

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 31.1.2011  
SEC(2011) 98 konč.

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**

**POVZETEK OCENE UČINKA**

**Spremni dokument k**

*predlogu Priporočila Sveta o politikah za zmanjševanje osipa*

SEC(2011) 97 konč.  
SEC(2011) 96 konč.  
COM(2011) 19 konč.

## POVZETEK

Ta ocena učinka bo priložena predlogu Priporočila Sveta o politikah za boj proti osipu v izobraževanju in usposabljanju.

### 1. OPREDELITEV PROBLEMA

Leta 2009 je 14,4 % vseh mladih v starosti od 18 do 24 let prekinilo izobraževanje ali usposabljanje s samo nižjo sekundarno izobrazbo ali manj<sup>1</sup>. Čeprav se je položaj izboljšal skoraj v vseh državah članicah, doseženi napredek ni zadostoval za uresničitev izhodiščnega cilja zmanjšanja osipa pod 10 % do leta 2010. Osem držav članic je že doseglo referenčno vrednost, nekatere pa so blizu cilju, zato je verjetno pričakovati nadaljnje zmanjšanje stopenj osipa. Da se bo to uresničilo, je treba zlasti v času gospodarske in finančne krize prizadevanja okrepiti in jih bolje usklajevati.

Nujnost zmanjšanja osipa je dobila še večji politični poudarek v okviru strategije Evropa 2020, ki velja za vso EU in jo je Evropski svet sprejel junija 2010. Eden izmed petih krovnih ciljev strategije je zmanjšanje osipa pod 10 % do leta 2020. Nova strategija poudarja tri prednostne naloge, ki se medsebojno dopolnjujejo: „pametno rast“, ki temelji na znanju in inovacijah, „trajnostno rast“ za bolj zeleno gospodarstvo in „vključujočo rast“ za pospeševanje visokih stopenj zaposlenosti in socialne kohezije. Visoke stopnje osipa zavirajo pametno in vključujočo rast<sup>2</sup>.

Osip povzroča velike stroške za posameznike, družbo in gospodarstvo. Ima doživljenjske posledice za posameznike in omejuje njihove možnosti sodelovanja v družbi z družbenega, kulturnega in gospodarskega vidika. Poleg tega povečuje njihovo izpostavljenost brezposelnosti, revščini in socialni izključenosti. Visoke stopnje osipa v evropskih družbah imajo dolgotrajne posledice za trge dela, razpoložljivost kvalificirane delovne sile in posledično za gospodarsko rast. Zaradi gospodarske in finančne krize je verjetno, da se bodo takšne posledice izostrile v mnogih državah članicah EU.

Osip je zapleten pojav in na procese njegovega nastanka vplivajo različni dejavniki. Vzroki, zaradi katerih mladi prezgodaj prekinjajo izobraževanje ali usposabljanje, so sicer izredno individualni, vendar je kljub temu možno opredeliti nekaj ponavljajočih se značilnosti procesov nastanka osipa:

- Osip je močno povezan s socialno prikrajšanostjo in nizkimi stopnjami izobrazbe. Otroci iz socialno prikrajšanih okolij pogosto trpijo zaradi šibkejše podpore svojih družin, se spopadajo z diskriminacijo v izobraževalnem sistemu in težje dostopajo do neformalnega ali priložnostnega učenja zunaj obveznega šolanja.

---

<sup>1</sup> Eurostat, LFS 2010. Več informacij na [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/headline\\_indicatorshttp://ep p.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020\\_40](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicatorshttp://ep p.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_40). Podatki temeljijo na anketi o delovni sili. Osipniki so osebe v starosti od 18 do 24 let, ki izpolnjujejo naslednje pogoje: prvič, najvišja dosežena stopnja izobrazbe ali usposabljanja je ISCED 0, 1, 2 ali 3c (kratki programi), drugič, anketiranci so izjavili, da se v zadnjih štirih tednih pred anketo niso izobraževali ali usposabljali.

<sup>2</sup> Sporočilo Komisije: „Evropa 2010 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast“, COM(2010) 2020; Sklepi Evropskega sveta, 17. junij 2010.

- Učne težave se pogosto začnejo že v okviru osnovnega izobraževanja, ko mladi izkusijo prve učne neuspehe in se vedno bolj odtujujejo od šole. Sistemi izobraževanja in usposabljanja velikokrat ne zagotavljajo dovolj usmerjene podpore, da bi lahko učenci, ki so izpostavljeni tveganju prekinitve izobraževanja, težave obvladovali ter nadaljevali izobraževanje ali usposabljanje.
- Le malo držav članic izvaja usklajene in celovite strategije za zmanjšanje osipa. Pomanjkanje z dejstvi podprtih, usklajenih in celovitih strategij boja proti osipu v večini držav članic je znatno prispevalo k sorazmerno počasnemu napredku pri zmanjševanju stopenj osipa do danes.

Učinkovite politike boja proti osipu morajo biti podprte z dejstvi, celovite in usklajene, zato je treba zagotoviti prehod od individualnih ukrepov k celovitim strategijam boja proti osipu. Zajemati morajo vse stopnje izobrazbe, povezovati sektorje in vključiti zainteresirane strani z različnih področij, kot so mladinska politika, socialne politike in politike zaposlovanja ter zdravstvo. Poleg tega je treba politike boja proti osipu osredotočiti na preprečevanje, intervencijsko ukrepanje in nadomestne ukrepe.

- Cilj preprečevanja je preprečiti okoliščine, v katerih se lahko sprožijo procesi, ki povzročajo osip.
- Intervencijsko ukrepanje se osredotoča na težave v zgodnji fazi in skuša preprečiti, da bi se zaradi teh težav izobraževanje prekinilo.
- Nadomestni ukrepi zagotavljajo možnost ponovnega izobraževanja in usposabljanja za tiste, ki so izobraževanje ali usposabljanje prekinili.

## 2. ANALIZA SUSBIDIARNOSTI

Politika izobraževanja in usposabljanja je področje, kjer ima EU zaradi načela subsidiarnosti pristojnost podpore, kot je to določeno v Pogodbi o delovanju Evropske unije (Lizbonska pogodba). Člen 165 Pogodbe določa, da „Unija prispeva k razvoju kakovostnega izobraževanja s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami ter po potrebi s podpiranjem in dopolnjevanjem njihovih dejavnosti.“

Poleg tega člen 9 določa, da EU „upoštevata zahteve, ki so povezane s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti, zagotavljanjem ustrezne socialne zaščite, bojem proti socialni izključenosti in visoko stopnjo izobraževanja in usposabljanja ter varovanjem človekovega zdravja.“

Pobuda za boj proti osipu obravnava vprašanje izboljšanja kakovosti izobraževanja in usposabljanja ter njenih rezultatov, pomaga odpravljati neskladja na področju znanj in spretnosti ter prispeva k večji zaposljivosti in socialni koheziji. Osredotoča se na pospeševanje in spodbujanje sodelovanja med državami članicami, njen namen pa je podpirati pobude držav članic. Pobuda spoštuje načelo subsidiarnosti, saj zagotavlja podporo in pospešuje izmenjavo med državami članicami, hkrati pa upošteva odgovornost držav članic za vsebino učne snovi in organiziranost izobraževalnih sistemov.

### 3. CILJI POBUDE

Splošni cilj pobude je prispevati k razvoju kakovostnega izobraževanja s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami in s podpiranjem njihovih ukrepov. Posebni cilj je zmanjšati osip v Evropi in hkrati pospešiti ta proces zmanjševanja. Z znižanjem povprečne stopnje osipa v EU pod 10 % bi zmanjšali število osipnikov v Evropi za približno 2 milijona. Na ta način bi lahko več mladih pridobilo kvalifikacije, s čimer bi se izboljšala njihova zaposljivost in zmanjšalo tveganje revščine in socialne izključenosti.

Namen operativnih ciljev je pomagati državam članicam pri oblikovanju učinkovitih in uspešnih politik za boj proti osipu. Pobuda bo države članice podprla z določitvijo glavnih sestavnih delov nacionalnega okvira politike, uvedbo z dejstvi podprtega pristopa za reševanje vprašanja osipa ter sprejemanjem celovitih in usklajenih ukrepov za boj proti osipu v okviru vseh politik, ki se osredotočajo na otroke in mlade. Povečal naj bi se obseg sodelovanja ter izmenjave izkušenj in dobrih praks med državami članicami. V sodelovanje naj bi bili vključeni tudi predstavniki in zainteresirane strani z drugih ustreznih področij politike, kot so socialne politike in politike zaposlovanja ter politike mladih. Celovit pristop k reševanju vprašanja osipa bi moral spodbuditi medsektorsko sodelovanje na vseh ravneh ter ob tem upoštevati vse dejavnike, ki povzročajo osip, in okrepiti zavezanost vseh akterjev za dejavno zmanjševanje osipa. Bolje usmerjena uporaba sredstev EU bo dopolnila prizadevanja držav članic za zmanjšanje osipa.

### 4. MOŽNOSTI POLITIKE

**Možnost A (izhodiščni scenarij):** Zmanjševanje osipa je trenutno del okvira Izobraževanje in usposabljanje 2020. Odprta metoda koordinacije omogoča lažje sodelovanje in izmenjavo dobrih praks med državami članicami. Obstoječe možnosti financiranja, zlasti Evropski socialni skladi (ESS), programi vseživljenjskega učenja ali okvirni programi za raziskave in inovacije, omogočajo uvedbo usmerjenih ukrepov, primerjalne študije, raziskave in razvoj novih pristopov.

**Možnost B:** Okvir politik državam članicam zagotavlja orodje za razvoj nacionalnih politik boja proti osipu v skladu s celovitim pristopom. Izpostavlja potrebo po uvedbi konkretnih temeljev za razvoj politik boja proti osipu in zagovarja boljše spremljanje, celovite politike boja proti osipu in boljše sodelovanje med vsemi področji politike, ki posredno ali neposredno vplivajo na mlade in zlasti tiste, ki so izpostavljeni tveganju prekinitve izobraževanja. Predlogi za preprečevanje, intervencijsko ukrepanje in nadomestne ukrepe za boj proti osipu temeljijo na preskušanih in ovrednotenih ukrepih politike v državah članicah ter se lahko prilagodijo glede na konkretne okoliščine v drugih državah članicah. Države članice, ki politike boja proti osipu še nimajo, lahko okvir uporabijo pri razvijanju nacionalnega okvira politike. Druge države članice lahko s pomočjo okvira politike ocenjujejo in popravljajo svoje obstoječe politike. Okvir lahko služi tudi kot načrt za prihodnje sodelovanje med državami članicami ter usmerja prihodnji razvoj politike na ravni EU in učinkovito in uspešno uporabo sredstev EU.

Opozoriti je treba, da možnost B ni samostojna, saj je za njeno izvedbo potreben instrument. Možnosti B.1 in B.2 opisujeta različna pristopa k spodbujanju in izvajanju okvira politike z različnimi pravnimi instrumenti. Vsebina okvira politike sicer ostaja nespremenjena, rezultati in učinki pa bodo zaradi uporabe različnih instrumentov različni.

**Možnost B1 (sporočilo ali priporočilo Komisije):** Komisija sprejme sporočilo ali priporočilo, ki opredeljuje okvir za učinkovite in uspešne politike boja proti osipu. Okvir, ki ga lahko države članice uporabijo za razvoj politike, zagotavlja pregled rezultatov raziskav in evropskih izkušenj.

**Možnost B2 (priporočilo Sveta):** Svet sprejme priporočilo, ki določa okvir politike. To priporočilo je podlaga za nadaljnje sodelovanje med državami članicami. Priporočilo poleg tega spodbuja širši in medsektorski proces v okviru odprte metode koordinacije.

**Možnost C (program financiranja):** Za začetek usmerjenih pobud bi lahko EU finančno podprla posebne ukrepe za boj proti osipu na ravni EU, zlasti za primerjalne raziskave in pilotne projekte, ki vključujejo številne države članice in zagotavljajo evropsko dodano vrednost. Ta možnost je bila izločena zaradi tveganja prekrivanja z obstoječimi programi financiranja, kot so Evropski socialni sklad in program vseživljenjskega učenja. Poleg tega ne bi ustrezala posebnemu cilju in operativnim ciljem te pobude, saj ni nujno, da bi se z dodatnimi sredstvi zagotovil razvoj boljše usmerjenih, z dejstvi podprtih, usklajenih in celovitih strategij za zmanjševanje osipa. Obstaja tveganje, da bi se s to možnostjo reševanje vprašanja osipa nadaljevalo na podlagi projektov. Zato se šteje, da dodatni program financiranja ni upravičen.

## 5. OCENA UČINKOV

Zmanjšanje stopenj osipa bo imelo znatne gospodarske in družbene učinke. Ti učinki so:

- višje stopnje usposobljenosti in večja zaposljivost mladih, boljša blaginja, zdravstveno stanje in življenjski pogoji mladih,
- manjše tveganje revščine in socialne izključenosti ter zmanjšana odvisnost od socialne pomoči, boljša socialna kohezija v evropskih družbah,
- zmanjšanje neskladij na področju znanj in spretnosti, boljše usposobljena delovna sila, s čimer se spodbuja gospodarska rast.

Učinki na okolje so omejeni, učinkov na upravno obremenjenost ali tretje države pa ni. Prav tako ni drugih učinkov na človekove pravice.

Družbeni in gospodarski učinki so v skladu s splošnimi cilji pobude. Različne možnosti politike bodo verjetno različno prispevale k njihovem uresničenju, odvisno od pričakovane hitrosti in uspešnosti zmanjševanja osipa v Evropi. Pri možnostih A in B1 je ocena učinka pokazala, da bi bilo zmanjševanje osipa prepočasno, napredek pa premajhen, da bi se lahko izravnale težke gospodarske, fiskalne in socialne razmere v državah članicah, nastale zaradi gospodarske krize.

Analiza izhodiščnega scenarija (možnost A) je pokazala, da sedanja odprta metoda koordinacije sicer lahko podpre razvoj politike na podlagi izmenjav izkušenj in dobre prakse, vendar ne omogoča zadostnega dodatnega vložka, na primer okvira politike ali smernic za politike boja proti osipu. Izkušnje so pokazale, da zaradi pomanjkanja takšnega okvira ali skupnega programa vse države članice niso mogle v celoti izkoristiti znanja, pridobljenega z vzajemnim učenjem. Novih in uspešnih pristopov, ki so bili izpostavljeni v okviru odprte metode koordinacije v preteklosti, nacionalne politike niso mogle zlahka vključiti. Sporočilo

ali priporočilo Komisije iz možnosti B1 bi zagotovilo dodatni vložek, vendar politike v državah članicah dokumenta Komisije morda ne bi upoštevale v zadostni meri. Takšen dokument izraža zgolj zavezo in mnenje Komisije ter državam članicam ne daje priložnosti za prevzem odgovornosti za predlagani okvir politike. Sporočilo ali priporočilo Komisije zato morda ne bi zadovoljivo pospeševala z dejstvi podprtih, celovitih in usklajenih politik, poleg tega pa morda ne bi prispevala k učinkovitosti in uspešnosti ukrepov za boj proti osipu.

V zvezi z medsektorskim sodelovanjem je bilo ugotovljeno, da so sedanje izvedbene ureditve za strateški okvir Izobraževanje in usposabljanje 2020 trenutno omejene na izobraževanje in usposabljanje. Poleg tega sporočilo ali priporočilo Komisije ne bi imela neposrednega vpliva na področje uporabe obstoječe odprte metode koordinacije niti ne bi razširila medsektorskega sodelovanja na evropsko raven, saj zavezujeta Komisijo, ne pa držav članic. Z omejevanjem izmenjave izkušenj in dobrih praks na politike izobraževanja in usposabljanja posledično tvegamo ozko oblikovanje politik.

Nadaljevanje sedanje odprte metode koordinacije in njenih delovnih metod ne ustreza političnemu poudarku, ki jo ima referenčna vrednost osipa v okviru strategije Evrope 2020. Obstaja tveganje, da se z možnostma A in B1 učinkovitost in uspešnost ukrepov za boj proti osipu ne bosta zadovoljivo povečali.

Sklep ocene učinka je, da bi priporočilo Sveta iz možnosti B2 spodbudilo razvoj z dejstvi podprtih, celovitih in usklajenih politik boja proti osipu v državah članicah. Pospešilo bi zmanjševanje stopenj osipa in doseganje zelenih gospodarskih in družbenih učinkov.

Priporočilo bi zajelo okvir politike za zmanjševanje osipa na podlagi obstoječih izkušenj v državah članicah ter primerjalnih raziskav. Konkretni ukrepi za boj proti osipu bi se zbrali v strateški okvir, obravnavale pa bi se tudi pomanjkljivosti sedanjih politik boja proti osipu. Priporočilo naj bi z vzpostavitvijo tega okvira politike ob uradni podpori Sveta pomagalo državam članicam pri razvoju politike ter pospešilo izvajanje z dejstvi podprtih in dobro usmerjenih ukrepov za boj proti osipu. Postopek razprave, sprejemanja in izvajanja priporočila v Svetu bi državam članicam omogočil, da pregledajo svoje pristope politike ter zavzamejo stališče glede prihodnjih potreb politike na tem področju.

Priporočilo Sveta, naslovljeno na države članice v celoti in ne samo v zvezi z izobraževanjem, bi lahko podprl razširjeni in medsektorski proces sodelovanja v okviru odprte metode koordinacije. To bi spodbudilo razvoj politike na ravni EU ter zagotovilo povratne informacije, na podlagi katerih bi države članice lahko svoje politike oblikovale učinkoviteje. Priporočilo bi vključevalo jasen časovni načrt in na novo usmerilo prihodnje sodelovanje.

Možnost B2 zagotavlja najmočnejšo zavezo držav članic pri oblikovanju okvira politike. Razprave v okviru Odbora za izobraževanje in Sveta bodo ustrezno prispevale k ustvarjanju okvira politike, ki bo primeren za države članice in se bo lahko uporabil v izobraževanih politikah. Priporočilo Sveta bi torej zahtevalo večjo vpletenost, razumevanje in politično zavezo kot kateri koli drug scenarij, ki zavezuje samo Komisijo.

## **6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI**

Možnost B2, priporočilo Sveta, najbolj ustreza ciljem pobude.

- Države članice podpira pri oblikovanju usklajenih in celovitih politik boja proti osipu.

- Zagotavlja dodatni tematski vložek in novo spodbudo za odprto metodo koordinacije ter države članice tesno vključuje v oblikovanje okvira politike.
- Sklepa se lahko tudi, da zagotavlja močno zavezo držav članic, lahko daljnosežno vpliva na oblikovanje politike v državah članicah ter največ prispeva k zmanjševanju stopenj osipa v Evropi.

V primerjavi z drugimi možnostmi je najmočnejši možni pravni instrument. To se zdi upravičeno glede na pomembnost cilja in nujnost zmanjšanja osipa.

Možnost A, izhodiščni scenarij, omogoča malo dodatnega vložka, poleg tega pa se ne more pričakovati, da bo pomagala pospeševati zmanjševanje osipa. Najočitnejša razlika med možnostma B in C je večja vpletenost držav članic pri možnosti C, zato naj bi bilo verjetneje, da jo bodo države članice uporabile.

Pri analizi stroškovne učinkovitosti je treba poudariti, da ni nujno, da se bodo z uporabo z dejstvi podprtih, celovitih in usklajenih politik stroški nujno povečali. To je odvisno od konkretnega pristopa politike v državi članici ter trenutnih metod zbiranja in analize podatkov. Izboljšanje razpoložljivosti ustreznih podatkov in informacij o osipu ne povzroča nujno velikih dodatnih stroškov. Poleg tega zagotavlja boljše usmerjene politike in ukrepe. Možnost B 2 vključuje večjo politično zavezo, zato bi moral biti njen rezultat okrepitev ukrepov politike v državah članicah. Zelo verjetno je, da se z uporabo z dejstvi podprtih, celovitih in usklajenih politik dosežejo boljši rezultati ter hitreje in učinkoviteje zmanjšajo stroški osipa. Takšne koristi bi presegle dodatne stroške. Zato lahko možnost B2 zlasti v času proračunskih omejitev velja za najprimernejšo možnost za naložbo omejenih virov na najučinkovitejši način.

## 7. SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE

Zmanjševanje osipa bo imelo osrednjo vlogo v postopku poročanja v okviru strategije Evropa 2020. Evropski cilji iz strategije Evropa 2020 so podprti z nacionalnimi cilji, politike za uresničevanje teh ciljev pa sodijo v okvir nacionalni programov reform. Države članice naj bi v svojih poročilih o izvajanju nacionalnih programov reform zagotovile podrobne informacije o napredku pri zmanjševanju osipa ter opisale ključne ukrepe, ki so jih predvidele. Poročanje v okviru strateškega okvira za sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju (ET 2020) in letna poročila o napredku Izobraževanje in usposabljanje 2020 Komisije ter drugi viri, kot je Eurostat, naj bi zagotovili zadostne podatke in informacije za spremljanje razvoja v državah članicah in na evropski ravni.

V zvezi s predlaganim priporočilom bo pravni dokument določal tudi poročilo o izvajanju Komisije. Datum predložitve tega poročila bo v skladu s poročanjem v okviru strategije Evropa 2020. S tem poročilom se bo analiziral razvoj v državah članicah, vendar tudi učinkovitost in uspešnost okvira politike, pri čemer bo navedeni okvir po potrebi popravljen.

Glede tekočega spremljanja, opredeljevanja in izmenjave dobrih praks pri zmanjševanju osipa se predvideva, da se bo po sprejetju priporočila ustanovila nova skupina strokovnjakov iz držav članic, ki jo bo usklajevala Komisija in v katero bodo vključeni strokovnjaki za izobraževalne in socialne politike ter politike zdravja in zaposlovanja.