



EUROPSKA  
KOMISIJA

Bruxelles, 10.6.2016.  
COM(2016) 382 final

2016/0179 (NLE)

Prijedlog

**PREPORUKE VIJEĆA**

**o uspostavi Jamstva za vještine**

## **OBRAZLOŽENJE**

### **1. KONTEKST PRIJEDLOGA**

#### **• Razlozi i ciljevi prijedloga**

#### **Pitanje vještina**

Visoka produktivnost i održiva konkurentnost i razvoj temelje se na vještoj i prilagodljivoj radnoj snazi te na potpunom iskorištavanju dostupnih vještina. Zapošljivost ovisi o kvaliteti vještina pojedinca. Zemlje s najvećim udjelom odraslih osoba s niskom razinom osnovnih (pismenost, numeričke vještine) i digitalnih vještina ostvaruju nižu radnu produktivnost te u konačnici imaju manje izgleda za rast i konkurentnost<sup>1</sup>. Povećanjem ukupne razine vještina može se učinkovitije iskoristiti ljudski kapital Europe tijekom života te stvarno poboljšati ljudski kapital Unije. Za to su potrebni nacionalni i europski resursi. U Godišnjem pregledu rasta za 2016.<sup>2</sup> naglašeno je da su „pametna ulaganja u ljudski kapital Europe” i omogućivanje stjecanja odgovarajućih vještine za poticanje inovacija i konkurentnosti te ostvarivanje visoke produktivnosti najbolji način sprječavanja gubitka posla te smanjenja rizika od siromaštva i socijalne isključenosti.

#### **Osnovne vještine i stupanj obrazovanja u Europi**

Istraživanje o vještinama odraslih (PIAAC) koje je provela Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) pokazalo je da jedna od pet odraslih osoba u Europi (u dobnoj skupini od 16 do 65 godina) ima samo osnovnu razinu pismenosti, dok jedna od četiri ima samo najnižu razinu numeričkih<sup>3</sup> vještina te zna riješiti samo vrlo jednostavne zadatke služeći se informacijskom i komunikacijskom tehnologijom. Istraživanje PIAAC koje je proveo OECD pokazalo je i da je stupanj obrazovanja usko povezan s razinom osnovnih vještina, premda se razina vještina može znatno razlikovati među pojedincima sa sličnim kvalifikacijama. Kad je riječ o stupnju obrazovanja, u prosjeku jedna četvrtina Europljana u dobnoj skupini od 25 do 64 godine nema više srednjoškolske kvalifikacije; u nekim zemljama njihov je udio veći od 40 % i dostiže 57 %. Nadalje, ishodi obrazovanja nisu jednako raspodijeljeni među podskupinama stanovništva: na primjer, oko 44 % državljana zemalja koje nisu članice EU-a („trećih zemalja”) koji borave u EU-u ne posjeduju više srednjoškolske kvalifikacije (tj. oko 7 % odraslih u EU-u nije steklo više srednjoškolske kvalifikacije) te ima nisku razinu osnovnih vještina mnogo češće od državljana EU-a.

Utjecaj niske razine vještina na pojedince višeslojan je problem sa znatnim posljedicama. Niskokvalificirane osobe uglavnom su u nepovoljnijem položaju na tržištu rada (više stope nezaposlenosti i dugoročna nezaposlenost, sporiji izlaz iz nezaposlenosti, niže plaće itd.) te su izloženi većem riziku od siromaštva i socijalne isključenosti. Tijekom recesije njihovi su se izgledi na tržištu rada dodatno pogoršali: stopa nezaposlenosti osoba s nižim srednjoškolskim obrazovanjem porasla je s 9,7 % (2008.) na 17,4 % (2014.), dok je stopa nezaposlenosti osoba s višim razinama obrazovanja porasla za manje od tri postotna boda. Posljednjih su godina najviše radnih mjesta izgubile niskokvalificirane osobe (više od devet milijuna izgubljenih radnih mjesta).

<sup>1</sup> OECD, Pregled vještina za 2013. Prvi rezultati Istraživanja o vještinama odraslih.

<sup>2</sup> Godišnji pregled rasta za 2016. Jačanje oporavka i poticanje konvergencije, Bruxelles, 26.11.2015., COM (2015) 690 final, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016\\_annual\\_growth\\_survey.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey.pdf)

<sup>3</sup> U ovom se dokumentu pojam „vještine” upotrebljava u širem smislu i odnosi se na znanje, razumijevanje i sposobnost za rad osobe te obuhvaća znanja i kompetencije.

Niska razina vještina može utjecati i na djecu roditelja u toj situaciji: analizom PIAAC pokazalo se da u nekim zemljama djeca roditelja s niskom razinom obrazovanja imaju znatno lošije rezultate u ispitivanoj skupini vještina od djece roditelja s višom razinom obrazovanja.

Troškovi koji proizlaze iz te situacije visoki su ne samo za pojedinca, već i za gospodarstvo te cijelo društvo, uključujući javne izdatke za nezaposlenost i socijalne naknade.

### **Novi izazovi**

Novi načini rada, uključujući modele ekonomije suradnje, porast samostalnog rada i rada na temelju ugovora, češće promjene radnog mjesta (iz nužde ili zbog prilike) te promjene u organizaciji rada utječu na vrstu potrebnih vještina. U prognozama se predviđa da će, premda niskokvalificirana radna mjesta neće nestati, najviše 15 % radne snage raditi na tim mjestima<sup>4</sup>. Porast radnih mjesta koja zahtijevaju više vještina na svim razinama nastaviti će se te će se broj mnogih radnih mjesta na kojima se obavljaju tradicionalni fizički rad ili rutinski poslovi smanjiti ili će se ona promijeniti tako da će za njihovo obavljanje biti potrebne više osnovne vještine.

Demografska kretanja dovest će do neprekidnog smanjivanja radne snage, s obzirom na to da se predviđa da će se broj radno sposobnih osoba (od 20 do 64 godine) smanjiti s 306 milijuna na 269 milijuna. Ta kretanja mogu povećati neusklađenost i manjak vještina na tržištima rada te na taj način ugroziti ulaganje, inovacije i rast. Neusklađenost i manjak vještina isto tako mogu otežati rast produktivnosti i preraspodjelu sredstava u sektorima unutar i diljem država članica, što zauzvrat može dovesti do prepreka za ostvarivanje svih koristi jedinstvenog tržišta i dodatno smanjiti otpornost na šokove u osjetljivim gospodarstvima. Ta su kretanja izazov iz kojeg se jasno vidi potreba za uključivanjem neiskorištenog ljudskog kapitala u tržište rada, posebno niskokvalificiranih odraslih osoba. Kako bi se uskladila ta demografska kretanja, moraju se povećati stopa zaposlenosti i produktivnost radne snage te dulje zadržati starije generacije na radnom mjestu. Migranti isto tako mogu pridonijeti nadoknadi manjka vještina ako njihove vještine odgovaraju potrebama tržišta rada te ako se one iskoriste na odgovarajući način.

Većina osoba koje će biti dio radne snage Europe u sljedeća dva desetljeća već su danas odrasle osobe. Ulaganje u neprekidno poboljšanje njihovih vještina bit će odlučujuće za sposobnost EU-a da iskoristi tehnološki napredak i osigura konkurentnost. Potrebno je učiniti više u pogledu potpore neprekidnom razvoju vještina radne snage.

### **Prepreke usavršavanju**

Svi se ti izazovi mogu riješiti jedino time da se zaposlenim ili nezaposlenim osobama omogući stjecanje vještina koje su im potrebne kako bi stupile na tržište rada ili kako bi se, ako su zaposlene, prilagođavale rastućim zahtjevima u pogledu vještina.

Međutim, znatan udio radno sposobnog stanovništva, uključujući osobe koje su već u radnom odnosu, nema osnovne vještine pismenosti, kao ni numeričke i digitalne vještine koje su potrebne za sudjelovanje u strukovnom osposobljavanju potrebnom za prilagođavanje promjenjivim okolnostima njihova radnog mjesta te kako bi se spriječio gubitak vještina. Niskokvalificiranim radnicima, starijim radnicima i radnicima bez prilika za razvijanje vlastitih vještina tijekom radnog vijeka najviše prijete zastarijevanje vještina.

---

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

Nadalje, zaposlene niskokvalificirane osobe često su zaposlene na radnim mjestima na kojima nema prilika za učenje na radnom mjestu, na kojima poslodavci rjeđe organiziraju osposobljavanja te, za razliku od visokokvalificiranih osoba, ne mogu iskusiti prednosti cjeloživotnog obrazovanja. Posljedica je toga da upadnu u „zamku dobivanja loših poslova zbog niskih vještina” i obavljaju nekvalificiran rad, s malo prilika za poboljšanje svojih vještina.

Iako je rješenje za te izazove jasno (tj. usavršavanje osoba koje nemaju osnovne vještine kako bi uspješno stupile na tržište rada te mu se neprekidno prilagođavale), glavna je prepreka njegovu ostvarenju ograničeno sudjelovanje odraslih osoba u obrazovanju i osposobljavanju, posebno niskokvalificiranih odraslih osoba. Prema Istraživanju o radnoj snazi samo je 10,8 % odraslih osoba sudjelovalo u bilo kakvoj vrsti učenja u razdoblju od četiri tjedna prije ankete u usporedbi s dogovorenim europskom ciljnom vrijednošću od 15 % do 2020. Stopa sudjelovanja u učenju za niskokvalificirane odrasle osobe još je niža: samo 4,3 % u prosjeku sudjeluje u učenju<sup>5</sup>. Stoga postoji problem u pogledu jednakog pristupa prilikama za učenje koji je potrebno riješiti, a on pogađa i državljane trećih zemalja.

To ograničeno sudjelovanje u nastavku učenja uzrokovano je preprekama u pogledu strukture i situacije, koje su međusobno blisko povezane.

Prepreke u pogledu strukture odnose se, između ostalog, na ograničenost dostupnog usmjeravanja koje služi da bi se predmetnim osobama ukazalo na koristi od usavršavanja, dostupne prilike za učenje i mjere potpore, ali i na ograničenosti dostupnih prilika za učenje prilagođenih odraslim osobama.

U većini država članica nastojanja službi za usmjeravanje uvelike su usmjerena na nezaposlene osobe kako bi se one brzo ponovno uključile u tržište rada; u većini slučajeva nisu osmišljene nikakve posebne mjere potpore kako bi im se omogućile prilike za učenje radi povećanja njihovih razina vještina. Nadalje, odrasle osobe koje su u radnom odnosu ili koje nisu ekonomski aktivne te su niskokvalificirane trebale bi nastaviti učenje te bi imale koristi od pristupa službama za usmjeravanje.

Odrasle osobe isto tako rijetko nastavljaju učenje ako to znači vraćanje u školu i ponovni početak obrazovanja. Moguće je povećati njihovo sudjelovanje ako im se pruži prilika za vrednovanje i priznavanje vještina koje su stekle u okviru neformalnog i informalnog učenja te ako se utvrde njihove potrebe za usavršavanjem na temelju ocjene vještina. Preporukom od 20. prosinca 2012. o vrednovanju neformalnog i informalnog učenja države članice pozivaju se na uspostavu nacionalnih mehanizama vrednovanja neformalnog i informalnog učenja do kraja 2018. Posljednji popis vrednovanja neformalnog i informalnog učenja (iz 2014.) pokazao je da uspostava mehanizama vrednovanja općenito dobro napreduje. Međutim, potrebno je učiniti više kako bi ih se učinilo široko dostupnima: samo u osam država postoji velika vjerojatnost da će skupine u nepovoljnom položaju i skupine niskokvalificiranih imati koristi od vrednovanja, dok u 15 država članica nije uspostavljen sustav revizije vještina.

S obzirom na to da se situacija diljem država članica razlikuje i da skupina niskokvalificiranih odraslih osoba obuhvaća nekoliko vrlo različitih podskupina (npr. zaposlene, nezaposlene, osobe koje nisu ekonomski aktivne, osobe u ruralnim područjima, migrante, skupine manjina u nepovoljnom položaju), ne postoji jedinstveno rješenje za sve; nadalje, u okviru svake

---

<sup>5</sup> Eurostat, Istraživanje o radnoj snazi, 2014.

podskupine svaki pojedinac ima posebne potrebe pa je stoga potreban prilagođen pristup. Međutim, individualna je potpora neravnomjerno dostupna diljem EU-a.

Dokazano je da se s pomoću fleksibilnih načina učenja (npr. učenje na daljinu, kombinirano učenje, modularno učenje itd.) odrasle osobe potiče na sudjelovanje u učenju, ali u mnogim slučajevima dostupne usluge još uvijek nisu prilagođene njihovim potrebama. Samo polovina država članica ima odgovarajuće programe ili okvire za pružanje osnovnih vještina odraslim osobama. Samo je 3,6 % Europljana steklo više srednjoškolske kvalifikacije nakon navršenih 25 godina te u pogledu toga postoje znatne razlike među državama. Čini se da države članice koje nude fleksibilne modularne programe imaju veći udio odraslog stanovništva koje stječe više srednjoškolske kvalifikacije u dobi od 25 godina ili više.

Prepreke u pogledu situacije odnose se na određeni kontekst u kojemu se nalaze dotični pojedinci te mogu uključivati obiteljske obveze, preklapanja u rasporedima, troškove, izostanak potpore poslodavca, udaljenost itd. Prve dvije najčešće se navode kao prepreke u Istraživanju u obrazovanju odraslih. Nedostatak motivacije još je jedna prepreka koja može nastati zbog nepostojanja svijesti o potrebi za usavršavanjem i koristima od ulaganja u vještine. Istraživanjem se ispostavilo da osobe sa slabim osnovnim vještinama često nisu sposobne ili voljne prepoznati svoje slabosti te zbog toga ne smatraju da postoji potreba za poboljšanjem njihovih vještina.

## **Ciljevi**

Ovom se inicijativom nastoje poboljšati životni izgledi i zapošljivost osoba čime će se u konačnici pridonijeti otpornijoj bazi ljudskog kapitala te većem i uključivijem rastu diljem EU-a. Za vidljive rezultate potrebna su znatna politička nastojanja i financijska sredstva. U skladu s Paktom o stabilnosti i rastu, države članice morat će pokrenuti dovoljno javnih ulaganja u vještine ljudi. Međutim, države članice imat će koristi od tih ulaganja jer će ona omogućiti zapošljavanje većeg broja osoba i povećati produktivnost radne snage.

Inicijativom se pojedincima koji su napustili sustav temeljnog obrazovanja i osposobljavanja prije nego što su stekli više srednjoškolske kvalifikacije nastoji pružiti podrška pri pristupu prilikama za usavršavanje radi poboljšanja pismenosti te numeričkih i digitalnih vještina ili radi stjecanja kvalifikacija na 4. razini europskog kvalifikacijskog okvira ili jednakovrijednih kvalifikacija. U većini zemalja 4. razina europskog kvalifikacijskog okvira<sup>6</sup> odgovara razini stečene više srednjoškolske kvalifikacije.

Jamstvom za vještine obuhvatit će se tri koraka:

- ocjenu vještina, koja niskokvalificiranim osobama omogućuje utvrđivanje postojećih vještina i potrebe za usavršavanjem,
- izradu i ponudu obrazovanja i osposobljavanja prilagođenu specifičnoj situaciji svakog pojedinca koja se nastavlja na njegove/njezine postojeće vještine,
- vrednovanje i priznavanje vještina stečenih u okviru usavršavanja prilagođenog potrebama pojedinca.

---

<sup>6</sup> Vidjeti odjeljak I.2. popratnog tehničkog priloga SWD(2016) 195.

Preporuka se odnosi na odrasle osobe koje su napustile sustav obrazovanja i osposobljavanja prije nego što su stekle više srednjoškolske kvalifikacije (4. razina europskog kvalifikacijskog okvira) i koje nisu prihvatljive za potporu u okviru Jamstva za mlade.

U preporuci se utvrđuje „način” koji se sastoji od povezanog niza ciljnih djelovanja kojima se može poboljšati i konsolidirati potpora prilagođena potrebama te skupine te dovesti do razvoja nužnih vještina i kvalifikacija.

Te su mjere dio sveobuhvatnijeg skupa mjera politika koje obuhvaćaju veće izazove u pogledu vještina: povećanje sveukupne razine vještina u EU-u, bolju upotrebu postojećih vještina i predviđanje vještina koje će biti potrebne.

Države članice mogu osmišljavanje svojeg djelovanja temeljiti na godinama uzajamnog učenja i iskustva u području obrazovanja, osposobljavanja i zapošljavanja, kao i na temelju financiranja iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, posebno Europskog socijalnog fonda.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u određenom području**

Ova je inicijativa dio Novog programa vještina u okviru prvog političkog prioriteta Europske komisije, inicijative „Novi poticaj za zapošljavanje, rast i ulaganja”. To je inicijativa kojom će se ojačati uključivost tržišta rada i socijalna ulaganja te podržati Europu na putu prema pozitivnoj socijalnoj konvergenciji. Ona predstavlja dosljednu nadopunu drugih politika i inicijativa u područjima obrazovanja, osposobljavanja i zapošljavanja.

Niz politika, instrumenata i inicijativa EU-a na snazi je kako bi se pružila potpora usavršavanju, posebno europski semestar za usklađivanje gospodarskih politika te europski strukturni i investicijski fondovi, osobito Europski socijalni fond (ESF) (više pojedinosti u odjeljku „Utjecaj na proračun” u nastavku).

Preporukom će se pružiti potpora postupku reforme koji je započeo u okviru ciljeva strategije Europa 2020., posebno pridonoseći ciljevima povećanja stope zaposlenosti, smanjenja siromaštva i ublaživanja utjecaja ranog napuštanja školovanja. Opći ciljevi europskog semestra za usklađivanje gospodarskih politika podupiru se integriranim smjernicama koje uključuju opće smjernice ekonomskih politika i smjernice za zapošljavanje (zajednički se nazivaju „integrirane smjernice”). Jedan je od ciljeva prvih smjernica povećanje rasta provedbom strukturnih reformi i uklanjanjem ključnih prepreka za rast i radna mjesta. U potonjima su sadržani prioriteti kao što su pojednostavnjenje otvaranja novih radnih mjesta, jačanje ponude radne snage i vještina te poticanje socijalne uključenosti, suzbijanje siromaštva i promicanje jednakih mogućnosti. U preporukama po državama članicama za 2015.<sup>7</sup> ističe se da učinkoviti i djelotvorni programi strukovnog obrazovanja i osposobljavanja usmjereni na budućnost, uključujući ciljano obrazovanje odraslih, imaju ključnu ulogu u povećanju zapošljivosti. U njima se napominje i da je potrebno poboljšati javne službe za zapošljavanje u određenim državama članicama te da se aktivnim mjerama tržišta rada može djelotvornije utjecati na one koji su najudaljeniji od tržišta rada.

Posebno u području **obrazovanja i osposobljavanja** sadašnji prijedlog nastavlja se na nekoliko postojećih mjera slijedeći ključne poruke politika o potrebi za smanjenjem broja niskokvalificiranih odraslih osoba. Njime se isto tako države članice potiču na povećanje

---

<sup>7</sup> Preporuke Vijeća o nacionalnim programima reformi, SL 215/C 272 od 18.8.2015.

sinergija u pogledu mjera politike koje treba provesti zajedno kako bi se ostvarili očekivani rezultati, posebno aktivne politike tržišta rada, usmjeravanje i savjetovanje, politike obrazovanja i osposobljavanja, uključujući vrednovanje, i socijalne politike.

Strateškim okvirom za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja (ET 2020.) državama članicama osigurana je platforma za zajedničko djelovanje u području politike za koje su nadležne. U Zajedničkom izvješću o okviru ET 2020. donesenom u studenome 2015. sadržani su revidirani prioriteti, uključujući i one koji se odnose na europski program za obrazovanje odraslih<sup>8</sup> te je naglašena važnost pružanja vještina pismenosti te numeričkih i digitalnih vještina, kao i pružanja dovoljno drugih prilika koje vode do priznatih kvalifikacija europskog kvalifikacijskog okvira za one koji ne posjeduju kvalifikacije na 4. razini (više srednjoškolsko obrazovanje).

Europski kvalifikacijski okvir uključuje kvalifikacije koje se temelje na ishodima učenja stečenima putem općih ili strukovnih formalnih načina (kao što su više srednjoškolske kvalifikacije). Ishodi učenja koji se promiču europskim kvalifikacijskim okvirom istodobno omogućuju stjecanje kvalifikacija na temelju učenja u neformalnim ili informalnim okruženjima, što je najčešće slučaj s obrazovanjem odraslih. Razina kvalifikacija koja u većini država članica upućuje na više srednjoškolske kvalifikacije je 4. razina europskog kvalifikacijskog okvira, odnosno razina obrazovanja koja sve više postaje prag za bolji pristup tržištu rada i nastavak obrazovanja i osposobljavanja. Stopa zaposlenosti za osobe koje nisu stekle tu razinu je 25 postotnih bodova niža od stope zaposlenosti za osobe koje jesu; broj radnih mjesta primjerenih za osobe bez viših srednjoškolskih kvalifikacija ubrzano pada; čak će i poslovi koji se klasificiraju kao „poslovi za niskokvalificirane osobe” u budućnosti zahtijevati višu razinu vještina.

Preporuku Europskog parlamenta i Vijeća o ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje iz 2006. države članice provode s pomoću nastavnih planova za sve razine obrazovanja i osposobljavanja te se njome naglašava važnost pismenosti te numeričkih i digitalnih kompetencija.

Preporukom Europskog parlamenta i Vijeća o europskom kvalifikacijskom okviru za cjeloživotno učenje iz 2008. uspostavlja se referentni okvir za razine kvalifikacija koje se temelje na ishodima učenja. Njome je utvrđeno da se svaka razina može ostvariti putem različitih oblika formalnog, neformalnog i informalnog učenja. Uz ostale alate, Europski sustav bodova za strukovno obrazovanje i osposobljavanje (ECVET) bodovni je sustav koji se temelji na ishodima učenja koji omogućuje vrednovanje neformalnog i informalnog učenja i modularni napredak prema stjecanju kvalifikacija.

Preporukom Vijeća<sup>9</sup> (2011.) o politikama za smanjenje ranog napuštanja školovanja uspostavljen je okvir za sveobuhvatne strategije uključujući mjere za prevenciju, intervenciju i kompenzaciju, od kojih su potonje usmjerene na ponovno uključivanje osoba koje su prekinule obrazovanje i osposobljavanje prije nego što su stekle više srednjoškolske kvalifikacije. Načini kompenzacije, npr. druga prilika za obrazovanje ili neformalno učenje uz vrednovanje prethodnog obrazovanja i mogućnosti za ponovno uključivanje u obrazovanje i osposobljavanje mladim osobama pomažu u završetku obrazovanja. Sve su države članice uvele mjere usmjerene na smanjenje ranog napuštanja školovanja te one imaju pozitivan učinak: 2015. prosječna stopa ranog napuštanja školovanja u EU-u (dobna skupina od 18 do

<sup>8</sup> Rezolucija Vijeća o obnovljenom europskom programu za obrazovanje odraslih (2011/C 372/01)

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

24 godine) bila je za jedan postotni bod manja od referentne vrijednosti strategije Europa 2020. koja iznosi 10 %, no uz znatne razlike među državama članicama. Čak i ako se dostigne referentna vrijednost, preostalih 10 % osoba u toj dobnoj skupini suočit će se s ozbiljnim problemima u pogledu održive zapošljivosti. Nadalje, neke su podskupine u starijoj dobnoj skupini i dalje pogođene visokim stopama ranog napuštanja školovanja, posebno odrasle osobe koje su u ranoj dobi stupile na tržište rada, državljani država koje nisu članice EU-a koji borave u EU-u te druge osobe migrantskog podrijetla.

U Preporuci Vijeća iz 2012. o vrednovanju neformalnog i informalnog učenja države članice pozivaju se da do 2018. uspostave nacionalne mehanizme vrednovanja (utvrđivanje, dokumentiranje, ocjena i izdavanje potvrda) neformalnog i informalnog učenja, uključujući pružanje mogućnosti da se za nezaposlene osobe ili one kojima prijeti nezaposlenost provede „revizija vještina” radi utvrđivanja njihovih vještina. Uspostavljeni mehanizmi vrednovanja i ocjene vještina imat će ključnu ulogu u provedbi inicijative Jamstva za vještine.

Posebno u pogledu **zapošljavanja** sadašnji prijedlog nadopunjuje i nastavlja se na nekoliko postojećih mjera.

Preporukom Vijeća iz 2013. o uspostavi Jamstva za mlade<sup>10</sup> preporučuje se da sve osobe mlađe od 25 godina, prijavljene u službama za zapošljavanje ili ne, dobiju kvalitetnu, konkretnu ponudu unutar četiri mjeseca od završetka formalnog obrazovanja ili nakon gubitka prethodnog zaposlenja. Ponuda bi se trebala odnositi na posao, naukovanje, pripravništvo ili nastavak obrazovanja te bi trebala biti prilagođena potrebama svakog pojedinca i situaciji u kojoj se on nalazi. Inicijativom Jamstvo za vještine osigurat će se potpora za sve odrasle osobe neovisno o tome jesu li u radnom odnosu ili ne. Međutim, njome se nadopunjuje Jamstvo za mlade u pogledu nezaposlenih osoba, što znači da ona ne obuhvaća osobe koje su prihvatljive za potporu u okviru Jamstva za mlade jer one već mogu primati ponude za obrazovanje i osposobljavanje.

Preporukom Vijeća iz 2016. o uključivanju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada povećala se potpora za više od 11 milijuna osoba koje su nezaposlene dulje od godine dana. Njome se preporučuje da se dugotrajno nezaposlenim osobama ponude opsežne pojedinačne ocjene i usmjeravanje te ugovor o uključivanju na tržište rada koji obuhvaća pojedinačnu ponudu i određivanje jedinstvene kontaktne točke najkasnije nakon 18 mjeseci nezaposlenosti. Preporuka iz Jamstva za vještine mogla bi pružiti smjernice kako se niskokvalificiranim nezaposlenim osobama mogu pružiti prilike za usavršavanje kao dio ugovora o uključivanju na tržište rada.

- **Usklađenosti s drugim politikama Unije**

Ovim se prijedlogom podupire prioritet Komisije da potiče zapošljavanje i rast. Cilj je inicijative pružiti ljudima stvarnu šansu da u potpunosti iskoriste svoj potencijal i sudjeluju u tržištu rada. Što više osoba prijeđe prag zapošljivosti, to će Europa moći bolje iskoristiti svoj ljudski kapital. Jačanje ove vrste socijalnog ulaganja služi za promicanje konkurentnosti Europe, pozitivnu socijalnu konvergenciju i gospodarski rast.

Komisija je nedavno predstavila prvi nacrt Europskog stupa socijalnih prava koji je predsjednik Juncker najavio u rujnu 2015. te je započela široko javno savjetovanje kako bi prikupila stajališta i povratne informacije od svih zainteresiranih strana. Europskim stupom

---

<sup>10</sup> Preporuka Vijeća od 22. travnja 2013. o uspostavi Jamstva za mlade (2013/C 120/01)



socijalnih prava utvrdit će se niz temeljnih načela kako bi se poduprli funkcionalni i pravedni sustavi socijalne skrbi i tržišta rada u europodručju. Prvi odjeljak nacрта odnosi se na potrebu da se svima osigura cjeloživotni pristup kvalitetnom obrazovanju i osposobljavanju kako bi stekli odgovarajuću razinu osnovnih vještina i ključnih kompetencija za aktivno sudjelovanje u društvu te za zapošljavanje. U njemu se posebno napominje da bi se niskokvalificirane mlade ljude i radno sposobne odrasle ljude trebalo poticati na usavršavanje vještina.

U pogledu ciljeva integracije migranata u Osnovnim zajedničkim načelima politike integracije useljenika u Europskoj uniji donesenima 2004. navedeno je da su „napori u pogledu obrazovanja ključni kako bi se useljenike, posebice njihove potomke, pripremilo za veću uspješnost i aktivnije sudjelovanje u društvu”. Države članice poduzele su niz mjera za poboljšanje razine obrazovanja i zapošljivosti državljana zemalja koje nisu članice EU-a i drugih osoba s migrantskim podrijetlom, u nekim slučajevima uz financijska sredstva EU-a, posebno ESF-a. Vijeće je 2014. donijelo zaključke o integraciji državljana zemalja koje nisu članice EU-a koji zakonito borave u EU-u kojima su potvrđena Osnovna zajednička načela. Jamstvom za vještine može se pridonijeti integraciji državljana trećih zemalja te je ono u skladu s inicijativama EU-a povezanim s Europskim migracijskim programom.

## **2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST**

### **• Pravna osnova**

Prijedlog se temelji na člancima 165. i 166. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), a istodobno pridonosi promicanju obrazovane, osposobljene i prilagodljive radne snage te visokoj razini zapošljivosti kako je navedeno u člancima 145. i 147. UFEU-a. U članku 165. UFEU-a propisuje se da Unija doprinosi razvoju kvalitetnog obrazovanja poticanjem suradnje među državama članicama te, ako je to potrebno, podupiranjem i dopunjavanjem njihovih aktivnosti, pri čemu u potpunosti poštuje odgovornost država članica za nastavni sadržaj i ustroj obrazovnih sustava. U članku 166. UFEU-a propisuje se da Unija provodi politiku strukovnog osposobljavanja koja podupire i dopunjuje djelovanje država članica, pri čemu u cijelosti poštuje odgovornost država članica za sadržaj i ustroj strukovnog osposobljavanja.

U okviru sadašnje inicijative državama članicama preporučuje se provedba zajedničkog djelovanja, s europskom potporom. Njome se predlažu mjere koje potrebno provesti na razini EU-a i država članica. Mjerama koje će se provoditi na razini EU-a osiguravat će se koordinacija, posebno s relevantnim europskim instrumentima te će se poticati uzajamno učenje. Države članice ostaju u potpunosti odgovorne za oblikovanje, razvoj i provedbu svojih mehanizama (zakona, propisa, kolektivnih ugovora) za uspostavu Jamstva za vještine na nacionalnoj razini. Djelovanje na dvije razine međusobno se nadopunjuje te se poštuju posebna prava država članica.

### **• Supsidijarnost**

#### **Razlozi za mjere politike na razini EU-a**

Sva su pitanja kojima se bavi ova inicijativa važna za EU; zbog njihova razmjer potrebne su koherentne i usklađene mjere. Potrebno je djelovanje svih država članica kako bi se politička pozornost i ulaganja usmjerili na znatno smanjenje postotka niskokvalificiranih odraslih osoba u EU-u. Usklađenim pristupom na razini EU-a trebali bi se osigurati bi sinergija i suradnja te najveće moguće iskorištavanje pozitivnih učinaka prelijevanja.

U svojem radu na razvoju kvalitetnog obrazovanja i osposobljavanja te provedbi politike strukovnog osposobljavanja, EU je odgovoran za poticanje suradnje među državama članicama te prema potrebi podupiranje i nadopunu njihovih mjera. U okviru strateškog okvira za obrazovanje i osposobljavanje 2020. države članice složile su se da je udio niskokvalificiranih osoba previsok te da je taj problem potrebno riješiti na razini EU-a. U preporuci su ti ciljevi dobili konkretan oblik te su njome ponuđene smjernice u pogledu mjera za poboljšanje dostupnosti usavršavanja za niskokvalificirane osobe. Pri tom se uzimaju u obzir najbolje prakse utvrđene putem uzajamnog učenja i analitičkog rada te se istodobno poštuje odgovornost država članica.

U okviru razvoja strategije za zapošljavanje EU je odgovoran za koordinaciju, poticanje suradnje i pružanje potpore djelovanju država članica. Preporukom se daje konkretan sadržaj tom cilju, posebno na temelju razmjene najboljih praksi, istodobno poštujući odgovornost država članica.

Niska učinkovitost tržišta rada na nacionalnoj razini zbog visokog postotka niskokvalificiranih odraslih osoba i loše socijalne uključenosti osoba iz te kategorije mogu imati negativne posljedice na gospodarstvo i umanjiti gospodarsku i socijalnu koheziju diljem EU-a. Postoji mnogo izazova povezanih s pružanjem prilika za usavršavanje i ovom će se novom inicijativom poduprijeti pomak prema većoj učinkovitosti i višim standardima u pogledu pružanja takvih prilika. Ona se nastavlja na uspješne prakse na nacionalnoj razini te ih pretvara u konkretne mjere kojima će se državama članicama pomoći u povećanju kvalitete i učinka njihova obrazovanja i osposobljavanja, zapošljavanja i socijalnih politika usmjerenih na niskokvalificirane osobe.

- **Proporcionalnost**

U Preporuci su navedene mjere koje je potrebno poduzeti na nacionalnoj razini. Preporuka je usklađena s načelom proporcionalnosti jer su u njoj ponuđeni fleksibilan okvir i smjernice za modernizaciju i procese reformi u državama članicama. Ona se temelji na primjerima dobrih praksi diljem EU-a te je u njoj prepoznato da bi različite nacionalne, regionalne ili lokalne okolnosti mogle dovesti do razlika u provedbi preporuke. Države članice imenovat će nadležna tijela odgovorna za provedbu Preporuke te mogu dati prednost određenim ciljnim skupinama, ovisno o nacionalnim okolnostima i dostupnim resursima.

Preporukom se osigurava okvir za mjere potpore i usavršavanja za niskokvalificirane odrasle osobe i njezino je područje primjene ograničeno na usmjeravanje javnih tijela i drugih pružatelja u pogledu ključnih koraka u izradi i provedbi Jamstva za vještine. Ona isto tako zadržava visok stupanj fleksibilnosti za države članice u pogledu izrade i sadržaja provedbenih mjera na nacionalnoj razini.

U okviru predloženih mjera uvažene su prakse država članica i različitost sustava. Preporuka je prilagođena potrebama država članica za diferenciranim pristupom koji odražava različite gospodarske, financijske i društvene situacije te različite uvjete tržišta rada.

Jamstvo za vještine provodi se na dobrovoljnoj osnovi, na temelju predanosti i interesa predmetnog pojedinca za nastavkom usavršavanja te u skladu s mehanizmima provedbe koje su uspostavile države članice.

- **Odabir instrumenta**

Odabir preporuke Vijeća kao instrumenta razmjeran je: nastavlja se na postojeće europsko pravo te je u skladu s vrstama instrumenata dostupnima za europsko djelovanje u područjima

obrazovanja, osposobljavanja i zapošljavanja. Prethodno je iskustvo, posebno s europskim kvalifikacijskim okvirom, pokazalo da se preporukom mogu potaknuti strukturne reforme na razini država članica.

### **3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINKA**

#### **• Savjetovanja s dionicima**

Ciljana savjetovanja o mogućim pristupima za rješavanje problema niskih razina vještina radno sposobnog stanovništva odvijala su se u različitim okruženjima te s ključnim dionicima, kako je opisano u nastavku.

Socijalni partneri pružili su široku potporu inicijativi u pogledu vještina i izrazili spremnost na rad kako bi riješili problem niskokvalificiranih odraslih osoba. Sindikati osnovne vještine smatraju temeljnim pravom te su naglasili važnost odgovarajućih službi za usmjeravanje za sve i potrebu za uzimanjem u obzir prethodnog obrazovanja svakog pojedinca; napomenuli su da se niskokvalificirane radnike zbog obiteljskih ili poslovnih obveza često odgovara od sudjelovanja u osposobljavanju koje im je potrebno. Oni smatraju da bi države članice trebale biti fleksibilne pri provedbi. Poslodavci su napomenuli da je osiguravanje stjecanja osnovnih vještina odgovornost država članica te su naglasili važnost osobne predanosti usavršavanju. Trebalo bi uzeti u obzir važnost vještina za potrebe poduzeća. Poslodavci su predložili da se usavršavanje prilagodi okolnostima specifičnih podskupina niskokvalificiranih osoba (npr. nezaposlenih/zaposlenih) te su naglasili da pružanje učenja mora odgovarati potrebama ciljane skupine koju čine odrasle osobe.

Provedeno je i savjetovanje s glavnim direktorima za strukovno obrazovanje i osposobljavanje kako riješiti nedostatak vještina radno sposobnih niskokvalificiranih osoba. Mnogi su ispitanici izrazili podršku mjerama usmjerenima na niskokvalificirane odrasle osobe. Naglašeni su problemi motiviranja odraslih osoba na sudjelovanje u učenju, prilagodbe usavršavanja potrebama učenika, pristupa specifičnim podskupinama niskokvalificiranih odraslih osoba, važnost mehanizama vrednovanja vještina stečenih putem informalnog i neformalnog učenja i važnost snažnih službi za usmjeravanje. Često se naglašavalo da bi javne službe za zapošljavanje mogle imati ključnu ulogu.

Savjetovanja o inicijativi Novi program vještina održana se u okviru trostranog savjetodavnog odbora o strukovnom osposobljavanju. Kad je riječ o problemu niskokvalificiranih osoba, postoji opća suglasnost da je stjecanje čvrstih osnovnih vještina važan temelj za nastavak učenja, pristup tržištu rada i preuzimanje aktivne uloge u društvu te bi države članice trebale osigurati da sve odrasle osobe steknu osnovne uvjete. Minimalna razina digitalnih vještina danas bi trebala biti dio osnovnih vještina, uz pismenost i numeričke vještine. Usmjereni programi podučavanja trebali biti dostupni odraslim osobama koje ne posjeduju te vještine. Programi bi trebali biti prilagođeni potrebama odraslih radnika te im pomagati u prevladavanju nedostatka motiviranosti. Poslodavci su naglasili da je pružanje osnovnih vještina odgovornost države te da poslodavci ne bi trebali snositi sav teret rješavanja neučinkovitosti sustava temeljnog obrazovanja i osposobljavanja. Sindikati su naglasili da oni mogu imati ključnu ulogu u podizanju svijesti o koristima od usavršavanja i dostupnim prilikama kao i u sklapanju ugovora s poslodavcima kako bi se zaposlenim osobama omogućio bolji pristup takvim prilikama za usavršavanje. Istaknuti su neki primjeri uspješnih dogovora socijalnih partnera, kao što je nedavno francusko iskustvo s izradom interdisciplinarne potvrde o osnovnim vještinama i stručnim kompetencijama koju su

usuglasili socijalni partneri i koja je dostupna niskokvalificiranim zaposlenicima ili nezaposlenim osobama.

Odgovorima je sveukupno naglašena potreba za odgovarajućim uslugama usmjeravanja i potpore za odrasle učenike i za fleksibilnošću u pogledu pružanja obrazovanja koje odgovara različitim okolnostima različitih skupina odraslih učenika te potreba za nadogradnjom vještina koje svaki pojedinac već posjeduje.

Rasprave s nacionalnim tijelima, socijalnim partnerima, predstavnicima regionalnih i lokalnih tijela te drugim dionicima održane su na sastancima relevantnih odbora, savjetodavnih i radnih skupina i u različitim okruženjima.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

U istraživanju PIAAC predstavljeni su iscrpni podaci o razinama vještina odraslih osoba u 17 država članica te o utjecaju vještina na životne izgleda osoba i na konkurentnost i rast država. Njime je naglašen i znatan udio odraslih osoba u EU-u koje imaju poteškoća s čitanjem, pisanjem, aritmetikom i upotrebom novim tehnologija. Dokazi o odnosu između razina vještina, kvalifikacija i zapošljivosti dobiveni su istraživanjima PIAAC i PISA te Istraživanjem o radnoj snazi.

U studiji Europskog opservatorija politike zapošljavanja iz 2015. opsežno je analizirano financirano pružanje osposobljavanja u svim državama članicama usmjereno na povećanje vještina odraslih nezaposlenih osoba (u dobnoj skupini od 25 do 64 godine) s niskim razinama kvalifikacija ili nedostatnim osnovnim vještinama. Njome je utvrđeno da su mjere osposobljavanja koje su imale pozitivnije rezultate pri evaluaciji često na odgovarajući način prilagođene potencijalu tražitelja zaposlenja; zadovoljavaju potrebe za vještinama (lokalnih) poslodavaca; rezultiraju formalnim strukovnim kvalifikacijama; manjih su razmjera te su usmjerene na posebne skupine u nepovoljnijem položaju i određena zanimanja. Studijom je utvrđeno i da su individualni pristupi ključni za djelotvorno osposobljavanje i da je potrebno usmjeravanje i praćenje osoba koje napuštaju osposobljavanje, posebno onih koji se smatraju udaljenima od tržišta rada te koje se suočavaju s višestrukim preprekama u pogledu zapošljavanja, kako bi ih se zadržalo na putu cjeloživotnog učenja.

Europski popis vrednovanja koji Cedefop provodi svake dvije godine, s Cedefopovim praćenjem europskog kvalifikacijskog okvira, pruža pregled napretka država članica u pogledu provedbe Preporuke Vijeća iz 2012. o vrednovanju neformalnog i informalnog učenja.

U izvješću „Obrazovanje i osposobljavanje odraslih u Europi: Proširenje pristupa mogućnostima učenja” mreže Eurydice iz 2015. izložena je dostupnost usmjerenog pružanja osnovnih vještina i programa stjecanja nižih i viših srednjoškolskih kvalifikacija za odrasle osobe u državama članicama. Dodatne studije u pogledu obrazovanja odraslih usmjerene na kvalitetu i financiranje te učinkovitost političkog djelovanja, kao i rezultati radnih skupina u tom području osiguravaju veliku količinu informacija diljem država članica i naglašavaju dobre prakse.

Studija Cedefopa u pripremi<sup>11</sup> sadržavat će analizu socijalnih i drugih troškova te posljedica niskih vještina.

- **Procjena učinka**

Svrha je predloženog instrumenta, odnosno Preporuke Vijeća, ponuditi smjernice u pogledu napretka u organizaciji pružanja usluga usavršavanja odraslih, ali i omogućiti visoku razinu fleksibilnosti za države članice u pogledu izrade i provedbe mjera. Zbog toga je teško *ex ante* jasno utvrditi razmjer učinaka. Iz tog razloga nije provedena procjena učinka. Međutim, pripremljeno je analitičko izvješće koje obuhvaća odjeljak o mogućim učincima i troškovima; ono je priloženo radnom dokumentu službi Komisije uz Komunikaciju o Novom programu vještina.

Prijedlozi navedeni u preporuci temelje se na iscrpnom pregledu statističkih podataka i dostupnih dokaza koji se odnose na postojeću politiku i pružanje usavršavanja u državama članicama. Umjesto cjelovite procjene učinka prihvaćen je proporcionalniji pristup, nakon čega je pripremljeno analitičko izvješće; ono je priloženo radnom dokumentu službi Komisije uz Komunikaciju o Novom programu vještina.

Analizom se pokazalo da se, ako se ne poduzme ništa, može očekivati pogoršanje prilika za zapošljavanje niskokvalificiranih osoba; može se očekivati nastavak stalnog rasta očekivanja u pogledu vještina, što dovodi do povećanja rizika da će niskokvalificirane osobe postati nezapošljive. Daljnje ulaganje u postojeće programe usavršavanja, kojima se nužno ne ostvaruju potrebna kvaliteta i učinak te koji nisu na odgovarajući način prilagođeni potrebama različitih ciljnih skupina, vrlo vjerojatno neće promijeniti situaciju. Stoga je jasno da postoji potreba za djelovanjem. U pogledu područja primjene djelovanja analizom je utvrđeno da je Preporuka Vijeća o uspostavi Jamstva za vještine za niskokvalificirane odrasle osobe mogućnost koja je najdosljednija ciljevima politika EU-a. Prednost je te inicijative objedinjavanje obveze na europskoj razini i djelovanja na nacionalnoj razini na temelju snažne političke obveze u pogledu rješavanja problema niskokvalificiranosti radno sposobnog stanovništva, uz uspostavu sveobuhvatnog i sustavnog okvira za načine usavršavanja, istodobno osiguravajući državama članicama fleksibilnost pri utvrđivanju mehanizama provedbe.

Na temelju makroekonomskih modela rasta, Cedefop je procijenio mogući učinak više razine vještina na rast BDP-a po stanovniku, s pomoću zabilježenih podataka o tržištu (BDP/BDP po stanovniku) i drugih relevantnih makroekonomskih varijabli iz baze podataka AMECO Europske komisije i baze podataka *Total Economy database* mreže *Conference Board*. Procjenom se pokazalo da povećanje postotka vještina srednje razine (ISCED razina 3 do 4) odraslog stanovništva za jedan postotni bod može dovesti do porasta stope rasta BDP-a po stanovniku za 0,99 postotnih bodova. Upotrebom ovih empirijskih dokaza Cedefop je izradio simulaciju dugoročnog rasta rezultata koji se temelji na višoj razini vještina. Tom se simulacijom pokazalo da bi u odnosu na Cedefopov osnovni scenarij u pogledu smanjenja udjela niskokvalificiranih odraslih osoba dodatno smanjenje (od 4 postotna boda) udjela niskokvalificiranih osoba u odraslom stanovništvu moglo prouzročiti porast godišnjeg BDP-a EU-a za oko 350 milijardi eura.

---

<sup>11</sup> Cedefop (2016., u pripremi). Gospodarske i socijalne posljedice za niskokvalificirane odrasle osobe u EU-u, znanstveni rad Cedefopa.

- **Temeljna prava**

Jedan od ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda iz 2015. jest osiguravanje da sve mlade osobe i znatan dio odraslih muškaraca i žena steknu vještine pismenosti i numeričke vještine do 2030.

U članku 14. Povelje Europske unije o temeljnim pravima propisuje se da svi imaju pravo na obrazovanje i pristup strukovnom i trajnom osposobljavanju. Unatoč tom univerzalnom pravu, znatan dio stanovništva EU-a ne ostaje u sustavu formalnog obrazovanja i osposobljavanja dovoljno dugo da stekne minimalnu razinu vještina, a pristup mogućnostima učenja nakon završetka školovanja nije jednakomjerno raspodijeljen među državljanima EU-a. Ovim se prijedlogom želi promicati veću jednakost pružajući niskokvalificiranim odraslim osobama priliku za stjecanje minimalne razine osnovnih vještina i napredovanje prema formalnim kvalifikacijama.

Člankom 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima jamči se pravo na zaštitu osobnih podataka u Europskoj uniji. Ako mjere predviđene ovom Preporukom podrazumijevaju obradu osobnih podataka, one se provode u skladu sa zakonodavstvom EU-a o zaštiti osobnih podataka, posebno s Direktivom 95/46/EZ o zaštiti pojedinca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka<sup>12</sup> i povezanim nacionalnim provedbenim mjerama, kao i s Uredbom (EZ) br. 45/2001 o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka<sup>13</sup>.

Direktivu 95/46/EZ zamijenit će Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka (Opća uredba o zaštiti podataka)<sup>14</sup> koja se počinje primjenjivati od 25. svibnja 2018.

#### **4. UTJECAJ NA PRORAČUN**

Za uspješnu provedbu predložene preporuke bit će potrebno prikladno i odgovarajuće financiranje. Premda će ostati dosljedna obvezama država članica u okviru Pakta o stabilnosti i rastu, ona će se odraziti na sredstva na nacionalnoj razini. Potiče se upotreba financijske potpore EU-a, uključujući moguću preraspodjelu programa ESF-a.

Preporukom se državama članicama omogućuje velika sloboda s obzirom na način provedbe i određivanje prioritetnih ciljanih skupina, što znači da se ne može izraditi procjena troškova provedbe Jamstva na razini cijelog EU-a. Međutim, razvijen je niz scenarija s pomoću glavnih varijabli (broj ljudi koji se koriste Jamstvom za vještine i trošak djelovanja po pojedincu). Ti scenariji okvirno upućuju na troškove koji se mogu očekivati. Više informacija nalazi se u odjeljku 3.4. tehničkog priloga I. radnom dokumentu službi Komisije koji je priložen Komunikaciji o Novom programu vještina za Europu.

Ulaganje u obrazovanje, osposobljavanje i cjeloživotno učenje jedan je od 11 ciljeva europske kohezijske politike i sadašnji propisi u pogledu Europskog socijalnog fonda (ESF) posebno upućuju na poboljšanje pristupa cjeloživotnom učenju i usavršavanju vještina i kompetencija radne snage. Mogu se upotrijebiti i postojeća sredstva fondova kojima se promiču socijalna uključenost (npr. ESF, Program Europske unije za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSi),

---

<sup>12</sup> SL L 281, 23.11.1995., str. 31.

<sup>13</sup> SL L 8, 12.1.2001., str. 1.

<sup>14</sup> SL L 119, 4.5.2016., str. 1. – 88.

Fond europske pomoći za najpotrebitije (FEAD), Europski fond za prilagodbu globalizaciji (EGF) ili razvoj sektorskih vještina (npr. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD)), posebno za potporu skupinama u nepovoljnijem položaju, kao što su niskokvalificirane nezaposlene odrasle osobe, osobe koje nisu ekonomski aktivne i migranti. Tijekom programskog razdoblja koje je u tijeku (2014. – 2020.) procjenjuje se da će se programima ESF-a omogućiti da gotovo 3 milijuna osoba stekne kvalifikacije. Više od 27 milijardi eura uložiti će se u obrazovanje, osposobljavanje, vještine i cjeloživotno učenje u okviru ESF-a, a više od 6 milijardi eura u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj.

Preporukom Vijeća uspostavlja se fleksibilan okvir za intervenciju s pomoću kojeg države članice mogu prilagoditi postojeće raspodjele sredstava kako bi pružile potporu niskokvalificiranim osobama u skladu sa svojim proračunom. Nadalje, provedba će se zapravo temeljiti na već postojećoj politici s obzirom na to da će države članice već imati uspostavljene sustave ili dijelove sustava za dopiranje do niskokvalificiranih osoba i njihovo usavršavanje. Države članice, u okviru Preporuke o vrednovanju neformalnog i informalnog učenja, obvezale su se uspostaviti mehanizme vrednovanja, uključujući revizije vještina za ranjive skupine. Države članice posljednji su put potvrdile svoju političku obvezu smanjenja broja niskokvalificiranih osoba i osoba s niskom razinom vještina u Zajedničkom izvješću o okviru ET 2020. Programi stjecanja osnovnih vještina i digitalna izobrazba, kao i mogućnosti za stjecanje viših srednjoškolskih kvalifikacija kasnije u životu uspostavljeni su diljem EU-a.

Provedba na nacionalnoj razini obuhvaća administrativni trošak uspostave koherentnih načina usavršavanja, prilagodbu administrativnih kapaciteta i osposobljavanje osoblja, usklađenu provedbu, revizije vještina i pružanje obrazovanja ili ponuda osposobljavanja prilagođenih potrebama pojedinca. Međutim, sveukupni utjecaj na proračun može biti ograničen u srednjem roku, kada će se to ulaganje pretvoriti u zapošljavanje, veće plaće, produktivniju radnu snagu i bolja predviđanja potreba za vještinama za buduće generacije (posebno ako ih prate druge relevantne reforme u pogledu vještina) te ravnopravnije i bolje integrirano društvo.

U studiji Cedefopa u pripremi navedene su sljedeće koristi od **više razine vještina**:

- (a) povećanje poreznog opterećenja rada,
- (b) veći neizravni porez zbog većeg neto prihoda kvalificiranijih osoba,
- (c) niža davanja za nezaposlenost (zbog povećane zapošljivosti koja je posljedica više razine vještina), što dugoročno povoljno utječe na javne proračune,
- (d) smanjeni izdaci za zdravstvo,
- (e) manji izdaci zbog manjeg broja kaznenih djela.

Predloženom Preporukom Vijeća ne predviđa se da će Komisiji trebati dodatna sredstva iz proračuna EU-a ni dodatno osoblje.

## 5. OSTALI DIJELOVI

### • Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja

Preporukom se pozivaju države članice na utvrđivanje akcijskog plana za njezinu provedbu u roku od godine dana od njezina donošenja. On bi trebao uključivati mehanizme koordinacije, prioritetne ciljne skupine utvrđene na nacionalnoj razini i dostupna financijska sredstva.

Kako bi se osigurala učinkovitost, preporukom se predlaže uspostava odgovarajućih mjera na nacionalnoj razini radi praćenja i evaluacije poduzetih mjera i njihova učinka na napredak u pogledu povećanja razina osnovnih i digitalnih vještina i smanjenja broja niskokvalificiranih osoba. Ti bi se rezultati trebali pregledati te bi trebali biti osnova za prilagođavanje provedbenih mjera prema potrebi.

Napredak prema ostvarenju ciljeva inicijative trebao bi se mjeriti na razini EU-a postojećim mehanizmima izvješćivanja, u kontekstu postupaka europskog semestra i okvira ET 2020., bez obzira na mehanizme koji će biti uspostavljeni poslije 2020.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba**

**Stavci 1. i 2.**

Ovim se prijedlogom državama članicama preporučuje uspostava Jamstva za vještine kojim bi se odraslim osobama koje su prekinule temeljno obrazovanje ili osposobljavanje i nisu stekle više srednjoškolske ili jednakovrijedne kvalifikacije (4. razina europskog kvalifikacijskog okvira) i koje nisu prihvatljive za potporu u okviru Jamstva za mlade omogućio pristup načinima usavršavanja kojima bi im se omogućilo:

- stjecanje minimalne razine pismenosti te numeričkih i digitalnih vještina i/ili
- napredak prema kvalifikaciji 4. razine europskog kvalifikacijskog okvira ili jednakovrijednoj kvalifikaciji, stjecanje većeg skupa vještina na temelju Preporuke o ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje.

Razina kvalifikacija koja se u većini država članica odnosi na više srednjoškolske i jednakovrijedne kvalifikacije je 4. razina europskog kvalifikacijskog okvira te ona sve više postaje minimalna razina obrazovanja za pristup poslovima za koje su potrebne više kvalifikacije na tržištu rada i za nastavak obrazovanja i osposobljavanja (vidi odjeljak „novi izazovi”).

Razina kvalifikacija koja se steče na kraju višeg srednjoškolskog obrazovanja u većini država članica koje su povezale svoj kvalifikacijski okvir s europskim kvalifikacijskim okvirom je 4. razina europskog kvalifikacijskog okvira. Europski kvalifikacijski okvir omogućuje upućivanja na kvalifikacije stečene putem formalnog, neformalnog i informalnog učenja, a uzimajući u obzir da je izglednije da će se odrasle osobe odlučiti za neformalno nego na formalno učenje, u tekstu Preporuke predlaže se upućivanje na razine europskog kvalifikacijskog okvira.

Pojam niskokvalificirana odrasla osoba u uvodnim je izjavama definiran kao pojedinac koji je napustio sustav temeljnog obrazovanja i osposobljavanja prije nego što je stekao više srednjoškolske kvalifikacije i koji nije prihvatljiv za potporu u okviru Jamstva za mlade.

Predloženo Jamstvo za vještine obuhvaća tri koraka te bi njegova primjena trebala biti utemeljena na skupu ključnih načela razvijenih na temelju primjera najboljih praksi. Ta su tri koraka:

- ocjena vještina radi utvrđivanja postojećih vještina i potreba za usavršavanjem,
- ponuda obrazovanja i osposobljavanja prilagođena pojedincu i
- vrednovanje i priznavanje vještina stečenih putem Jamstva za vještine u skladu s nacionalnim kvalifikacijskim okvirom i sustavima.



### **Stavci od 3. do 4. – Ocjena vještina**

Osobe s niskom razinom pismenosti te numeričkih i digitalnih vještina često već posjeduju vještine, uključujući stručne vještine, ali im nedostaju određene vještine u odnosu na osnovne vještine ili širi skup vještina. Zato bi bilo neučinkovito i kontraproduktivno osiguravati svima standardno obrazovanje ili tečajeve osposobljavanja, ne uzimajući u obzir njihove već postojeće vještine. Stoga je ključno obilježje djelotvorne provedbe prilagodba osposobljavanja potrebama pojedinca. Cilj je ocjene vještina utvrđivanje vještina koje je osoba već stekla te nedostataka koje treba nadoknaditi kako bi se vještine dovelo na potrebnu razinu.

Ona može imati oblik „revizije vještina” kako je predloženo u Preporuci Vijeća iz 2012. o vrednovanju neformalnog i informalnog učenja; rezultat revizije obično je izjava o vještinama pojedinca koja može biti temelj plana za sljedeće korake u osposobljavanju i potpori. Revizije vještina te vrste već postoje u različitim europskim državama te mogu biti izvor inspiracije za države koje ih žele razviti. Alatom za ocjenu koji je razvio OECD uz potporu Komisije, „Obrazovanje i vještine na internetu” (engl. *Education and Skills Online*), osiguravaju se pojedinačni rezultati povezani s vrijednostima koje se odnose na pismenost, numeričke vještine i rješavanje problema u okruženjima koja obiluju tehnologijom te je nekoliko europskih država već izradilo inačice na svojem jeziku.

Državama članicama predloženo je da niskokvalificiranim odraslim osobama pruže priliku da se za njih provede ocjena, npr. revizija vještina, kako bi se utvrdile postojeće vještine i potrebe za usavršavanjem.

### **Stavci od 5. do 8. – Fleksibilna ponuda učenja prilagođena potrebama pojedinca**

Rezultati ocjene vještina bili bi temelj za izradu ponude obrazovanja i osposobljavanja prilagođene pojedincima. Ključno obilježje ponude učenja koja bi se dostavila svakom korisniku je to da bi ona bila izrađena za nadoknadu konkretnog nedostatka vještina utvrđenog u okviru ocjene vještina. Ponuda bi se stoga mogla odnositi na osposobljavanje u pogledu pismenosti te numeričkih ili digitalnih vještina, njihove kombinacije ili osposobljavanje koje bi dovelo do kvalifikacije.

Ponuda se može sastojati od dviju faza, ali bi od početka trebala obuhvaćati mogućnost napretka do kvalifikacija na 4. razini europskog kvalifikacijskog okvira. Uzimajući u obzir utvrđene potrebe za usavršavanjem, programi bi prvenstveno trebali biti usmjereni na povećanje vještina pismenosti te numeričkih i digitalnih vještina učenika i na taj im način osigurati čvrste temelje za nastavak učenja te, u konačnici, kvalifikaciju. Programi bi isto tako mogli od početka biti usmjereni na napredak do kvalifikacija 4. razine europskog kvalifikacijskog okvira ili istovjetnih kvalifikacija ako rezultati ocjena vještina pokažu da pojedinac može steći tu kvalifikaciju.

Kako bi se svladale prepreke za sudjelovanje u usavršavanju, ponuda obrazovanja i osposobljavanja trebala bi biti fleksibilna i prilagođena navikama odraslih osoba u pogledu učenja. Preporukom se stoga naglašava potreba za okruženjima prikladnim za učenje, kvalificiranim učiteljima i voditeljima osposobljavanja, metodama podučavanja koje su prikladne dobi učenika te iskorištavanjem mogućnosti digitalnog učenja. Odrasle osobe koje su imale negativna iskustva tijekom obrazovanja motivirane su kada vide svoj napredak; to je moguće ostvariti ako se pružanje obrazovanja i osposobljavanja podijeli na jedinice koje se odnose na ishode učenja, koje se mogu svladati te koje je moguće pojedinačno zabilježiti, ocijeniti i vrednovati.

Ako je ponuđeno osposobljavanje za stjecanje određene kvalifikacije, važno je da je ona relevantna u odnosu na potrebe lokalnog tržišta rada kako bi se ponudom usavršavanja odgovorilo na nedostatak vještina na lokalnoj i regionalnoj razini.

### **Stavak 9. – Vrednovanje i priznavanje**

Preporukom se predlaže da države članice nadgrade postojeće mehanizme vrednovanja radi ocjene i potvrde vještina stečenih u okviru Jamstva za vještine te da osiguraju njihovo priznavanje kako bi se kvalifikacije stekle u skladu s nacionalnim kvalifikacijskim okvirom i sustavima.

Vrednovanjem će se omogućiti napredak učenika u različitim fazama na tom putu kako bi mogli sakupljati bodove potrebne za stjecanje kvalifikacije ili djelomične kvalifikacije u sklopu nacionalnog kvalifikacijskog okvira na 4. razini europskog kvalifikacijskog okvira. To je lakše ako se s pomoću nacionalnih kvalifikacijskih okvira uspostave mali, transparentni koraci prema dodjeli punih kvalifikacija niskokvalificiranim odraslim osobama te ako se ishodi mogu postići na različite načine.

Primjena Jamstva za vještine trebala bi biti utemeljena na skupu ključnih načela, kako je navedeno u nastavku.

### **Stavak 11. – Usklađivanje i partnerstvo**

Obrazovanje odraslih često je rascjepkano; različita državna tijela odgovorna za različite podskupine mogu oblikovati politiku; više različitih pružatelja može biti zaduženo za obrazovanje i osposobljavanje odraslih osoba; raspon obrazovanja i osposobljavanja može se razlikovati od jednog do drugog mjesta. Potpora dostupna putem aktivnih politika tržišta rada za niskokvalificirane odrasle osobe ne odnosi se uvijek na dugoročnije potrebe za usavršavanjem te je u većini slučajeva usmjerena samo na nezaposlene osobe.

Djelotvorno usklađivanje politika i pružanja obrazovanja i osposobljavanja jedan je od ključnih čimbenika za koji je dokazano da pomaže u ostvarivanju ciljeva javnog političkog djelovanja u pogledu obrazovanja odraslih<sup>15</sup>. Premda je usklađivanje politika ključno, provedba može biti uspješna jedino ako se velik broj dionika i partnera aktivno uključi u provedbu.

Stoga se ovim prijedlogom državama članicama preporučuje imenovanje jednog tijela ili malog broja tijela koja će biti zadužena za provedbu Jamstva za vještine usklađivanjem rada relevantnih javnih tijela i podupiranjem partnerstva s brojnim različitim dionicima. To zahtijeva veću pažnju u pogledu djelotvornog usklađivanja brojnih javnih tijela, uključujući javne službe za zapošljavanje, pružatelje te tijela za profesionalno usmjeravanje u i tijela za vrednovanje.

Potrebno je poticati partnerstva sa širokim rasponom dionika, socijalnih partnera, pružatelja usluga obrazovanja i osposobljavanja, poslodavaca, posredničkih i sektorskih organizacija, lokalnih i regionalnih gospodarskih subjekata, službi za zapošljavanje, socijalnih službi, službi zajednice, knjižnica, organizacija civilnog društva itd. Lokalna nadležna tijela mogu isto tako imati važnu ulogu u utvrđivanju potreba na lokalnoj razini i olakšati informiranje

---

<sup>15</sup> „Dubinska analiza politika obrazovanja odraslih i njihove učinkovitosti u Europi”, Europska komisija, Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje, 2015.

ciljne skupine. Svi oni mogu imati ključnu ulogu u primjeni različitih koraka Jamstva, ali i u informiranju javnosti i usmjeravanju tijekom cijelog postupka.

### **Stavci od 12. do 16. – Informiranje javnosti, usmjeravanje i mjere potpore**

Istraživanjem je dokazano da brojne odrasle osobe nisu svjesne koristi od podizanja svoje razine vještina ili prilika za usavršavanje koje ne zahtijevaju povratak u formalno školsko okruženje. Potrebne su pažljivo osmišljene strategije informiranja javnosti kako bi se ljude potaklo na stupanje u kontakt s relevantnim službama. Izrada takvih mjera informiranja javnosti trebala bi se temeljiti na odgovarajućem pregledu brojnih različitih podskupina koje su dio niskokvalificiranog stanovništva, a za svaku od njih možda će biti potreban nešto drukčiji pristup. Na primjer, registrirane nezaposlene osobe može biti lakše informirati preko tijela koja im pomažu u njihovu povratku na tržište rada. S druge strane, zaposlene je osobe moguće informirati s pomoću aktivnog sudjelovanja poslodavca ili sindikata. Možda će postojati potreba za posebnim mjerama za informiranje migranata ako oni ne znaju jezik zemlje domaćina itd. Informiranjem bi se trebalo podići svijest odraslih osoba o koristima usavršavanja, obavijestiti ih o dostupnom usmjeravanju, mjerama potpore i prilikama za učenje te im osigurati poticaje kako bi ih se potaknulo na iskorištavanje tih prilika.

Informiranje je samo jedan korak u približavanju prilika za usavršavanje niskokvalificiranim osobama. Usmjeravanje je još jedan preduvjet za pružanje savjeta i informacija o tome što Jamstvo za vještine podrazumijeva, kome se obratiti za početak postupka te kako održati uspješnost tijekom cijelog postupka. Takvo bi usmjeravanje i potpora trebali biti dostupni učenicima tijekom svih faza usavršavanja.

Preporukom se poziva na podupiranje temeljnog i neprekidnog stručnog razvoja osoblja u području obrazovanja odraslih, prepoznajući ključnost njihove uloge u obrazovanju i osposobljavanju niskokvalificiranih odraslih osoba te u usmjeravanju i potpori.

Uz informiranje javnosti i usmjeravanje države članice mogu razmotriti pružanje posebne potpore za uklanjanje prepreka za sudjelovanje. U preporuci su sadržani primjeri takvih izravnih ili neizravnih mjera, uključujući prava na dopust za stručno osposobljavanje ili financijske poticaje za učenike ili potporu poslodavcima kako bi ih se potaknulo na poticanje svojih zaposlenika na usavršavanje. Za učenika i poslodavca financijski poticaji i elementi koji su razlog odvratanja od osposobljavanja isto tako igraju ulogu pri odluci o ulaganju u vještine te će ih možda biti potrebno pregledati.

### **Stavci od 17. do 26.**

Uspjeh preporuke ovisit će o ustrajnosti kojom se koraci poduzeti u okviru njezine izrade i provedbe prate i redovito evaluiraju kako bi se uspješno izmjenjivale provjere i poboljšanja politika koje se smjesta odražavaju na njezinu primjenu. Baza dokaza o uspješnim praksama kojom se mogu služiti sve države članice i Komisija kako bi neprekidno razmjenjivale informacije i poboljšavale prakse predstavljat će trajan rezultat ove inicijative. Na postojećoj elektroničkoj platformi za obrazovanje odraslih u Europi – EPALE – prikupljene informacije dostupne su svima uključenima u usavršavanje niskokvalificiranih osoba u skladu s ovom Preporukom. Izrađena je kako bi se olakšala razmjena najboljih praksi i suradnja među stručnjacima odgovornima za obrazovanje odraslih te će služiti kao zbirka materijala za podučavanje, alata za ocjenu i drugih vrsta materijala onima koji su zaduženi za provedbu ove Preporuke.

Države se pozivaju na sastavljanje akcijskog plana za provedbu ove Preporuke u roku od jedne godine od njezina donošenja. U okviru plana trebale bi biti utvrđene prioritetne ciljne skupine na nacionalnoj razini na temelju rezultata utvrđivanja niskokvalificiranih odraslih osoba te u skladu s nacionalnim okolnostima i dostupnim resursima, prema potrebi uzimajući rezultate prvog istraživanja PIAAC kao početnu točku.

Na temelju rezultata praćenja i evaluacije na nacionalnoj razini (koji će se razmjenjivati u kontekstu postupaka europskog semestra i okvira ET 2020.) te nacionalnih akcijskih planova, Komisija će do kraja 2018. razmotriti uspostavljene provedbene mjere. Komisija će u roku od pet godina od donošenja Preporuke Vijeću predstaviti sveobuhvatno izvješće koje će sadržavati evaluaciju učinaka i rezultata Jamstva za vještine diljem EU-a.

Podacima koje je Eurostat prikupio u okviru godišnjeg Istraživanja o radnoj snazi, Istraživanjem o obrazovanju odraslih i Istraživanjem o stalnom stručnom osposobljavanju, kao i neprekidnim radom OECD-a na istraživanju PIAAC poduprijet će se taj postupak. Komisija će surađivati s državama članicama kako bi pružila potporu u pogledu dodjele financijskih sredstava EU-a za sudjelovanje u istraživanju PIAAC te za dodatnu analizu podataka iz istraživanja PIAAC.

Prijedlog

**PREPORUKE VIJEĆA**

**o uspostavi Jamstva za vještine**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegove članke 165. i 166.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) U današnjem društvu svi trebaju imati dostatnu razinu pismenosti te numeričkih i digitalnih vještina kako bi u potpunosti iskoristili svoje mogućnosti, aktivno sudjelovali u društvu i obavljali svoje društvene i građanske odgovornosti. Te su vještine ključne i za pristup tržištu rada te za napredak u okviru njega, kao i za uključivanje u više obrazovanje i osposobljavanje. Opće ili strukovno više srednjoškolsko obrazovanje i osposobljavanje na 4. razini europskog kvalifikacijskog okvira sve se više poima kao razina kvalifikacija koja omogućuje pristup tržištu rada i prilikama za nastavak obrazovanja i osposobljavanja.
- (2) Za prijavu na radna mjesta (uključujući nova i oslobođena radna mjesta) u sve su većoj mjeri potrebne više razine i veći opseg vještina. U budućnosti će biti manje poslova jednostavne prirode. Čak i poslovi koje obilježava „jednostavna” priroda te za njih nisu potrebne nikakve kvalifikacije ili je potrebna niska razina kvalifikacija postaju zahtjevniji. Točnije, velika većina poslova zahtijevat će određenu razinu digitalnih vještina, a sve veći broj jednostavnih poslova zahtijeva određene osnovne ili opće vještine (komunikacijske vještine, rješavanje problema, emocionalne vještine).
- (3) Godine 2015. 64 milijuna osoba, odnosno više od jedne četvrtine stanovništva Europske unije, u dobnoj skupini od 25 do 64 godine prekinulo je temeljno obrazovanje i osposobljavanje te steklo najviše niže srednjoškolske kvalifikacije<sup>16</sup>. Premda nisu zabilježene razine osnovnih vještina tih osoba, Istraživanje o vještinama odraslih koje je proveo OECD i kojim su se ispitale razine pismenosti, numeričkih vještina i upotreba informacijske i komunikacijske tehnologije u okruženjima koja obiluju tehnologijom pokazalo je da je sličan udio odraslih osoba u dobnoj skupini od 16 do 65 godina imao najnižu razinu stručnosti u 17 država članica.
- (4) Nadalje, podaci istraživanja PISA ukazali su na znatan udio petnaestogodišnjaka koji postižu nezadovoljavajuće rezultate u čitanju (17,8 %), matematici (22,1 %) i prirodoslovlju (16,6 %), što je iznad referentne vrijednosti okvira ET 2020. koja iznosi 15 %.
- (5) Ova znatna količina empirijskih dokaza upućuje na to da između 20 % i 25 % odraslih Europljana ne posjeduju vještine koje su preduvjet za nastavak učenja te je za njih

---

<sup>16</sup> Eurostat, Istraživanje o radnoj snazi, 2015.

manje vjerojatno da će sudjelovati u učenju ili u potpunosti sudjelovati u digitalnom gospodarstvu i društvu. Te se osobe suočavaju s većim rizikom od nezaposlenosti, većom stopom siromaštva i socijalne isključenosti, većim zdravstvenim rizicima, kraćim očekivanim vijekom života i većim rizicima u pogledu lošijih obrazovnih rezultata djece.

- (6) Niskokvalificirane osobe sa znatnim manjkom osnovnih vještina čine vrlo visok udio nezaposlenih osoba, posebno dugoročno nezaposlenih osoba. Taj im manjak u većoj mjeri otežava povratak na tržište rada. Isto vrijedi i za druge ranjive skupine, na primjer starije radnike, osobe koje nisu ekonomski aktivne i državljane trećih zemalja.
- (7) Politike država članica za smanjenje ranog napuštanja obrazovanja i osposobljavanja koje se temelje na prevenciji, intervenciji i mjerama kompenzacije imaju pozitivan učinak; 2015. prosječna stopa ranog napuštanja školovanja u EU-u (dobna skupina od 18 do 24 godina) bila je oko jedan postotni bod manja od glavnog cilja strategije Europa 2020. koji iznosi 10 %, no uz znatne razlike među državama članicama. Čak i ako se ostvari glavni cilj, preostalih 10 % osoba u toj dobnoj skupini ući će u odraslu dob suočavajući se s ozbiljnim problemima u pogledu ostvarenja održive zapošljivosti. Nadalje, starija dobna skupina (dobna skupina preko 25 godina) i dalje ima velik broj osoba koje su rano prekinule školovanje, posebno državljani trećih zemalja i druge osobe s migrantskim podrijetlom.
- (8) Stopa sudjelovanja niskokvalificiranih odraslih osoba u cjeloživotnom učenju ostaje četiri puta manja od stope sudjelovanja osoba s visokoškolskim kvalifikacijama. Pristup prilikama za cjeloživotno učenje ostaje neujednačen za različite socioekonomske skupine, a određene skupine radno sposobnog stanovništva imaju manji pristup, posebno državljani trećih zemalja. Prepreke za sudjelovanje u usavršavanju povezane su sa čimbenicima koji se odnose na strukturu i situaciju. One uključuju nedovoljno raznoliku ponudu, nedostatnost rezultata formalnih i dugotrajnih programa, nepostojanje vrednovanja prethodnog obrazovanja, neprimjerene pedagoške pristupe, nedovoljno razvijeno učenje na radnom mjestu, nepostojanje svijesti o koristima usavršavanja i dostupne potpore.
- (9) Kako bi se promicao pošteniji i pravedniji pristup prilikama za usavršavanje te kako bi se ti izazovi riješili imajući u vidu heterogenost ciljne skupine, Jamstvo za vještine trebalo bi omogućiti pristup fleksibilnim načinima usavršavanja koji bi niskokvalificiranim odraslim osobama omogućili poboljšanje njihove pismenosti te numeričkih i digitalnih vještina i nastavak učenja u vlastitom ritmu kako bi stekli veći skup vještina i kvalifikaciju na 4. razini europskog kvalifikacijskog okvira ili jednakovrijednu kvalifikaciju.
- (10) Jamstvo za vještine usmjereno je na niskokvalificirane odrasle osobe, definirane kao osobe koje su napustile sustav temeljnog obrazovanja i osposobljavanja prije nego što su stekle više srednjoškolske kvalifikacije i koji nisu prihvatljive za potporu u okviru Jamstva za mlade<sup>17</sup>.
- (11) Uzimajući u obzir nacionalne okolnosti i dostupne resurse, države članice trebale bi usmjeriti provedbu Jamstva za vještine na prioritete ciljne skupine (npr. nezaposlene osobe, skupine u nepovoljnijem položaju, određene dobne skupine itd.).

---

<sup>17</sup> Preporuka Vijeća od 22. travnja 2013. o uspostavi Jamstva za mlade (2013/C 120/01)

- (12) Jamstvo za vještine trebalo bi se provesti u skladu s provedbenim mehanizmima koje su uspostavile države članice te na temelju predanosti i interesa pojedinca u pogledu sudjelovanja u usavršavanju.
- (13) Provedba tih mjera trebala bi se odviti u potpunom skladu s pravilima iz Pakta o stabilnosti i rastu.
- (14) Ako mjere predviđene ovom Direktivom obuhvaćaju obradu osobnih podataka, one se trebaju provoditi u skladu sa zakonodavstvom Unije o zaštiti osobnih podataka<sup>18</sup> i povezanim nacionalnim provedbenim mjerama.
- (15) U Povelji Europske unije o temeljnim pravima navedeno je da svi imaju pravo na obrazovanje i pristup strukovnom i trajnom osposobljavanju.
- (16) Ciljevi održivog razvoja Ujedinjenih naroda za 2015. odnose se na potrebu za osiguravanjem da svi mladi i znatan dio odraslih muškaraca i žena steknu vještine pismenosti i numeričke vještine do 2030.
- (17) U Preporuci 2006/962/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje<sup>19</sup> sadržan je referentni okvir koji državama članicama služi za osiguravanje da mlade osobe do završetka temeljnog obrazovanja i osposobljavanja razviju ključne kompetencije potrebne za odrasli život te nastavak učenja i radni vijek; on isto tako državama članicama služi za osiguravanje da odrasle osobe mogu razvijati i usavršavati svoje ključne kompetencije tijekom cijelog života.
- (18) Europski referentni okvir digitalnih kompetencija za građane predstavlja zajedničku europsku referentnu točku u pogledu toga što znači imati digitalne vještine u današnjem društvu te su njime utvrđene kompetencije i razine kompetencija u pet ključnih područja. Moguće ga je iskoristiti kao temelj za razvoj alata za ocjenu s pomoću kojih bi se utvrđivali nedostaci vještina i izrađivale ponude osposobljavanja kojima bi se ti nedostaci uklonili.
- (19) Preporukom Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o uspostavi europskog kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje<sup>20</sup> uspostavljen je zajednički referentni okvir od osam razina koje se temelje na ishodima učenja. Svaka se razina može ostvariti putem različitih načina formalnog, neformalnog i informalnog učenja.
- (20) Rezolucijom Vijeća o obnovljenom europskom programu za obrazovanje odraslih (2011.)<sup>21</sup> utvrđeni su prioriteti za razvoj sektora obrazovanja odraslih. Njome je kao prioritet na koji treba smjesta usmjeriti pažnju postavljeno pružanje drugih prilika te posebno stjecanje osnovnih vještina kao što su pismenost i numeričke vještine, ali i digitalne vještine. U Zajedničkom izvješću Vijeća i Komisije o provedbi strateškog

---

<sup>18</sup> Posebno Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL L 281, 23.11.1995., str. 31.) i Uredba (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka (SL L 8, 12.01.2001., str. 1.); koje će zamijeniti Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL L 119, 4.5.2016., str. 1.–88.) koja se počinje primjenjivati od 25. svibnja 2018.

<sup>19</sup> SL L 394, 30.12.2006., str. 10.

<sup>20</sup> SL C 111, 6.5.2008., str. 1.

<sup>21</sup> SL C 372, 20.12.2011., str. 1.

okvira za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja (ET 2020.)<sup>22</sup> kao prioritetne mjere utvrđeni su bolje osiguravanje pismenosti, numeričkih i digitalnih vještina te pružanje drugih prilika koje vode do priznatih kvalifikacija europskog kvalifikacijskog okvira za one koji nemaju kvalifikacije na 4. razini europskog kvalifikacijskog okvira. U zajedničko su izvješće uključeni srednjoročni rezultati strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, među kojima je povećanje pristupa kvalifikacijama svima putem fleksibilnijih i otvorenijih sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, posebno osiguravajući učinkovite i integrirane službe za usmjeravanje te dostupnost vrednovanja neformalnog i informalnog učenja.

- (21) Preporukom Vijeća od 28. lipnja 2011. o politikama za smanjenje ranog napuštanja školovanja<sup>23</sup> uspostavljen je okvir za sveobuhvatne politike, uključujući mjere za prevenciju, intervenciju i kompenzaciju. U okviru mjera za kompenzaciju nude se načini za ponovno uključivanje u obrazovanje i osposobljavanje te stjecanje kvalifikacija koje su osobe propustile steći, kao što je druga prilika za obrazovanje ili neformalno učenje popraćeno vrednovanjem prethodnog obrazovanja.
- (22) U Preporuci Vijeća iz 2012. o vrednovanju neformalnog i informalnog učenja<sup>24</sup> države članice pozivaju se na uspostavu nacionalnih mehanizama vrednovanja (utvrđivanje, dokumentiranje, ocjena i izdavanje potvrda) neformalnog i informalnog učenja do 2018. To uključuje pružanje mogućnosti da se za nezaposlene osobe ili one kojima prijeti nezaposlenost provede „revizija vještina” kako bi se utvrdilo njihovo znanje, vještine i kompetencije.
- (23) U Preporuci Vijeća od 22. travnja 2013. o uspostavi Jamstva za mlade<sup>25</sup> preporučuje se da sve osobe mlađe od 25 godina dobiju kvalitetnu, konkretnu ponudu za posao, nastavak obrazovanja, praksu ili pripravništvo unutar četiri mjeseca od završetka formalnog obrazovanja ili nakon gubitka prethodnog zaposlenja. U njoj se države članice pozivaju da osobama koje su rano napustile školovanje i niskokvalificiranim mladim osobama ponude načine za ponovno uključivanje u obrazovanje i osposobljavanje ili programe za pružanje drugih prilika za obrazovanje kojima se osiguravaju okruženja za učenje prilagođena njihovim specifičnim potrebama te im se omogućuje stjecanje kvalifikacija koje su propustile steći.
- (24) U Preporuci Vijeća od 15. veljače 2016. o uključivanju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada<sup>26</sup> savjetuje se da se dugotrajno nezaposlenim osobama ponude opsežne pojedinačne ocjene i usmjeravanje te ugovor o uključivanju na tržište rada koji obuhvaća pojedinačnu ponudu i određivanje jedinstvene kontaktne točke najkasnije nakon 18 mjeseci nezaposlenosti.
- (25) U Preporuci Komisije 2008/867/EZ od 3. listopada 2008. o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada<sup>27</sup> države članice pozivaju se na povećanje i poboljšanje ulaganja u ljudski kapital putem uključivih politika obrazovanja i osposobljavanja, uključujući djelotvorne cjeloživotne strategije, te na prilagodbu sustava obrazovanja i

<sup>22</sup> U Zajedničkom izvješću o okviru ET 2020. navedene su aktivnosti europske suradnje u svim područjima obrazovanja i osposobljavanja do 2020. SL C 417, 15.12.2015. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215\(02\)&amp;amp;amp;amp;from=HR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215(02)&amp;amp;amp;amp;from=HR)

<sup>23</sup> SL L 191, 1.7.2011., str. 1.

<sup>24</sup> SL C 398, 22.12.2012., str. 1.

<sup>25</sup> SL C 120, 26.4.2013., str. 1.

<sup>26</sup> SL C 67, 20.2.2016., str. 1.

<sup>27</sup> SL L 307, 18.11.2008., str. 11.



osposobljavanja kao odgovor na nove zahtjeve u pogledu kompetencija i potrebe za digitalnim vještinama.

- (26) Zaključcima Vijeća od 5. i 6. lipnja 2014. u pogledu integracije državljana trećih zemalja koji zakonito borave u Uniji potvrđena su Osnovna zajednička načela integracijske politike za useljenike u Europsku uniju donesena 2004., od kojih jedno glasi „Napori u pogledu obrazovanja ključni za pripremu useljenika, posebno njihovih potomaka, za veću uspješnost i aktivnije sudjelovanje u društvu”.
- (27) Unatoč tim naporima pristup niskokvalificiranih odraslih osoba prilikama za obrazovanje i osposobljavanje te za sudjelovanje u obrazovanju i osposobljavanju ostaje izazov. Cilj je aktivnih politika tržišta rada što je brže moguće zaposliti nezaposlene ljude, ali se u okviru njih ne pružaju uvijek fleksibilne prilike za usavršavanje prilagođene potrebama pojedinca. Mali se broj javnih politika bavi potrebom usavršavanja osoba koje su već zaposlene, zbog čega njima prijeti rizik od zastarijevanja vještina i gubitka posla, dok osobe koje su najudaljenije od tržišta rada imaju najveće potrebe za usavršavanjem, ali je do njih najteže doprijeti.
- (28) Baza znanja potrebna tvorcima politika i djelatnicima raste, ali je nepotpuna. Za obavljanje relevantnih istraživanja i analize ključna je stručnost tijela Unije, posebno Eurostata, Izvršne agencije za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu (EACEA) i Cedefopa te ju je potrebno dodatno povećati.
- (29) Organizacije poslodavaca, poslodavci, sindikati, industrijske, trgovinske i obrtničke komore, nacionalni subjekti uključeni u planiranje, organizaciju ili promicanje obrazovanja i osposobljavanja te u politike integracije migranata, službe za zapošljavanje, pružatelji usluga obrazovanja i osposobljavanja, organizacije civilnog društva, lokalne vlasti i službe zajednice ključni su dionici u zajedničkim nastojanjima potrebnima za informiranje, uključivanje i usmjeravanje niskokvalificiranih osoba te pružanje potpore tim osobama u njihovu usavršavanju prilagođenom potrebama pojedinca.
- (30) Zbog različitosti ciljne skupine te fragmentacije i složenosti političkog djelovanja u tom području često izostaju sustavni pristupi usavršavanju radne snage i svijest o socioekonomskim koristima povezanim s takvim pristupom. Stoga je potrebno koherentno političko djelovanje na temelju djelotvornog usklađivanja i partnerstva u svim područjima politika,

PREDLAŽE DRŽAVAMA ČLANICAMA DA:

*U skladu s nacionalnim okolnostima i blisko surađujući sa socijalnim partnerima i pružateljima usluga obrazovanja i osposobljavanja,*

1. Uspostave Jamstva za vještine kojim bi se niskokvalificiranim odraslim osobama, odnosno osobama koje su prekinule temeljno obrazovanje ili osposobljavanje i nisu stekle više srednjoškolske ili jednakovrijedne kvalifikacije (4. razina europskog kvalifikacijskog okvira) i koje nisu prihvatljive za potporu u okviru Jamstva za mlade omogućio pristup načinima usavršavanja kojima bi im se omogućilo:
  - (a) stjecanje minimalne razine pismenosti te numeričkih i digitalnih vještina i/ili
  - (b) napredak prema 4. razini europskog kvalifikacijskog okvira ili jednakovrijednoj kvalifikaciji, stjecanje većeg skupa vještina na temelju Preporuke 2006/962/EZ o ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje.

2. Temelje izradu Jamstva za vještine na trima koracima: ocjeni vještina, pružanju fleksibilne i kvalitetne ponude učenja prilagođene potrebama pojedinca te vrednovanju i priznavanju vještina stečenih u okviru usavršavanja prilagođenog potrebama pojedinca.

#### **OCJENA VJEŠTINA**

3. Pruže niskokvalificiranim odraslim osobama priliku da se za njih provede ocjena, npr. revizija vještina, kako bi se utvrdile postojeće vještine i potrebe za usavršavanjem.
4. Primjenjuju mehanizme vrednovanja uspostavljene u skladu s Preporukom Vijeća o vrednovanju neformalnog i informalnog učenja na niskokvalificirane odrasle osobe kako bi se utvrdile, zabilježile, ocijenile i potvrdile postojeće vještine.

#### **FLEKSIBILNA PONUDA UČENJA PRILAGOĐENA POTREBAMA POJEDINCA**

5. Izrade ponudu obrazovanja i osposobljavanja prilagođenu potrebama pojedinca u skladu sa stavkom 1. na temelju nalaza ocjene vještina i postupaka vrednovanja. Za migrante iz trećih zemalja, uključe u ponudu, prema potrebi, prilike za jezično osposobljavanje i pripremu za osposobljavanje.
6. Osiguraju ponudu obrazovanja i osposobljavanja u odgovarajućim okruženjima prikladnima za učenje, školama ili centrima za osposobljavanje ili na radnom mjestu, na kojima odgovarajuće kvalificirani učitelji i voditelji osposobljavanja primjenjuju metode podučavanja koje su namijenjene odraslim osobama te iskorištavaju mogućnosti digitalnog učenja.
7. Strukturiraju pružanje obrazovanja i osposobljavanja na jedinice koje se odnose na ishode učenja koji se mogu pojedinačno zabilježiti, ocijeniti i vrednovati kako bi se mogao pratiti napredak učenika u različitim fazama.
8. Prilagode u najvećoj mogućoj mjeri sadržaj ponude učenja kojom se stječu kvalifikacije, u skladu sa stavkom 1. točkom (b), potrebama lokalnih i regionalnih tržišta rada te da je primijene u bliskoj suradnji s lokalnim dionicima, posebno socijalnim partnerima i lokalnim i regionalnim gospodarskim subjektima.

#### **VREDNOVANJE I PRIZNAVANJE VJEŠTINA**

9. Oslone se na postojeće mehanizme vrednovanja za ocjenu i priznavanje vještina stečenih putem Jamstva za vještine, uključujući učenje na radnom mjestu te osiguraju njihova priznavanja na putu prema stjecanju kvalifikacija u skladu s nacionalnim kvalifikacijskim okvirom i sustavima.
10. U skladu s nacionalnim okolnostima, temelje primjenu Jamstva za vještine na načelima navedenima u nastavku.

#### **Usklađivanje i partnerstvo**

11. Imenuju jedno ili ograničeni broj tijela odgovornih za provedbu ove Preporuke te im osiguraju dovoljne ovlasti za to, posebno za:
  - usklađivanje rada relevantnih javnih tijela, uključujući javnih službi za zapošljavanje, pružatelja usluga obrazovanja i osposobljavanja, tijela za

profesionalno usmjeravanje i tijela za vrednovanje kako bi Jamstvo za vještine postalo integralan dio aktivnih politika tržišta rada, mjera za sprječavanje ranog napuštanja školovanja ili integracije državljana trećih zemalja;

– podupiranje uspostave javno-privatnih partnerstva koja uključuju socijalne partnere, pružatelje usluga obrazovanja i osposobljavanja, poslodavce, posredničke i sektorske organizacije, lokalne i regionalne gospodarske subjekte, službe za zapošljavanje, socijalne službe, službe zajednice, knjižnice i organizacije civilnog društva radi provedbe Preporuke.

### **Informiranje javnosti, usmjeravanje i mjere potpore**

12. Uzimajući u obzir nacionalne okolnosti i dostupne resurse, utvrde prioritete ciljne skupine za primjenu Jamstva za vještine na nacionalnoj razini. Pri tome je potrebno uzeti u obzir i spol, raznolikost i različite podskupine ciljnog stanovništva.
13. Provedu mjere za informiranje javnosti koje uključuju podizanje svijesti o koristima usavršavanja, osiguravanje dostupnosti informacija o postojećim smjernicama, mjerama potpore, prilikama za usavršavanje i odgovornim tijelima te osiguravanje poticaja za najmanje motivirane osobe kako bi one imale koristi od njih.
14. Pruže usluge usmjeravanja kako bi se učenicima pružala potpora u napretku tijekom svih koraka postupka usavršavanja.
15. Podupiru temeljno i stalno stručno usavršavanje osoblja koje sudjeluje u primjeni Jamstva za vještine, posebno stručnjaka u području obrazovanja odraslih.
16. Razmotre izradu i provedbu mjera potpore kojima se na pravedniji način uklanjaju prepreke za sudjelovanje u usavršavanju. One bi mogle obuhvaćati izravnu potporu učenicima (npr. dopust za stručno usavršavanje, financijske poticaje ili porezne olakšice) ili neizravnu potporu poslodavcima za usavršavanje njihovih zaposlenika.

### **Praćenje i evaluacija**

17. Utvrde akcijski plan za provedbu ove Preporuke u roku od godine dana od njezina donošenja. Taj bi plan uključivao informacije o mehanizmima koordinacije, prioritarnim ciljnim skupinama, dostupnim financijskim sredstvima i, prema potrebi, relevantnim europskim financijskim sredstvima i mehanizmima praćenja.
18. Prate i provode evaluaciju na nacionalnoj razini svih mjera u okviru Jamstva za vještine i njihova utjecaja na napredak ciljne skupine u pogledu stjecanja pismenosti, numeričkih i digitalnih vještina ili stjecanja kvalifikacija na 4. razini europskog kvalifikacijskog okvira ili dijelova kvalifikacija.
19. Upotrijebe rezultate praćenja i evaluacije za prikladnu prilagodbu izrade i primjene Jamstva za vještine na nacionalnoj razini te za daljnji razvoj politika i reformi koje se temelje na dokazima.

### **OVIME PREPORUČUJE KOMISIJI DA:**

20. Uz potporu Savjetodavnog odbora za strukovno osposobljavanje prati provedbu ove Preporuke s relevantnim europskim tijelima za usklađivanje i postupke povezane sa zapošljavanjem i politikama obrazovanja i osposobljavanja.
21. Promiče upotrebu okvira kompetencija za pismenost, numeričke i digitalne vještine te alata za ocjenu.
22. Olakšava uzajamno učenje država članica i osigurava dostupnost ključnih resursa i informacija na elektroničkoj platformi za obrazovanje odraslih u Europi (EPALE).

23. Podupire i provodi relevantna istraživanja i analize vještina odraslih te ocjene vještina (npr. istraživanje PIAAC) u suradnji s tijelima Europske unije i međunarodnim organizacijama, posebno OECD-om.
24. Ne dovodeći u pitanje pregovore o sljedećem višegodišnjem financijskom okviru i u skladu s prioritetima utvrđenima za razdoblje 2014. – 2020., podupire upotrebu postojećih i budućih europskih programa financiranja u području razvoja vještina, posebno europskih strukturnih i investicijskih fondova i programa Erasmus+, za provedbu ove Preporuke, u skladu s njihovom pravnom osnovom.
25. Razmatra provedbene mjere koje su države članice uspostavile do 31. prosinca 2018. na temelju akcijskih planova provedbe iz prethodnog stavka 17.
26. U suradnji s državama članicama i nakon savjetovanja s predmetnim dionicima provodi ocjenu i evaluaciju mjera poduzetih kao odgovor na ovu Preporuku i u roku od pet godina od dana njezina donošenja podnosi Vijeću izvješće o ostvarenom napretku u pogledu podizanja razina pismenosti te numeričkih i digitalnih vještina niskokvalificiranih odraslih osoba, stečenom iskustvu i značenju u budućnosti.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće  
Predsjednik*