich umiejętności. Wprowadzone rozwiązania dotyczące walidacji i oceny umiejętności będą odgrywać kluczową rolę we wdrażaniu gwarancji umiejętności.

Szczególnie w dziedzinie **zatrudnienia** niniejszy wniosek będzie stanowił uzupełnienie szeregu dotychczasowych środków i będzie się na nich opierał:

Zalecenie Rady z 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży[10] przewiduje, że wszystkie osoby młode poniżej 25. roku życia – niezależnie od tego, czy są zarejestrowane w służbach zatrudnienia, czy nie – powinny otrzymać konkretną ofertę o dobrej jakości w ciągu czterech miesięcy od porzucenia kształcenia formalnego lub otrzymania statusu osoby bezrobotnej. Oferta powinna dotyczyć pracy, przygotowania zawodowego, praktyk zawodowych lub kształcenia ustawicznego i powinna być dostosowana do potrzeb każdej osoby i sytuacji, w jakiej dana osoba się znajduje. Gwarancja umiejętności zapewni wsparcie wszystkim osobom dorosłym, bez względu na to, czy są one zatrudnione, czy nie. Jednakże dla bezrobotnych będzie ona uzupełnieniem programu gwarancji dla młodzieży, co oznacza, że nie obejmie osób, które kwalifikują się do wsparcia w ramach gwarancji dla młodzieży, ponieważ mogą one już otrzymać oferty kształcenia i szkolenia.

Zalecenie Rady z 2016 r. w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy przyczyniło się do wzmocnienia wsparcia na rzecz ponad 11 mln osób, które były bezrobotne przez okres dłuższy niż rok. Zaleca się w nim również, aby najpóźniej po 18 miesiącach bezrobocia osoby długotrwale bezrobotne otrzymały szczegółową indywidualną ocenę, doradztwo i umowę w sprawie integracji na rynku pracy, obejmującą indywidualną ofertę, a także wskazano im pojedynczy punkt kontaktowy. Zalecenie w sprawie gwarancji umiejętności mogłoby stanowić wytyczne dotyczące sposobu zapewnienia osobom bezrobotnym posiadającym niskie kwalifikacje możliwości podnoszenia umiejętności w ramach umów w sprawie integracji na rynku pracy.

- **Spójność z polityką UE w innych obszarach**

Wniosek ten stanowi wsparcie priorytetu Komisji dotyczącego pobudzenia rynku pracy i wzrostu gospodarczego. Inicjatywa ma dać obywatelom prawdziwą szansę wykorzystania swojego potencjału i uczestnictwa w rynku pracy. Dając większej ilości osób możliwość przekroczenia progu zatrudnialności pomoże ona Europie lepiej wykorzystać swój kapitał ludzki. Wzmocnienie tego rodzaju inwestycji społecznych sprzyja konkurencyjności Europy, większej spójności społecznej i wzrostowi gospodarczemu.

Komisja przedstawiła niedawno pierwszy projekt europejskiego filaru praw socjalnych ogłoszonego przez przewodniczącego Junckera we wrześniu 2015 r. i rozpoczęła zakrojone

[10] Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży (2013/C 120/01).

na szeroką skalę konsultacje społeczne w celu zebrania poglądów i informacji zwrotnych od wszystkich zainteresowanych. Europejski filar praw socjalnych będzie zawierał szereg istotnych zasad wspierających sprawnie funkcjonujące i uczciwe rynki pracy oraz siatkę bezpieczeństwa socjalnego w strefie euro. Pierwsza sekcja przedmiotowego projektu odnosi się do konieczności zapewnienia wszystkim osobom dostępu do kształcenia i szkolenia na wysokim poziomie przez całe życie, tak aby mogli osiągać odpowiedni poziom podstawowych umiejętności i kluczowych kompetencji, umożliwiający im aktywny udział w społeczeństwie i zatrudnieniu. W sekcji tej podkreśla się w szczególności, że młode osoby o niskich umiejętnościach i osoby dorosłe w wieku produkcyjnym są zachęcane do zwiększania swoich umiejętności.

W związku z potrzebą integracji migrantów wspólne zasady podstawowe dotyczące polityki integracji imigrantów w UE przyjęte w 2004 r. stanowią, że „działania w dziedzinie kształcenia mają decydujące znaczenie dla przygotowania imigrantów, a zwłaszcza ich potomków, do udanego i bardziej aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym". Państwa członkowskie podjęły szereg środków, aby podnieść poziom kształcenia i zwiększyć szanse zatrudnienia obywateli państw nienależących do Unii i innych osób wywodzących się z środowisk migracyjnych, w niektórych przypadkach przy wsparciu ze środków UE, w szczególności z EFS. W 2014 r. Rada przyjęła konkluzje w sprawie integracji obywateli państw nienależących do Unii legalnie przebywających w UE, które potwierdziły wspólne zasady podstawowe. Gwarancja umiejętności może przyczynić się do integracji obywateli państw trzecich i jest zgodna z inicjatywami UE związanymi z Europejskim programem w zakresie migracji.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Niniejszy wniosek opiera się na artykułach 165 i 166 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), przyczyniając się także do wspierania wysokiego poziomu kwalifikacji i wyszkolenia pracowników i ich zdolności do dostosowywania się oraz wysokiego poziomu zatrudnienia, zgodnie z artykułami 145 i 147 TFUE. Artykuł 165 TFUE stanowi, że Unia przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości poprzez zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi oraz, jeśli jest to niezbędne, poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działalności, w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych. Artykuł 166 TFUE stanowi, że „Unia urzeczywistnia politykę kształcenia zawodowego, która wspiera i uzupełnia działanie państw członkowskich, w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treść i organizację kształcenia zawodowego".

W przedmiotowej inicjatywie zaleca się wspólne kierunki działań do realizacji przez państwa członkowskie przy wsparciu europejskim. Proponuje się w niej działania wymagające realizacji na poziomie UE i państw członkowskich. Na poziomie UE zapewniona będzie koordynacja, w szczególności w odniesieniu do odpowiednich instrumentów europejskich, jak również wsparcie partnerskiego uczenia się. Państwa członkowskie pozostają w pełni odpowiedzialne za projektowanie, opracowywanie i wdrażanie swoich rozwiązań (przepisów prawnych, uregulowań i układów zbiorowych) dotyczących wprowadzenia gwarancji umiejętności na szczeblu krajowym. Działania na obu tych poziomach wzajemnie się uzupełniają, jednocześnie zachowując prerogatywy państw członkowskich.

• Pomocniczość

Przyczyny działań w obszarze polityki na szczeblu UE:

Wszystkie kwestie uwzględnione w przedmiotowej inicjatywie mają znaczenie dla UE; ich skala oznacza, że wymagane są spójne i skoordynowane działania. Niezbędne są działania wszystkich państw członkowskich, aby skoncentrować politykę i inwestycje na osiągnięciu znaczącego obniżenia liczby osób dorosłych posiadających niskie umiejętności w UE. Skoordynowane podejście na poziomie UE zapewni synergię i współpracę, maksymalizując pozytywne efekty zewnętrzne.

W ramach swoich działań na rzecz zapewnienia wysokiej jakości kształcenia i szkolenia oraz realizacji polityki dotyczącej szkolenia zawodowego UE jest odpowiedzialna za promowanie współpracy między państwami członkowskimi, wspierając i uzupełniając w stosownych przypadkach ich działania. Państwa członkowskie, realizując strategiczne ramy dotyczące kształcenia i szkolenia 2020 r., uzgodniły, że odsetek osób posiadających niskie umiejętności jest zbyt wysoki oraz że problem ten należy rozwiązać na poziomie UE. Zalecenie nadaje konkretną formę tym ambicjom, oferując wytyczne dotyczące środków służących sprawniejszemu zapewnianiu podnoszenia umiejętności osobom o niskich kwalifikacjach, w oparciu o najlepsze praktyki ustalone z pomocą wzajemnego uczenia się i prac analitycznych, nie naruszając przy tym odpowiedzialności państw członkowskich.

Przy opracowywaniu strategii dotyczącej zatrudnienia UE jest odpowiedzialna za koordynowanie, promowanie współpracy i wspieranie działań państw członkowskich. Bez naruszania kompetencji państw członkowskich zalecenie nadaje tym zamierzeniom konkretną treść, w szczególności poprzez efektywne wykorzystanie wymiany najlepszych praktyk.

Niekorzystna sytuacja na rynku pracy na poziomie krajowym spowodowana dużym odsetkiem osób dorosłych posiadających niskie umiejętności i niewystarczającym włączeniem społecznym osób należących do tej kategorii może mieć negatywne skutki gospodarcze i może zagrozić spójności gospodarczej i społecznej w UE. Istnieje wiele wyzwań związanych z udostępnianiem możliwości w zakresie podnoszenia umiejętności i nowa inicjatywa będzie wspierać przejście ku większej skuteczności i wyższym standardom w zakresie oferowania takich możliwości. Inicjatywa opiera się na skutecznych praktykach na poziomie krajowym, przekładając je na konkretne działania, które pomogą państwom członkowskim podnieść jakość i wpływ ich polityk w zakresie kształcenia i szkolenia, zatrudnienia i polityki społecznej ukierunkowanych na osoby posiadające niskie umiejętności.

- **Proporcjonalność**

Niniejsze zalecenie określa działania, które należy podjąć na szczeblu krajowym. Jest ono zgodne z zasadą proporcjonalności, ponieważ stanowi elastyczne ramy i wytyczne dla procesów modernizacji i reform w państwach członkowskich. Zalecenie opiera się na przykładach dobrych praktyk pochodzących z całej UE i potwierdza, że różne sytuacje krajowe, regionalne lub lokalne mogą prowadzić do powstania różnic w sposobie wdrażania zalecenia. Państwa członkowskie wyznaczą organy odpowiedzialne za wdrażanie zalecenia i mogą priorytetowo traktować niektóre grupy docelowe, w zależności od okoliczności występujących w danym państwie i od dostępnych środków.

Zalecenie ustala ramy dotyczące działań mających na celu wsparcie i podnoszenie umiejętności osób dorosłych o niskich kwalifikacjach, a jego zakres stosowania jest ograniczony do zapewnienia organom publicznym i innym organizatorom kształcenia lub szkolenia wytycznych dotyczących kluczowych etapów opracowywania i wdrażania gwarancji umiejętności. W zaleceniu zapewnia się również państwom członkowskim wysoki poziom elastyczności co do formy i istoty środków wykonawczych na szczeblu krajowym.

Proponowane działania są realizowane z poszanowaniem praktyk państw członkowskich i

różnorodności systemów. Zalecenie uwzględnia potrzebę państw członkowskich w zakresie zróżnicowanego podejścia odzwierciedlającego różne sytuacje gospodarcze, finansowe i społeczne i różne warunki panujące na rynku pracy.

Gwarancja umiejętności będzie wdrażana na zasadzie dobrowolności, w oparciu o zaangażowanie i zainteresowanie osoby indywidualnej uczestnictwem w dalszym podnoszeniem umiejętności oraz zgodnie z rozwiązaniami dotyczącymi wdrażania wprowadzonymi przez państwa członkowskie.

- **Wybór instrumentu**

Wybór instrumentu – zalecenie Rady – jest proporcjonalny; opiera się na istniejącym europejskim dorobku prawnym oraz jest zgodny z rodzajem instrumentu, który jest dostępny do celów działań europejskich w zakresie kształcenia i szkolenia oraz zatrudnienia. Doświadczenia z przeszłości, zwłaszcza z europejskimi ramami kwalifikacji, pokazały, że z pomocą zalecenia można wprowadzać reformy strukturalne na poziomie państw członkowskich.

3. WYNIKI OCEN EX-POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Ukierunkowane konsultacje na temat możliwych sposobów rozwiązania problemu niskiego poziomu umiejętności osób w wieku produkcyjnym miały miejsce w różnych konfiguracjach oraz z kluczowymi zainteresowanymi stronami, jak opisano poniżej.

Partnerzy społeczni udzielili inicjatywie szerokiego poparcia i wyrazili gotowość podjęcia działań na rzecz rozwiązania problemu osób dorosłych posiadających niskie umiejętności. Związki zawodowe postrzegają umiejętności podstawowe jako podstawowe prawo i podkreślały znaczenie, jakie odpowiednie usługi związane z poradnictwem mają dla wszystkich, a także konieczność uwzględnienia doświadczenia nabytego każdej osoby; związki zawodowe zwróciły uwagę, że pracownicy posiadający niskie umiejętności często rezygnują z udziału w szkoleniu, które jest im potrzebne, z uwagi na obowiązki rodzinne lub zawodowe. Uważają, że państwom członkowskim należy zapewnić elastyczność we wdrażaniu. Pracodawcy zwrócili uwagę, że zapewnienie nabycia umiejętności podstawowych jest obowiązkiem państwa członkowskiego i podkreślili również znaczenie osobistego zaangażowania osób indywidualnych w podnoszenie umiejętności. Należy uwzględnić kwestię adekwatności umiejętności do potrzeb przedsiębiorstw. Pracodawcy zasugerowali, że przepis należy dostosować do sytuacji konkretnej podgrupy osób o niskich umiejętnościach (np. czy są zatrudnione/bezrobotne) oraz podkreślili, że przepis dotyczący potrzeby uczenia się musi być dostosowany do potrzeb docelowej grupy osób dorosłych.

Przeprowadzono również konsultacje z dyrektorami generalnymi ds. kształcenia i szkolenia zawodowego na temat kwestii dotyczącej sposobu wyeliminowania różnic w zakresie niskich umiejętności w odniesieniu do osób w wieku produkcyjnym. Wielu respondentów poparło potrzebę działania ukierunkowanego na osoby dorosłe posiadające niskie umiejętności. Podkreślono kwestie dotyczące konieczności motywowania osób dorosłych do uczestnictwa w procesie uczenia się, dostosowania warunków do potrzeb osoby uczącej się, dotarcia do konkretnych podgrup osób dorosłych posiadających niskie umiejętności, a także podkreślono znaczenie rozwiązań dotyczących walidacji umiejętności nabytych w drodze uczenia się nieformalnego i pozaformalnego oraz znaczenie skutecznych usług poradnictwa. Często podkreślano również, że publiczne służby zatrudnienia mogą odgrywać kluczową rolę.

W ramach trójstronnego Komitetu Doradczego ds. Szkolenia Zawodowego przeprowadzono również konsultacje dotyczące inicjatywy programu na rzecz umiejętności. W szczególności, jeżeli chodzi o kwestię osób posiadających niskie umiejętności, zgodnie stwierdzono, że nabywanie solidnych podstawowych umiejętności jest istotną podstawą dla dalszego uczenia się, dostępu do pracy i odgrywania pełnej roli w społeczeństwie, a państwa członkowskie powinny zapewnić, aby wszystkie osoby dorosłe osiągały minimalne poziomy. Minimalne zrozumienie umiejętności cyfrowych powinno stać się jedną z umiejętności podstawowych wraz z umiejętnościami czytania i pisania oraz umiejętnościami rozumowania matematycznego. Osoby dorosłe, które nie posiadają tych umiejętności, powinny mieć dostęp do ukierunkowanych programów nauczania. Programy powinny być dopasowane do potrzeb dorosłych pracowników oraz powinny zapewniać im pomoc w rozwiązywaniu problemów związanych z brakiem motywacji. Jeżeli chodzi o pracodawców, podkreślono, że odpowiedzialność za zapewnienie podstawowych umiejętności ponosi państwo oraz że pracodawca nie powinien ponosić całego obciążenia, aby rozwiązać problem nieefektywności systemów kształcenia i szkolenia. Związki zawodowe podkreśliły, że mogą odgrywać kluczową rolę w zwiększaniu świadomości o korzyściach wynikających z podnoszenia umiejętności i o dostępnych możliwościach, a także w zawieraniu umów z pracodawcami w celu umożliwienia osobom zatrudnionym lepszego dostępu do takich możliwości w zakresie podnoszenia umiejętności. Zwrócono uwagę na niektóre udane przykłady porozumień partnerów społecznych, takie jak niedawne doświadczenia francuskie w zakresie wprowadzenia interdyscyplinarnego certyfikatu umiejętności podstawowych i kompetencji zawodowych uzgodnionego przez partnerów społecznych i dostępnego dla pracowników posiadających niskie kwalifikacje lub dla osób bezrobotnych.

Ogólnie rzecz biorąc, w odpowiedziach podkreślono potrzebę zapewnienia dorosłym osobom uczącym się odpowiednich usług z zakresu poradnictwa i wsparcia oraz elastyczności przepisu, aby sprostać różnym okolicznościom, w jakich znajdują się różne grupy dorosłych osób uczących się, podkreślono również potrzebę wykorzystania jako podstawy umiejętności, jakie dana osoba już posiada.

Podczas spotkań odpowiednich komitetów, grup doradczych i grup roboczych oraz różnych innych środowisk prowadzono również dyskusje z organami krajowymi, partnerami społecznymi, przedstawicielami władz lokalnych i regionalnych i innymi zainteresowanymi stronami.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Badanie PIAAC dostarczyło dużej ilości danych dotyczących poziomów umiejętności osób dorosłych w 17 państwach członkowskich oraz wpływu umiejętności na jakość życia poszczególnych osób oraz konkurencyjność i wzrost gospodarczy państw. Wykazało ono również znaczący odsetek osób dorosłych w UE, które mają problemy z czytaniem, pisaniem, arytmetyką i stosowaniem nowych technologii. Badanie PIAAC, program PISA i badanie sondażowe siły roboczej dostarczyły dowodów świadczących o istnieniu związku między poziomami umiejętności, kwalifikacjami a szansami zatrudnienia.

W ramach badania przeprowadzonego w 2015 r. przez Europejskie Obserwatorium Zatrudnienia we wszystkich państwach członkowskich dokonano szczegółowej analizy oferty finansowanych szkoleń ukierunkowanych na podnoszenie umiejętności bezrobotnych osób dorosłych (w przedziale wiekowym 25–64) posiadających niski poziom kwalifikacji lub nieadekwatne umiejętności podstawowe. Badanie wykazało, że środki z zakresu szkolenia o bardziej pozytywnych wynikach oceny są z reguły odpowiednio dostosowane do potencjału osób poszukujących pracy; zaspokajają potrzeby z zakresu umiejętności (lokalnych)

pracodawców; prowadzą do zdobycia formalnych kwalifikacji zawodowych; są realizowane na mniejszą skalę; oraz są skierowane do konkretnych grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i do konkretnych zawodów. Stwierdzono również, że zindywidualizowane podejścia są kluczowe dla skutecznego szkolenia oraz że niezbędne jest zapewnienie wskazówek i działań następczych wobec osób porzucających szkolenie, w szczególności osób oddalonych od rynku pracy i borykających się z licznymi barierami związanymi z zatrudnieniem, mając na względzie utrzymanie ich na ścieżce uczenia się przez całe życie.

W ramach europejskiego spisu walidacji sporządzanego co dwa lata przez Cedefop i w ramach monitorowania europejskich ram kwalifikacji przez Cedefop uzyskano obraz postępów poczynionych przez państwa członkowskie w zakresie wdrażania zalecenia Rady z 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego.

Badanie Eurydice z 2015 r. „Kształcenie i szkolenie osób dorosłych w Europie: zwiększenie dostępu do możliwości uczenia się" odzwierciedla dostępność specjalnej oferty umiejętności podstawowych i programów dotyczących kwalifikacji na poziomie szkoły średniej I i II stopnia przeznaczonych dla osób dorosłych w państwach członkowskich. Dalsze badania w dziedzinie uczenia się dorosłych ukierunkowane na jakość i finansowanie, skuteczność interwencji w ramach polityki, a także wyniki prac grup roboczych w tym obszarze polityki, stanowią bogate źródło informacji dla państw członkowskich i eksponują dobre praktyki.

Badanie zaplanowane przez Cedefop[11] zapewni analizę kosztów społecznych i innych kosztów oraz konsekwencji związanych z niskimi umiejętnościami.

- **Ocena skutków**

Proponowany instrument – zalecenie Rady – zapewnia wytyczne dotyczące dalszych działań w zakresie organizacji podnoszenia umiejętności osób dorosłych, pozostawia jednak państwom członkowskim dużą elastyczność co do sposobu opracowania i wdrożenia środków. Ogranicza to zakres, w jakim skutki mogą być jednoznacznie przewidziane *ex ante*. Nie przeprowadzono zatem oceny skutków. Niemniej jednak przygotowano sprawozdanie analityczne zawierające sekcję poświęconą ewentualnym skutkom i kosztom; załączone jest ono do dokumentu roboczego służb Komisji dołączonego do komunikatu w sprawie Programu na rzecz umiejętności.

Propozycje przedstawione w zaleceniu są oparte na szeroko zakrojonym przeglądzie danych statystycznych oraz dostępnych dowodów pochodzących z istniejącej polityki i przepisów obowiązujących w państwach członkowskich. Zamiast kompleksowej oceny skutków przyjęto bardziej proporcjonalne podejście, w następstwie którego opracowano sprawozdanie z analizy; załączona jest ona do dokumentu roboczego służb Komisji dołączonego do komunikatu w sprawie Programu na rzecz umiejętności.

Analiza ta wykazała, że jeśli nie zostaną podjęte żadne działania, można się spodziewać, że możliwości zatrudnienia dla osób o niskich kwalifikacjach pogorszą się; można oczekiwać, że długotrwała tendencja oczekiwań dotyczących wyższych umiejętności utrzyma się, prowadząc do zwiększenia ryzyka mogącego sprawić, że szanse osób o niskich umiejętnościach na zatrudnienie zmaleją do zera. Jest mało prawdopodobne, aby kontynuowanie inwestycji w aktualne programy podnoszenia umiejętności, które niekoniecznie zapewniają wymaganą jakość i skutek i nie są odpowiednio dostosowane do

[11] Cedefop (planowane na 2016 r.) Konsekwencje gospodarcze i społeczne związane z osobami dorosłymi w UE posiadającymi niskie umiejętności, badanie Cedefop.

potrzeb zróżnicowanej grupy docelowej, zmieniło obecną sytuację. Konieczność działania jest zatem oczywista. Jeżeli chodzi o zakres stosowania działań, w ramach analizy możliwość ustanowienia na mocy zalecenia Rady gwarancji umiejętności dla osób dorosłych o niskich kwalifikacjach określono jako najbardziej spójną z celami polityki UE. Zaletą tego rozwiązania jest połączenie zaangażowania na szczeblu europejskim z działaniami na szczeblu krajowym opartymi na silnym zaangażowaniu politycznym na rzecz rozwiązania problemu osób w wieku produkcyjnym posiadających niskie umiejętności poprzez ustanowienie kompleksowych i systematycznych ram dotyczących ścieżek podnoszenia umiejętności, przy jednoczesnym pozostawieniu państwom członkowskim swobody w określaniu rozwiązań dotyczących wdrażania.

Na podstawie modeli wzrostu makroekonomicznego Cedefop przygotował symulację potencjalnego wpływu wyższego poziomu umiejętności na długoterminowy wzrost gospodarczy, wykorzystując dane rynkowe (PKB/PKB na mieszkańca) i inne istotne zmienne makroekonomiczne zgromadzone w bazie danych Komisji Europejskiej AMECO i należącej do Conference Board bazy danych Total Economy. Szacunki wskazują, że wzrost średnich kwalifikacji osób dorosłych (poziomy ISCED 3-4) o jeden punkt procentowy, pozwoliłby na zwiększenie tempa wzrostu PKB na mieszkańca o 0,99 punktu procentowego. Za pomocą tych dowodów empirycznych Cedefop przeprowadził symulację długoterminowego wzrostu produkcji w oparciu o wyższy poziom kwalifikacji. Symulacja ta pokazuje, że w porównaniu ze scenariuszem odniesienia Cedefopu dotyczącym malejącego odsetka osób dorosłych o niskich kwalifikacjach dalsze zmniejszenie (o 4 punkty procentowe) odsetka osób o niskich kwalifikacjach wśród dorosłych spowodowałoby wzrost rocznego PKB o około 350 mld EUR.

- **Prawa podstawowe**

Jednym z przyjętych w 2015 r. celów Organizacji Narodów Zjednoczonych z zakresu zrównoważonego rozwoju jest zapewnienie, aby wszyscy młodzi ludzie i znaczny odsetek dorosłych – zarówno mężczyzn, jak i kobiet – zdobyli umiejętność czytania i pisania oraz umiejętność rozumowania matematycznego do 2030 r.

Artykuł 14 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stanowi, że każdy ma prawo do nauki oraz dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego. Pomimo tego powszechnego prawa, znaczący odsetek populacji UE nie korzysta z systemu kształcenia i szkolenia formalnego na tyle długo, aby nabyć minimalny poziom umiejętności, a dostęp do możliwości uczenia się po ukończeniu szkoły nie jest w równy sposób rozdzielony między obywateli Unii. Celem niniejszego wniosku jest promowanie większej równości poprzez danie osobom dorosłym o niskich kwalifikacjach możliwości nabywania minimalnego poziomu umiejętności podstawowych i osiągnięcia postępów w zakresie kwalifikacji formalnych.

W Unii Europejskiej prawo do ochrony danych osobowych jest zagwarantowane w art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Ilekroć środki przewidziane w niniejszym zaleceniu wiążą się z przetwarzaniem danych osobowych, są one stosowane zgodnie z prawem Unii w dziedzinie ochrony danych osobowych, w szczególności z dyrektywą 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych[12] oraz z krajowymi środkami wdrażającymi tę dyrektywę, jak również z rozporządzeniem (WE) NR 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady o ochronie osób

[12] Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych[13].

Dyrektywa 95/46/WE zostanie zastąpiona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)[14], które stosuje się od 25 maja 2018 r.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Pomyślne wdrożenie proponowanego zalecenia będzie wymagało stosownego i odpowiedniego finansowania. Przy jednoczesnym zachowaniu spójności z zobowiązaniami państw członkowskich wynikającymi z paktu stabilności i wzrostu będzie ono miało wpływ na zasoby na poziomie krajowym. Zachęca się do wykorzystania pomocy finansowej UE, w tym poprzez potencjalną realokację programów EFS.

W zaleceniu zostawiono państwom członkowskim znaczną swobodę co do rozwiązań dotyczących wdrażania i priorytetowych grup docelowych, co oznacza, że nie jest możliwe oszacowanie kosztów wdrażania gwarancji w całej UE. Jednakże szereg scenariuszy opracowano z wykorzystaniem kluczowych zmiennych (liczba osób korzystających z gwarancji umiejętności oraz koszt interwencji na osobę). Pokazuje to szeroki zakres kosztów, jakich można się spodziewać. Więcej informacji znajduje się w sekcji 3.4 załącznika technicznego 1 do dokumentu roboczego służb Komisji dołączonego do komunikatu w sprawie europejskiego programu na rzecz nowych umiejętności.

Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie stanowi jeden z 11 celów europejskiej polityki spójności, a obecne przepisy Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) odnoszą się w szczególności do zwiększenia dostępu do uczenia się przez całe życie i podwyższania umiejętności i kompetencji siły roboczej. Można również wykorzystać istniejące zasoby środków na promowanie włączenia społecznego (np. EFS, EaSI, Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym, EGF) czy rozwoju umiejętności sektorowych (np. EFRROW), szczególnie w celu wsparcia grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, np. bezrobotnych dorosłych osób o niskich umiejętnościach, osób biernych zawodowo i migrantów. Szacuje się, że w trakcie bieżącego okresu programowania (2014–2020) prawie 3 mln osób będzie miało możliwość zdobycia kwalifikacji w ramach programów EFS. W ramach EFS w kształcenie, szkolenie, umiejętności i uczenie się przez całe życie zostanie zainwestowane ponad 27 mld EUR, a w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego ponad 6 mld EUR.

Zalecenie zapewnia elastyczne ramy interwencji, w których państwa członkowskie mogą dostosować istniejące przydziały środków na rzecz wsparcia osób o niskich umiejętnościach zgodnie ze swoją sytuacją budżetową. Ponadto realizacja będzie opierać się głównie na istniejącej już polityce i istniejących już przepisach, gdyż państwa członkowskie będą już miały systemy lub elementy systemów pozwalające docierać do osób o niskich kwalifikacjach i podnosić ich umiejętności. Państwa członkowskie zobowiązały się do wprowadzenia rozwiązań dotyczących walidacji, w tym audytów umiejętności grup szczególnie wrażliwych, w ramach zalecenia w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego. Państwa członkowskie potwierdziły ostatnio swoje zaangażowanie polityczne na rzecz

[13] Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1.
[14] Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1–88.

obniżenia liczby osób o niskich kwalifikacjach i niskich umiejętnościach we wspólnym sprawozdaniu na temat ET 2020. W UE wprowadzone zostały programy w dziedzinie podstawowych umiejętności i szkolenia w zakresie technologii cyfrowej, jak również możliwości uzyskania kwalifikacji na poziomie szkoły średniej II stopnia.

Wdrażanie na szczeblu krajowym będzie wymagało poniesienia początkowych kosztów administracyjnych, aby ustanowić spójne ścieżki podnoszenia umiejętności, dostosować zdolności administracyjne i zapewnić personel do prowadzenia szkoleń, skoordynowaną realizację, audyty umiejętności oraz świadczenie dostosowanych usług w zakresie kształcenia lub szkolenia. Całkowity wpływ na budżet może jednak być ograniczony w perspektywie średniookresowej, jeśli inwestycja ta przełoży się na wzrost zatrudnienia, wyższe płace, większą produktywność siły roboczej, lepsze przewidywanie zapotrzebowania na umiejętności w odniesieniu do przyszłych pokoleń, w szczególności jeżeli będą jej towarzyszyć inne istotne reformy w zakresie umiejętności, a także bardziej sprawiedliwe i zintegrowane społeczeństwo.

W przyszłym badaniu CEDEFOP wymieniono następujące korzyści **wynikające z wyższych poziomów umiejętności**:

a) większe kwoty z opodatkowania pracy;

b) wyższe kwoty z podatków pośrednich od wyższych dochodów netto osób o wyższych umiejętnościach;

c) niższe kwoty wypłacanych zasiłków dla bezrobotnych (dzięki poprawie zatrudnienia wynikającej z wyższego poziomu umiejętności) przynoszące korzyści dla budżetu publicznego w perspektywie długoterminowej;

d) ograniczenie wydatków na opiekę zdrowotną;

e) niższe wydatki związane z ograniczoną działalnością przestępczą.

Proponowane zalecenie Rady nie wiąże się z koniecznością przeznaczenia dodatkowych środków z budżetu UE ani zasobów kadrowych w Komisji.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

W zaleceniu wzywa się państwa członkowskie do opracowania w ciągu jednego roku od jego przyjęcia planu działania dotyczącego wdrażania. Plan ten powinien obejmować rozwiązania koordynacyjne, określenie priorytetowych grup docelowych na szczeblu krajowym i udostępnionych środków finansowych.

W celu zapewnienia skuteczności w zaleceniu zaproponowano również wprowadzenie odpowiednich środków na szczeblu krajowym w celu monitorowania i oceny podejmowanych środków i ich wpływu na postęp w podnoszeniu poziomu umiejętności podstawowych i cyfrowych oraz w zmniejszaniu liczby osób o niskich kwalifikacjach. Należy dokonać przeglądu tych wyników i w stosownych przypadkach wykorzystać jako podstawę dostosowania środków wykonawczych.

Postęp w osiąganiu celów inicjatywy będzie mierzony na poziomie UE za pomocą istniejących mechanizmów sprawozdawczych, w kontekście europejskiego semestru i procesu ET 2020, bez względu na rozwiązania, jakie będą wprowadzane po 2020 r.

- **Szczegółowe wyjaśnienie konkretnych przepisów**

Punkty 1 i 2

W niniejszym wniosku zaleca się, aby państwa członkowskie ustanowiły gwarancję umiejętności dającą osobom dorosłym, które porzuciły kształcenie lub szkolenie nie uzyskawszy wykształcenia średniego II stopnia lub kwalifikacji na równoważnym poziomie (EQF 4), i które nie kwalifikują się do programu gwarancji dla młodzieży, dostęp do ścieżek podnoszenia umiejętności umożliwiających im:

- osiągnięcie minimalnego poziomu umiejętności czytania i pisania, umiejętności rozumowania matematycznego oraz umiejętności cyfrowych; lub
- postępy w kierunku uzyskania kwalifikacji na poziomie 4 EQF lub kwalifikacji na równoważnym poziomie, zdobycie szerszego zestawu umiejętności w oparciu o zalecenie w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie.

Poziom 4 EQF to poziom, który w większości państw członkowskich odpowiada poziomowi kwalifikacji uzyskanemu na koniec szkoły średniej II stopnia lub równoważnemu, i stanowi on coraz częściej minimalny poziom wykształcenia umożliwiający na rynku pracy dostęp do zajęcia wymagającego kwalifikacji oraz przechodzenie do dalszych etapów edukacji i szkoleń (zob. sekcja „Nowe wyzwania").

W większości państw członkowskich, które powiązały wykształcenie z EQF, poziom 4 EQF odpowiada poziomowi kształcenia uzyskanemu na koniec szkoły średniej II stopnia, który daje absolwentowi dostęp do kształcenia na poziomie uniwersyteckim. EQF umożliwia spójne ustalanie poziomu kwalifikacji uzyskanych w ramach uczenia się formalnego, lecz również w ramach uczenia się pozaformalnego lub nieformalnego, a ponieważ osoby dorosłe chętniej podejmą naukę w ramach uczenia się pozaformalnego niż formalnego, w treści zalecenia proponuje się stosowanie poziomów odniesienia EQF.

Termin osoba dorosła o niskich kwalifikacjach określony jest w motywach jako osoba, która opuściła system kształcenia i szkolenia bez uzyskania wykształcenia średniego II stopnia i która nie kwalifikuje się do wsparcia w ramach programu gwarancji dla młodzieży.

Proponowana gwarancja umiejętności obejmuje trzy etapy, a jej wdrażanie powinno opierać się na kilku kluczowych zasadach opartych na najlepszych praktykach. Wymienione trzy etapy obejmują:

- ocenę umiejętności mającą na celu określenie istniejących umiejętności i potrzeb podnoszenia umiejętności;
- dostosowaną ofertę w zakresie kształcenia i szkolenia; oraz
- walidację i uznanie umiejętności nabytych w ramach gwarancji umiejętności zgodnie z krajowymi ramami kwalifikacji i systemami.

Punkty 3-4 – Ocena umiejętności

Osoby o niskim poziomie umiejętności czytania i pisania, umiejętności rozumowania matematycznego lub umiejętności cyfrowych często posiadają już umiejętności, w tym umiejętności zawodowe, jednak mogą mieć konkretne braki związane z podstawowym lub szerszym zestawem umiejętności; zapewnienie każdej osobie standardowego kształcenia lub szkolenia bez uwzględniania posiadanych przez nią umiejętności byłoby nieskuteczne i

przyniosłoby skutek odwrotny do zamierzonego. W związku z tym główną cechą skutecznego świadczenia takich usług jest dostosowanie szkolenia do indywidualnych potrzeb. Celem oceny umiejętności jest określenie tych umiejętności, które dana osoba już nabyła, i braków, które należy uzupełnić, aby osiągnąć wymagany poziom.

Może ona przyjąć formę „audytu umiejętności", jak to zaproponowano w zaleceniu Rady z 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego; w rezultacie prowadzi to do określenia umiejętności danej osoby, które może stanowić podstawę planowania następnych etapów szkolenia i oferowanego wsparcia. Audyty umiejętności tego rodzaju są już dostępne w różnych państwach europejskich i mogą stanowić źródło inspiracji dla państw, które planują ich opracowanie. Dzięki narzędziu oceny opracowanemu przez OECD przy wsparciu Komisji, „kształcenie i umiejętności online", otrzymuje się wyniki świadczące o poziomie danej osoby oparte na PIAAC dotyczące pomiaru umiejętności czytania i pisania, umiejętności rozumowania matematycznego oraz rozwiązywania problemów w środowiskach charakteryzujących się wysokim stopniem technologii, przy czym kilka państw europejskich opracowało już swoje krajowe wersje językowe.

Zgodnie z wnioskiem państwa członkowskie mają zapewnić osobom o niskich umiejętnościach możliwość przejścia oceny, np. audytu umiejętności, w celu określenia posiadanych umiejętności i potrzeb w zakresie podnoszenia umiejętności.

Punkty 5–8 – Dopasowana i elastyczna oferta uczenia się

Wyniki oceny umiejętności mogłyby stanowić podstawę dla sporządzenia dla danej osoby dostosowanej oferty edukacyjnej i szkoleniowej. Główną cechą oferty uczenia się, która zostałaby sporządzona dla każdego beneficjenta jest to, że miałaby ona na celu uzupełnienie konkretnych braków umiejętności stwierdzonych w wyniku oceny umiejętności. Oferta mogłaby zatem dotyczyć szkolenia w zakresie czytania i pisania, umiejętności rozumowania matematycznego lub umiejętności cyfrowych, kombinacji tych elementów lub szkolenia prowadzącego do uzyskania kwalifikacji.

Oferta taka może obejmować dwa etapy, powinna być jednak od początku otwarta na rozwój konieczny do osiągnięcia kwalifikacji 4. stopnia EQF. Uwzględniając zidentyfikowane potrzeby w zakresie podnoszenia umiejętności, programy powinny w pierwszej kolejności skupiać się na podniesieniu umiejętności czytania i pisania, umiejętności rozumowania matematycznego oraz umiejętności cyfrowych osób uczących się, dostarczając im solidne podstawy do przejścia do następnych etapów nauki, a w rezultacie uzyskania kwalifikacji. Programy mogłyby się również bezpośrednio skupiać na przejściu do uzyskiwania kwalifikacji na poziomie 4. EQF lub kwalifikacji na równoważnym poziomie, o ile wyniki oceny umiejętności wykażą, że w przypadku danej osoby istnieje taka możliwość.

Aby zniwelować przeszkody, które napotykają osoby dorosłe w podnoszeniu umiejętności, oferta kształcenia i szkolenia powinna być elastyczna i dostosowana do ich przyzwyczajeń związanych z uczeniem się. W zaleceniu podkreślono zatem potrzebę zapewnienia odpowiedniego środowiska edukacyjnego, odpowiednio wykwalifikowanych nauczycieli i osób prowadzących szkolenia, metod nauczania dostosowanych do wieku uczących się oraz korzystania z edukacji cyfrowej. Dorośli, którzy mają nienajlepsze doświadczenia z przeszłości nabierają motywacji widząc, że robią postępy; można to osiągnąć, dzieląc kształcenie i szkolenie na łatwe do przyswojenia jednostki efektów uczenia się, które można indywidualnie dokumentować, oceniać i dokonywać ich walidacji.

Jeśli proponuje się szkolenie mające na celu zdobycie kwalifikacji, należy pamiętać, że powinno ono być odpowiednio dostosowane do potrzeb lokalnego rynku pracy, aby dopasować ofertę w zakresie podnoszenia umiejętności do braków umiejętności na poziomie lokalnym i regionalnym.

Punkt 9 – Walidacja i uznawanie

W zaleceniu zaproponowano, aby oceniając i dokonując certyfikacji umiejętności nabytych w ramach gwarancji umiejętności, państwa członkowskie opierały się na istniejących rozwiązaniach dotyczących walidacji oraz zapewniły ich uznanie do celów kwalifikacji, zgodnie z krajowymi ramami kwalifikacji i systemami.

Dzięki walidacji możliwe będzie rejestrowanie postępów osób uczących się na różnych etapach ich ścieżki uczenia się, tak aby mogły one kumulować punkty zaliczeniowe do celów uzyskania kwalifikacji lub częściowych kwalifikacji w krajowych ramach kwalifikacji na poziomie równoważnym poziomowi 4. EQF. Proces ten może być łatwiejszy, jeżeli krajowe ramy kwalifikacji uwzględnią krótkie, przejrzyste etapy prowadzące do przyznania pełnych kwalifikacji osobom dorosłym o niskich kwalifikacjach, oraz jeżeli umożliwią osiągnięcie wyników na różne sposoby.

Wdrażanie gwarancji umiejętności powinno opierać się na szeregu zasad, jak przedstawiono poniżej.

Punkt 11 – Koordynacja i partnerstwo

Świadczenie usług w zakresie uczenia się dorosłych ma często charakter rozproszony; realizacją polityki mogą zajmować się różne organy rządowe odpowiedzialne za różne podgrupy; usługi w zakresie kształcenia i szkolenia świadczy wiele różnych podmiotów; zakres świadczonych usług może być różny w zależności od lokalizacji. Wsparcie dostępne w ramach aktywnej polityki rynku pracy dla osób dorosłych o niskich kwalifikacjach nie zawsze koncentruje się na potrzebach w zakresie podnoszenia umiejętności w perspektywie długoterminowej i w większości przypadków jest skierowane wyłącznie do osób bezrobotnych.

Skuteczna koordynacja polityki i świadczonych usług w tym zakresie stanowi jeden z kluczowych czynników, co do których zostało udowodnione, że pomagają w zapewnieniu, aby interwencje w zakresie polityki publicznej dotyczące uczenia się dorosłych wypełniały swoje cele[15]. Chociaż koordynacja polityki ma zasadnicze znaczenie, wdrażanie może być skuteczne wyłącznie za sprawą aktywnego zaangażowania szerokiego grona zainteresowanych stron i partnerstwa.

W niniejszym wniosku zaleca się zatem, aby państwa członkowskie wyznaczyły jeden organ lub ograniczoną liczbę organów odpowiedzialnych za wdrażanie gwarancji umiejętności, które będą koordynować pracę organów publicznych i wspierać partnerstwa z wieloma różnymi podmiotami. Wymaga to poświęcenia większej uwagi skutecznej koordynacji działań licznych organów publicznych, w tym publicznych służb zatrudnienia, organizatorów kształcenia lub szkolenia i instytucji uczestniczących w walidacji.

[15] Dogłębna analiza polityki kształcenia dorosłych w Europie i jej skuteczności; Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, 2015 r.

Należy zachęcać do tworzenia partnerstw obejmujących szeroki zakres podmiotów, partnerów społecznych, organizatorów kształcenia lub szkolenia, pracodawców, organizacje pośredniczące i sektorowe, lokalne i regionalne podmioty gospodarcze, służby zatrudnienia, służby socjalne i komunalne, biblioteki, organizacje społeczeństwa obywatelskiego itp. Władze lokalne mogą odgrywać kluczową rolę w określaniu potrzeb na szczeblu lokalnym i ułatwianiu dotarcia do grup docelowych. Mogą one również odgrywać kluczową rolę we wdrażaniu poszczególnych etapów gwarancji oraz w zapewnianiu informacji i poradnictwa w trakcie całego procesu.

Punkty 12-16 Działania informacyjne, poradnictwo i środki wsparcia

Badania wskazują, że wiele osób dorosłych nie jest świadomych korzyści wynikających z podnoszenia poziomów ich umiejętności lub możliwości podnoszenia umiejętności, które nie wymagają powrotu do formalnego środowiska kształcenia. Konieczne są starannie nakierowane strategie informacyjne mające na celu zachęcenie ludzi do kontaktowania się z odpowiednimi służbami. Opracowanie takich środków informacyjnych musi opierać się na odpowiednim mapowaniu wielu różnych podgrup należących do grupy osób o niskich umiejętnościach, z których każda może wymagać nieco innego podejścia. Łatwiejsze może być na przykład dotarcie do zarejestrowanych osób bezrobotnych za pośrednictwem organów pomagających im powrócić na rynek pracy. Z drugiej strony do osób zatrudnionych można dotrzeć dzięki aktywnemu zaangażowaniu pracodawców lub związków zawodowych. Konieczne mogą być szczególne środki w celu dotarcia do migrantów, jeżeli nie znają oni języka państwa przyjmującego itp. Dzięki objęciu osób dorosłych zasięgiem inicjatywy należy podnieść ich świadomość na temat korzyści wynikających z podnoszenia umiejętności, dostarczyć im informacji dotyczących dostępnego poradnictwa i środków wsparcia oraz możliwości edukacyjnych, a także zachęt motywujących ich do wyciągania korzyści z takich działań.

Objęcie poszczególnych osób zasięgiem stanowi tylko jeden etap w przybliżaniu osób o niskich umiejętnościach do możliwości podnoszenia umiejętności. Poradnictwo stanowi kolejny warunek wstępny w zakresie udzielania rad i informacji dotyczących tego, co daje gwarancja umiejętności, do kogo należy się zwrócić, aby z niej skorzystać, oraz w jaki sposób pozostać na bieżąco podczas całego procesu. Poradnictwo takie powinno towarzyszyć osobom uczącym się i wspierać je przez wszystkie etapy ścieżki podnoszenia umiejętności.

W zaleceniu wzywa się do wspierania początkowego i ciągłego rozwoju zawodowego osób zawodowo zajmujących się uczeniem się dorosłych, do uznania ich kluczowej roli w kształceniu i szkoleniu osób dorosłych o niskich kwalifikacjach, a także w udzielanym im poradnictwie i wsparciu.

Poza zapewnieniem informacji i poradnictwa państwa członkowskie mogą również rozważyć zapewnienie specjalnych środków wsparcia zmierzających do zniwelowania przeszkód utrudniających uczestnictwo. Zalecenie podaje przykłady tego rodzaju bezpośrednich lub pośrednich środków wsparcia, w tym prawa do urlopu szkoleniowego lub zachęt finansowych dla osób uczących się oraz wspierania pracodawców, aby zachęcić ich do wspierania podnoszenia umiejętności swoich pracowników. Finansowe zachęty i czynniki zniechęcające również odgrywają rolę w decyzjach dotyczących inwestycji w umiejętności, zarówno w przypadku osób uczących się, jak i pracodawców, i może istnieć konieczność dokonania ich przeglądu.

Punkty 17-26

Sukces zalecenia będzie również zależał od dyscypliny, z jaką przeprowadzane będą monitorowanie i regularna ocena realizacji etapów opracowywania i wdrażania w celu stworzenia pozytywnego sprzężenia zwrotnego kontroli i poprawy polityki, które automatycznie znajdują swoje odzwierciedlenie w realizacji. Trwałym rezultatem niniejszej inicjatywy będzie stworzenie bazy dowodów na to, które działania są skuteczne, którymi mogą się dzielić wszystkie państwa członkowskie i Komisja, aby w sposób ciągły pozyskiwać nowe informacje i ulepszać praktyki. Istniejąca Elektroniczna platforma na potrzeby nauczania dorosłych w Europie – EPALE – ma zapewnić łatwe udostępnianie zgromadzonych informacji wszystkim osobom zaangażowanym w podnoszenie umiejętności osób o niskich umiejętnościach, zgodnie z niniejszym zaleceniem. Platforma ta, utworzona aby ułatwiać wymianę najlepszych praktyk i współpracę między specjalistami odpowiedzialnymi za uczenie się dorosłych, będzie służyła jako repozytorium materiałów nauczania, narzędzi w zakresie oceny i innych materiałów dla podmiotów zajmujących się wdrażaniem niniejszego zalecenia.

Wzywa się państwa członkowskie do ustanowienia w ciągu roku od przyjęcia zalecenia planu działania dotyczącego jego wdrożenia. W planie należy określić grupy docelowe na poziomie krajowym w oparciu o wyniki mapowania dotyczącego osób dorosłych o niskich umiejętnościach i zgodnie z okolicznościami występującymi w danym państwie i dostępnymi zasobami, przyjmując w stosownych przypadkach jako punkt wyjścia wyniki pierwszego badania PIAAC.

Opierając się na wynikach monitorowania i oceny na szczeblu krajowym, które mają być udostępniane w kontekście europejskiego semestru i procesów ET 2020, jak również na krajowych planach działania, Komisja dokona podsumowania środków wykonawczych wprowadzonych do końca 2018 r. Komisja przedstawi Radzie kompleksowe sprawozdanie oceniające wpływ i rezultaty gwarancji umiejętności w UE w ciągu pięciu lat od dnia przyjęcia zalecenia.

Dane zebrane przez Eurostat w ramach corocznego badania sondażowego siły roboczej, badania dotyczącego edukacji dorosłych oraz badania dotyczącego ustawicznego szkolenia zawodowego posłużą za wsparcie tego procesu, podobnie jak ciągła praca OECD nad badaniem PIAAC. Komisja będzie prowadzić prace wspólnie z państwami członkowskimi, aby wspierać kierowanie zasobów finansowych UE na rzecz uczestnictwa w PIAAC i analizy pomocniczości danych z PIAAC.

2016/0179 (NLE)

Wniosek

ZALECENIE RADY

w sprawie ustanowienia gwarancji umiejętności

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 165 i 166,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dzisiejszym społeczeństwie każdy musi posiadać umiejętność czytania i pisania, umiejętność rozumowania matematycznego i umiejętności cyfrowe na wystarczającym poziomie, aby móc w pełni realizować swój potencjał, odgrywać aktywną rolę w społeczeństwie i podejmować się swoich obowiązków społecznych i obywatelskich. Umiejętności te są również kluczowe w przypadku dostępu do rynku pracy i rozwoju kariery zawodowej oraz w kontekście uczestniczenia w dalszym kształceniu i szkoleniu. Poziom kwalifikacji odpowiadający ogólnemu lub zawodowemu wykształceniu i szkoleniu średniego II stopnia według europejskich ram kwalifikacji (EQF 4) postrzegany jest coraz częściej jako poziom kwalifikacji umożliwiający dostęp do rynku pracy i dalsze kształcenie i szkolenie.

(2) W coraz większym stopniu oferty pracy (zarówno nowe, jak i zwalniane miejsca pracy) wymagają umiejętności na wyższych poziomach i o szerszych zakresach. W przyszłości coraz mniejsza liczba miejsc pracy będzie miała podstawowy charakter. Nawet „proste” prace, przy których tradycyjnie nie wymagano żadnych kwalifikacji lub wyłącznie niskich kwalifikacji, obecnie stawiają większe wymagania. W szczególności w przeważającej większości miejsc pracy wymagany będzie pewien poziom umiejętności cyfrowych, a w przypadku coraz większej liczby prostych prac wymaga się pewnych podstawowych lub ogólnych umiejętności (w zakresie komunikacji, rozwiązywania problemów, pracy zespołowej, kompetencji emocjonalnych).

(3) W 2015 r. liczba osób, które porzuciły kształcenie i szkolenie, uzyskując kwalifikacje odpowiadające najwyżej poziomowi wykształcenia średniego I stopnia, wyniosła w Unii Europejskiej 64 mln, co odpowiada ponad jednej czwartej populacji w wieku 25–64 lat[16]. Chociaż nie istnieją żadne pomiary podstawowych poziomów umiejętności takich osób, badanie umiejętności osób dorosłych OECD, które objęło poziom umiejętności czytania i pisania oraz umiejętności rozumowania matematycznego, a także stosowanie ICT w środowiskach charakteryzujących się wysokim stopniem technologii, wykazało, że udział osób w wieku 16–65 lat posiadających najniższy poziom biegłości jest podobny w 17 państwach członkowskich UE.

[16] Eurostat, badanie sondażowe siły roboczej z 2015 r.

(4) Ponadto dane badania PISA wskazują na znaczny odsetek 15-latków, którzy osiągają gorsze wyniki w czytaniu (17,8 %), matematyce (22,1 %) i naukach przyrodniczych (16,6 %), przy czym wyniki te przekraczają określony w ET 2020 poziom odniesienia wynoszący 15 %.

(5) Te liczne dowody empiryczne wskazują, że 20–25 % dorosłych Europejczyków ma braki w umiejętnościach stanowiących warunek wstępny do dalszego uczenia się i istnieje mniejsze prawdopodobieństwo, że podejmą naukę, lub że będą w pełni uczestniczyć w zinformatyzowanej gospodarce i zinformatyzowanym społeczeństwie. Osoby takie są w większym stopniu narażone na bezrobocie, częściej dotyka ich bieda i wykluczenie społeczne, bardziej zagrożone jest ich zdrowie, ich średnie trwanie życia jest niższe, a ich dzieci są w wyższym stopniu zagrożone osiąganiem słabych wyników w nauce.

(6) Nisko wykwalifikowane osoby z fundamentalnymi brakami w podstawowych umiejętnościach stanowią bardzo wysoki odsetek bezrobotnych, a w szczególności osób długotrwale bezrobotnych. Braki te utrudniają im powrót na rynek pracy. To samo dotyczy innych szczególnie wrażliwych grup, na przykład starszych pracowników, osób nieaktywnych zawodowo i obywateli państw trzecich.

(7) Polityki państw członkowskich zmierzające do ograniczenia przedwczesnego kończenia kształcenia i szkolenia, oparte na środkach zapobiegawczych, interwencyjnych i kompensacyjnych, przynoszą pozytywne rezultaty; w 2015 r. średni wskaźnik przedwczesnego kończenia nauki w UE (w grupie wiekowej 18-24) był o około jeden punkt procentowy niższy od głównego celu strategii „Europa 2020” wynoszącego 10 %, istnieją jednak duże różnice między państwami członkowskimi. Nawet jeżeli główny cel zostanie osiągnięty, pozostałe 10 % osób wkroczy w dorosłość, mierząc się z poważnymi problemami związanymi z dostępem do trwałego zatrudnienia. Ponadto wpływ na starsze kohorty (25+) ma wysoki odsetek osób, które przedwcześnie opuściły szkołę, szczególnie obywateli państw trzecich i innych osób ze środowisk migracyjnych.

(8) Odsetek osób dorosłych o niskich kwalifikacjach uczestniczących w uczeniu się przez całe życie jest w dalszym ciągu czterokrotnie niższy od takiego wskaźnika dla osób z wykształceniem wyższym. Dostęp do możliwości uczenia się przez całe życie pozostaje nierówny w różnych grupach społeczno-ekonomicznych, a w przypadku niektórych grup ludności w wieku produkcyjnym, w szczególności obywateli państw trzecich, dostęp ten jest gorszy. Przeszkody dla udziału w podnoszeniu umiejętności wynikają zarówno z czynników strukturalnych, jak i sytuacyjnych. Wśród nich najważniejsze są niewystarczająco zróżnicowana oferta, nieodpowiednia realizacja w postaci formalnych i długotrwałych programów, brak walidacji doświadczenia nabytego, nieodpowiednie podejścia pedagogiczne, niewystarczająco rozwinięte uczenie się oparte na pracy, brak wiedzy na temat korzyści wynikających z podnoszenia umiejętności i dostępnego wsparcia.

(9) W celu promowania bardziej sprawiedliwego i równego dostępu do możliwości podnoszenia umiejętności oraz eliminowania tych problemów, przy jednoczesnym uwzględnianiu różnorodności grupy docelowej, w ramach gwarancji umiejętności należy zapewnić dostęp do elastycznych ścieżek podnoszenia umiejętności umożliwiających osobom dorosłym o niskich kwalifikacjach poprawę swoich umiejętności czytania i pisania, umiejętności rozumowania matematycznego i umiejętności cyfrowych oraz kontynuację uczenia się we własnym tempie w celu

nabycia szerszego zestawu umiejętności i osiągnięcia kwalifikacji na 4. poziomie EQF lub kwalifikacji na równoważnym poziomie.

(10) Gwarancja umiejętności skierowana będzie do osób dorosłych o niskich umiejętnościach, które zdefiniowane są jako osoby, które opuściły system kształcenia i szkolenia bez uzyskania wykształcenia średniego II stopnia i które nie kwalifikują się do wsparcia w ramach programu gwarancji dla młodzieży[17].

(11) Biorąc pod uwagę krajowe uwarunkowania i dostępne zasoby, państwa członkowskie powinny skupić się we wdrażaniu gwarancji umiejętności na priorytetowych grupach docelowych (np. osobach bezrobotnych, grupach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, pewnych grupach wiekowych itp.).

(12) Gwarancja umiejętności powinna być wdrażana zgodnie z rozwiązaniami dotyczącymi wdrażania wprowadzonymi przez państwa członkowskie i w oparciu o zaangażowanie i zainteresowanie osoby indywidualnej uczestnictwem w podnoszeniu kwalifikacji.

(13) Działania te powinny być wdrażane w całkowitej zgodności z zasadami paktu stabilności i wzrostu.

(14) Ilekroć środki przewidziane w niniejszym zaleceniu wiążą się z przetwarzaniem danych osobowych, powinno ono być dokonywane zgodnie z przepisami Unii w dziedzinie ochrony danych osobowych[18], jak również z krajowymi środkami wdrażającymi tę dyrektywę.

(15) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej stanowi, że każdy ma prawo do nauki oraz dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego.

(16) W przyjętych w 2015 r. celach Organizacji Narodów Zjednoczonych z zakresu zrównoważonego rozwoju wzywa się do zapewnienia, aby wszyscy młodzi ludzie i znaczny odsetek dorosłych – zarówno mężczyzn, jak i kobiet – zdobyli umiejętność czytania i pisania oraz umiejętność rozumowania matematycznego do 2030 r.

(17) W zaleceniu 2006/962/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie[19] określono ramy odniesienia wspierające państwa członkowskie w zapewnianiu, aby młodzi ludzie przed ukończeniem kształcenia i szkolenia rozwinęli kompetencje kluczowe, które będą im służyć w dorosłym życiu oraz w dalszym uczeniu się i życiu zawodowym; wspiera się w nim również państwa członkowskie w zapewnianiu, aby osoby dorosłe mogły rozwijać i aktualizować swoje kompetencje kluczowe przez całe życie.

---

17 Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży (2013/C 120/01).

18 W szczególności z dyrektywą 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31) i rozporządzeniem (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1); które mają być zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1–88), które stosuje się od 25 maja 2018 r.

19 Dz.U. L 394 z 30.12.2006, s. 10.

(18) Unijne ramy kompetencji cyfrowych dla obywateli stanowią wspólny punkt odniesienia, wyjaśniając, co to znaczy „być biegłym w technologiach cyfrowych", oraz określając kompetencje i poziomy kompetencji w pięciu kluczowych obszarach. Ramy te mogłyby zostać wykorzystane jako podstawy do opracowania narzędzi oceny do identyfikowania niedoborów kwalifikacji oraz opracowywania szkoleń dostosowanych do konkretnych potrzeb w celu rozwiązania problemu takich niedoborów.

(19) W zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie[20] określono wspólne ramy odniesienia przewidujące osiem poziomów, wyrażonych w formie efektów uczenia się. Każdy poziom można osiągnąć dzięki różnym ścieżkom uczenia się formalnego, pozaformalnego i nieformalnego.

(20) Rezolucją Rady w sprawie odnowionej europejskiej agendy w zakresie uczenia się dorosłych z 2011 r.[21] ustanowiono priorytety dotyczące rozwoju sektora uczenia się dorosłych. Jako priorytet wymagający niezwłocznych działań wskazano stwarzanie możliwości drugiej szansy, a także w szczególności zdobycie podstawowych umiejętności, takich jak umiejętność czytania i pisania oraz umiejętność rozumowania matematycznego, jak również umiejętności cyfrowych. We wspólnym sprawozdaniu Rady i Komisji z wdrażania strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020)[22] jako działania priorytetowe określono zwiększenie oferty nauki czytania i pisania, umiejętności rozumowania matematycznego i umiejętności cyfrowych oraz zapewnienie możliwości drugiej szansy prowadzących do uzyskania kwalifikacji, które są uznawane w europejskich ramach kwalifikacji, przez osoby nieposiadające kwalifikacji na poziomie 4 EQF. We wspólnym sprawozdaniu ujęto również rezultaty średnioterminowe w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego, z których jeden obejmuje poprawę dostępu do kwalifikacji dla wszystkich dzięki bardziej elastycznym i drożnym systemom kształcenia i szkolenia zawodowego, przede wszystkim dzięki ofercie skutecznych i zintegrowanych usług w zakresie poradnictwa oraz udostępnianiu walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego.

(21) W zaleceniu Rady z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie polityk na rzecz ograniczania zjawiska przedwczesnego kończenia nauki[23] określono ramy kompleksowych polityk obejmujące środki zapobiegawcze, interwencyjne i kompensacyjne. Środki kompensacyjne obejmują rozwiązania umożliwiające powrót do kształcenia i szkolenia oraz uzyskanie niezdobytych wcześniej kwalifikacji, np. edukację drugiej szansy lub uczenie się pozaformalne uzupełnione walidacją doświadczenia nabytego.

(22) W zaleceniu Rady z 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego[24] zachęca się państwa członkowskie, aby do 2018 r. ustanowiły krajowe rozwiązania w zakresie walidacji (identyfikacji, dokumentacji, oceny i certyfikacji) uczenia się pozaformalnego i nieformalnego. Obejmuje to możliwość

---

20 Dz.U. C 111 z 6.5.2008, s. 1.

21 Dz.U. C 372 z 20.12.2011, s. 1.

22 W sprawozdaniu „ET 2020" określono działania, jakie należy podjąć w ramach europejskiej współpracy we wszystkich obszarach kształcenia i szkolenia do 2020 r.; Dz.U. C 417 z 15.12.2015. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215(02)&from=PL

23 Dz.U. C 191 z 1.7.2011, s. 1.

24 Dz.U. C 398 z 22.12.2012, s. 1.

poddania się osób bezrobotnych lub osób, którym zagraża bezrobocie, „audytowi umiejętności” w celu określenia ich wiedzy, umiejętności i kompetencji.

(23) W zaleceniu Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży[25] zaleca się, aby młodzi ludzie w wieku do 25 lat, w ciągu czterech miesięcy od uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub zakończenia kształcenia formalnego, otrzymali dobrej jakości ofertę zatrudnienia, kształcenia ustawicznego, przygotowania zawodowego lub praktyk zawodowych. Zachęca się w nim państwa członkowskie do zaoferowania młodzieży przedwcześnie kończącej naukę i młodzieży o niskich umiejętnościach ścieżek powrotu do kształcenia i szkolenia lub programów edukacji drugiej szansy, które zapewniałyby środowisko edukacyjne dostosowane do ich specyficznych potrzeb i umożliwiały im uzyskanie niezdobytych wcześniej kwalifikacji.

(24) W zaleceniu Rady z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy[26] zaleca się, aby najpóźniej po 18 miesiącach bezrobocia osobom długotrwale bezrobotnym zaproponowano dogłębną indywidualną ocenę i usługi doradcze oraz zawarcie umowy w sprawie integracji na rynku pracy obejmującej indywidualną ofertę, a także wskazano im punkt kompleksowej obsługi.

(25) W zaleceniu Komisji 2008/867/WE z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy[27] wezwano państwa członkowskie do upowszechniania i udoskonalania inwestycji w kapitał ludzki poprzez integracyjną politykę kształcenia i szkoleń, w tym efektywne strategie uczenia się przez całe życie oraz do dostosowywania systemów kształcenia i szkoleń w odpowiedzi na nowe wymagania w zakresie kompetencji oraz potrzeby w zakresie umiejętności cyfrowych.

(26) W konkluzjach Rady z 5 i 6 czerwca 2014 r. w sprawie integracji obywateli państw trzecich legalnie przebywających w Unii potwierdzono wspólne zasady podstawowe dotyczące polityki integracji imigrantów w UE przyjęte w 2004 r., w tym również, że „działania w dziedzinie kształcenia mają decydujące znaczenie dla przygotowania imigrantów, a zwłaszcza ich potomków, do udanego i bardziej aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym”.

(27) Pomimo tych starań dostęp osób dorosłych o niskich kwalifikacjach do możliwości kształcenia i szkolenia i uczestnictwo w nich w dalszym ciągu stanowią wyzwanie. Aktywna polityka rynku pracy ma na celu jak najszybsze wprowadzenie osób bezrobotnych na rynek pracy, jednak nie zawsze zapewnia elastyczne i spersonalizowane możliwości podnoszenia umiejętności. Niewiele polityk publicznych zajmuje się kwestią podnoszenia umiejętności osób mających już zatrudnienie, przez co są one narażone na zanikanie umiejętności i utratę pracy, natomiast osoby najbardziej oddalone od rynku pracy mają największe potrzeby w zakresie podnoszenia umiejętności, ale najtrudniej do nich dotrzeć.

(28) Baza wiedzy niezbędna decydentom i podmiotom realizującym politykę poszerza się, ale wciąż jest niekompletna. Wiedza fachowa organów unijnych, szczególnie Eurostatu, Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA) i Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop) w

[25] Dz.U. C 120 z 26.4.2013, s. 1.
[26] Dz.U. C 67 z 20.2.2016, s. 1.
[27] Dz.U. L 307 z 18.11.2008, s. 11.

zakresie opracowywania odpowiednich badań i analiz ma kluczowe znaczenie i powinna być dalej pogłębiana.

(29) Organizacje pracodawców, pracodawcy, związki zawodowe, izby przemysłowe, handlowe, przemysł i rzemiosło, krajowe podmioty zaangażowane w planowanie, organizację lub promocję kształcenia i szkolenia i w polityki w zakresie integracji osób ze środowisk migracyjnych, służby zatrudnienia, organizatorzy kształcenia lub szkolenia, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, władze lokalne i służby komunalne są głównymi zainteresowanymi stronami we wspólnych staraniach potrzebnych do dotarcia do osób o niskich umiejętnościach, zaangażowania ich, zaoferowania im usług z zakresu poradnictwa i wsparcia ich postępów na specjalnie dostosowanych ścieżkach podnoszenia umiejętności.

(30) Ze względu na zróżnicowanie grupy docelowej oraz rozproszenie i złożoność polityki interwencje w tym obszarze często charakteryzuje brak systematycznego podejścia do podnoszenia umiejętności siły roboczej, jak również brak wiedzy na temat korzyści społeczno-gospodarczych takiego działania. W związku z tym niezbędna jest spójna interwencja w zakresie polityki oparta na skutecznej koordynacji i partnerstwach w różnych dziedzinach polityki,

ZALECA, ABY PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE:

zgodnie z uwarunkowaniami krajowymi i w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi i organizatorami kształcenia i szkolenia,

1. wprowadziły gwarancję umiejętności oferującą osobom dorosłym o niskich kwalifikacjach, tj. osobom, które porzuciły kształcenie lub szkolenie nie uzyskawszy wykształcenia średniego II stopnia lub kwalifikacji na równoważnym poziomie (EQF 4), i które nie kwalifikują się do wsparcia w ramach programu gwarancji dla młodzieży, dostęp do ścieżek podnoszenia umiejętności umożliwiających im, w zależności od ich indywidualnych potrzeb:

   a) osiągnięcie minimalnego poziomu umiejętności czytania i pisania, umiejętności rozumowania matematycznego oraz umiejętności cyfrowych; lub

   b) postępy w kierunku uzyskania kwalifikacji na poziomie 4 EQF lub kwalifikacji na równoważnym poziomie poprzez zdobycie szerszego zestawu umiejętności, w oparciu o zalecenie 2006/962/WE w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie;

2. oparły strukturę gwarancji umiejętności na trzech etapach: ocenie kwalifikacji, zapewnieniu dostosowanej do potrzeb, elastycznej i wysokiej jakości oferty edukacyjnej oraz walidacji i uznawanie umiejętności nabytych w ramach ścieżek podnoszenia kwalifikacji;

OCENA UMIEJĘTNOŚCI

3. zapewniły osobom o niskich umiejętnościach możliwości przejścia oceny, np. audytu umiejętności, w celu określenia posiadanych umiejętności i potrzeb w zakresie podnoszenia umiejętności;

4. zastosowały w odniesieniu do osób dorosłych o niskich kwalifikacjach rozwiązania dotyczące walidacji ustanowione zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego w celu określenia, udokumentowania, oceny i certyfikacji istniejących umiejętności;

DOPASOWANA I ELASTYCZNA OFERTA UCZENIA SIĘ

5. zapewniły dostosowaną do potrzeb ofertę kształcenia i szkolenia zgodnie z pkt 1, na podstawie wyników procedur oceny i walidacji umiejętności; w przypadku migrantów z państw trzecich uwzględniły w stosownych przypadkach możliwości szkolenia językowego i przygotowania do odbycia szkolenia;

6. realizowały ofertę kształcenia i szkolenia w odpowiednim środowisku edukacyjnym, szkołach lub centrach szkoleniowych lub w miejscu pracy, gdzie odpowiednio wykwalifikowani nauczyciele i odpowiednio wykwalifikowane osoby prowadzące szkolenie stosują metody nauczania dostosowane do osób dorosłych i wykorzystują możliwości cyfrowego uczenia się;

7. zorganizowały kształcenie i szkolenie w formie jednostek efektów uczenia się, które można indywidualnie dokumentować, oceniać i dokonywać ich walidacji w celu rejestrowania postępów osób uczących się na poszczególnych etapach;

8. dostosowały w miarę możliwości treść oferty uczenia się prowadzącej do uzyskania kwalifikacji, zgodnie z pkt 1b powyżej, do potrzeb lokalnych i regionalnych rynków pracy i realizowały taką ofertę w ścisłej współpracy z lokalnymi zainteresowanymi stronami, szczególnie z partnerami społecznymi oraz lokalnymi i regionalnymi podmiotami gospodarczymi;

WALIDACJA I UZNAWANIE

9. korzystały z istniejących rozwiązań dotyczących walidacji w celu dokonywania oceny i certyfikacji umiejętności nabytych w ramach gwarancji umiejętności, w tym podczas uczenia się w pracy, oraz zapewniły ich uznanie do celów kwalifikacji, zgodnie z krajowymi ramami i systemami kwalifikacji;

10. zgodnie z okolicznościami występującymi w danym państwie oparły wdrażanie gwarancji umiejętności na określonych poniżej zasadach;

Koordynacja i partnerstwo

11. wyznaczyły jeden podmiot lub ograniczoną liczbę podmiotów, które będą odpowiedzialne za wdrażanie niniejszego zalecenia, a w szczególności za wymienione poniżej kwestie i udzieliły im odpowiednich uprawnień:

    - koordynowanie prac odpowiednich organów publicznych, w tym publicznych służb zatrudnienia, organizatorów kształcenia lub szkolenia, podmiotów zajmujących się poradnictwem zawodowym i walidacją, tak aby gwarancja umiejętności stała się integralną częścią aktywnej polityki rynku pracy, środków w zakresie przedwczesnego kończenia nauki lub integracji osób z państw trzecich;

    - wspieranie tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych obejmujących np. partnerów społecznych, organizatorów kształcenia lub szkolenia, pracodawców, organizacje pośredniczące i sektorowe, lokalne i regionalne podmioty gospodarcze, służby zatrudnienia, służby socjalne i komunalne, biblioteki, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, na potrzeby wdrażania niniejszego zalecenia;

Działania informacyjne, poradnictwo i środki wsparcia

12. biorąc pod uwagę uwarunkowania krajowe i dostępne zasoby, określiły priorytetowe grupy docelowe w ramach wdrażania gwarancji umiejętności na szczeblu krajowym;

wzięły jednocześnie również pod uwagę aspekt płci, różnorodności i różnych podgrup w grupach docelowych;

13. wdrożyły działania informacyjne obejmujące poszerzanie wiedzy na temat korzyści wynikających z podnoszenia umiejętności, udostępnianie informacji dotyczących istniejących środków w zakresie poradnictwa i wsparcia, możliwości podnoszenia umiejętności i odpowiedzialnych organów oraz zapewnianie zachęt dla osób najmniej zmotywowanych do udziału w takich działaniach;

14. zapewniły świadczenie usług doradztwa w celu wspierania postępów osób uczących się na wszystkich etapach procesu podnoszenia kwalifikacji;

15. wspierały kształcenie i doskonalenie zawodowe personelu zaangażowanego we wdrażanie gwarancji umiejętności, w szczególności fachowego personelu pedagogicznego;

16. rozważyły opracowanie i wdrożenie środków wsparcia eliminujących w sprawiedliwy sposób przeszkody we wchodzeniu na ścieżki podnoszenia umiejętności. Mogłyby one mieć formę bezpośredniego wsparcia dla uczących się (np. urlopy szkoleniowe, zachęty finansowe lub ulgi podatkowe) lub pośredniego wsparcia dla pracodawców na podnoszenie kwalifikacji swoich pracowników;

Monitorowanie i ocena

17. ustanowiły w ciągu roku od przyjęcia niniejszego zalecenia plan działania dotyczący jego wdrożenia Plan powinien zawierać informacje dotyczące ustaleń koordynacyjnych, priorytetowych grup docelowych, udostępnionych środków finansowych, w tym, w stosownych przypadkach, odpowiednich europejskich funduszy i mechanizmów monitorowania;

18. monitorowały i oceniały na szczeblu krajowym wszystkie środki w ramach gwarancji umiejętności i wpływ na postępy grupy docelowej w zakresie nabywania umiejętności czytania i pisania, umiejętności rozumowania matematycznego oraz umiejętności cyfrowych, a także w osiąganiu kwalifikacji na poziomie 4. EQF lub poszczególnych jednostek tego poziomu;

19. wykorzystywały wyniki monitorowania i oceny w celu odpowiedniego dostosowania kształtu i sposobu wdrażania gwarancji umiejętności na szczeblu krajowym i opracowywania polityk w większym stopniu opartych na dowodach i reform.

NINIEJSZYM ZALECA, ABY KOMISJA:

20. przy wsparciu Komitetu Doradczego ds. Szkolenia Zawodowego prowadziła działania następcze po wdrożeniu niniejszego zalecenia, we współpracy ze stosownymi europejskimi organami koordynacyjnymi zajmującymi się politykami w zakresie zatrudnienia oraz kształcenia i szkolenia i procesami w tym zakresie;

21. promowała stosowanie ram kompetencji w odniesieniu do umiejętności czytania i pisania, umiejętności rozumowania matematycznego i umiejętności cyfrowych oraz narzędzi w zakresie oceny;

22. ułatwiała wzajemne uczenie się wśród państw członkowskich oraz udostępniała w ramach EPALE (elektronicznej platformy na potrzeby nauczania dorosłych w Europie) kluczowe zasoby i informacje;

23. wspierała i prowadziła we współpracy z organami unijnymi i organizacjami międzynarodowymi, w szczególności OECD, stosowne badania i analizy dotyczące umiejętności osób dorosłych i oceny umiejętności (np. PIAAC);

24. bez uszczerbku dla negocjacji w sprawie następnych wieloletnich ram finansowych i zgodnie z priorytetami określonymi na lata 2014–2020, wspierała korzystanie na potrzeby wdrażania niniejszego zalecenia z bieżących i przyszłych europejskich programów finansowania w obszarze rozwoju umiejętności, szczególnie z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz programu Erasmus+, zgodnie z ich podstawą prawną;

25. podsumowała środki wykonawcze wprowadzone przez państwa członkowskie do dnia 31 grudnia 2018 r. w oparciu o plany działania dotyczące wdrażania, o których mowa w pkt 17 powyżej;

26. we współpracy z państwami członkowskimi i po konsultacjach z zainteresowanymi stronami poddała ocenie działania podjęte w odpowiedzi na niniejsze zalecenie i w ciągu pięciu lat od dnia jego przyjęcia złożyła Radzie sprawozdanie z postępów w podnoszeniu poziomu umiejętności czytania i pisania, umiejętności rozumowania matematycznego oraz umiejętności cyfrowych wśród osób dorosłych o niskich kwalifikacjach oraz ze zdobytych doświadczeń i wniosków na przyszłość.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

W imieniu Rady
Przewodniczący