



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 10.6.2016
COM(2016) 382 final

2016/0179 (NLE)

Návrh

DOPORUČENÍ RADY

o zavedení záruky k získání dovedností

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Důvody a cíle návrhu

Dovednosti jsou důležité

Vysoká produktivita a trvalá konkurenceschopnost a růst jsou závislé na kvalifikovaných a přizpůsobitelných pracovních silách a na plném využití dostupných dovedností. Základem zaměstnatelnosti je kvalita dovedností jednotlivce. Země s vysokým podílem dospělých s nízkou způsobilostí v oblasti základních dovedností (gramotnost, matematická gramotnost) a digitálních dovedností mají nižší úroveň produktivity práce a nakonec i nižší vyhlídky na růst a konkurenceschopnost¹. Existuje prostor pro účinnější využívání evropského lidského kapitálu v průběhu celého života člověka a pro skutečné zlepšení lidského kapitálu Unie pomocí zvyšování celkových úrovní dovedností. K tomuto účelu je zapotřebí mobilizovat zdroje na vnitrostátní a unijní úrovni. Roční analýza růstu za rok 2016² zdůrazňuje, že „inteligentní investice do evropského lidského kapitálu“ a vybavení lidí příslušnými dovednostmi, aby působili jako hybná síla inovací a konkurenceschopnosti a dosáhli vysoké produktivity, jsou nejlepším způsobem, jak zabránit ztrátě zaměstnání a jak snížit riziko chudoby a sociálního vyloučení.

Základní dovednosti a dosažené vzdělání v Evropě

Šetření dovedností dospělých (PIAAC), které provedla Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, ukazuje, že každý pátý dospělý Evropan (ve věkové skupině 16–65 let) má jen elementární úroveň gramotnosti, každý čtvrtý má jen nejnižší úroveň dovedností³ v matematické gramotnosti a pomocí IKT umí vyřešit jen velmi jednoduché úkoly. Šetření PIAAC, které provedla OECD, též ukazuje, že úroveň dosaženého vzdělání je úzce spjata se způsobilostí v oblasti základních dovedností, i když úroveň dovedností se může mezi jednotlivými osobami s podobnou kvalifikací výrazně lišit. Pokud jde o úroveň dosaženého vzdělání, v průměru zhruba jedna čtvrtina Evropanů ve věkové skupině 25–64 let nemá kvalifikaci na úrovni vyššího sekundárního vzdělání; v některých zemích činí tento podíl přes 40 % a až 57 %. Kromě toho výsledky vzdělávání nejsou rovnoměrně rozloženy napříč podskupinami obyvatelstva; například 44 % státních příslušníků zemí mimo EU („třetích zemí“), kteří pobývají v EU, nemá kvalifikaci na úrovni vyššího sekundárního vzdělání (tzn. přibližně 7 % dospělých v EU bez vyššího sekundárního vzdělání) a je u nich mnohem vyšší pravděpodobnost než u státních příslušníků EU, že budou mít nízké úrovně základních dovedností.

Vliv nízké úrovně dovedností na jednotlivce je mnohostrannou otázkou se značnými důsledky. Osobám s nízkou úrovní dovedností se obecně daří na trhu práce hůře (vykazují vyšší míru nezaměstnanosti a dlouhodobé nezaměstnanosti, pomalejší přechody z nezaměstnanosti, nižší mzdy atd.) a jsou více ohroženy chudobou a sociálním vyloučením.

¹ OECD, Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills (Výhled OECD pro oblast dovedností 2013: První výsledky mezinárodního výzkumu dospělých).

² Roční analýza růstu za rok 2016 – Posílení hospodářského oživení a podpora konvergence, Brusel, 26.11.2015, COM(2015) 690 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0690&qid=1465542740300&from=CS>.

³ V tomto dokumentu se výraz „dovednosti“ používá v širokém smyslu a odkazuje na to, co daná osoba zná, čemu rozumí a co je schopna vykonávat, to zahrnuje znalosti a odbornou způsobilost.

Během recese se jejich vyhlídky na trhu práce zhoršily ještě více: míra nezaměstnanosti těch, kteří mají nejvýše nižší sekundární vzdělání, vzrostla z 9,7 % (v roce 2008) na 17,4 % (v roce 2014) oproti nárůstu o méně než 3 procentní body mezi těmi, kteří mají vzdělání vyšší úrovně. V posledních letech došlo ke ztrátě zaměstnání z velké většiny u osob s nízkou kvalifikací (více než devět milionů ztracených pracovních míst).

Nízká úroveň dovedností může mít dopad i na děti osob v této situaci, neboť šetření PIAAC ukázalo, že v některých zemích mají děti rodičů s nízkým dosaženým vzděláním výrazně nižší úroveň způsobilosti v oblasti testovaného souboru dovedností než děti rodičů s vyššími úrovněmi vzdělání.

Náklady vyplývající z této situace jsou vysoké, a to nejen pro jednotlivce, ale i pro hospodářství a společnost jako celek, včetně veřejných výdajů na nezaměstnanost a sociální dávky.

Nové výzvy

Nové způsoby práce, včetně modelů ekonomiky sdílení, zvýšené míry nezávislé práce a práce na základě smlouvy, častějších změn pracovního místa (z nutnosti i na základě příležitosti) a změn v organizaci práce, mají vliv na typy potřebných dovedností. Předpovědi naznačují, že ačkoli málo kvalifikovaná pracovní místa nezmizí, zaplní je nanejvýše 15 % pracovních sil⁴. Na všech úrovních bude pokračovat trend směřující k pracovním místům náročnějším na dovednosti a mnoho tradičních manuálních nebo rutinních pracovních míst ustoupí nebo se změní tak, že budou vyžadovat vyšší základní dovednosti.

Demografické trendy povedou ke stále se snižujícím počtům pracovních sil, přičemž se předpokládá, že počet obyvatel v produktivním věku (20–64 let) klesne z 306 milionů na 269 milionů. Tyto trendy mohou zhoršovat nesoulad mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi a nedostatek dovedností na trzích práce, a tím ztěžovat investice, inovace a růst. Nesoulad mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi a nedostatek dovedností může také brzdit růst produktivity a přerozdělování zdrojů napříč odvětvími v rámci členských států a mezi nimi, což pak může vytvářet překážky využití všech přínosů jednotného trhu a dále snižovat odolnost vůči otřesům ve zranitelných ekonomikách. Tyto trendy představují problém, který upozorňuje na nutnost začlenit nevyužitý lidský kapitál na trh práce, a to především mezi dospělými s nízkou úrovní dovedností. Aby byly tyto demografické trendy vyrovnány, existuje jasná potřeba zvýšit míru zaměstnanosti, zvýšit produktivitu pracovních sil a udržet starší generace v práci déle. K vyplnění mezery mohou přispět i migranti, budou-li jejich dovednosti vyhovovat potřebám trhu práce a budou-li správně využity.

Většina osob, které budou tvořit pracovní sílu v Evropě v příštích dvou desetiletích, je dospělá již dnes. Investice do nepřetržitého zlepšování jejich dovedností budou určovat, zda bude EU schopna sklízet přínosy technologického pokroku a zajistit konkurenceschopnost. Je zapotřebí vynaložit větší úsilí na podporu soustavného rozvoje dovedností pracovních sil.

Překážky rozšiřování dovedností

Všechny tyto výzvy lze řešit jedině tím, že lidé získají možnost – ať už v zaměstnání či jinde – k osvojování dovedností, které potřebují buď ke vstupu na trh práce, nebo k tomu, aby udrželi krok s rostoucími nároky na dovednosti, jsou-li zaměstnaní.

⁴

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

Významnému podílu osob v produktivním věku, včetně již zaměstnaných osob, však chybí základní gramotnost, matematická gramotnost a digitální dovednosti, které tito lidé potřebují, aby se mohli zapojit do odborné přípravy nutné pro udržení kroku s měnícími se požadavky jejich pracovního místa a pro vyvarování se ztráty dovedností. Zastaráváním dovedností jsou nejvíce ohroženi pracovníci s nižší úrovní dovedností, společně se staršími pracovníky a osobami, které nemají příležitost rozvíjet své dovednosti po celou dobu svého pracovního života.

Kromě toho bývají pracující lidé s nízkou úrovní dovedností zaměstnáni na pracovních místech, která nenabízejí vzdělávání na pracovišti, mají k dispozici méně odborné přípravy organizované zaměstnavateli a v porovnání s vysoce kvalifikovanými osobami postrádají výhody průběžného učení. Výsledkem je, že uvíznou v „pasti pracovních míst s nízkou úrovní dovedností“, v nekvalifikované práci s malým množstvím příležitostí ke zlepšování svých dovedností.

Zatímco řešení pro zvládnutí těchto výzev je zjevné (tj. rozšiřování dovedností osob, jimž chybí základní dovednosti pro úspěšný vstup na trh práce nebo udržení kroku s ním), hlavní překážkou pro posun v této oblasti vpřed je omezené zapojení dospělých, především pak dospělých s nízkou úrovní dovedností, do vzdělávání a odborné přípravy. Podle šetření pracovních sil se v průběhu čtyř týdnů před šetřením účastnilo nějakého druhu vzdělávání pouhých 10,8 % dospělých v porovnání s dohodnutým evropským cílem ve výši 15 % do roku 2020. Míra účasti na vzdělávání u dospělých s nízkou kvalifikací je ještě nižší: vzdělávají se v průměru pouhá 4,3 % z nich⁵. Existuje zde tudíž problém rovného přístupu ke vzdělávacím příležitostem, který je nutné řešit, což ovlivňuje i státní příslušníky třetích zemí.

Tato omezená účast na dalším učení je způsobena strukturálními i situačními překážkami, které jsou úzce propojeny.

Strukturální překážky souvisejí mimo jiné s omezeným dostupným poradenstvím, které má dotčené osoby upozornit na přínosy rozšiřování dovedností, dostupné vzdělávací příležitosti a podpůrná opatření, souvisejí ale i s omezenou dostupností vzdělávacích příležitostí přizpůsobených pro dospělé.

Ve většině členských států soustřeďují poradenské služby své úsilí z velké části na rychlý návrat nezaměstnaných na trh práce; ve většině případů neexistují žádná specifická podpůrná opatření, která by nezaměstnaným zajistila vzdělávací příležitosti pro zlepšení jejich dovedností. Mimo to další učení potřebují i dospělí, kteří jsou zaměstnaní nebo kteří nejsou ekonomicky aktivní a současně mají nízkou úroveň dovedností, a přínosem by pro ně byl přístup k poradenským službám.

Dospělí se rovněž zřídka zapojují do dalšího učení, pokud to znamená vrátit se do školy a začít zcela od začátku. Jejich účast by bylo možné stimulovat tím, že by dospělým byla poskytnuta příležitost k validaci a uznání dovedností, které si osvojili prostřednictvím neformálního a informálního učení, a možnost určit své potřeby v oblasti rozšiřování dovedností pomocí posouzení dovedností. Doporučení Rady ze dne 20. prosince 2012 o uznávání neformálního a informálního učení vyzvalo členské státy, aby do konce roku 2018 zavedly vnitrostátní režim validace neformálního a informálního učení. Nejnovější (2014) zpráva o neformálním a informálním učení uvádí, že v oblasti zřizování režimů uznávání došlo k poměrně uspokojivému pokroku. Je však třeba učinit více pro jejich širokou

⁵ Šetření pracovních sil, Eurostat, 2014.

dostupnost: pouze v osmi zemích je pravděpodobné, že znevýhodněné skupiny a skupiny osob s nízkou úrovní dovedností budou mít z validace prospěch, zatímco v patnácti členských státech systém ověřování dovedností není zaveden.

Jelikož se situace v různých členských státech liší a skupina dospělých s nízkou úrovní dovedností zahrnuje několik velmi odlišných podskupin (např. zaměstnaní, nezaměstnaní, ekonomicky neaktivní, lidé ve venkovských oblastech, migranti, znevýhodněné menšinové skupiny), neexistuje jednotné řešení, které by vyhovovalo všem; v každé podskupině má navíc každý jedinec specifické potřeby, a proto je zapotřebí přístup upravený na míru. Individualizovaná podpora však není rovnoměrně dostupná v celé EU.

Byly ukázány flexibilní vzdělávací dráhy (např. distanční vzdělávání, kombinované studium, modulární vzdělávání atd.), které mají podpořit účast dospělých na vzdělávání, v mnoha případech však dostupná nabídka nevyhovuje potřebám těchto osob. Specializované programy nebo rámce pro poskytování základních dovedností dospělým má pouze polovina členských států. Jen 3,6 % Evropanů dosáhlo kvalifikace na úrovni vyššího sekundárního vzdělání po dosažení věku 25 let a existují značné rozdíly mezi jednotlivými zeměmi. V členských státech, které nabízejí flexibilní modulární programy, získává kvalifikaci na úrovni vyššího sekundárního vzdělání ve věku nejméně 25 let zřejmě větší část dospělé populace.

Situační překážky se týkají konkrétních okolností dotčených jednotlivců a mohou k nim patřit rodinné povinnosti, kolidující harmonogramy, náklady, nedostatečná podpora ze strany zaměstnavatele, vzdálenost apod. První dvě z nich jsou uváděny v šetření vzdělávání dospělých nejčastěji. Další překážkou je chybějící motivace, která může být způsobena i nedostatečnou informovaností o potřebě rozšiřování dovedností a o přínosech investování do dovedností; výzkum rovněž ukazuje, že osoby s nedostatečnými základními dovednostmi nejsou často schopny či ochotny uvědomit si své slabiny, a z tohoto důvodu nevidí potřebu zlepšovat si své dovednosti.

Cíle

Cílem této iniciativy je zlepšit životní šance a zaměstnatelnost lidí, což následně v celé EU povede k odolnější základně lidského kapitálu a k vyššímu růstu, jenž bude více podporovat začlenění. Aby byl dopad hmatatelný, bude zapotřebí vynaložit značné politické a finanční úsilí. V souladu s Paktem o stabilitě a růstu budou muset členské státy mobilizovat dostatečné veřejné investice do dovedností lidí. Tyto investice však přinesou členským státům prospěch, neboť pomohou zajistit zaměstnanost více lidem a posílí produktivitu pracovních sil.

Tato iniciativa se snaží podpořit jednotlivce, kteří opustili systém počátečního vzdělávání nebo odborné přípravy bez kvalifikace na úrovni vyššího sekundárního vzdělání, v přístupu k příležitostem k rozšíření dovedností, které jim umožní zlepšit si gramotnost, matematickou gramotnost a digitální dovednosti nebo získat kvalifikaci na úrovni 4 evropského rámce kvalifikací. Úroveň 4 evropského rámce kvalifikací (ERK)⁶ znamená ve většině členských států kvalifikaci ekvivalentní získanému vyššímu sekundárnímu vzdělání.

Záruka k získání dovedností bude obsahovat tři kroky:

- posouzení dovedností, které dospělým osobám s nízkou kvalifikací umožní určit jejich stávající dovednosti a potřebu jejich rozšíření,

⁶ Viz oddíl I.2 doprovodné technické přílohy SWD(2016) 195.

- navržení a poskytnutí nabídky vzdělání a odborné přípravy upravené na míru konkrétní situaci každého jednotlivce na základě jeho stávajících dovedností,
- validaci a uznání dovedností nabytých během personalizovaného rozšiřování dovedností.

Doporučení je zaměřeno na dospělé, kteří opustili systém vzdělávání a odborné přípravy, aniž dosáhli kvalifikace na úrovni vyššího sekundárního vzdělání (úroveň 4 evropského rámce kvalifikací), a nejsou způsobilí k podpoře v rámci záruky pro mladé lidi.

Doporučení vytyčuje „dráhu“ tvořenou řadou vzájemně propojených cílených zásahů, které by zlepšily a upevnilly podporu zacílenou na tuto skupinu a které by vedly k rozvoji potřebných dovedností a kvalifikací.

Tato opatření jsou součástí komplexnějšího souboru opatření politik, která řeší širší výzvy v oblasti dovedností: zvýšení celkové úrovně dovedností v EU, lepší využití stávajících dovedností a předvídaní potřebných dovedností.

Při navrhování svých zásahů mohou členské státy vycházet z let vzájemného učení a zkušeností v oblasti politik vzdělávání, odborné přípravy a zaměstnanosti, jakož i v oblasti financování z evropských strukturálních a investičních fondů, a zejména z Evropského sociálního fondu.

• **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

Tato iniciativa je součástí iniciativy nová agenda dovedností v rámci politické priority Evropské komise číslo jedna, nazvané „Nový impulz pro zaměstnanost, růst a investice“. Je to iniciativa, která posílí inkluzivnost trhu práce a sociální investice a posune Evropu směrem k vyššímu stupni sociálního sblížení. Je konzistentní s jinými politikami a iniciativami v oblasti vzdělávání a odborné přípravy a zaměstnanosti a doplňuje je.

Je zavedena řada politik, nástrojů a iniciativ EU na podporu rozšiřování dovedností, zejména evropský semestr pro koordinaci hospodářských politik, evropské strukturální a investiční fondy, a především Evropský sociální fond (ESF) (více podrobností je uvedeno v oddíle „Rozpočtové dopady“ níže).

Doporučení podpoří reformní proces zahájený v rámci cílů Evropa 2020, především pak tím, že přispěje k cílům zvýšit míru zaměstnanosti, snížit chudobu a zmírnit dopad předčasného ukončování školní docházky. Celkové cíle evropského semestru pro koordinaci hospodářských politik jsou podpořeny integrovanými pokyny, které zahrnují jak hlavní směry hospodářských politik, tak i hlavní směry politik zaměstnanosti (společně se označují jako „integrované pokyny“). Cílem prvních směrů je mimo jiné zlepšit růst prováděním strukturálních reforem a odstraňováním klíčových překážek pro růst a pracovní místa. Druhé zahrnují priority, jako je usnadnění tvorby pracovních míst, zlepšení nabídky pracovních sil a dovedností a podpora sociálního začleňování, boj proti chudobě a podpora rovných příležitostí. Doporučení pro jednotlivé země z roku 2015⁷ zdůrazňují, že efektivní, účinné a progresivní programy odborného vzdělávání a přípravy, včetně cíleného vzdělávání dospělých, hrají klíčovou úlohu při zlepšování zaměstnatelnosti. Konstatují též, že veřejné

⁷ Doporučení Rady k národním programům reforem, Úř. věst. 2015/C 272, 18.8.2015.

služby zaměstnanosti musí být v některých členských státech posíleny a že aktivní opatření na trhu práce by se mohla efektivně zaměřit na ty, kdo jsou od trhu práce nejvíce vzdáleni.

Zejména v oblasti **vzdělávání a odborné přípravy** bude současný návrh vycházet z několika stávajících opatření a bude realizovat klíčová sdělení politik týkající se potřeby snížit počet dospělých s nízkou úrovní dovedností. Bude rovněž povzbuzovat členské státy, aby posílily součinnost politických opatření, která musí fungovat společně, aby dosáhla očekávaných výsledků, zejména aktivních politik na trhu práce, poradenství a konzultací, politik vzdělávání a odborné přípravy včetně validace a sociálních politik.

Strategický rámec evropské spolupráce v oblasti vzdělávání a odborné přípravy (ET 2020) nabízí platformu pro členské státy, na níž mohou společně pracovat v oblasti politik, pro kterou mají pravomoc. Společná zpráva o ET 2020 přijatá v listopadu 2015 vytyčila upravené priority i pro evropskou agendu pro vzdělávání dospělých⁸ a zdůraznila, že je třeba zajistit příležitosti, jak zdokonalovat gramotnost, matematickou gramotnost a digitální dovednosti, a poskytnout dostatek příležitostí k druhé šanci, které povedou k získání uznávané kvalifikace podle evropského rámce kvalifikací u osob bez kvalifikace úrovně 4 (vyšší sekundární vzdělání).

Rámec, který poskytuje evropský rámec kvalifikací, zahrnuje kvalifikace opírající se o výsledky učení získané prostřednictvím formálního všeobecného nebo odborného vzdělávání (např. kvalifikace na úrovni vyššího sekundárního vzdělání). Současně přístup na základě výsledků učení, který prosazuje evropský rámec kvalifikací, usnadňuje získání kvalifikací opírajících se o neformální nebo informální učení, které představuje většinu učení dospělých. Úroveň 4 evropského rámce kvalifikací je úroveň, k níž většina členských států přiřadila své kvalifikace na stupni vyššího sekundárního vzdělání, tedy úroveň vzdělání, která se ve stále větší míře stává prahovou hranicí pro získání lepšího přístupu na trh práce a pro pokračování ve vzdělávání a odborné přípravě. Míra zaměstnanosti osob, které této úrovni nedosáhly, je o 25 procentních bodů nižší než u osob, které tuto úroveň kvalifikace získaly; počet pracovních míst vhodných pro osoby bez vyššího sekundárního vzdělání se rychle snižuje a vyšší úroveň dovedností budou v budoucnosti vyžadovat dokonce i pracovní místa klasifikovaná jako místa „pro nízkou úroveň dovedností“.

Členské státy provádějí doporučení Evropského parlamentu a Rady z roku 2006 o klíčových schopnostech pro celoživotní učení prostřednictvím vzdělávacího programu pro všechny úrovně vzdělávání a odborné přípravy a uvedené doporučení poukazuje na důležitost gramotnosti, matematické gramotnosti a digitálních dovedností.

Doporučení Evropského parlamentu a Rady z roku 2008 o zavedení evropského rámce kvalifikací pro celoživotní učení zavádí referenční rámec pro úrovně kvalifikací definované pomocí výsledků učení. Stanoví, že každé úrovně lze dosáhnout různými cestami formálního, neformálního a informálního učení. Vedle ostatních nástrojů je evropský systém kreditů pro odborné vzdělávání a přípravu (ECVET) systémem kreditů opírajícím se o výsledky učení, který usnadňuje validaci neformálního a informálního učení a modulární postup směrem ke kvalifikaci.

Doporučení Rady⁹ (2011) o politikách snížení míry předčasného ukončování školní docházky poskytuje rámec pro komplexní strategie zahrnující opatření v oblasti prevence, zásahu a

⁸ Usnesení Rady o obnoveném evropském programu pro vzdělávání dospělých (2011/C 372/01).

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

nápravy, přičemž cílem opatření v oblasti nápravy je zajistit, aby se osoby, které vzdělávání a odbornou přípravu ukončily bez vyššího sekundárního vzdělání, znovu zapojily do vzdělávání. Cesty nápravy, např. vzdělávání druhé šance nebo neformální učení doprovázené validací předchozího učení a příležitosti k opětovnému vstupu do vzdělávání a odborné přípravy, pomáhají mladým lidem dokončit vzdělávání. Opatření zacílená na snížení míry předčasného ukončování školní docházky byla zavedena ve všech členských státech a mají pozitivní účinek; v roce 2015 byla průměrná míra předčasného ukončování školní docházky v EU (věková skupina 18–24 let) přibližně o jeden procentní bod nižší než referenční hodnota 10 % podle strategie Evropa 2020, byly však velké rozdíly mezi členskými státy. Dokonce i v případě, že referenční hodnoty bude dosaženo, zbývajících 10 % osob v této věkové skupině bude čelit vážným problémům při přístupu k udržitelnému zaměstnání. Kromě toho zůstávají vysokými mírami předčasného ukončování školní docházky dotčeny některé podskupiny ve starších věkových kohortách, především dospělí, kteří vstoupili mezi pracovní síly v raném věku, státní příslušníci třetích zemí pobývajících v EU a další osoby z rodin migrantů.

Doporučení Rady z roku 2012 o uznávání neformálního a informálního učení vyzývá členské státy, aby do roku 2018 zřídily vnitrostátní režim pro validaci (zjištění, zaznamenání, posouzení a osvědčení) neformálního a informálního učení, včetně možností pro osoby, které jsou nezaměstnané nebo jsou nezaměstnaností ohroženy, absolvovat „ověření dovedností“, při němž by byly zjištěny jejich dovednosti. Režimy zavedené pro účely validace a posouzení dovedností budou hrát klíčovou úlohu při poskytování záruky k získání dovedností.

Konkrétně v oblasti **zaměstnanosti** bude současný návrh doplněn několika stávajícími opatřeními, na nichž bude také stavět:

Doporučení Rady z roku 2013 o zavedení záruk pro mladé lidi¹⁰ stanoví, že všichni mladí lidé do 25 let – ať už jsou zaregistrováni u poskytovatelů služeb zaměstnanosti či nikoli – obdrží kvalitní, konkrétní nabídku zaměstnání do čtyř měsíců od ukončení formálního vzdělávání nebo od začátku nezaměstnanosti. Mělo by se jednat o nabídku pracovního místa, učňovského programu, stáže nebo dalšího vzdělávání a nabídka by měla být přizpůsobena potřebám a situaci každého jednotlivce. Záruka k získání dovedností poskytne podporu všem dospělým bez ohledu na to, zda jsou zaměstnaní či nikoli. V případě nezaměstnaných však bude doplňovat záruky pro mladé lidi, což znamená, že nebude zahrnovat osoby způsobilé k podpoře v rámci záruk pro mladé lidi, neboť tyto osoby nabídku vzdělávání a odborné přípravy mohou získat již nyní.

Doporučení Rady z roku 2016 o začleňování dlouhodobě nezaměstnaných osob na trh práce posílilo podporu pro více než 11 milionů lidí, kteří jsou nezaměstnaní déle než jeden rok. Doporučuje, aby bylo dlouhodobě nezaměstnaným osobám nejpozději při dosažení 18. měsíce jejich nezaměstnanosti nabídnuto důkladné individuální posouzení a poradenství a dohoda o pracovní integraci, která obsahuje individuální nabídku a určení jednotného kontaktního místa. Doporučení o záruce k získání dovedností by mohlo poskytnout pokyny, jak lze nezaměstnaným osobám s nízkou kvalifikací poskytnout v rámci dohod o pracovní integraci příležitosti k rozšíření dovedností.

- **Soulad s ostatními politikami Unie**

Návrh podporuje prioritu Komise, kterou je stimulovat růst a zaměstnanost. Cílem iniciativy je dát lidem reálnou šanci naplnit svůj potenciál a účastnit se trhu práce. Tím, že díky ní více

¹⁰ Doporučení Rady ze dne 22. dubna 2013 o zavedení záruk pro mladé lidi (2013/C 120/01).

lidí překročí prahovou hranici zaměstnatelnosti, pomůže Evropě lépe využívat svůj lidský kapitál. Posílení tohoto typu sociálních investic podporuje konkurenceschopnost Evropy, posiluje sociální sbližování a hospodářský růst.

Nedávno Komise představila první nástin evropského pilíře sociálních práv, který oznámil předseda Juncker v září 2015, a zahájila rozsáhlou veřejnou konzultaci s cílem shromáždit názory a zpětnou vazbu od všech dotčených subjektů. Evropský pilíř sociálních práv určí několik základních zásad na podporu dobře fungujících a spravedlivých trhů práce a systémů sociálního zabezpečení v eurozóně. První oddíl nástinu se týká potřeby zajistit, aby všechny osoby měly po celý život přístup ke kvalitnímu vzdělávání a odborné přípravě, aby si mohly osvojit přiměřenou úroveň základních dovedností a klíčových kompetencí pro aktivní účast ve společnosti a v zaměstnání. Konkrétně konstatuje, že je třeba mladé lidi a dospělé osoby v produktivním věku s nízkou úrovní dovedností povzbuzovat k tomu, aby své dovednosti zdokonalovali.

Pro účely integrace migrantů uvádějí společné základní zásady pro politiku integrace migrantů v EU přijaté v roce 2004, že „úsilí v oblasti vzdělávání je stěžejní, pokud jde o přípravu přistěhovalců, a zejména jejich potomků, aby se úspěšněji a aktivněji zapojili do společnosti“. Členské státy přijaly řadu opatření ke zlepšení úrovně vzdělání a zaměstnatelnosti státních příslušníků třetích zemí a dalších osob z rodin migrantů, v některých případech za podpory financování EU, zejména Evropského sociálního fondu. V roce 2014 přijala Rada závěry o integraci státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v EU, které znovu potvrdily společné základní zásady. Záruka k získání dovedností může přispět k integraci státních příslušníků třetích zemí a je v souladu s iniciativami EU, které souvisejí s Evropským programem pro migraci.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

• Právní základ

Návrh se opírá o články 165 a 166 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) a přispívá k podpoře kvalifikace, vzdělání a přizpůsobivosti pracovníků a vysoké úrovně zaměstnanosti, jak požadují články 145 a 147 SFEU. Článek 165 SFEU stanoví, že Unie přispívá k rozvoji kvalitního vzdělávání podporou spolupráce mezi členskými státy, a je-li to nezbytné, podporováním a doplňováním činnosti členských států při plném respektování jejich odpovědnosti za obsah výuky a za organizaci vzdělávacích systémů. Článek 166 SFEU stanoví, že Unie provádí politiku odborného vzdělávání, jež podporuje a doplňuje činnost členských států při plném respektování jejich odpovědnosti za obsah a organizaci odborného vzdělávání.

Tato iniciativa doporučuje společné oblasti činnosti, jež mají členské státy zavést s evropskou podporou. Navrhuje opatření, která bude nutno provádět na úrovni EU a členských států. Úroveň EU zajistí zejména koordinaci s příslušnými evropskými nástroji a podporou vzájemného učení. Členské státy budou i nadále zcela odpovědné za návrhy, vypracování a provádění svých opatření (právní a správní předpisy, kolektivní smlouvy) pro zavedení záruky k získání dovedností na vnitrostátní úrovni. Opatření na těchto dvou úrovních se vzájemně doplňují a jsou zaručena práva členských států.

• Subsidiarita

Důvody pro opatření politik na úrovni EU

Všechny otázky, jimiž se tato iniciativa zabývá, mají význam pro EU; jejich rozsah znamená, že je zapotřebí soudržný a koordinovaný přístup. Při dosahování výrazného poklesu procenta dospělých s nízkou úrovní dovedností v EU je zapotřebí, aby se opatření všech členských států zaměřila na pozornost politik i investice. Koordinovaný přístup na úrovni EU by zajistil synergie a spolupráci a maximalizoval by pozitivní dopad.

Při práci na rozvoji kvalitního vzdělávání a odborné přípravy a provádění politiky odborného vzdělávání je EU povinna povzbuzovat spolupráci mezi členskými státy, a je-li to nutné, podpořit a doplnit jejich opatření. Členské státy se ve strategickém rámci pro vzdělávání a odbornou přípravu pro rok 2020 shodly, že podíl osob s nízkou úrovní dovedností je příliš vysoký a že tuto výzvu je nutné řešit na úrovni EU. Doporučení respektuje odpovědnost členských států a současně dává těmto ambicím konkrétní podobu tím, že nabízí poradenství ohledně opatření, která mají zlepšit nabídku rozšiřování dovedností pro osoby s nízkou kvalifikací, a vychází přitom z osvědčených postupů určených během vzájemného učení a analytické činnosti.

Při rozvoji strategie pro zaměstnanost nese EU odpovědnost za koordinaci, povzbuzování spolupráce a podporu opatření členských států. Doporučení respektuje pravomoci členských států a současně dodává této ambici podstatu, zejména tím, že se opírá o výměnu osvědčených postupů.

Nedostatečné výsledky trhu práce na vnitrostátní úrovni z důvodu vysokého procenta dospělých s nízkou úrovní dovedností a nedostatečného sociálního začlenění osob v této kategorii mohou mít negativní hospodářské důsledky a mohou ohrozit hospodářskou a sociální soudržnost v celé EU. S poskytováním příležitostí k rozšíření dovedností je spojeno mnoho výzev a tato nová iniciativa podpoří posun směrem k větší účinnosti a vyšším standardům při zajišťování takových příležitostí. Staví na úspěšných postupech na vnitrostátní úrovni a převádí je do podoby konkrétních opatření, která členským státům pomohou zvýšit kvalitu a dopad jejich politik v oblasti vzdělávání a odborné přípravy, politik zaměstnanosti a sociálních politik zacílených na osoby s nízkou úrovní dovedností.

• **Proporcionalita**

Toto doporučení naznačuje opatření, která by měla být přijata na vnitrostátní úrovni. Dodržuje zásadu proporcionality, jelikož nabízí flexibilní rámec a pokyny pro procesy modernizace a reformy v členských státech. Opírá se o příklady správné praxe z celé EU a uznává, že by různé vnitrostátní, regionální nebo místní situace mohly vést k rozdílům ve způsobu, jakým bude doporučení prováděno. Členské státy jmenují orgány odpovědné za provádění doporučení a mohou stanovit pořadí přednosti cílových skupin v závislosti na vnitrostátních okolnostech a dostupných zdrojích.

Doporučení stanoví rámec pro opatření na podporu dospělých osob s nízkou kvalifikací a k rozšiřování jejich dovedností a jeho oblast působnosti je omezena na nasměrování veřejných orgánů a dalších poskytovatelů na klíčové kroky při navrhování a provádění záruky k získání dovedností. Zachovává též vysokou míru flexibility pro členské státy, pokud jde o návrh a podstatu prováděcích opatření na vnitrostátní úrovni.

Navrhované opatření respektuje postupy členských států a rozmanitost systémů. Uspokojuje potřebu členských států ohledně diferencovaného přístupu odrážejícího různé hospodářské, finanční a sociální situace a rozmanité podmínky na trhu práce.

Záruka k získání dovedností musí být poskytována dobrovolně na základě odhodlání a zájmu dotčené osoby zapojit se do dalšího rozšiřování dovedností a v souladu s režimy provádění, které zavedou členské státy.

- **Volba nástroje**

Volba nástroje – doporučení Rady – je přiměřená, vychází ze stávajícího systému evropského práva a je v souladu s typem nástrojů, které jsou k dispozici pro evropská opatření v oblastech vzdělávání a odborné přípravy a zaměstnanosti. Zkušenosti z minulosti, zejména zkušenosti s evropským rámcem kvalifikací, ukazují, že doporučení je schopno vyvolat strukturální reformy na úrovni členských států.

3. VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX-POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

- **Konzultace se zúčastněnými stranami**

Cílené konzultace o možných přístupech k řešení problému nízkých úrovní dovedností u populace v produktivním věku proběhly v různých prostředích a s klíčovými zúčastněnými stranami, jak dále popsáno níže.

Sociální partneři vyjádřili širokou podporu a ochotu pracovat na řešení problému dospělých s nízkou úrovní dovedností. Odborové svazy vnímají základní dovednosti jako základní právo a poukázaly na důležitost vhodných poradenských služeb pro všechny a na potřebu brát v úvahu předchozí učení každé osoby; konstatovaly, že pracovníci s nízkou úrovní dovedností jsou často odrazováni od účasti na odborné přípravě, kterou potřebují, z důvodu rodinných či pracovních povinností. Jsou přesvědčeny, že členské státy by měly mít při provádění možnost flexibility. Zaměstnavatelé uvedli, že za zajištění osvojování základních dovedností nesou odpovědnost členské státy, a zdůraznili důležitost osobního odhodlání každého jedince rozšiřovat si své dovednosti. Měl by být brán v úvahu význam dovedností pro potřeby podniků. Zaměstnavatelé navrhli, aby opatření bylo přizpůsobeno okolnostem konkrétních podskupin osob s nízkou úrovní dovedností (např. nezaměstnaných/zaměstnaných), a konstatovali, že potřeba poskytování učení by měla odpovídat potřebám cílové skupiny dospělých.

Generální ředitelé pro odborné vzdělávání a přípravu byli konzultováni i v otázce, jak se vypořádat s velkou mírou nízké kvalifikace u lidí v produktivním věku. Mnoho respondentů podpořilo potřebu opatření zaměřených na dospělé s nízkou úrovní dovedností. Zdůrazněna byla potřeba motivovat dospělé, aby se účastnili učení, přizpůsobovat opatření potřebám studujících, potřeba řešit specifické podskupiny dospělých s nízkou úrovní dovedností, důležitost režimů pro validaci dovedností osvojených při informálním a neformálním učení a význam důkladných poradenských služeb. Často bylo též zdůrazňováno, že klíčovou úlohu by mohly hrát veřejné služby zaměstnanosti.

Konzultace o iniciativě agendy dovedností proběhly i v tripartitním Poradním výboru pro odborné vzdělávání. Konkrétně u problematiky osob s nízkou úrovní dovedností panovala všeobecná shoda na tom, že nejdůležitějším základem pro další učení, pro přístup k práci a pro plnou úlohu ve společnosti je osvojení řádných základních dovedností, a členské státy by měly zajistit, aby všichni dospělí splňovali minimální požadavky. K základním dovednostem by vedle gramotnosti a matematické gramotnosti mělo v současnosti patřit i minimální porozumění digitálním dovednostem. Pro dospělé, kterým tyto dovednosti chybí, by měly být k dispozici cílené výukové programy. Programy by měly být přizpůsobovány potřebám

dospělých pracovníků a měly by jim pomáhat překonat jakýkoli nedostatek motivace. Ze strany zaměstnavatelů bylo zdůrazněno, že poskytovat základní dovednosti je odpovědností státu a že zaměstnavatelé by při řešení neefektivnosti počátečních systémů vzdělávání a odborné přípravy neměli nést celé břemeno. Odborové svazy upozornily na to, že by mohly hrát klíčovou úlohu při zvyšování povědomí o přínosech rozšiřování dovedností a dostupných příležitostech, stejně jako při uzavírání dohod se zaměstnavateli s cílem umožnit zaměstnaným osobám lepší přístup k takovým příležitostem rozšiřování dovedností. Byly vyzdvíženy některé úspěšné příklady dohod sociálních partnerů, například nedávná francouzská zkušenost s rozvojem mezioborového osvědčení pro základní dovednosti a profesní způsobilost, na němž se dohodli sociální partneři a které je dostupné zaměstnancům nebo nezaměstnaným s nízkou kvalifikací.

Reakce celkově zdůraznily potřebu vhodných poradenských a podpůrných služeb pro studující dospělé osoby, potřebu flexibility opatření s cílem vyhovět rozdílným okolnostem různých skupin studujících dospělých osob a potřebu vycházet z dovedností, které každý jedinec již má.

Na zasedáních příslušných výborů, poradních a pracovních skupin a na různých akcích proběhly i diskuse s vnitrostátními orgány, sociálními partnery, zástupci regionálních a místních orgánů a s dalšími zúčastněnými stranami.

• **Sběr a využití výsledků odborných konzultací**

Šetření PIAAC poskytuje rozsáhlé údaje o úrovních dovedností dospělých v sedmnácti členských státech a o dopadu dovedností na životní šance jednotlivců a na konkurenceschopnost a růst zemí. Zdůrazňuje též významný podíl dospělých v EU, kteří bojují se čtením, psaním, aritmetikou a používáním nových technologií. Důkazy o vztahu mezi úrovněmi dovedností, kvalifikací a zaměstnatelností poskytují šetření PIAAC, PISA a šetření o pracovní síle.

Studie Evropské observatoře politiky zaměstnanosti v roce 2015 přinesla hloubkovou analýzu financovaného poskytování odborné přípravy ve všech členských státech se zaměřením na zvyšování dovedností nezaměstnaných dospělých osob (ve věku 25–64 let), které mají nízkou úroveň kvalifikace nebo nedostatečné základní dovednosti. Zjistila, že opatření odborné přípravy s pozitivnějšími výsledky hodnocení jsou spíše dobře přizpůsobená potenciálu uchazečů o zaměstnání, uspokojují potřebu (místních) zaměstnavatelů v oblasti dovedností, vedou k formálním odborným kvalifikacím, jsou z hlediska rozsahu menší a jsou zacílená na specifické znevýhodněné skupiny a konkrétní povolání. Zjistila též, že klíčem pro účinnou odbornou přípravu jsou individualizované přístupy a že je zapotřebí poradenství a navazující opatření pro osoby odcházející z odborné přípravy, zejména ty, které jsou pokládány za osoby vzdálené od trhu práce, jež čelí několikanásobným překážkám pro zaměstnanost, aby zůstaly na dráze celoživotního vzdělávání.

Evropská zpráva o validaci, kterou jednou za dva roky předkládá Cedefop, společně s monitorováním evropského rámce kvalifikací ze strany střediska Cedefop, nabízí přehled pokroku členských států při provádění doporučení Rady z roku 2012 o uznávání neformálního a informálního učení.

Studie sítě Eurydice z roku 2015 nazvaná „Vzdělávání a odborná příprava dospělých v Evropě: rozšiřování přístupu ke vzdělávacím příležitostem“ mapuje dostupnost specializovaného poskytování základních dovedností a programů pro kvalifikaci na úrovni nižšího a vyššího sekundárního vzdělávání pro dospělé v členských státech. Další studie

v oblasti vzdělávání dospělých zaměřující se na kvalitu a financování a na efektivnost zásahů politik spolu s výsledky pracovních skupin v této oblasti politiky nabízejí širokou škálu informací napříč členskými státy a upozorňují na správnou praxi.

Nadcházející studie střediska Cedefop¹¹ poskytuje analýzu sociálních a jiných nákladů a důsledků nízké úrovně dovedností.

• **Posouzení dopadů**

Účinkem navrženého nástroje – doporučení Rady – je nabídnout pokyny pro cestu vpřed při organizaci opatření pro rozšíření dovedností dospělých, doporučení však ponechává členským státům značnou flexibilitu při návrhu a provádění opatření. To omezuje rozsah, v jakém lze předběžně jasně určit dopady. Nebylo tudíž provedeno žádné posouzení dopadů. Byla však vypracována analytická zpráva, která obsahuje oddíl zabývající se možnými dopady a náklady; ta je přílohou pracovního dokumentu útvarů Komise, který doprovází sdělení o agendě dovedností.

Návrhy nastíněné v doporučení vycházejí z rozsáhlého přezkumu statistických údajů, jakož i z dostupných důkazů ze stávající politiky a opatření v členských státech. Místo plnohodnotného posouzení dopadů byl přijat přiměřenější přístup, na jehož základě byla vypracována analytická zpráva; ta je přílohou pracovního dokumentu útvarů Komise, který doprovází sdělení o agendě dovedností.

Tato analýza odhalila, že nebudou-li přijata žádná opatření, lze očekávat, že se příležitosti k zaměstnání pro osoby s nízkou úrovní dovedností zhorší; dlouhodobý trend směřující k ještě vyšším očekáváním z hlediska dovedností bude pravděpodobně přetrvávat a zvýší riziko nezaměstnatelnosti u osob s nízkou úrovní dovedností. Pokračující investice do současných programů rozšiřování dovedností, které nemusí nutně přinášet požadovanou kvalitu a dopad a nemusí být nutně dobře přizpůsobeny potřebám různorodé cílové skupiny, situaci pravděpodobně nezmění. Z tohoto důvodu je zjevné, že je zapotřebí přijmout opatření. Pokud jde o jeho oblast působnosti, z analýzy vyplynulo, že možnost doporučení Rady o vytvoření záruky k získání dovedností pro dospělé s nízkou kvalifikací je nejvíce v souladu s cíli politiky EU. Jeho výhoda spočívá v tom, že kombinuje evropský závazek a opatření na vnitrostátní úrovni na základě silného politického odhodlání řešit problém nízké úrovně dovedností u populace v produktivním věku, vytváří komplexní a systematický rámec pro cesty rozšiřování dovedností a současně poskytuje členským státům flexibilitu při definování režimů pro účely provádění.

Na základě modelů makroekonomického růstu odhadlo středisko Cedefop potenciální dopad vyšší úrovně dovedností na růst HDP na obyvatele, přičemž využilo zjištěná tržní data (HDP / HDP na obyvatele) a další relevantní makroekonomické proměnné z databáze AMECO Evropské komise a z databáze Total Economy organizace The Conference Board. Odhad ukazuje, že zvýšení střední úrovně dovedností dospělé populace (úrovně ISCED 3–4) o jeden procentní bod by mohlo vést k růstu HDP na obyvatele o 0,99 procentního bodu. Pomocí těchto empirických důkazů středisko Cedefop simulovalo dlouhodobý růst produkce na základě dovedností vyšších úrovní. Tato simulace ukazuje, že v porovnání se základním scénářem střediska Cedefop pro snižování podílů dospělých s nízkou úrovní dovedností by

¹¹ Cedefop (2016, připravuje se). Economic and social consequences of low skilled adults in the EU (Hospodářské a sociální důsledky dospělých osob s nízkou úrovní dovedností v EU), výzkumná zpráva střediska Cedefop.

další snížení (o 4 procentní body) podílu osob s nízkou kvalifikací v dospělé populaci vedlo k nárůstu ročního HDP EU přibližně o 350 miliard EUR.

- **Základní práva**

Jedním z cílů udržitelného rozvoje OSN z roku 2015 je zajistit, aby do roku 2030 dosáhli všichni mladí lidé a podstatná část dospělých, a to mužů i žen, gramotnosti a matematické gramotnosti.

Článek 14 Listiny základních práv Evropské unie stanoví, že každý má právo na vzdělání a přístup k odbornému a dalšímu vzdělávání. Navzdory tomuto všeobecnému právu nesetrvává významný podíl populace EU v systému formálního vzdělávání a odborné přípravy dostatečně dlouho na to, aby získal minimální úroveň dovedností, a přístup ke vzdělávacím příležitostem po ukončení školní docházky není mezi občany EU rozložen rovnoměrně. Cílem tohoto návrhu je podpořit větší rovnost tím, že bude dospělým s nízkou kvalifikací dána příležitost získat minimální úroveň základních dovedností a postoupit k formální kvalifikaci.

V Evropské unii je právo na ochranu osobních údajů zaručeno podle článku 8 Listiny základních práv Evropské unie. Kdykoli opatření stanovená tímto doporučením zahrnují zpracování osobních údajů, bude zpracování prováděno v souladu s právními předpisy Unie o ochraně osobních údajů, zejména se směrnicí 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů¹² a s vnitrostátními právními předpisy k jejímu provedení, jakož i s nařízením (ES) č. 45/2001 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů¹³.

Směrnice 95/46/ES bude nahrazena nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (obecné nařízení o ochraně osobních údajů)¹⁴, které je použitelné od 25. května 2018.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Úspěšné provádění navrhovaného doporučení bude vyžadovat odpovídající a přiměřené financování. Zůstane-li v souladu se závazky členských států podle Paktu o stabilitě a růstu, bude mít důsledky pro přidělování zdrojů na vnitrostátní úrovni. Je povzbuzováno využití finanční podpory EU včetně případného přerozdělení programů Evropského sociálního fondu.

Doporučení poskytuje členským státům značnou flexibilitu, pokud jde o prováděcí režimy a prioritní cílové skupiny, což znamená, že nelze provést odhad nákladů na provádění záruky za celou EU. Byla však vypracována řada scénářů, které využívají klíčové proměnné (počet osob, které využijí záruku k získání dovedností a náklady intervence na osobu). Tyto scénáře naznačují širokou škálu nákladů, které lze očekávat. Více informací uvádí oddíl 3.4 technické přílohy 1 pracovního dokumentu útvarů Komise, který doprovází sdělení o nové agendě dovedností pro Evropu.

Investice do vzdělávání, odborné přípravy a celoživotního učení jsou jedním z jedenácti cílů evropské politiky soudržnosti a současné předpisy Evropského sociálního fondu (ESF)

¹² Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31.

¹³ Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1.

¹⁴ Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 1–88.

odkazují konkrétně na zlepšení přístupu k celoživotnímu učení a rozšiřování dovedností a kompetencí pracovních sil. Lze využít i stávající zdroje fondů podporujících sociální začlenění (např. ESF, EaSi, FEAD, EGF) nebo rozvoj odvětvových dovedností (např. EZFRV), zejména k podpoře znevýhodněných skupin, jako jsou nezaměstnaní dospělí s nízkou úrovní dovedností, ekonomicky neaktivní osoby a migranti. Odhaduje se, že v průběhu současného programového období (2014–2020) programy ESF umožní získání kvalifikace téměř třem milionům osob. Více než 27 miliard EUR bude prostřednictvím ESF investováno do oblasti vzdělávání, odborné přípravy, dovedností a celoživotního učení a více než 6 miliard investuje Evropský fond pro regionální rozvoj.

Toto doporučení poskytuje flexibilní rámec zásahů, jejichž prostřednictvím mohou členské státy přizpůsobit stávající přiděly zdrojů na podporu osob s nízkou úrovní dovedností v souladu se svou rozpočtovou situací. Kromě toho bude provádění v zásadě vycházet ze stávající politiky a úpravy, jelikož členské státy již budou mít zavedeny systémy nebo součásti systémů, kterými oslovují osoby s nízkou kvalifikací a rozšiřují jejich dovednosti. Členské státy se zavázaly k tomu, že zavedou režimy validace, včetně ověření dovedností pro zranitelné osoby, podle doporučení o uznávání neformálního a informálního učení. Členské státy potvrdily svůj politický závazek snížit počet osob s nízkou kvalifikací a nízkou úrovní dovedností, naposledy ve společné zprávě o ET 2020. Programy pro základní dovednosti a digitální odbornou přípravu i příležitosti pro získání kvalifikace na úrovni vyššího sekundárního vzdělání později v životě jsou zavedeny v celé EU.

Provádění na vnitrostátní úrovni bude spojeno s administrativními náklady na vytvoření ucelených cest rozšiřování dovedností, úpravu správních kapacit a odbornou přípravu pracovníků, koordinované poskytování, ověření dovedností a předkládání na míru přizpůsobených nabídek vzdělávání nebo odborné přípravy. Celkové rozpočtové důsledky však mohou být ve střednědobém horizontu omezené, jelikož tyto investice by přinesly více přechodů do zaměstnání, vyšší mzdy, produktivnější pracovní síly a předpovědi lepších dovedností pro budoucí generace (zejména budou-li je doprovázet jiné příslušné reformy v oblasti dovedností) a spravedlivější a integrovanější společnost.

Nadcházející studie střediska CEDEFOP uvádí následující přínosy **vyšších úrovní dovedností**:

- (a) zvýšené odvody z mezd;
- (b) vyšší nepřímé daně z vyššího disponibilního příjmu osob s lepšími dovednostmi;
- (c) nižší dávky v nezaměstnanosti (z důvodu lepšího zaměstnání díky dovednostem vyšší úrovně), z čehož mají z dlouhodobějšího hlediska prospěch veřejné rozpočty;
- (d) nižší výdaje na zdravotnictví;
- (e) nižší výdaje díky nižší trestné činnosti.

Navrhované doporučení Rady nevyžaduje další rozpočtové a personální zdroje EU pro Komisi.

5. OSTATNÍ PRVKY

• Plány provádění a monitorování, hodnocení a podávání zpráv

Doporučení vyzývá členské státy, aby do jednoho roku po jeho přijetí vypracovaly akční plán pro jeho provádění. Plán by měl zahrnovat koordinační ujednání, určení prioritních cílových skupin na vnitrostátní úrovni a zpřístupněné finanční zdroje.

Pro zajištění efektivnosti doporučení také navrhuje, aby byla na vnitrostátní úrovni zavedena vhodná opatření k monitorování a hodnocení přijatých opatření a jejich dopadu na pokrok při zlepšování úrovně základních a digitálních dovedností a na snižování počtu osob s nízkou kvalifikací. Tyto výsledky by měly být přezkoumány a měly by se stát základem pro přizpůsobení prováděcích opatření dle potřeby.

Pokrok směrem k dosažení cílů iniciativy by byl měřen na úrovni EU prostřednictvím stávajících mechanismů podávání zpráv v kontextu evropského semestru a rámce ET 2020, nehledě na ujednání, která budou zavedena po roce 2020.

- **Podrobné vysvětlení konkrétních ustanovení**

Body 1 a 2

Tento návrh doporučuje, aby členské státy zavedly záruku k získání dovedností, která by osobám, které opustily počáteční vzdělávání nebo odbornou přípravu, aniž dokončily vyšší sekundární vzdělání nebo jeho ekvivalent (úroveň 4 evropského rámce kvalifikací), a které nejsou způsobilé k podpoře v rámci záruk pro mladé lidi, nabídla přístup k cestám rozšiřování dovedností, které jim umožní:

- získat minimální úroveň gramotnosti, matematické gramotnosti a digitálních dovedností; a/nebo
- dosáhnout pokroku na cestě ke kvalifikaci úrovně 4 evropského rámce kvalifikací nebo ekvivalentní kvalifikaci osvojením širšího souboru dovedností, na základě doporučení o klíčových schopnostech pro celoživotní učení.

Úroveň 4 evropského rámce kvalifikací je úroveň, na kterou většina zemí řadí své kvalifikace odpovídající vyššímu sekundárnímu vzdělání a ekvivalentní kvalifikace a která se ve stále větší míře stává minimální úrovní dosaženého vzdělání pro přístup ke kvalifikované práci na trhu práce a pro postup k dalšímu vzdělávání a odborné přípravě (viz oddíl týkající se „nových výzev“).

Úroveň 4 evropského rámce kvalifikací je úroveň vzdělání dosaženou na konci vyššího sekundárního vzdělávání ve většině členských států, které svou kvalifikaci na základě vzdělání propojily s evropským rámcem kvalifikací, a umožňuje studujícímu přístup k dalšímu vzdělávání na terciární úrovni. Evropský rámec kvalifikací umožňuje přiřazování kvalifikací dosažených prostřednictvím jak formálního, tak i neformálního nebo informálního učení, a vzhledem k tomu, že u dospělých je vyšší pravděpodobnost, že se zapojí spíše do neformálního, než do formálního učení, navrhuje se v textu doporučení používat úroveň přiřazování podle evropského rámce kvalifikací.

Výraz dospělý s nízkou kvalifikací je v bodech odůvodnění definován jako osoba, která opustila systém počátečního vzdělávání a odborné přípravy, aniž dokončila vyšší sekundární vzdělávání, a není způsobilá k podpoře v rámci záruk pro mladé lidi.

Navrhovaná záruka k získání dovedností pokrývá tři kroky a její poskytování by mělo být podpořeno souborem klíčových zásad, které vycházejí z osvědčených postupů. Těmito třemi kroky jsou:

- posouzení dovedností pro určení stávajících dovedností a potřeb v oblasti rozšiřování dovedností,
- na míru přizpůsobená nabídka vzdělávání a odborné přípravy, a

- validace a uznávání dovedností osvojených prostřednictvím záruky k získání dovedností v souladu s vnitrostátním rámcem a systémy kvalifikací.

Body 3–4 Posouzení dovedností

Lidé s nízkou úrovní gramotnosti, matematické gramotnosti nebo digitálních dovedností mají často již určité dovednosti, včetně těch profesních, ale mohou mít specifické mezery týkající se základního či širšího souboru dovedností; poskytnout každému standardní vzdělávací kurz nebo kurz odborné přípravy, který nebere v úvahu stávající dovednosti člověka, by bylo neefektivní a kontraproduktivní. Z tohoto důvodu je klíčovým prvkem účinného opatření přizpůsobení odborné přípravy individuálním potřebám. Účelem posouzení dovedností je určit dovednosti, které daná osoba již získala, a veškeré mezery, které je třeba odstranit, aby se dovednosti dostaly na požadovanou úroveň.

Posouzení může mít podobu „ověření dovedností“, jak je navrhuje doporučení Rady z roku 2012 o uznávání neformálního a informálního učení; jeho výsledkem je obvykle prohlášení o dovednostech jednotlivce, které může být základem plánu dalších kroků v odborné přípravě a nabízené podpory. Ověření dovedností tohoto druhu jsou v různých evropských zemích již dostupná a mohou být zdrojem inspirace pro země, které je chtějí vytvořit. Nástroj posouzení, který za podpory Komise vyvinula organizace OECD pod názvem „Vzdělávání a dovednosti on-line“, poskytuje výsledky na úrovni jednotlivých osob vztahené k hodnotám zjištěným šetřením PIAAC v oblasti gramotnosti, matematické gramotnosti a řešení problémů v prostředí bohatém na technologie a již několik evropských zemí vyvinulo jeho verzi ve svém národním jazyce.

Navrhuje se, aby členské státy daly dospělým s nízkou kvalifikací příležitost absolvovat posouzení, např. ověření dovedností, aby tak bylo možné určit stávající dovednosti a potřeby rozšíření dovedností.

Body 5–8 Na míru přizpůsobená a flexibilní nabídka učení

Výsledky posouzení dovedností by tvořily základ pro předložení na míru přizpůsobené nabídky vzdělávání a odborné přípravy dotčenému jednotlivci. Klíčový znak nabídky učení, která by byla předložena každému příjemci, spočívá v tom, že tato nabídka by byla navržena tak, aby vyplnila konkrétní mezery v dovednostech zjištěné pomocí posouzení dovedností. Nabídka by se tudíž mohla týkat odborné přípravy v oblasti gramotnosti, matematické gramotnosti nebo digitálních dovedností, kombinace těchto dovedností nebo odborné přípravy, jež by vedla k získání kvalifikace.

Nabídka může mít dvě fáze, ale od samotného začátku by měla být otevřená postupu na kvalifikaci úrovně 4 evropského rámce kvalifikací. S ohledem na určené potřeby rozšíření dovedností by se programy měly zaměřovat nejprve na rozvoj gramotnosti, matematické gramotnosti a digitálních dovedností studujících, poskytnutí pevného základu těmto osobám pro postup k dalšímu učení a v neposlední řadě na kvalifikaci. Programy by se mohly soustřeďovat i bezprostředně na dosažení kvalifikace úrovně 4 evropského rámce kvalifikací nebo ekvivalentní kvalifikace, pokud výsledky posouzení dovedností ukáží, že to je pro dotčeného jedince možné.

K překonání překážek pro účast na rozšiřování dovedností by nabídka vzdělávání a odborné přípravy měla být flexibilní a přizpůsobená studijním zvyklostem dospělých. Doporučení tudíž zdůrazňuje nutnost vhodného vzdělávacího prostředí, náležitě kvalifikovaných učitelů a školitelů, výukových metod vhodných pro danou věkovou skupinu a využití digitálního učení. Dospělí, kteří mají z minulosti nedostatečné zkušenosti, jsou motivováni tím, že uvidí svůj

pokrok; toho lze dosáhnout členěním poskytovaného vzdělávání a odborné přípravy na zvládnutelné jednotky výsledků učení, které lze zaznamenat, posoudit a validovat individuálně.

Je-li nabízena odborná příprava k získání kvalifikace, je důležité, aby byla relevantní pro potřeby místního trhu práce, aby tak nabídka rozšiřování dovedností odpovídala mezerám v oblasti dovedností na místní a regionální úrovni.

Bod 9 Validace a uznávání

Doporučení navrhuje, aby členské státy vycházely ze stávajících režimů validace pro posuzování a potvrzování dovedností nabytých díky záruce k získání dovedností a aby zajistily jejich uznání pro účely kvalifikace v souladu s vnitrostátním rámcem a systémy kvalifikací.

Validace umožní záznam pokroku studujících v různých stádiích cesty, aby mohli shromáždit kredity pro kvalifikaci nebo částečnou kvalifikaci v národním kvalifikačním rámci na úrovni odpovídající úrovni 4 evropského rámce kvalifikací. Tento postup je snadnější, pokud národní kvalifikační rámce začlení malé, transparentní kroky směrem k plnému přiznání kvalifikací dospělým s nízkou kvalifikací a umožní dosažení výsledků učení různými způsoby.

Poskytnutí záruky k získání dovedností by mělo být podpořeno souborem klíčových zásad nastíněných níže.

Bod 11 Koordinace a partnerství

Zajišťování vzdělávání dospělých je často roztržštěné; politiku mohou tvořit různé orgány státní správy odpovědné za různé podskupiny; vzdělávání a odbornou přípravu pro dospělé zajišťuje celá řada poskytovatelů; škála opatření se může mezi jednotlivými lokalitami lišit. Podpora dostupná díky aktivním politikám na trhu práce pro dospělé s nízkou kvalifikací se ne vždy zaměřuje na dlouhodobější potřeby rozšiřování dovedností a ve většině případů se soustřeďuje pouze na nezaměstnané.

Jedním z klíčových faktorů, u nichž bylo prokázáno, že pomáhají zajistit, aby zásahy veřejné politiky v souvislosti se vzděláváním dospělých dosáhly svých cílů¹⁵, je účinná koordinace politik a opatření. Koordinace politik je základním předpokladem, ovšem provádění může být úspěšné pouze v případě aktivního zapojení široké škály zúčastněných subjektů; základem fungování této účasti jsou pak partnerství.

Tento návrh tudíž doporučuje, aby členské státy určily jeden orgán, nebo malý počet orgánů, které budou odpovědné za provádění záruky k získání dovedností a budou koordinovat činnost příslušných veřejnoprávních subjektů a podporovat partnerství s širokou škálou aktérů. To vyžaduje větší pozornost věnovanou účinné koordinaci četných veřejných orgánů, včetně veřejných služeb zaměstnanosti, poskytovatelů vzdělávání a subjektů poskytujících profesní poradenství a validaci.

Partnerství by měla být podporována k tomu, aby zahrnovala širokou škálu aktérů, sociálních partnerů, poskytovatelů vzdělávání a odborné přípravy, zaměstnavatelů,

¹⁵ An in-depth analysis of adult learning policies and their effectiveness in Europe (Hloubková analýza politik vzdělávání dospělých a jejich účinnosti v Evropě), Evropská komise, Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování, 2015.

zprostředkovatelských a odvětvových organizací, místních a regionálních hospodářských subjektů, služeb zaměstnanosti, sociálních služeb a komunitních služeb, knihoven, organizací občanské společnosti atd. Také místní orgány mohou hrát důležitou úlohu při určování potřeb na místní úrovni a usnadňování aktivní pomoci cílové skupině. Všechny tyto subjekty mohou hrát klíčovou roli při plnění jednotlivých kroků záruky a při zajišťování informačních programů a poradenství po dobu celého procesu.

Body 12–16 Aktivní pomoc, poradenství a podpůrná opatření

Výzkum ukazuje, že mnoho dospělých si není vědomo přínosů zvyšování úrovně dovedností či příležitostí pro rozšiřování dovedností, které nevyžadují návrat do formálního školního prostředí. Je zapotřebí pečlivě zacílené aktivní pomoci, která bude vybízet, aby se lidé obrátili na příslušné služby. Návrh takových opatření aktivní pomoci musí vycházet z náležitého přehledu mnoha různých podskupin obsažených v populaci s nízkou úrovní dovedností, z nichž každá může vyžadovat mírně odlišný přístup. Například registrované nezaměstnané osoby může být snadnější kontaktovat prostřednictvím subjektů, které jim pomáhají při návratu na trh práce. Naproti tomu zaměstnané osoby lze oslovovat s aktivním zapojením zaměstnavatele nebo odborových svazů. Pokud migranti neumí jazyk hostitelské země apod., mohou být zapotřebí specifická opatření pro jejich oslovení. Aktivní pomoc by měla zvýšit povědomí dospělých o přínosech rozšiřování dovedností, měla by je informovat o dostupném poradenství, podpůrných opatřeních a vzdělávacích příležitostech a měla by jim poskytnout pobídky, které by je motivovaly k využívání této nabídky.

Aktivní pomoc je jen jedním z kroků, jak nasměrovat osoby s nízkou kvalifikací k příležitostem pro rozšiřování dovedností. Dalším předpokladem při poskytování rad a informací ohledně toho, co záruka k získání dovedností představuje, na koho se obrátit, chtěli člověk začít, a jak setrvat po celou dobu procesu, je poradenství. Takové poradenství a podpora by měly být studujícím k dispozici ve všech stádiích cesty rozšiřování dovedností.

Doporučení požaduje podporu počátečního a dalšího profesního rozvoje pracovníků v oblasti vzdělávání dospělých a uznání jejich klíčové úlohy při poskytování vzdělávání a odborné přípravy dospělým s nízkou úrovní dovedností a při poradenství a podpoře.

Vedle aktivní pomoci a poradenství mohou členské státy zvážit i poskytování specifické podpory, která bude řešit překážky účasti. Doporučení nabízí příklady takových přímých či nepřímých podpůrných opatření, včetně práv na volno na odbornou přípravu či finančních pobídek pro studující nebo podpory pro zaměstnavatele, která je má povzbudit, aby podpořili rozšiřování dovedností svých zaměstnanců. Při rozhodování o investici do dovedností mohou pro studujícího a zaměstnavatele hrát svou roli i finanční pobídky a demotivační faktory, které mohou vyžadovat přezkum.

Body 17–26

Úspěch doporučení bude záviset i na tom, jak nekompromisně budou kroky prováděné při jeho navrhování a provádění monitorovány a pravidelně hodnoceny s cílem vytvořit pozitivní cyklus kontrol a zlepšování politik, které se budou automaticky odrážet v realizaci doporučení. Trvalým výsledkem této iniciativy bude důkazní základna fungujících postupů, kterou mohou sdílet všechny členské státy a Komise s cílem nepřetržitě informovat a zlepšovat praxi. Je k dispozici stávající elektronická platforma pro vzdělávání dospělých v Evropě (EPALE), která má zajišťovat snadnou přístupnost shromážděných informací pro všechny subjekty zapojené do rozšiřování dovedností osob s nízkou úrovní dovedností v souladu s tímto doporučením. Platforma vznikla proto, aby usnadnila výměnu osvědčených

postupů a spolupráci mezi odborníky odpovědnými za vzdělávání dospělých, a bude sloužit jako úložiště výukových materiálů, nástrojů pro posuzování a dalších materiálů pro subjekty provádějící toto doporučení.

Země jsou vyzývány, aby do jednoho roku od přijetí tohoto doporučení vypracovaly akční plán jeho provádění. Plán by měl určit prioritní cílové skupiny vymezené na vnitrostátní úrovni na základě výsledků určení dospělých s nízkou úrovní dovedností a v souladu s vnitrostátními okolnostmi a dostupnými zdroji, dle potřeby s přihlédnutím k výsledkům prvního šetření PIAAC jakožto východisku.

Na základě výsledků monitorování a hodnocení na vnitrostátní úrovni (které mají být sdíleny v kontextu evropského semestru a postupů v rámci ET 2020) a na základě vnitrostátních akčních plánů Komise zhodnotí prováděcí opatření zavedená do konce roku 2018. Do pěti let od data přijetí doporučení Komise předloží komplexní zprávu hodnotící dopad a výsledky záruky k získání dovedností v celé EU.

Tento process podpoří údaje shromážděné Eurostatem prostřednictvím ročního šetření pracovních sil, šetření vzdělání dospělých a šetření dalšího odborného vzdělávání, stejně jako pokračující práce OECD na šetření PIAAC. Komise bude spolupracovat s členskými státy na podpoře směřování finančních zdrojů EU k účasti v šetření PIAAC a podpůrné analýze údajů ze šetření PIAAC.

Návrh

DOPORUČENÍ RADY**o zavedení záruky k získání dovedností**

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na články 165 a 166 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) V dnešní společnosti musí mít každý dostatečnou úroveň gramotnosti, matematické gramotnosti a digitálních dovedností, aby mohl plně využít svůj potenciál, hrát aktivní úlohu ve společnosti a přijmout své společenské a občanské povinnosti. Tyto dovednosti jsou zásadní i pro přístup na trh práce, postup na tomto trhu a pro účast v dalším vzdělávání a odborné přípravě. Kvalifikace na základě všeobecného nebo odborného vyššího sekundárního vzdělávání a odborné přípravy na úrovni 4 evropského rámce kvalifikací (ERK 4) jsou ve stále větší míře považovány za úroveň kvalifikace, která zajišťuje přístup na trh práce a k dalším příležitostem v oblasti vzdělávání a odborné přípravy.
- (2) Pracovní místa (včetně nových i náhradních pracovních míst) ve stále větší míře vyžadují vyšší úroveň a širší škálu dovedností. V budoucnosti bude méně pracovních míst elementární povahy. Dokonce i „elementární“ pracovní místa, která tradičně nevyžadují žádnou kvalifikaci či vyžadují nízkou kvalifikaci, jsou stále náročnější. Velká většina pracovních míst bude zejména požadovat určitou úroveň digitálních dovedností a stále více elementárních pracovních míst požaduje některé klíčové nebo obecné dovednosti (dovednosti v oblasti komunikace, řešení problémů, týmové práce, emoční dovednosti).
- (3) V roce 2015 bylo v EU 64 milionů osob, neboli více než čtvrtina jejích obyvatel ve věku 25–64 let, které opustily počáteční vzdělávání a odbornou přípravu maximálně s kvalifikací na úrovni nižšího sekundárního vzdělání¹⁶. Ačkoli neexistuje žádné měřítko úrovně základních dovedností těchto osob, mezinárodní šetření dospělých provedené organizací OECD, který testoval úroveň gramotnosti a matematické gramotnosti a používání IKT v technologicky bohatém prostředí, ukazuje, že podobné podíly dospělých ve věku 16–65 let vykazovaly nejnižší úroveň způsobilosti v sedmnácti členských státech.
- (4) Údaje šetření PISA kromě toho upozorňují na významný podíl patnáctiletých osob, které vykazují nedostatečné znalosti v oblasti čtení (17,8 %), matematiky (22,1 %) a přírodních věd (16,6 %), což jsou výsledky, které překračují referenční hodnotu 15 % podle rámce ET 2020.

¹⁶

Eurostat, Šetření pracovních sil, 2015.

- (5) Tento zjevný empirický důkaz by naznačoval, že 20 až 25 procent Evropanů postrádá nezbytné dovednosti pro další učení a že se s nižší pravděpodobností zúčastní učení nebo se plně zapojí do digitálního hospodářství a společnosti. Tito lidé čelí vyššímu riziku nezaměstnanosti, vyššímu výskytu chudoby a sociálního vyloučení, vyšším zdravotním rizikům, nižší střední délce života a vyššímu riziku, že budou jejich děti ve vzdělávání dosahovat horších výsledků.
- (6) Mezi nezaměstnanými, zejména pak dlouhodobě nezaměstnanými, mají velmi vysoký podíl osoby s nízkou kvalifikací a zásadními slabinami v oblasti základních dovedností. Tyto slabiny jim ztěžují návrat na trh práce. Totéž platí pro další zranitelné skupiny, například pro starší pracovníky, ekonomicky neaktivní osoby a státní příslušníky třetích zemí.
- (7) Politiky členských států ke snížení míry předčasného ukončování vzdělávání a odborné přípravy, které se opírají o opatření v oblasti prevence, zásahu a nápravy, mají pozitivní účinek; v roce 2015 byla průměrná míra předčasného ukončení školní docházky v EU (ve věkové skupině 18–24 let) přibližně o jeden procentní bod vyšší než hlavní cíl strategie Evropa 2020 ve výši 10 %, byly však velké rozdíly mezi členskými státy. Dokonce i v případě, že hlavního cíle bude dosaženo, zbývajících 10 % osob bude v dospělosti čelit vážným problémům při přístupu k trvalému zaměstnání. Kromě toho starší kohorty (25+) nadále vykazují vysoké počty osob, které ukončily školní docházku předčasně, zejména jde o státní příslušníky třetích zemí a další osoby z rodin migrantů.
- (8) Účast dospělých s nízkou kvalifikací na celoživotním vzdělávání zůstává čtyřikrát nižší než účast dospělých osob s terciární kvalifikací. Přístup k příležitostem celoživotního vzdělávání zůstává ve všech socioekonomických skupinách nerovný a některé skupiny populace v produktivním věku mají přístup k nim menší, především státní příslušníci třetích zemí. Překážky účasti na rozšiřování dovedností se týkají strukturálních i situačních faktorů. K nim patří úzká škála nabízených příležitostí, nevhodné poskytování služeb prostřednictvím formálních a zdoluhavých programů, chybějící validace předchozího učení, nevhodné pedagogické přístupy, nedostatečný rozvoj učení na pracovišti, chybějící povědomí o přínosech rozšiřování dovedností a nedostatek dostupné podpory.
- (9) Na podporu spravedlivějšího a rovnějšího přístupu k příležitostem pro rozšiřování dovedností a pro řešení těchto výzev s ohledem na různorodost cílové skupiny by záruka k získání dovedností měla poskytnout přístup k flexibilním cestám rozšiřování dovedností, které dospělým s nízkou kvalifikací umožní zlepšit si gramotnost, matematickou gramotnost a digitální dovednosti a pokračovat v učení svým vlastním tempem, aby získali širší soubor dovedností a dosáhli kvalifikace úrovně 4 podle evropského rámce kvalifikací nebo ekvivalentní kvalifikace.
- (10) Záruka k získání dovedností by byla zaměřena na dospělé s nízkou kvalifikací, kteří jsou definováni jako osoby, jež opustily systém počátečního vzdělávání a odborné přípravy, aniž dokončily vyšší sekundární vzdělávání, a nejsou způsobilé k podpoře v rámci záruk pro mladé lidi¹⁷.
- (11) S přihlédnutím k vnitrostátním okolnostem a dostupným zdrojům by členské státy měly soustředit provádění záruky k získání dovedností na prioritní cílové skupiny (např. nezaměstnané osoby, znevýhodněné skupiny, určité věkové skupiny atd.).

¹⁷

Doporučení Rady ze dne 22. dubna 2013 o zavedení záruk pro mladé lidi (2013/C 120/01).

- (12) Záruka k získání dovedností by měla být poskytována v souladu s režimy provádění, které zavedly členské státy, a na základě odhodlání a zájmu jednotlivce nastoupit cestu rozšiřování dovedností.
- (13) Provádění těchto opatření by mělo probíhat plně v souladu s pravidly Paktu o stabilitě a růstu.
- (14) Kdykoli opatření stanovená tímto doporučením zahrnují zpracování osobních údajů, mělo by být zpracování prováděno v souladu s právními předpisy EU o ochraně osobních údajů¹⁸, jakož i s příslušnými vnitrostátními prováděcími opatřeními.
- (15) Listina základních práv Evropské unie uznává právo každého na vzdělání a přístup k odbornému a dalšímu vzdělávání.
- (16) Cíle udržitelného rozvoje Organizace spojených národů z roku 2015 vyzývají k zajištění toho, aby do roku 2030 dosáhli všichni mladí lidé a podstatná část dospělých, a to mužů i žen, gramotnosti a matematické gramotnosti.
- (17) Doporučení Evropského parlamentu a Rady 2006/962/ES ze dne 18. prosince 2006 o klíčových schopnostech pro celoživotní učení¹⁹ poskytuje referenční rámec, který podporuje členské státy při zajišťování toho, aby mladí lidé do ukončení počátečního vzdělávání a odborné přípravy rozvinuli klíčové schopnosti tak, aby byli připraveni na dospělost a na další vzdělávání a pracovní život; podporuje též členské státy při zajišťování toho, aby dospělí mohli své klíčové schopnosti po celý život rozvíjet a aktualizovat.
- (18) Rámec EU týkající se digitálních kompetencí pro občany stanoví společný evropský referenční výklad toho, co v dnešní společnosti znamená ovládat digitální dovednosti, a vymezuje kompetence a úrovně kompetencí v pěti klíčových oblastech. Lze jej použít jako základ pro vývoj nástrojů posouzení pro účely určování mezer v dovednostech a návrhu na míru přizpůsobené odborné přípravy pro řešení těchto mezer.
- (19) Doporučení Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. dubna 2008 o zavedení evropského rámce kvalifikací pro celoživotní učení²⁰ (ERK) vytvořilo společný referenční rámec o osmi úrovních vyjádřených na základě výsledků učení. Každé úrovně lze dosáhnout různými cestami formálního, neformálního a informálního učení.
- (20) Usnesení Rady o obnoveném evropském programu pro vzdělávání dospělých z roku 2011²¹ zavedlo priority pro rozvoj odvětví vzdělávání dospělých. Jako záležitost vyžadující okamžitou pozornost upřednostnilo poskytnutí příležitostí k druhé šanci, a zejména osvojení základních dovedností, jako je gramotnost a matematická

¹⁸ Zejména se směrnici Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31) a nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1), které bude nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 1–88), jež bude použitelné od 25. května 2018.

¹⁹ Úř. věst. L 394, 30.12.2006, s. 10.

²⁰ Úř. věst. C 111, 6.5.2008, s. 1.

²¹ Úř. věst. C 372, 20.12.2011, s. 1.

gramotnost, ale i digitální dovednosti. Společná zpráva Rady a Komise o provádění strategického rámce evropské spolupráce v oblasti vzdělávání a odborné přípravy (ET 2020)²² vymezuje jako prioritní oblasti opatření zvýšení nabídky vzdělávání v oblasti gramotnosti, matematické gramotnosti a digitálních dovedností a nabídky možností druhé šance, jež by vedly k uznání kvalifikace podle evropského rámce kvalifikací pro osoby bez kvalifikací úrovně 4 evropského rámce kvalifikací. Společná zpráva obsahuje i střednědobé úkoly pro odborné vzdělávání a přípravu, jedním z nichž je zlepšení přístupu ke kvalifikaci pro všechny prostřednictvím flexibilnějších a propustnějších systémů odborného vzdělávání a přípravy, zejména pomocí nabídek účinných a integrovaných poradenských služeb a umožněním validace neformálního a informálního učení.

- (21) Doporučení Rady ze dne 28. června 2011 o politikách snížení míry předčasného ukončování školní docházky²³ poskytuje rámec pro komplexní politiky zahrnující opatření prevence, zásahu a nápravy. Opatření nápravy nabízejí cesty k opětovnému vstupu do vzdělávání a odborné přípravy a k získání chybějící kvalifikace, jako je vzdělávání druhé šance nebo neformální učení doprovázené validací předchozího učení.
- (22) Doporučení Rady z roku 2012 o uznávání neformálního a informálního učení²⁴ vyzývá členské státy, aby do roku 2018 zřídily vnitrostátní režim pro validaci (zjištění, zaznamenání, posouzení a osvědčení) neformálního a informálního učení. Sem patří možnosti pro osoby, které jsou nezaměstnané nebo jsou nezaměstnaností ohroženy, absolvovat „ověření dovedností“, při němž by byly zjištěny jejich znalosti, dovednosti a kompetence.
- (23) Doporučení Rady ze dne 22. dubna 2013 o zavedení záruk pro mladé lidi²⁵ doporučuje, aby mladí lidé do 25 let obdrželi kvalitní nabídku zaměstnání, dalšího vzdělávání, učňovského programu nebo stáže do čtyř měsíců od začátku nezaměstnanosti nebo od ukončení formálního vzdělávání. Vyzývá členské státy k tomu, aby osobám, jež předčasně ukončily školní docházku, a mladým lidem s nízkou úrovní dovedností nabídly možnost vrátit se do procesu vzdělávání a odborné přípravy nebo se zapojit do vzdělávacích programů druhé šance, jejichž učební prostředí odpovídá specifickým potřebám těchto osob a umožňuje jim doplnit si chybějící kvalifikaci.
- (24) Doporučení Rady ze dne 15. února 2016 o začleňování dlouhodobě nezaměstnaných osob na trh práce²⁶ doporučuje, aby bylo dlouhodobě nezaměstnaným osobám nejpozději při dosažení 18. měsíce jejich nezaměstnanosti nabídnuto důkladné individuální posouzení a poradenství a dohoda o pracovní integraci, která obsahuje individuální nabídku a určení jednotného kontaktního místa.
- (25) Doporučení Komise 2008/867/ES ze dne 3. října 2008 o aktivním začleňování osob vyloučených z trhu práce²⁷ vyzvalo členské státy k rozšíření a zlepšení investic do lidského kapitálu prostřednictvím inkluzivní politiky vzdělávání a odborné přípravy,

²² Zpráva o rámci ET 2020 stanoví opatření pro evropskou spolupráci ve všech oblastech vzdělávání a odborné přípravy do roku 2020; Úř. věst. C 417, 15.12.2015. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215\(02\)&from=CS](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215(02)&from=CS).

²³ Úř. věst. C 191, 1.7.2011, s. 1.

²⁴ Úř. věst. C 398, 22.12.2012, s. 1.

²⁵ Úř. věst. C 120, 26.4.2013, s. 1.

²⁶ Úř. věst. C 67, 20.2.2016, s. 1.

²⁷ Úř. věst. L 307, 18.11.2008, s. 11.

včetně účinných strategií celoživotního učení, a k přizpůsobení systémů vzdělávání a odborné přípravy v návaznosti na nové požadované schopnosti a nutnost znalosti práce na počítačích.

- (26) Závěry Rady z 5. a 6. června 2014 o integraci státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v Unii potvrdily společné základní zásady pro politiku integrace migrantů v EU přijaté v roce 2004, z nichž jedna stanoví, že „úsilí v oblasti vzdělávání je stěžejní, pokud jde o přípravu přistěhovalců, a zejména jejich potomků, aby se úspěšněji a aktivněji zapojili do společnosti“.
- (27) Navzdory těmto snahám zůstává přístup dospělých s nízkou kvalifikací k příležitostem ke vzdělávání a odborné přípravě a jejich účast v nich výzvou. Cílem aktivních politik na trhu práce je přivést nezaměstnané co nejrychleji do zaměstnání, ne vždy však poskytují flexibilní personalizované příležitosti pro rozšiřování dovedností. Potřebu rozšiřování dovedností již zaměstnaných osob řeší jen málo veřejných politik, těmto lidem tudíž hrozí zastarávání jejich dovedností a ztráta pracovního místa; největší potřebu zvýšení kvalifikace pak mají osoby, které jsou od trhu práce nejvzdálenější, je však nejtěžší navázat s nimi kontakt.
- (28) Znalostní základna, kterou potřebují tvůrci politik a odborníci z praxe, se rozrůstá, ale není úplná. Odborné znalosti institucí Unie, zejména Eurostatu, Výkonné agentury pro vzdělávání, kulturu a audiovizuální oblast (EACEA) a Evropského střediska pro rozvoj odborného vzdělávání (Cedefop) v oblasti rozvoje příslušného výzkumu a analýzy jsou zásadní a měly by být dále posilovány.
- (29) Klíčovými zúčastněnými stranami ve společném úsilí potřebném k oslovení, zapojení, vedení a podpoře osob s nízkou úrovní dovedností na jejich na míru přizpůsobených cestách k rozšiřování dovedností jsou organizace zaměstnavatelů, zaměstnavatelé, odborové svazy, průmyslové, obchodní a živnostenské komory, vnitrostátní subjekty podílející se na plánování, organizaci nebo prosazování vzdělávání a odborné přípravy a na politikách začleňování migrantů, služby zaměstnanosti, poskytovatelé vzdělávání a odborné přípravy, organizace občanské společnosti, místní orgány a komunitní služby.
- (30) Důsledkem různorodosti cílové skupiny a roztříštěnosti a složitosti zásahů politik v této oblasti jsou často nedostatečné systematické přístupy k rozšiřování dovedností pracovních sil a chybějící povědomí o jeho socioekonomických přínosech. Je tudíž zapotřebí ucelený zásah politik vycházející z účinné koordinace a partnerství napříč jejich oblastmi působnosti,

DOPORUČUJE ČLENSKÝM STÁTŮM:

V souladu s vnitrostátními okolnostmi a v úzké spolupráci se sociálními partnery a poskytovateli vzdělávání a odborné přípravy:

- 1. Zavést záruku k získání dovedností, která dospělým s nízkou kvalifikací, tedy těm, kdo opustili počáteční vzdělávání nebo odbornou přípravu, aniž dokončili vyšší sekundární vzdělávání nebo jeho ekvivalent (úroveň 4 evropského rámce kvalifikací), a kteří nejsou způsobilí k podpoře v rámci záruk pro mladé lidi, nabídne přístup k cestám rozšiřování dovedností, které jim podle jejich individuálních potřeb umožní:
 - (a) získat minimální úroveň gramotnosti, matematické gramotnosti a digitálních dovedností; a/nebo

- (b) postoupit ke kvalifikaci úrovně 4 evropského rámce kvalifikací nebo ekvivalentní kvalifikaci a osvojit si širší soubor dovedností, a to na základě doporučení 2006/962/ES o klíčových schopnostech pro celoživotní učení.
2. Založit podobu záruky k získání dovedností na třech krocích: posouzení dovedností, poskytnutí na míru přizpůsobené, flexibilní a kvalitní nabídky vzdělávání a validace a uznávání dovedností získaných na cestě rozšiřování dovedností.

POSOUZENÍ DOVEDNOSTÍ

3. Dát dospělým s nízkou kvalifikací příležitost absolvovat posouzení, např. ověření dovedností, aby tak bylo možné určit stávající dovednosti v oblasti rozšiřování dovedností.
4. Uplatňovat na dospělé s nízkou kvalifikací režimy validace zřízené v souladu s doporučením Rady o uznávání neformálního a informálního učení pro účely zjištění, zaznamenání, posouzení a osvědčení stávajících dovedností.

NA MÍRU PŘIZPŮSOBENÁ A FLEXIBILNÍ NABÍDKA UČENÍ

5. Na základě výsledků postupů pro posouzení dovedností a validace poskytovat na míru přizpůsobenou nabídku vzdělávání a odborné přípravy v souladu s odstavcem 1 výše. V případě migrantů z třetích zemí zahrnout dle potřeby příležitosti k jazykovým kurzům a přípravě na kurzy odborné přípravy.
6. Zajišťovat nabídku vzdělávání a odborné přípravy ve vhodných vzdělávacích prostředích, školách či školicích střediscích nebo v práci, kde náležitě kvalifikovaní učitelé a školitelé uplatňují výukové metody specifické pro dospělé a využívají potenciál digitálního učení.
7. Uspořádat poskytování vzdělávání a odborné přípravy do jednotek výsledků učení, které lze individuálně zaznamenat, posoudit a validovat s cílem zaznamenat pokrok studujících v různých stádiích.
8. Přizpůsobovat v rámci možností obsah nabídky učení vedoucí ke kvalifikaci v souladu s odst. 1 písm. b) potřebám místního a regionálního trhu práce a poskytovat ho v úzké spolupráci s místními zúčastněnými stranami, zejména se sociálními partnery a místními a regionálními hospodářskými subjekty.

VALIDACE A UZNÁVÁNÍ

9. Vycházet ze stávajících režimů validace pro posouzení a osvědčení dovedností osvojených díky záruce k získání dovedností, včetně učení na pracovišti, a zajistit jejich uznávání pro kvalifikaci v souladu s vnitrostátním rámcem a systémy kvalifikací.
10. V souladu s vnitrostátními okolnostmi opírat poskytování záruky k získání dovedností o níže vymezené zásady.

Koordinace a partnerství

11. Jmenovat a dostatečným mandátem vybavit jeden nebo omezený počet subjektů odpovědných za provádění tohoto doporučení, a zejména za:
- koordinaci práce příslušných veřejných subjektů, včetně veřejných služeb zaměstnanosti, poskytovatelů vzdělávání a odborné přípravy a subjektů poskytujících

profesní poradenství a validaci, aby se záruka k získání dovedností stala nedílnou součástí aktivní politiky na trhu práce, opatření proti předčasnému ukončování školní docházky a integrace státních příslušníků třetích zemí,

– podporu vzniku partnerství veřejného a soukromého sektoru pro účely provádění tohoto doporučení, které budou zahrnovat např. sociální partnery, poskytovatele vzdělávání a odborné přípravy, zaměstnavatele, zprostředkovatelské a odvětvové organizace, místní a regionální hospodářské subjekty, služby zaměstnanosti, sociální služby a komunitní služby, knihovny a organizace občanské společnosti.

Aktivní pomoc, poradenství a podpůrná opatření

12. S přihlédnutím k vnitrostátním okolnostem a dostupným zdrojům určit prioritní cílové skupiny pro poskytování záruky k získání dovedností na vnitrostátní úrovni. Při tom přihlédnout i k hledisku genderu, rozmanitosti a různých podskupin v cílové populaci.
13. Poskytovat aktivní pomoc, která zahrnuje zlepšování povědomí o přínosech rozšiřování dovedností, zpřístupnění informací o stávajícím poradenství, podpůrných opatřeních, příležitostech k rozšiřování dovedností a odpovědných orgánech a poskytování pobídek osobám, které mají nejmenší motivaci k využití daných příležitostí.
14. Poskytovat poradenské služby na podporu pokroku studujících ve všech krocích procesu rozšiřování dovedností.
15. Podporovat počáteční a další profesní rozvoj pracovníků, kteří se účastní poskytování záruky k získání dovedností, zejména pedagogů.
16. Brát v úvahu navrhování a provádění podpůrných opatření, která rovným způsobem řeší překážky pro účast na cestách rozšiřování dovedností. Může se jednat o přímou podporu studujících (např. volno na odbornou přípravu, finanční pobídky či daňové úlevy), nebo o nepřímou podporu pro zaměstnavatelů při rozšiřování dovedností jejich zaměstnanců.

Monitorování a hodnocení

17. Do jednoho roku od přijetí tohoto doporučení vypracovat akční plán pro jeho provádění. Plán by zahrnoval informace o koordinačních mechanismech, prioritních cílových skupinách, zpřístupněných finančních zdrojích, případně včetně příslušného evropského financování a režimů monitorování.
18. Na vnitrostátní úrovni monitorovat a hodnotit veškerá opatření v rámci záruky k získání dovedností a dopad na pokrok cílové skupiny směrem k získání gramotnosti, matematické gramotnosti a digitálních dovedností a dosažení kvalifikace úrovně 4 evropského rámce kvalifikací či jejích jednotek.
19. Používat výsledky monitorování a hodnocení pro přizpůsobení poskytování záruky k získání dovedností a její podoby aktuálním potřebám na vnitrostátní úrovni a pro rozvoj dalších politik a reforem založených na důkazech.

DOPORUČUJE KOMISI:

20. Za podpory Poradního výboru pro odborné vzdělávání sledovat provádění tohoto doporučení ve spojení s příslušnými evropskými koordinačními subjekty a procesy zabývající se politikami zaměstnanosti a vzdělávání a odborné přípravy.

21. Podporovat používání rámců kompetencí pro gramotnost, matematickou gramotnost, digitální dovednosti a nástrojů posouzení.
22. Usnadňovat vzájemné učení mezi členskými státy a klíčové zdroje a informace zpřístupňovat na elektronické platformě pro vzdělávání dospělých v Evropě (EPALE).
23. Podporovat a provádět ve spolupráci s institucemi Unie a mezinárodními organizacemi, zejména s OECD, příslušný výzkum a analýzu dovedností dospělých a jejich posouzení (např. PIAAC).
24. Aniž budou dotčena jednání o příštím víceletém finančním rámci, a v souladu s prioritami definovanými pro období 2014–2020, podporovat za účelem provádění tohoto doporučení používání současných a budoucích evropských programů financování v oblasti rozvoje dovedností, zejména evropských strukturálních a investičních fondů a programu Erasmus+, v souladu s jejich právním základem.
25. Do 31. prosince 2018 zhodnotit prováděcí opatření, která členské státy zavedly, na základě akčních plánů provádění podle bodu 17 výše.
26. Ve spolupráci s členskými státy a po konzultaci s dotčenými zúčastněnými stranami posuzovat a hodnotit opatření přijatá v reakci na toto doporučení a do pěti let od data jeho přijetí předložit Radě zprávu o dosaženém pokroku směrem ke zvýšení úrovně gramotnosti, matematické gramotnosti a digitálních dovedností mezi dospělými s nízkou kvalifikací a o získaných zkušenostech a důsledcích pro budoucnost.

Ve Bruselu dne

*Za Radu
předseda*