



Съвет на  
Европейския съюз

Брюксел, 15 декември 2021 г.  
(OR. en)

15076/21

---

---

Междуетноститутуционално досие:  
2021/0405(NLE)

---

---

EMPL 560  
SOC 746  
EDUC 421  
ECOFIN 1249

### ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

---

|                     |                                                                                         |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| От:                 | Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор |
| Дата на получаване: | 10 декември 2021 г.                                                                     |
| До:                 | Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз          |
| № док. Ком.:        | COM(2021) 773 final                                                                     |
| Относно:            | Предложение за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно индивидуални сметки за обучение              |

---

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2021) 773 final.

\_\_\_\_\_

Приложение: COM(2021) 773 final



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 10.12.2021 г.  
COM(2021) 773 final

2021/0405 (NLE)

Предложение за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**относно индивидуални сметки за обучение**

{SEC(2021) 417 final} - {SWD(2021) 368 final} - {SWD(2021) 369 final} -  
{SWD(2021) 370 final}

## **ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ**

### **1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО**

#### **• Основания и цели на предложението**

Успехът както на цифровия, така и на екологичния преход зависи от работници с подходящите умения, а необходимостта от бързи действия води до високи изисквания към системите на държавите членки за подпомагане на продължаващото обучение. Освен това демографските промени в Европа означават, че трябва да активираме пълния потенциал на всеки, за да гарантираме устойчив растеж. На последно място, за възстановяването от социално-икономическото въздействие на пандемията от COVID-19 се изисква засилена политика по отношение на уменията за подпомагане на успешните преходи в професионалния живот, където е необходимо.

Развитието на умения е основна част от отговора на тези предизвикателства. Уменията са централен елемент на европейския начин на живот, тъй като са ключов двигател за успеха на лицата в бързо променящия се пазар на труда. Наличието на солиден набор разкрива възможности, осигурява защитна мрежа в несигурни времена и насърчава приобщаването и социалния напредък. Твърде малко хора в Европа обаче вземат участие в редовни обучения след завършване на първоначалното си образование. Мнозина се оказват изключени от възможностите за преквалифициране и повишаване на квалификацията поради своя трудов статус или лични обстоятелства, като липса на финансови средства, време или мотивация за обучение. Ограничената осведоменост за собствените нужди от умения, ограничената прозрачност на предложенията за обучение, несигурността относно качеството и признаването на дадена програма за обучение и недостатъчното персонализиране на наличните предложения към индивидуалните нужди допринасят за ниските нива на мотивация за започване на обучение в контекста на ограничени възможности за финансова подкрепа<sup>1</sup>.

В резултат на това днес едва всеки десети възрастен в Европа преминава обучение за определен период от 4 седмици<sup>2</sup>, а по-малко от половината от всички възрастни съобщават, че са взели участие във формално или неформално образование или в дейности за обучение за период от 12 месеца. Освен това лицата, които се обучават, невинаги са тези, които имат най-голяма нужда от образование или обучение. Например постоянните служители са по-склонни да вземат участие в обученията от други възрастни лица (45 % спрямо 29 %), а отрасли, професии и видове заетост с по-висок дял на по-нискоквалифицирани работници заемат последните места в класацията за повишаване на квалификацията<sup>3</sup>. Като цяло жените вземат малко по-голямо участие в образование и обучение за възрастни в сравнение с мъжете (38,4 % спрямо 36,4 %).

---

<sup>1</sup> Вж. раздел 2.2 от оценката на въздействието за анализ на проблемните фактори, които водят до ниско и неравномерно участие в обученията.

<sup>2</sup> Проучване на работната сила за 2020 г., променлива [TRNG\\_LFSE\\_01](#).

<sup>3</sup> [Проучване на образованието за възрастни за 2016 г.](#), 25—64-годишна възраст, с изключение на насочено обучение на работното място. Това е най-актуалната година, за която са налични данни за участието на възрастни в образование и обучение за възрастни за последните 12 месеца.

Въпреки това мъжете са малко по-склонни от жените да съобщават, че учат по причини, свързани с работата<sup>4</sup>.

Квалифицираната работна сила също е ключов фактор за производителността, устойчивостта и иновациите на предприятията от всякакъв мащаб, като това важи в особена степен за малките и средните предприятия (МСП). Тя им позволява да се разрастват и да дадат принос за успешен екологичен и цифров преход, като по този начин се създават висококачествени работни места. Предоставянето на подходящи умения на лицата също така позволява на предприятията да се възползват от модерните технологии.

Пропуските и несъответствията между уменията и изискванията на пазара на труда обаче продължават да съществуват и се увеличават<sup>5</sup>. Това обстоятелство задържа прехода към по-екологична икономика, което подчертава значението на инвестициите в умения за постигане на амбициозните цели на Европейския зелен пакт на ЕС, включително целите за намаляване на емисиите<sup>6</sup>. То също така възпира и цифровия преход, като повече от 70 % от предприятията посочват недостига на служители с необходимите цифрови умения като пречка за инвестициите<sup>7</sup>. По-специално МСП често са в неизгодно положение спрямо по-големите дружества, когато става въпрос да се подпомогне развитието на уменията на техния персонал. Заетите лица в големи дружества са по-склонни да участват в обучения (55 %), отколкото служителите на МСП (42 %). Микропредприятията с по-малко от 10 служители, които обикновено вземат най-слабо участие в обучения (36 %), също са част от МСП<sup>8</sup>.

Съобщението на Комисията относно Европейска програма за умения<sup>9</sup> за постигане на устойчива конкурентоспособност, социална справедливост и издръжливост бе публикувано през юли 2020 г., в разгара на пандемията от COVID-19. В съобщението се призовава за революция в уменията и промяна на парадигмата по отношение на политиките в областта на уменията и са обявени 12 действия, които да превърнат това в реалност. С едно от тези действия се обяви инициатива относно индивидуалните сметки за обучение, които позволяват на лицата да натрупват и запазват права на обучение и да ги използват за обучения, насоки или валидиране.

---

<sup>4</sup> 79 % от неформалното учене при мъжете е свързано с работата им, в сравнение със 71 % при жените. Липсват съответни данни относно формалното учене.

<sup>5</sup> В [инвестиционното проучване на ЕИБ](#) делът на работодателите в ЕС, които смятат, че трудностите при намирането на работници с подходящите умения са пречка за инвестициите, се е увеличил от 66 % през 2016 г. на 76 % през 2019 г., като се наблюдава само лек спад до 73 % през засегнатата от COVID-19 2020 г.

<sup>6</sup> ILO (2019), [Skills for a greener future: A global view based on 32 country studies](#) („Умения за по-екологично бъдеще: глобален поглед, основан на проучвания в 32 държави“).

<sup>7</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Цифров компас до 2030 г.: Европейският път за цифровото десетилетие“ ([COM\(2021\)118 final](#)).

<sup>8</sup> [Проучване на образованието за възрастни за 2016 г.](#), 25—64-годишна възраст, с изключение на насочено обучение на работното място.

<sup>9</sup> Съобщение на Комисията „Европейска програма за умения за постигане на устойчива конкурентоспособност, социална справедливост и издръжливост“, ([COM\(2020\) 274 final](#)).

Тази промяна на парадигмата по отношение на политиките в областта на уменията също така оказва ефект върху оформянето на много ключови инициативи на Комисията:

- В плана за действие на *Европейския стълб на социалните права* бе включена амбициозна водеща цел по отношение на уменията: до 2030 г. 60 % от възрастните в трудоспособна възраст в ЕС следва да участват в обучения всяка година. Лидерите на ЕС приветстваха това в Декларацията от Порто от 8 май 2021 г. и в заключенията на Европейския съвет от 25 юни 2021 г.<sup>10</sup>
- В *Европейския зелен пакт*<sup>11</sup> уменията се признават като решаващ фактор за екологичния преход към модерна, ресурсно ефективна и конкурентоспособна икономика. В своето съобщение „Подготвени за цел 55“<sup>12</sup> от 14 юли 2021 г. Комисията признава, че екологичният преход може да бъде успешен само ако ЕС разполага с необходимата квалифицирана работна сила, за да остане конкурентоспособен.
- В своята реч за състоянието на Съюза през 2021 г. председателят Фон дер Лайен подчерта важността на инвестициите в цифрови умения и необходимостта да се привлече вниманието на лидерите на ЕС към темата. С идеята за *цифровото десетилетие на Европа*<sup>13</sup> се потвърждава целта най-малко 80 % от населението на ЕС да има поне основни цифрови умения и се поставя целта до 2030 г. да бъдат заети 20 милиона специалисти по ИКТ, като се осигури конвергенция между половите. С наскоро приетото предложение относно *пътя към цифровото десетилетие*<sup>14</sup> се създава рамка за по-нататъшни действия.
- В съобщението на Комисията относно *новата промишлена стратегия за Европа*<sup>15</sup> се призовава за решителни действия, за да може ученето през целия живот да се превърне в реалност за всички и да се гарантира, че образованието и обучението не изостават и помагат за осъществяването на двойния преход.

<sup>10</sup> Декларацията от Порто — [Consilium \(europa.eu\)](https://consilium.europa.eu/) и [2425-06-21-euco-conclusions-en.pdf \(europa.eu\)](https://www.eu-council.europa.eu/media/en/press-communications/attachment/2425-06-21-euco-conclusions-en.pdf).

<sup>11</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейският зелен пакт“ ([COM\(2019\)640 final](#)).

<sup>12</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Подготвени за цел 55“ („Fit for 55“): постигане на целта на ЕС в областта на климата до 2030 г. по пътя към неутралност по отношение на климата ([COM\(2021\) 550 final](#)).

<sup>13</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите; „Цифров компас до 2030 г.: Европейският път за цифровото десетилетие“ ([COM \(2021\)118 final](#)).

<sup>14</sup> „Път към цифровото десетилетие“ ([COM\(2021\)574](#)).

<sup>15</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Актуализиране на новата промишлена стратегия за 2020 г.: изграждане на по-силен единен пазар за възстановяването на Европа“ ([COM\(2021\) 350 final](#)).

- Чрез *Механизма за възстановяване и устойчивост*<sup>16</sup>, който е част от инструмента за възстановяване Next Generation EU, и чрез многогодишната финансова рамка се осигурява безпрецедентно финансиране от ЕС за държавите членки, за да инвестират в уменията. Всички национални планове за възстановяване и устойчивост, приети до момента от Комисията, съдържат мерки за повишаване на квалификацията и за преквалификация на възрастни.

Тази инициатива е необходима, тъй като предишните инициативи се оказаха недостатъчни, за да увеличат значително участието на възрастните в обучения и да запълнят пропуските с оглед подкрепата за достъп до обучение. Въпреки че ситуацията е различна в отделните държави членки, всички са изправени пред сходни предизвикателства, както е отразено в анализа в рамките на европейския семестър и специфичните за всяка държава препоръки.<sup>17</sup>

От анализа в оценката на въздействието<sup>18</sup> става ясно, че има **два основни проблемни фактора**: лицата получават **недостатъчна финансова подкрепа за обучение, включително за преодоляване на бариери с оглед отделяне на време за обучение, и липсва достатъчно мотивация за започване на обучение.**

Последиците от този проблем са многообразни — от по-висок риск от безработица, по-ниски заплати и по-ниска удовлетвореност на лицата от тяхната работа до намалена производителност на предприятията, по-специално на МСП, и съответно по-нисък БВП и по-малка устойчивост на икономиката като цяло.<sup>19</sup>

Ако не се предприемат решителни действия, се очаква до 2030 г. участието в образование и обучение на възрастни да достигне едва около 49 %, което ще е далеч от целта от 60 %. Ето защо Комисията предлага нов подход за подпомагане на повишаването на квалификацията и преквалификацията в ЕС в съответствие с Европейската програма за умения, като поставя лицата в ролята на водача и им предоставя необходимата подкрепа и инструменти, за да участват редовно в обучения.

Общата цел на инициативата е държавите членки да бъдат подпомогнати с реформи, които осигуряват възможност на възрастните да участват в обучения, за да се повишат нивата на участие и да се намалят пропуските в уменията. В обхвата на предложението попадат всички възрастни в трудоспособна възраст, независимо от трудовия статус или статуса на трудова заетост<sup>20</sup>. По този начин се възприема изцяло нов подход към

<sup>16</sup> [Регламент \(ЕС\) 2021/241](#) на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17—75).

<sup>17</sup> Вж. приложение 6.3 от оценката на въздействието за подробности относно неравенствата при участието в образование и обучение на възрастни и приложение 6.4 за преглед на специфичните за всяка държава препоръки в областта на уменията.

<sup>18</sup> Вж. раздел 2 от оценката на въздействието.

<sup>19</sup> Вж. раздел 2.3 от оценката на въздействието.

<sup>20</sup> Терминът „трудова заетост“ включва всички заети лица, всички безработни, както и лица извън работната сила. Терминът „статус на трудова заетост“ включва всички заети, независимо от техните договорни правоотношения, т.е. включително самостоятелно заетите и други лица в нетипични форми на заетост.

ученето през целия живот, като правата на обучение се отделят от първоначалния им източник на финансиране и на лицата се предоставя пълна собственост върху тези права. Така инициативата оказва принос към цялостната цел на ЕС за насърчаване на силно конкурентна социална пазарна икономика с оглед на пълната заетост и социален напредък. Анализите на сценариите сочат, че предложеният подход би увеличил нивата на участие в обучение през 2030 г. до равнища над целта на ЕС от 60 %.<sup>21</sup>

По-конкретно в предложението се отправя препоръка към държавите членки да осигурят възможност на възрастните да вземат участие в обучения, за да се повишат нивата на участие и да се намалят пропуските в уменията, чрез:

- а) подпомагане на всички възрастни в трудоспособна възраст с оглед достъпа до обучение, включително за преходи в професионалния живот и независимо от техния трудов статус или статус на трудова заетост;
- б) увеличаване на стимулите за и мотивацията на лицата да искат да се обучават.

За да се постигнат тези цели, в предложената препоръка държавите членки се приканват да създадат индивидуални сметки за обучение. Това е своеобразно олицетворение на правото на учене през целия живот, тъй като индивидуалните сметки за обучение представляват средство, позволяващо на лицата да участват в значими за пазара на труда обучения, и осигуряват благоприятна рамка, включително възможности за насоки и валидиране, която подпомага действителното възприемане и участие в обучения. Горното съответства на насока 6 от решението на Съвета от 2021 г. относно насоки за политиките по заетостта на държавите членки<sup>22</sup> („Насоки за заетостта“), потвърждавайки версията от 2020 г.<sup>23</sup>, която набляга на достъпа до заетост и умения, и призовава държавите членки да *„укрепят разпоредбите относно индивидуалните права на обучение и да гарантират възможността за тяхното прехвърляне по време на преходите в професионалния живот“*.

#### • **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Предложението е в съответствие със и допълва съществуващите политически инициативи на ЕС, повечето от които се съсредоточават върху формата на предоставяне на образование и обучение за възрастни („предлагането“), а не върху това да го направят достъпно за възрастни и да ги насърчават да се възползват („търсенето“).

Освен това съществуващите инициативи често са с ограничен обхват, като се съсредоточават единствено върху определени групи, а не върху всички възрастни в трудоспособна възраст. Например с приемането на препоръката на Съвета от 2016 г.

<sup>21</sup> Вж. раздел 6.1 от оценката на въздействието.

<sup>22</sup> [Решение \(ЕС\) 2021/1868](#) на Съвета от 15 октомври 2021 г. относно насоки за политиките по заетостта на държавите членки (ОВ L 379, 26.10.2021 г., стр. 1—5).

<sup>23</sup> [Решение \(ЕС\) 2020/1512 на Съвета от 13 октомври 2020 г. относно насоки за политиките за заетост на държавите членки](#), стр. 22.

относно повишаването на уменията<sup>24</sup> (най-актуалният основен правен акт на ЕС относно политиките за обучение на възрастни), държавите членки се съгласиха да предприемат стратегически и координиран подход за предоставяне на възможности за обучение на 58-те милиона нискоквалифицирани възрастни в ЕС.<sup>25</sup> Целта е те да бъдат подпомогнати да подобрят основните си умения (т.е. езиковата грамотност, математическата грамотност и цифровите умения) и/или да придобият по-широк набор от умения, като преминат към по-висока степен на квалификация. В доклада за 2019 г. относно прилагането на препоръката са посочени редица политически отговори на национално ниво. Там също се подчертава, че справянето с предизвикателството за придобиване на умения от нискоквалифицирани лица изисква дългосрочен системен подход, обвързан с подходящо финансиране, обхват и насоки, което често не се случва. Препоръката има по-ограничена целева група и обхват от настоящото предложение, тъй като тя е насочена главно върху нискоквалифицираните лица и не препоръчва финансова подкрепа за отделни учаци.

Тази инициатива допълва редица инструменти, посочени в **плана за действие на Европейския стълб на социалните права**<sup>26</sup> от март 2021 г., с които се отправя призив към ЕС и държавите членки да разширят мащаба на политиките и инвестициите в областта на умения:

- Заедно с това предложение е представено предложение на Комисията за **препоръка на Съвета относно микроквалификациите**, действие по програмата за умения и ключов инструмент за постигането на европейското пространство за образование до 2025 г.<sup>27</sup> Заложената в него цел е подпомагане на лицата да се адаптират към развиващите се нужди на пазара на труда, като се насърчават качеството, прозрачността и признаването на краткосрочни програми за обучение. С помощта на микроквалификациите може да се гарантира, че лицата, използващи своите индивидуални сметки за обучение, имат увереност в качеството на обучението и последващото признаване на техните усилия, включително от настоящите и бъдещите им работодатели. Вzeti заедно, тези две инициативи стимулират възприемането и участието в обучения, като осигуряват на възрастните средствата за това и гарантират, че обучението ще им донесе ползи.
- С **Европейския пакт за уменията**<sup>28</sup>, стартиран през ноември 2020 г., се цели мобилизиране на частни и публични заинтересовани страни, които да предприемат конкретни действия за повишаване на квалификацията и за преквалификация на лицата на пазара на труда и да обединят усилията си в партньорства, когато това е уместно. Оттогава Комисията проведе кръгли маси

<sup>24</sup> [Препоръка на Съвета от 19 декември 2016 година относно повишаване на уменията](#): нови възможности за възрастните. ОВ С 484, 24.12.2016 г., стр. 1—6.

<sup>25</sup> Проучване на работната сила за 2020 г., променлива [edat\\_lfs\\_9901](#).

<sup>26</sup> План за действие на Европейския стълб на социалните права ([COM\(2021\) 102 final](#)).

<sup>27</sup> Съобщение на Комисията относно постигането на европейското пространство за образование до 2025 г. ([COM\(2020\)625 final](#)).

<sup>28</sup> [Европейски пакт за уменията](#).

на високо равнище с представители на промишлеността, социалните партньори и доставчиците на услуги в областта на професионалното образование или обучение (ПОО), с оглед стартирането на широкомащабни партньорства в 14-те промишлени екосистеми съгласно Европейската промишлена стратегия. В края на ноември 2021 г. бяха създадени пет такива партньорства<sup>29</sup> с поет ангажимент за повишаване на квалификацията и преквалификация на 1,5 милиона лица през следващите години. До момента към Пакта за умения са се присъединили повече от 500 членове, включително секторни бизнес организации, големи и малки предприятия, университети, организации, предоставящи ПОО, социални партньори, търговски камари, регионални и местни власти и публични и частни служби по заетостта.

- Приемането на настоящото предложение за препоръка ще улесни изпълнението на **препоръката на Комисията относно ефективна активна подкрепа за заетостта (ЕАПЗ)**<sup>30</sup>, приета през март 2021 г. Това ще помогне на държавите членки „да разработят пакети на политиката в подкрепа на преходите на пазара на труда за работниците, по-специално чрез насърчаване на възможностите за повишаване на квалификацията и за преквалификация и чрез мерки за подкрепа“.

## 2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

### • Правно основание

Правното основание за предложената препоръка е член 292 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), в съчетание с член 149 от ДФЕС, тъй като основното предназначение на тази инициатива е държавите членки да бъдат подпомогнати в постигането на целите на политиката по заетостта. Член 149 от ДФЕС позволява необвързващи мерки в областта на заетостта, насочени към предоставяне на сравнителен анализ и съвети и насърчаване на иновативни подходи. Чрез препоръката се допринася за изпълнението на член 145 от ДФЕС, съгласно който държавите членки и Съюзът следва да *„работят за изработването на координирана стратегия за заетостта, и по-специално за развитието на квалифицирана, обучена и адаптивна работна сила, както и на пазари на труда, които да могат да реагират бързо на икономическите промени“*.

<sup>29</sup> Те обхващат следните промишлени екосистеми: автомобилната промишленост; микроелектрониката; авиокосмическата промишленост и отбраната; корабостроенето; и енергетиката от възобновяеми източници в морето.

<sup>30</sup> Препоръка (ЕС) 2021/402 на Комисията от 4 март 2021 г. относно ефективна активна подкрепа за заетостта вследствие на кризата с COVID-19 (ЕАПЗ) ([COM\(2021\) 1372 final](#)).

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Настоящото предложение е в съответствие с принципа на субсидиарност, предвиден в член 5, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

Въпреки че се очаква инициативата да подкрепи и ускори националните усилия, тя ще спазва изцяло принципа на субсидиарност, като дава възможност на държавите членки да вземат решение относно основните структурни параметри, по-специално източниците на финансиране, равнището на правата на обучение, приоритетните целеви групи (т.е. лицата, които най-много се нуждаят от повишаване на квалификацията и от преквалификация) и допустимите възможности за обучение. Докато държавите членки могат да предприемат мерки за подобряване на ситуацията на национално равнище, инициативата на ЕС може да подкрепи, координира и ускори националните усилия чрез обмен на опит и насърчаване на новаторски подходи. Това може също така да спомогне за определяне на очакванията и изграждане на доверие сред държавите членки и заинтересованите страни за увеличаване на публичните и частните инвестиции в уменията, като се даде знак, че всички те ще допринесат и ще се възползват от общото предимство на квалифицираната работна сила на ЕС. В рамките на обществената консултация 84 % от респондентите<sup>31</sup> изразиха съгласие, че инициативата може да доведе и до по-ефективно използване на средствата на ЕС за развитие на умения.

Инициативата може да улесни достъпа до обучение за нарастващия брой граждани на ЕС, които живеят в друга държава членка, като по този начин тя ще допринесе за мобилността на работната сила в рамките на ЕС и за по-нататъшната интеграция на единния пазар.<sup>32</sup> Тя може също така да спомогне за създаване на еднакви условия на конкуренция сред предприятията на единния пазар чрез повишаване на качеството и прозрачността на пазара на образователните услуги в целия ЕС.

- **Пропорционалност**

Настоящото предложение е в съответствие с принципа на пропорционалност, предвиден в член 5, параграф 4 от ДЕС.

Предложените действия са пропорционални на преследваните цели, като се има предвид неотложността на предизвикателството и изразената от държавите членки амбиция за значително увеличаване на участието в обучението за възрастни до 2030 г. над нивата, които разумно могат да се очакват да бъдат достигнати при базовия

---

<sup>31</sup> Стойностите варират от 69 % за предприятията до 93 % за НПО и други. Делът на съгласилите се е с 12 процентни пункта по-висок сред респондентите от ДЧ с ниски нива на участие (89 %) спрямо тези с високи нива на участие (77 %).

<sup>32</sup> Вж. Европейска комисия (2020 г.), [Annual report on intra-EU labour mobility](#) (Годишен доклад за трудовата мобилност в рамките на ЕС), за тенденции в трудовата мобилност в ЕС, и Dorn и Zweigmüller (2021 г.), [Migration and Labor Market Integration in Europe](#) (Journal of Economic Perspectives), в подкрепа на аргумента, че липсващите умения ограничават трудовата мобилност в рамките на ЕС.

сценарий, като се укрепят разпоредбите относно индивидуалните права на обучение и се гарантира тяхната прехвърляемост по време на професионалния преход.

Препоръката за създаване на лични сметки за права на обучение е пропорционална, тъй като такива сметки позволяват правата на обучение да се отделят от първоначалния им източник на финансиране и на лицата се предоставя пълно владение върху тези права, което е от съществено значение за гарантиране на възможността за тяхното прехвърляне. Личните сметки също така улесняват гъвкавите модели на финансиране с поделяне на разходите между различни източници на финансиране на правата на обучение и модулирано подпомагане по целеви групи, като позволяват широка гама от възможни национални модели за финансиране и изпълнение. Прилагането на предложената препоръка относно индивидуалните сметки за обучение и благоприятната рамка може да се основава на разпоредбите в държавите членки, които вече съществуват или са предвидени в националните планове за възстановяване и устойчивост. Тя позволява диференцирани подходи, които отразяват различното икономическо, финансово и социално положение в държавите членки, както и разнообразните форми на образование, обучение и условия на пазара на труда.

По този начин съдържанието на предложената препоръка не надхвърля необходимото за постигане на нейните цели.

- **Избор на инструмент**

Предвид целта (подпомагане на реформата в държавите членки) и предвиденото правно основание се разглеждат единствено необвързващи инструменти. Първият вариант е да се предложи преразглеждане на насоките за заетостта, с цел да се подпомогнат реформи в държавите членки чрез процеса на европейския семестър и специфични за всяка държава препоръки. Най-новият текст на насоките от октомври 2021 г.<sup>33</sup> потвърждава версията от 2020 г., в която държавите членки са призовани да „укрепят разпоредбите относно индивидуалните права на обучение и да гарантират възможността за тяхното прехвърляне по време на преходите в професионалния живот, включително, когато е целесъобразно, чрез индивидуални сметки за обучение“. Поради своя общ характер обаче насоките за заетостта не съдържат допълнителни напътствия как да бъде постигнато това.

Друг вариант е съобщение или препоръка на Комисията, които биха могли да предоставят на държавите членки допълнителни насоки и да информират за изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки. Подобен подход обаче не би бил основан на политическата ангажираност на държавите членки и следователно би бил недостатъчен, за да стимулира необходимите реформи.

Предпочитаният инструмент е предложение за препоръка на Съвета. Чрез нея държавите членки ще разполагат с общоприети препоръки относно конкретен инструмент, който може да ги подпомогне в постигането на водещата цел на ЕС

<sup>33</sup> [Решение \(ЕС\) 2020/1512 на Съвета](#) от 13 октомври 2020 г. относно насоки за политиките за заетост на държавите членки (ОВ L 344/22) и също така потвърдено от [Решение \(ЕС\) 2021/1868 на Съвета](#) от 15 октомври 2020 г. (ОВ L 379/1).

относно нивата на участие в обучение до 2030 г. Така също се осигурява обща рамка за действие, която може да послужи като основа за последващ анализ на реформите и напредъка. Въпреки че дава възможност на държавите членки да вземат решение относно структурните параметри, като приоритетни целеви групи, финансиране или допустими възможности за обучение, предложението съдържа насоки за това как да се справят с предизвикателствата, установени в специфичните за държавите препоръки в рамките на европейския семестър, които отчитат специфичните условия във всяка държава членка.

В рамките на обществената консултация 61 %<sup>34</sup> от респондентите изразиха съгласие, че законодателство на ЕС, следвано от държавите членки на доброволен принцип, като препоръка на Съвета, би било подходящо средство за постигане на целите на тази инициатива.

### **3. РЕЗУЛТАТИ ОТ КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

- **Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

Не се прилага.

- **Консултации със заинтересованите страни**

Първоначалната оценка на въздействието беше достъпна онлайн за обратна връзка от страна на обществеността между 23 март и 20 април 2021 г. Бяха получени общо 23 отговора, в които основно се подчертава важността на разработването на индивидуални сметки за обучение в сътрудничество със социалните партньори, както и необходимостта да се гарантира, че обучението е с високо качество, че има налични насоки и информация и че се отделя достатъчно внимание на уязвимите групи.

Комисията проведе **12-седмична обществена консултация** между 23 април и 16 юли 2021 г. Бяха получени общо 216 отговора от 78 граждани, 26 публични органа, 46 бизнес асоциации и предприятия, 26 синдиката и 40 НПО/други респонденти. По-голямата част от респондентите (35), 23 от които са организации на равнище ЕС, са със седалище в Белгия, следвани от Италия (24). Освен това бяха получени 38 писмени отговора.

В процеса на **обществената консултация** се потвърди дефинирането на проблема и потенциалната добавена стойност за ЕС. Имаше широка подкрепа за усилия в областта на политиката за улесняване на обучението сред възрастните, но подкрепата бе по-слаба за обучения, които не са свързани с работата. 84 % от респондентите изразиха съгласие, че индивидуалните сметки за обучение могат да бъдат ефективно средство за преодоляване на финансовите ограничения при участието в обучения. 82 % от респондентите изразиха съгласие, че мотивацията да се участва в обучение може да бъде повишена чрез индивидуални сметки за обучение, а резултатите по отношение на

---

<sup>34</sup> Стойностите варират от 49 % сред предприятията до 83 % сред НПО и други респонденти.

професионалното ориентиране, възможностите за валидиране на самостоятелното и неформалното обучение, публичен регистър на възможностите за обучение с гарантирано качество, кампании за повишаване на осведомеността на европейско и национално равнище и цифрова платформа на едно гише са със сходно високи стойности. Бе отправен общ призив да се избягват сложността и бюрокрацията и да се осигурява лесен достъп за физическите лица.

Бяха проведени единадесет **целенасочени консултативни мероприятия** с участието на различни групи заинтересовани страни и социални партньори, включително на най-високо политическо равнище<sup>35</sup>. По време на специалното изслушване на социалните партньори<sup>36</sup> те изразиха съгласие с общите цели на инициативата, но подчертаха, че индивидуалните сметки за обучение следва да се разглеждат като „един инструмент в инструментариума“ за постигането на тези цели.

В своето становище<sup>37</sup> Консултативният комитет за професионално обучение (ККПО) изрази съгласие, че инициативата би могла да подобри мотивацията и участието в образование и обучение на възрастните. В същото време се посочва, че индивидуалните сметки за обучение следва да допълват, а не да заменят съществуващото предлагане на обучения, което се финансира от правителствата и/или се управлява от социалните партньори.

По-голямата част от заинтересованите страни и социалните партньори, и особено тези от държави членки с добре развити системи за обучение, напр. скандинавските страни, подчертаха важността на интегрирането на нови инициативи във вече съществуващата национална (или регионална) инфраструктура за обучение, като се спазват вече действащите колективни трудови договори с елемент на обучение, които обикновено включват работодатели, синдикални организации и правителства. Беше изразено общо съгласие, че акцентът на обучението при една нова инициатива за право на обучение следва да бъде ориентиран към пазара на труда и че въздействието ще бъде засилено, когато правата на обучение се координират с насоки, системи с гарантирано качество и акредитирано обучение.

В своето становище относно Европейската програма за умения<sup>38</sup> Европейският парламент подчертава потенциала на индивидуалните сметки за обучение — механизъм за финансиране, който се разглежда като ключов за подпомагане на

<sup>35</sup> Те включваха специално изслушване на социалните партньори на високо политическо равнище, консултация с Комитета по заетостта, обмен на мнения с членове на Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК) и Европейския комитет на регионите (КР), обмен на мнения с Консултативния комитет за професионално обучение (ККПО) и генералните директори по професионално обучение (DGVT) и целенасочени консултации с други съответни групи на заинтересованите страни, включително Европейската квалификационна рамка (ЕКР) и консултативните групи за Европас и политическите мрежи, както и Европейска мрежа на публичните служби по заетостта.

<sup>36</sup> Изслушване на социалните партньори, проведено на 15 април 2021 г.

<sup>37</sup> [Становище на ККПО относно индивидуалните сметки за обучение.](#)

<sup>38</sup> [Резолюция до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Европейска програма за умения за постигане на устойчива конкурентоспособност, социална справедливост и издръжливост \(2020/2818\(RSP\)\).](#)

повишаването на квалификацията и преквалификацията, особено сред най-уязвимите групи.

В своите заключения от 8 юни 2020 г. относно преквалификацията и повишаването на квалификацията<sup>39</sup> Съветът приканва държавите членки да: „проучват възможните модели за публично и частно финансиране на ученето през целия живот и развитието на умения на индивидуално равнище“ и призовава Комисията да подкрепи държавите членки в техните усилия.

В становището си от 7 юли 2021 г. относно обучението за възрастни Европейският икономически и социален комитет<sup>40</sup> изразява мнението, че ученето през целия живот следва да се превърне в начин на живот за всеки и в реалност на работното място, и призовава Комисията и държавите членки не само да постигнат, но да завишат целта от 60 % участие в обучение сред възрастните на година. Той също така отправя препоръка към държавите членки да укрепят политиките, управлението и финансирането за обучение на възрастни и да осигурят равен достъп до учене през целия живот за всички възрастни.

Форум на високо равнище на тема индивидуалните сметки за обучение привлече близо 800 участници от 48 държави, а работната среща за валидиране на проучването в подкрепа на оценката на въздействието (с около 25 участници, предимно НПО и публични органи) бе съсредоточена върху проблема и анализа на въздействието.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Доказателствената основа в подкрепа на инициативата включва:

- външно проучване в подкрепа на оценката на въздействието;
- относими данни от проучвания на равнище ЕС, напр. наблюдението на работната сила, проучването относно образованието и обучението на възрастни, проучването относно продължаващото професионално обучение, съответни проучвания на Eurofound и Cedefop относно участието във и предоставянето на обучение за възрастни, както и относно пречки и стимули;
- относима литература, която обхваща оценки на международния опит;
- редица взаимосвързани резултати от независимата мрежа от експерти в областта на образованието и обучението на възрастни: доклади по държави относно наличните схеми за финансово стимулиране, анализ на наличните статистически данни и анализ на средата за предоставяне на преки финансови стимули за обучение на физически лица;

---

<sup>39</sup> [Заключения на Съвета от 8 юни 2020 г. относно преквалификацията и повишаването на квалификацията като основа за повишаване на устойчивостта и пригодността за заетост, в контекста на подкрепата за икономическото възстановяване и социалното сближаване.](#)

<sup>40</sup> [Становище на Европейския икономически и социален комитет от 7 юли 2021 г. относно обучението за възрастни.](#)

- данни от консултациите по програмата за умения и плана за действие на Европейския стълб на социалните права, както и резултатите от кръглата маса на високо равнище по Пакта за умения<sup>41</sup>.
- **Оценка на въздействието**

Комисията извърши оценка на въздействието на вариантите на политиката. Тази дейност беше подпомогната чрез структурирани консултации в рамките на Комисията чрез междуведомствена работна група<sup>42</sup>. Оценката на въздействието бе обсъдена с Комитета за регулаторен контрол (КРК) на 29 септември 2021 г. На 1 октомври 2021 г. КРК даде своето положително становище с резерви, които бяха преодоляни чрез добавяне на пояснения относно обхвата на инициативата, базовия сценарий, описанието на очакваните въздействия и избора на предпочитан вариант<sup>43</sup>.

Вариантите на политиката се различаваха по отношение на модела на предоставяне на права на обучение (ваучери за обучение или лични сметки), размера на целевата група и свободата на всяко лице да избира възможности за обучение. Предпочитаният вариант на политиката е на всички възрастни в трудоспособна възраст да бъдат предоставени права на обучение под формата на лични сметки, като същевременно сумите бъдат модулирани според необходимата подкрепа, а на лицата се даде възможност да избират свободно между възможностите за обучение, чието качество, съгласуваност с изискванията на пазара на труда и признаване се гарантират чрез вписването им в публичен регистър. Този вариант е най-ефективен с оглед постигането на целите на инициативата, тъй като води до цялостно ограничаване на пропуските и фрагментацията в предоставяната подкрепа и същевременно адаптира обучението към индивидуалните нужди<sup>44</sup>.

Предвид целите на инициативата, правното основание и принципа на субсидиарност, предпочитаният законодателен инструмент е предложение за препоръка на Съвета. Чрез този инструмент може да се препоръча комбинация от индивидуални права на обучение и условия на благоприятна рамка, като същевременно държавите членки могат да прилагат мерките в съответствие с националните условия.

*Ползи от предпочитания вариант:* Анализите на сценариите сочат, че прилагането на предпочитания вариант би могло да увеличи степента на участие в обучение през 2030 г. до нива над целта на ЕС от 60 % и да ограничи пропуските по отношение на участието във всички държави членки. Основните очаквани въздействия са по-високи заплати за лицата, по-висока производителност за предприятията и по-високи БВП и социално сближаване.

---

<sup>41</sup> [Пакт за умения](#).

<sup>42</sup> Включително DG CNECT, EAC, ECFIN, ESTAT, GROW, JRC, JUST, LS, REFORM и SG.

<sup>43</sup> Вж. приложение 1 към оценката на въздействието.

<sup>44</sup> Вж. раздели 2.2 и 7 на оценката на въздействието за по-подробно описание на начина, по който мерките на политиката, препоръчани в настоящото предложение, спомагат за преодоляване на установените пречки пред участието.

*Разходи за предпочитания вариант:* В анализите на сценариите преките годишни разходи за права на обучение се оценяват на около 17,6 до 24,5 милиарда евро<sup>45</sup>. Допълнителните разходи са в резултат на по-честото използване на платен отпуск за обучение и първоначалните и административните разходи, но се очаква те да бъдат ограничени предвид значителната инфраструктура, която вече съществува в много държави членки. Ако инициативата бъде изпълнена добре, изчисленията на разходите и ползите показват, че гореизложените ползи надвишават значително разходите.

*Ефект върху предприятията (включително МСП):* Очаква се предприятията да се възползват от по-квалифицираната и продуктивна работна сила и намаления недостиг на умения, като това ще бъде от особена полза за МСП, чиито служители понастоящем участват в обучение в по-малка степен.

*Въздействие върху националните бюджети и администрации:* Определянето на механизми за финансиране е в компетенциите на държавите членки. Изчисленията на разходите и ползите сочат, че ползите значително надвишават разходите, така че подходящото финансиране и договорености за споделяне на разходите могат да насърчат устойчиви публични финанси.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Не се прилага.

- **Основни права**

Съгласно член 14, параграф 1 от Хартата на основните права на ЕС „всеки има право на образование, както и на достъп до професионално и продължаващо обучение“. Това е отразено също в 1-ви, 4-ти и 5-и принцип на Европейския стълб на социалните права. Очаква се инициативата да има положително въздействие върху основните права чрез преодоляването на пропуски при достъпа до продължаващо обучение. Това въздействие е осезаемо, тъй като инициативата обхваща всички възрастни в трудоспособна възраст, като същевременно предоставя специфична подкрепа за лица, които най-много се нуждаят от повишаване на квалификацията и преквалификация.

#### **4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА**

За тази инициатива не са необходими допълнителни средства от бюджета на ЕС. Последствията за националните бюджети ще зависят от модела на финансиране, избран от съответната държава членка.

---

<sup>45</sup> Тези изчисления са взети от анализите на сценариите, представени в раздел 6.1 на оценката на въздействието. Те се основават на право на обучение в размер на 30 часа за всички възрастни в трудоспособна възраст и 50 часа за лицата, които имат най-голяма нужда от повишаване на квалификацията и преквалификация. Паричните разходи на бенефициер зависят от разходите за обучение на държавите членки, като средната стойност за ЕС е 381 EUR за 30 часа и 631 EUR за 50 часа обучение.

## 5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизъм за мониторинг, оценка и докладване**

В предложената препоръка държавите членки се приканват да работят съвместно с Комисията за нейното прилагане. Към държавите членки се отправя препоръка да приложат заложените в документа принципи възможно най-скоро и да представят план, в който да се определят мерките, които да бъдат предприети на национално равнище. Постигнатият напредък в изпълнението на плановете следва да се обсъжда в контекста на многостранното наблюдение, което Комитетът по заетостта извършва като част от цикъла на европейския семестър, като се постави акцент върху въведените от държавите членки инструменти, както и върху резултатите (като участие в обучение и последващи развития на пазара на труда).

Съвместно с Комитета по заетостта Комисията има за цел да създаде рамка за мониторинг с договорени общи количествени и качествени показатели като основа за оценка на изпълнението на настоящата препоръка и за нейния преглед. С цел да се рационализират задълженията за докладване на държавите членки, в тази рамка ще се използва, доколкото е възможно, информацията, която вече е събрана в контекста на други рамки за мониторинг, за да се избегне дублирането на дейности по мониторинг и докладване (напр. данни за целите на Механизма за възстановяване и устойчивост, Европейския социален фонд плюс и стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението към европейското пространство за образование).

Комисията цели да установи и оцени напредъка в изпълнението на предложената препоръка в сътрудничество с държавите членки и след консултации със заинтересованите страни, както и да докладва на Съвета не по-рано от 5 години след датата на нейното приемане.

- **Обяснителни документи (за директивите)**

Не се прилага.

- **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

*(Параграфи 1—2)* Иновативният аспект на това предложение се състои в това, че **индивидът е поставен в самата основа на развитието на уменията**. Препоръчва се държавите членки да разработят политики и инструменти за подпомагане на всички възрастни в трудоспособна възраст за получаване на достъп до обучение, включително за преходи в професионалния живот, независимо от техния трудов статус или статус на трудова заетост, както и за увеличаване на стимулите за и мотивацията на лицата да се обучават. Индивидуалните сметки за обучение и една благоприятна рамка, включително възможности за насоки и валидиране, могат да насърчат ефективното възприемане и участие в обучение.

*(Параграф 3)* В **целевата група** на инициативата попадат всички възрастни в трудоспособна възраст, които пребивават законно в дадена държава членка, независимо от тяхното ниво на образование и текущ трудов статус или вид заетост, следователно са включени всички заети, самостоятелно заетите и лица, упражняващи нетипични форми

на заетост, безработните и лица извън работната сила. Поради това в предложението се отправя препоръка за създаване на индивидуална сметка за обучение за всеки възрастен в трудоспособна възраст в държавата членка, в която той или тя пребивава законно.

Обаче за пограничните работници в ЕС и самостоятелно заетите лица, които са граждани на ЕС и работят в дадена държава членка, различна от държавата на пребиваване, е оправдано прилагането на изключение. Тъй като индивидуалните сметки за обучение са насочени основно към развиване на умения, съобразени с нуждите на пазара на труда, мястото на пребиваване не би било подходящ критерий за определяне това в коя държава членка следва да бъде създадена индивидуалната сметка за обучение за тази група лица. Поради това в предложението се отправя препоръка мястото на (самостоятелна) заетост да се възприеме като критерия, по който да се определи къде следва да бъде създадена индивидуалната сметка за обучение на пограничните работници. Подобно третиране би съответствало на принципа на недискриминация на граждани при достъпа до социални предимства, установен в член 7, параграф 2 от Регламент 492/2011<sup>46</sup>.

(Параграфи 5—7) В предложението е отправена препоръка към държавите членки да предприемат **универсален подход**, като създадат индивидуална сметка за обучение за всяко лице, което попада в обхвата на тази инициатива, и гарантират подходящо годишно предоставяне на индивидуални права на обучение. В същото време се отправя призив към държавите членки за **модулиране на финансирането според нуждите на лицата**. Този „универсален, но диференциран“ подход беше подкрепен от заинтересованите страни в рамките на обществената консултация. Предложението съдържа препоръка за предоставяне на допълнителни права на обучение на лица, които най-много се нуждаят от повишаване на квалификацията и от преквалификация. В зависимост от националния контекст това могат да са лица в специфични условия на заетост (напр. нетипични форми на заетост), съобразно техния трудов статус (заети, безработни или извън работната сила), работещи в дружества в сектори, засегнати в значителна степен от цифровия или екологичния преход, или в конкретни видове предприятия (напр. микропредприятия, МСП), лица със специфични нужди от умения (като нискоквалифицирани лица) или в конкретни възрастови групи или уязвими групи. Групите, които получават допълнителни права на обучение, могат да се променят спрямо развитията на пазара на труда.

(Параграфи 8—9) Индивидуалните сметки за обучение са в подкрепа на идеята за **споделяне на разходите**, тъй като позволяват вноските от различни източници, като публични органи и работодатели, да бъдат групирани и управлявани в една сметка. Това улеснява модулирането на подкрепата спрямо необходимостта от повишаване на квалификацията и от преквалификация (например с финансиране от публичните служби по заетостта на допълнителни индивидуални права на обучение за безработни лица) и отпускането на допълнителни средства от работодателите за техните служители на доброволен принцип или в резултат на колективни трудови договори.

<sup>46</sup> Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно свободното движение на работници в Съюза (ОВ L 141, 27.5.2011 г., стр. 1—12).

*(Параграф 10)* **Натрупването на индивидуални права на обучение за определен период от време** в лична сметка позволява на лицата да съхраняват тези права независимо от техния трудов статус или статус на трудова заетост, да се заемат с продължително или по-скъпо обучение, да се обучават с цел преминаване от една работа на друга или в отговор на възникващи нужди от умения в периоди на криза и в контекста на екологичния и цифровия преход. Държавите членки могат да определят правила за тавани на подобно натрупване или за изтичане на срока на валидност на тези права, за да насърчат лицата да ги използват.

*(Параграф 11)* В предложението се съдържа препоръка лицата да получават права на обучение по място на законно пребиваване, с изключение на пограничните работници и самостоятелно заетите лица, които работят в държава членка, различна от държавата на пребиваване, и следва да бъдат обезпечени в държавата членка, където работят. Тъй като правата на обучение попадат извън обхвата на общите правила за защита на социалноосигурителните права на лицата, които се придвижват в рамките на ЕС<sup>47</sup>, се препоръчва държавите членки да позволят на лицата да запазят своята индивидуална сметка за обучение и натрупаните права на обучение по време на периоди, прекарани в различна държава членка. Това позволява на лицата да ги използват при тяхното завръщане или чрез предложения за дистанционно обучение в съответствие с действащите правила за индивидуалните сметки за обучение в тяхната държава членка по произход. Същевременно лицата ще имат право на нова индивидуална сметка за обучение в държавата членка, в която пребивават към момента. Това улеснява трансграничната мобилност и подчертава принципа, че след като им бъдат предоставени, правата на обучение принадлежат на самите лица. Възможността за прехвърляне на правата на обучение между държавите членки ще бъде проучена допълнително, когато бъдат създадени национални индивидуални сметки за обучение, и ще бъде разгледана в оценката на изпълнението на настоящата препоръка. ЕС може да подпомогне обсъждането на възможността за прехвърляне на индивидуалните права на обучение между държавите членки.

*(Параграфи 12—20)* От съществено значение е да се създаде **благоприятна рамка** за улесняване на възприемането и използването на възможностите за обучение, професионално ориентиране и валидиране. Предлага се това да включва възможности за професионално ориентиране и валидиране, публичен национален регистър и единен национален цифров портал в подкрепа на индивидуалните сметки за обучение, който позволява сигурно електронно удостоверяване и връзка с регистъра. Рамката ще е от решаващо значение за мотивацията на лицата да вземат решение да започнат обучение, тъй като чрез нея ще се предоставя набор от надеждни възможности за обучение с гарантирано качество, заедно с професионално ориентиране и варианти за валидиране. Сътрудничеството на **работодателите**, и по-специално **микропредприятията и МСП**, също ще бъде от съществено значение за успешното създаване на рамката.

---

<sup>47</sup> Правата на обучение са извън обхвата на [Регламент \(ЕО\) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. за координация на системите за социално осигуряване \(ОВ L 166, 30.04.2004 г., стр. 1—123\).](#)

(Параграф 12) По време на консултациите **услугите за професионално ориентиране** бяха идентифицирани като най-важния елемент за една благоприятна рамка. Въпреки че такива услуги са налични в повечето държави членки, техният обхват често е ограничен. С цел лицата да бъдат насочени към възможностите за обучение, които най-добре отговарят на техните нужди, се препоръчва държавите членки да подобрят достъпа до присъствено професионално ориентиране за всички възрастни, както и до услуги за ориентиране чрез цифрови средства (по-специално чрез удобен за потребителя регистър на признати възможности).

Чрез **валидирането на предишно обучение** лицата могат да докажат, че са придобили определени умения. В неотдавнашната оценка на препоръката на Съвета относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене<sup>48</sup> бе отчетен значителен напредък, но също така бяха идентифицирани продължаващи предизвикателства и предложени действия за тяхното преодоляване. По-специално е необходимо да се гарантира предоставянето на подкрепа за лицата, по-тесната координация със службите за професионално ориентиране и ефективното персонализиране на инициативите за валидиране за групи в неравностойно положение и уязвими групи. С предложението се търси отговор на оставащите предизвикателства при валидирането, като към държавите членки се отправя препоръката да гарантират, че индивидуалните сметки за обучение могат да се използват за достъп до възможности за валидиране и че такива възможности, включително присъствено или онлайн оценяване на уменията, са налични и достъпни. По този начин то допълва предложението за европейски подход към микроквалификациите, което също може да улесни валидирането и признаването на резултати от обучение.

(Параграфи 13—17) **Един публичен национален регистър** на признатите предложения за обучение, професионално ориентиране и валидиране с гарантирано качество може да спомогне за повишаване на мотивацията на лицата да започнат обучение, представяйки наличните възможности по леснодостъпен начин и намалявайки несигурността по отношение на качеството и признаването на резултатите от обучението. Подобни регистри вече съществуват или са в процес на разработване в поне дванадесет държави членки. В предложението се препоръчва всички държави членки да създадат подобен регистър, който да се поддържа актуален, заедно с устойчив модел на управление с прозрачни правила за вписване на нови предложения за обучение. Единствено предложения за обучение, професионално ориентиране и валидиране, които са включени в регистъра, следва да са допустими за финансиране чрез индивидуални права на обучение. В този регистър също така следва да бъдат включени услугите за професионално ориентиране и възможностите за валидиране, които държавите членки предоставят безвъзмездно на физически лица. Критериите за вписване на възможностите в регистрите следва да бъдат формулирани на ниво държава членка въз основа на прозрачни изисквания за качество и в сътрудничество със

<sup>48</sup> Европейска комисия (2020 г.), [Study supporting the evaluation of the Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning](#) (Проучване в подкрепа на оценката на препоръката на Съвета от 20 декември 2012 г. относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене).

социалните партньори и съответните заинтересовани страни, като се основават на определяне на необходимите умения и европейските рамки за компетентност<sup>49</sup>. Включените в регистъра краткосрочни обучителни курсове следва да бъдат разработени в съответствие с европейския подход към микроквалификациите, за да се насърчи прозрачността с оглед качеството и признаването на резултатите от обучението. Държавите членки биват насърчени да отворят по прозрачен начин националния регистър за вписване на възможности за обучение, предлагани от доставчици в други държави, при условие че те са с надеждно качество. Както бе потвърдено по време на консултациите, социалните партньори и съответните заинтересовани страни са в състояние и готовност да добавят стойност към управлението на подобни регистри.

*(Параграф 18)* В предложението се отправя препоръка към държавите членки да създадат и да поддържат **единен национален цифров портал, който е леснодостъпен** чрез мобилни устройства (напр. чрез цифрово приложение), за да се повиши прозрачността относно наличните възможности за обучение и подпомагане на национално равнище и да се осигури достъп на потребителите до техните индивидуални сметки, както и възможност за преглед на наличните индивидуални права на обучение и справка в националния регистър.

*(Параграфи 19–20)* Чрез **платения отпуск за обучение** работниците могат да продължат да получават заплата или заместващ доход по време на периодите на обучение с продължителност от няколко дни до няколко месеца. Такива разпоредби вече съществуват в 24 държави членки, от които 12 са подписали Конвенцията на Международната организация на труда (МОТ) за платен отпуск за обучение<sup>50</sup>. Достъпът до платен отпуск за обучение обаче често е ограничен поради специфични характеристики на трудовото правоотношение. Ограничителните критерии за допустимост и липсата на информация от потенциалните бенефициери означават, че по-малко от 1 % от заетите лица са склонни да се възползват от съществуващите разпоредби<sup>51</sup>. Поради това държавите членки биват призовани също така да приемат разпоредби за универсално достъпен платен отпуск за обучение или да преразгледат съществуващите разпоредби, за да гарантират, че същите обхващат всички заети лица, както и да предвидят финансова подкрепа за работодатели, чиито служители ползват платен отпуск за обучение (особено МСП, които са изправени пред по-големи предизвикателства). В предложението се препоръчва укрепване на връзките между

<sup>49</sup> Например Европейската рамка за дигитална компетентност (DigiComp), Европейската рамка за личностна компетентност, социална компетентност и компетентност за придобиване на умения за учене (LifeComp), Европейската рамка за предприемачески умения (EntreComp) и рамката за компетентност в областта на екологичната устойчивост (GreenComp).

<sup>50</sup> Към 1 февруари 2020 г., съгласно предварителна версия на актуализираната база данни „[Финансиране на образованието и обучението за възрастни](#)“ на Cedefop (предстояща актуализация), представена в приложение 8.2. Последната ратификация на [Конвенцията на Международната организация на труда \(МОТ\) за платен отпуск за обучение](#) от страна на държава членка се състоя през 1993 г.

<sup>51</sup> Cedefop (2012), [Training leave. Policies and practice in Europe](#) (Отпуск за обучение. Политики и практики в Европа).

разпоредбите за платен отпуск за обучение и други налични мерки за подпомагане, като се оставя на държавите членки да определят подробните условия.

(*Параграф 21*) Предложението също така съдържа препоръка към държавите членки да организират широкообхватни **информационни дейности и кампании за повишаване на осведомеността**, по-специално сред лицата, които са най-откъснати от пазара на труда. Те са от ключово значение за осигуряване на по-висок процент на участие на възрастни във възможностите за обучение, особено сред групи с ниска степен на осведоменост относно нуждите и възможностите за повишаване на квалификацията и за преквалификация. Сътрудничеството между публичните органи, социалните партньори, организациите на гражданското общество и други заинтересовани страни може да повиши ефективността на подобни дейности.

(*Параграф 22*) С цел да бъде подпомогнато изпълнението на тази инициатива, е препоръчително държавите членки да въведат **механизми за мониторинг, за да подсиgurят постоянното подобрене** на индивидуалните сметки за обучение и благоприятната рамка. Последващи изменения за постигане на целите на настоящата препоръка по възможно най-ефективния начин биха могли да се отнасят до размера на индивидуалните права на обучение, определянето на лица, които най-много се нуждаят от повишаване на квалификацията и от преквалификация, или лесна за потребителя интеграция на различните елементи на благоприятната рамка.

(*Параграфи 23—26*) Механизмите за осигуряване на подходящо и устойчиво **финансиране** за индивидуалните сметки за обучение трябва да бъдат определени на национално равнище, съобразно националните условия и като се обърне специално внимание на МСП. Въпреки че отговорността за прилагането на препоръката е на държавата членка, в предложението се съдържа препоръка за улесняване на комбинирането на различни публични и частни източници на финансиране, което може например да включва доброволни допълнителни средства от работодателите. Държавите членки могат също да се възползват от подкрепа чрез различните фондове на ЕС, по-специално фондовете на политиката на сближаване, включително Европейския социален фонд плюс<sup>52</sup>, Европейския фонд за регионално развитие<sup>53</sup> и Фонда за справедлив преход<sup>54</sup>, както и Механизма за възстановяване и устойчивост<sup>55</sup> в рамките на инструмента за възстановяване Next Generation EU, ако са предвидили съответни реформи и инвестиции в своите планове за възстановяване и устойчивост. Чрез Инструмента за техническа подкрепа може да бъде предоставен съобразен с

<sup>52</sup> [Регламент \(ЕС\) 2021/1057](#) на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за създаване на Европейски социален фонд плюс (ЕСФ+) и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1296/2013 (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 21—59).

<sup>53</sup> [Регламент \(ЕС\) 2021/1058](#) на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. относно Европейския фонд за регионално развитие и относно Кохезионния фонд (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 60—93).

<sup>54</sup> Регламент (ЕС) 2021/1056 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за създаване на Фонда за справедлив преход (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 1—20).

<sup>55</sup> [Регламент \(ЕС\) 2021/241](#) на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17—75).

нуждите експертен опит в подготовката и изпълнението на реформи, които подпомагат създаването на индивидуални сметки за обучение и тяхната благоприятна рамка.

*(Параграф 27)* Както е обяснено по-горе, **подкрепата от ЕС** ще бъде съсредоточена върху използването на безпрецедентното финансиране от ЕС, от което държавите членки могат да се възползват за развитие на умения по линия на инструмента за възстановяване Next Generation EU и многогодишната финансова рамка. ЕС също така ще подкрепи развитието на умения чрез съответни инициативи, като Европейския пакт за уменията, Подробния план за действие за секторно сътрудничество във връзка с уменията, Коалицията за цифрови умения и работни места, Електронната платформа за учене на възрастни в Европа (EPALE) и други подходящи мерки на Еразъм+, както и чрез проекти за сътрудничество между социалните партньори на равнище ЕС. Съюзът може също така да подпомогне взаимното учене и обмена на добри практики при изпълнението на препоръката. По-нататъшната работа по платформата Европас следва да бъде съсредоточена върху осигуряването на оперативна съвместимост, т.е. свързване с единните национални цифрови портали за индивидуални сметки за обучение.

*(Параграфи 28—30)* **Докладването и оценката** ще се основават на мониторинг в рамките на многостранното наблюдение, което Комитетът по заетостта извършва като част от цикъла на европейския семестър въз основа на договорена рамка и механизъм за мониторинг. Препоръчва се държавите членки да изготвят план за изпълнение в рамките на 12 месеца след приемането на препоръката. Предлага се първата оценка да бъде предприета не по-рано от 5 години след приемането.

Предложение за

## ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно индивидуални сметки за обучение**

### СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 292 във връзка с член 149 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Квалифицираната работна сила е от решаващо значение за укрепването на устойчивата конкурентоспособност на ЕС, подпомагането на възстановяването и създаването на работни места след пандемията от COVID-19 и осигуряването на социално справедлив цифров и екологичен преход. Пазарите на труда се развиват, а хората трябва да са в крак с тези развития и да подобряват своите умения. Новите и по-добри умения разкриват повече възможности и дават възможност на лицата да играят активна роля в управлението на преходите на пазара на труда и да участват пълноценно в обществото в условията на демографски промени. Освен това повишаването на квалификацията на възрастните може да бъде мощен инструмент за насърчаване на социалната справедливост и приобщаването за справедлив преход.
- (2) В член 14, параграф 1 от Хартата на основните права на ЕС е посочено, че всеки има право на образование, както и на достъп до професионално и продължаващо обучение. В първия принцип от Европейския стълб на социалните права<sup>56</sup> е посочено, че всеки има право на качествено и приобщаващо образование, обучение и учене през целия живот с цел да поддържа и придобива умения, които му дават възможност да участва пълноценно в обществото и успешно да осъществява преходи на пазара на труда. Четвъртият принцип се отнася до активната подкрепа за заетостта, с оглед отстояването на правото на всеки на навременна и съобразена с нуждите помощ за подобряване на своите перспективи за заетост или самостоятелна заетост. В петия принцип за сигурна и гъвкава заетост се подчертава, че независимо от вида и продължителността на трудовото правоотношение, работниците следва да имат право на справедливо и равно третиране по отношение на условията на труда и достъпа до социална закрила и обучение.
- (3) На 25 юни 2021 г. Европейският съвет приветства водещите цели на ЕС в плана за действие на Европейския стълб на социалните права в

<sup>56</sup>

[Европейски стълб на социалните права.](#)

съответствие с Декларацията от Порто<sup>57</sup>, като по този начин подкрепи амбицията да се гарантира, че до 2030 г. поне 60 % от всички възрастни ще вземат участие в обучение всяка година. Нивата на участие в обучение за възрастни в ЕС обаче са в застой през последното десетилетие, а 21 държави членки не постигнаха целта на равнище ЕС за 2020 г. Възможностите за развитие на умения твърде често са недостъпни за голям брой възрастни, като работниците в нетипични форми на заетост, служителите на малки и средни предприятия (МСП), безработните, неактивните и нискоквалифицираните лица.

- (4) В Европейската програма за умения<sup>58</sup>, приета през юли 2020 г., се отправя призив за революция на уменията, която да превърне екологичния и цифровия преход във възможности за бързо и справедливо възстановяване. Наред с другото, в нея се обявява, че Комисията ще разгледа индивидуалните сметки за обучение като инструмент за подпомагане на повишаването на квалификацията и на преквалификацията на възрастните в трудоспособна възраст в допълнение към други действия, насочени към работодателите и доставчиците в областта на образованието и обучението.
- (5) В контекста на преминаването към модерна, ресурсно ефективна и конкурентоспособна икономика ще са необходими умения за екологичния преход и повишаване на квалификацията и преквалификация на работната сила, както се посочва в Европейския зелен пакт<sup>59</sup> за неутралност по отношение на климата до 2050 г. В своето съобщение „Подготвени за цел 55“<sup>60</sup> Комисията признава, че екологичният преход може да бъде успешен само ако ЕС разполага с необходимата квалифицирана работна сила, за да остане конкурентоспособен, и посочва водещите действия на Европейската програма за умения като средство за снабдяване на лицата с уменията, необходими за екологичния и цифровия преход.
- (6) С идеята за цифровото десетилетие на Европа<sup>61</sup> се потвърждава целта да се гарантира, че до 2030 г. най-малко 80 % от населението на ЕС ще има поне основни цифрови умения и се поставя целта до 2030 г. да бъдат наети на работа 20 милиона специалисти по ИКТ, като се осигури конвергенция между половете. В предложението на Комисията относно

---

<sup>57</sup> [Заклучения на Европейския съвет](#), 24—25 юни 2021 г. Това е продължение на [Декларацията от Порто](#) от 8 май 2021 г.

<sup>58</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейска програма за умения за постигане на устойчива конкурентоспособност, социална справедливост и издръжливост“ ([COM\(2021\)274 final](#)).

<sup>59</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейският зелен пакт“ ([COM\(2019\)640 final](#)).

<sup>60</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Подготвени за цел 55“ („Fit for 55“): постигане на целта на ЕС в областта на климата до 2030 г. по пътя към неутралност по отношение на климата ([COM\(2021\) 550 final](#)).

<sup>61</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите; „Цифров компас до 2030 г.: Европейският път за цифровото десетилетие“ ([COM \(2021\)118 final](#)).

пътя към цифровото десетилетие<sup>62</sup> се говори за създаването на рамка за по-нататъшни действия. В Плана за действие в областта на цифровото образование за (2021—2027 г.)<sup>63</sup> се подчертава, че следва да се използват технологични средства за подобряване на достъпността и засилване на гъвкавостта на възможностите за обучение, включително повишаване на квалификацията и преквалификация.

- (7) В съобщението на Комисията относно новата промишлена стратегия за Европа<sup>64</sup> се призовава за решителни действия, за да може ученето през целия живот да се превърне в реалност за всички и да се гарантира, че образованието и обучението не изостават и че помагат за осъществяването на двойния преход.
- (8) В заключенията на Съвета от 8 юни 2020 г.<sup>65</sup> държавите членки се приканват да „проучват възможните модели за публично и частно финансиране на ученето през целия живот и развитието на умения на индивидуално равнище“, а Комисията се призовава да подкрепя държавите членки в тези техни усилия.
- (9) Недостатъчната финансова подкрепа за лицата е едно от основните препятствия, които оказват влияние върху участието в обучение. Като цяло публичните и частните инвестиции са недостатъчни. Повечето свързани с работата обучения в ЕС се спонсорират от работодателя. Много предприятия обаче, особено МСП, не осигуряват или не финансират обучение за своя персонал, а лицата в нетипична форма на заетост нямат никакъв или имат само ограничен достъп до обучение, което се спонсорира от работодателя. Подобно неравенство подкопава благосъстоянието и здравето на лицата, намалява икономическата конкурентоспособност, води до пропуснати възможности и пречки пред иновациите и до риск някои лица да бъдат пренебрегнати при прехода към по-устойчиви икономически дейности.
- (10) Освен преките разходи, ограниченията във времето са важен фактор, който възпрепятства възрастните да търсят обучение. Повечето държави членки са подписали Конвенцията на Международната организация на труда (МОТ) за платен отпуск за обучение и са я транспонирали в националното законодателство. Въпреки това нивата на информираност и степента на използване на отпуск за обучение са ниски в много държави членки, а разпоредбите често не обхващат работници в нетипична форма на заетост или не позволяват на възрастните да търсят образование и обучение в периоди на безработица или ниска икономическа активност.

<sup>62</sup> Предложение за Решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на политическа програма до 2030 г. „Път към цифровото десетилетие“ ([COM\(2021\)574](#)).

<sup>63</sup> [Съобщение на Комисията](#) до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно плана за действие в областта на цифровото образование (COM(2018)022 final).

<sup>64</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Актуализиране на новата промишлена стратегия за 2020 г.: изграждане на по-силен единен пазар за възстановяване на Европа“ ([COM\(2021\) 350 final](#)).

<sup>65</sup> [Заключения на Съвета от 8 юни 2020 г.](#) относно преквалификацията и повишаването на квалификацията като основа за повишаване на устойчивостта и пригодността за заетост, в контекста на подкрепата за икономическото възстановяване и социалното сближаване.

- (11) Много възрастни, особено сред нискоквалифицираните и най-откъснатите от пазара на труда, не са мотивирани да започнат обучение. Те може да не са наясно със собствените нужди от умения, може да не знаят дали се осигурява подкрепа и обучение, дали такова обучение е с добро качество и дали се признава на пазара на труда. Освен това лицата може да не са мотивирани да участват в обучение, което е избрано без допитване до тях и не е съобразено с техните нужди.
- (12) Необходим е нов подход по отношение на повишаването на квалификацията и преквалификацията в ЕС. Той следва да допълва съществуващите инструменти и да е продължение на политическите ангажименти, като поставя лицата в ролята на водача и им предоставя необходимата подкрепа и инструменти за повишаване на квалификацията и преквалификация на всички нива на квалификация.
- (13) В своето становище от август 2021 г.<sup>66</sup> за инициативата на ЕС относно индивидуалните сметки за обучение и засилването на предоставянето на обучение в Европа Консултативният комитет за професионално обучение изтъква, че подобна инициатива следва да подобри ангажираността, мотивацията и участието на възрастните в образованието и обучението. Основното предизвикателство е да се подобри съответствието между уменията и работните места и да се осигури достъп до разнообразни възможности за качествено обучение чрез по-подходящо и по-добре насочено предлагане.
- (14) Горееизложените проблеми могат да бъдат решени, като се предостави директна финансова подкрепа на лицата чрез права на обучение в индивидуални сметки за обучение и чрез създаване на широка благоприятна рамка, чрез която се осигурява достъп до възможностите за обучение, информация, насоки, платен отпуск за обучение и признаване на резултатите от обучението.
- (15) На национално ниво следва да се определи подходящо право на обучение в съответствие с нуждите на лицата от обучение; например да бъдат допуснати признати дейности за обучение на стойност 30 часа годишно за всяко лице и да се увеличат до 50 часа за най-нуждаещите се лица. Модулирането на средствата за финансиране според нуждите може да повиши ефективността на инициативата. Държавите членки могат да предвидят допълнителни права на обучение за най-нуждаещите се лица в зависимост от националния контекст и променящия се пазар на труда. Така например държавите членки биха могли да предвидят допълнителни средства към индивидуалните сметки за обучение в стратегически сектори<sup>67</sup>, за да подпомогнат екологичния и цифровия преход. В допълнение към финансовите права, уместността, полезността и признаването на обучението са ключови фактори, които оказват въздействие върху възприемането и участието в обучения. Тези въпроси

<sup>66</sup>

[Становище на ККПО относно индивидуалните сметки за обучение.](#)

<sup>67</sup>

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Актуализиране на новата промишлена стратегия за 2020 г.: изграждане на по-силен единен пазар за възстановяването на Европа“ ([COM\(2021\) 350 final](#)) установява 14 промишлени екосистеми за целенасочена подкрепа, включително в областта на развитието на умения на актуалната и бъдещата работна сила.

следва да се обсъдят със социалните партньори и съответните заинтересовани страни.

- (16) Индивидуалните сметки за обучение следва да позволят на лицата да трупат и използват права на обучение за определен период, така че да могат да се заемат с по-продължително или по-скъпо обучение или да се обучават по време на кризисни периоди в отговор на възникващи нужди от умения. Лицата следва да са в състояние да съхраняват своите индивидуални права на обучение независимо от своя трудов статус или статус на трудова заетост и при промяна на професионалната насоченост. Държавите членки следва да установят правила за изтичане на валидността на тези права, което да стимулира учащите да ги използват пълноценно.
- (17) Лицата следва да могат да използват своите индивидуални права на обучение дори в чужбина, ако имат достъп до признато обучение с гарантирано качество от националния регистър на тяхната сметка за обучение. Възможността за прехвърляне на права между държавите членки е желателна характеристика в по-дългосрочен план, която се нуждае от допълнително проучване.
- (18) С цел да се помогне на лицата да идентифицират подходяща насока на обучение и по този начин да се повиши мотивацията им за учене, както и за да имат достъп до възможности за професионално ориентиране и валидиране, следва да бъдат предвидени актуални публични регистри на признато обучение, които да са достъпни за всички, включително лица с увреждания, чрез специални единни национални цифрови портали, както и да са обвързани по подходящ начин с платформата Европас.
- (19) Следва да е възможно индивидуалните сметки за обучение да бъдат използвани за достъп до валидиране, включително възможности за оценка на уменията. В неотдавнашната оценка на препоръката на Съвета относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене<sup>68</sup> бе отчетен значителен напредък, но също така бяха идентифицирани продължаващи предизвикателства и предложени действия за тяхното преодоляване. По-специално е необходимо предоставянето на персонализирана подкрепа за лицата, както и осигуряване на по-тясна координация със службите за професионално ориентиране и ефективно персонализиране на инициативите за валидиране за групи в неравностойно положение и уязвими групи. Държавите членки следва да насърчават предоставянето на микроквалификации, когато това е уместно, въз основа на установените нужди и съобразно европейския подход към микроквалификациите.
- (20) С настоящата препоръка се подкрепя прилагането на платен отпуск за обучение. Надлежното обезпечаване на платен отпуск за обучение в

<sup>68</sup>

Европейска комисия (2020 г.), [Study supporting the evaluation of the Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning](#) (Проучване в подкрепа на оценката на препоръката на Съвета от 20 декември 2012 г. относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене).

съответствие с Конвенцията на МОТ за платен отпуск за обучение<sup>69</sup> (ратифицирана от дванадесет държави членки) би позволило на работниците да продължат да получават заплата или заместващ доход по време на периодите на обучение с продължителност от няколко дни до няколко месеца. Държавите членки следва да бъдат насърчени да влязат в диалог със социалните партньори относно механизми, позволяващи на служителите да участват в обучения в работно време, като използват своите индивидуални сметки за обучение. Във връзка с това следва да се вземат предвид специфичните обстоятелства на МСП и по-специално на микропредприятията.

- (21) По-широкомащабни дейности и кампании за разпространяване на информация и повишаване на осведомеността са от ключово значение за осигуряване на високи нива на участие във възможности за обучение сред възрастните, по-специално сред групи, които не са добре запознати с темата за повишаване на квалификацията и преквалификация, както и сред лицата, които са най-откъснати от пазара на труда. Сътрудничеството между публичните органи, социалните партньори, организациите на гражданското общество и други заинтересовани страни, основано на едно общо разбиране за повишаването на квалификацията и преквалификацията като вид инвестиция, може да повиши ефективността на дейностите за разпространяване на информация и повишаване на осведомеността. Отделянето на достатъчно внимание на достъпността следва да улесни участието на възрастни лица с увреждания.
- (22) Механизмите за мониторинг и непрекъснато подобряване на индивидуалните сметки за обучение и благоприятната рамка са от ключово значение за подпомагане на изпълнението. Последващите изменения биха могли да се отнасят до размера на индивидуалните права на обучение, приоритетните групи или лесната за потребителя интеграция на различните елементи на благоприятната рамка.
- (23) Подходящото финансиране е ключова характеристика на успешните схеми за индивидуални сметки за обучение. Индивидуалните сметки за обучение следва да улеснят споделянето на разходите между различни източници на финансиране, например публични органи и работодатели, като позволяват на различните финансиращи организации да внасят средства в сметката. Съчетаването на публични и частни източници на финансиране следва да гарантира устойчивостта на инициативата в държавите членки, което е от основно значение за нейния успех. Това улеснява модулирането на подкрепата и надбавките от работодателите за техните служители, на доброволен принцип или в резултат на колективни трудови договори.

<sup>69</sup>

Към 1 февруари 2020 г., съгласно предварителна версия на актуализираната база данни „Финансиране на образованието и обучението за възрастни“ на Cedefop (предстояща актуализация), представена в приложение 8.2. Последната ратификация на [Конвенцията на Международната организация на труда \(МОТ\) за платен отпуск за обучение](#) от страна на държава членка се състоя през 1993 г.

- (24) Фондовете на ЕС, като Европейския социален фонд плюс<sup>70</sup>, Европейския фонд за регионално развитие, Фонда за справедлив преход и където е приложимо, Механизма за възстановяване и устойчивост в рамките на инструмента за възстановяване Next Generation EU<sup>71</sup>, както и съобразен с нуждите експертен опит чрез инструмента за техническа подкрепа, могат да подпомогнат създаването на индивидуални сметки за обучение и тяхната благоприятна рамка. Взаимното учене, осъществявано със съдействието на Комисията, също може да подпомогне процеса.
- (25) Настоящата препоръка следва да не засяга изключителната компетентност на държавите членки по отношение на организацията и съдържанието на техните системи за образование/обучение за възрастни. Тя следва да не ги възпира да поддържат или създават по-усъвършенствани разпоредби за образование/обучение за възрастни от препоръчаните тук.
- (26) Държавите членки следва да включат в планирането на реформите социалните партньори и заинтересованите страни, както и организациите на гражданското общество. Настоящата препоръка следва да не ограничава независимостта на социалните партньори, когато те са отговорни за създаването и управлението на схемите за обучение.
- (27) Посочените в настоящата препоръка мерки следва да не заменят предоставянето на обучение от работодатели, от публични и частни служби по заетостта, както и публичната подкрепа за образователните и учебните институции или други видове подпомагане.

## ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:

### Цели

1. Настоящата препоръка има за цел да подкрепи реформите на държавите членки, за да се даде възможност на повече възрастни да се включат в обучение с цел да се повиши процентът на участие и да се намали недостигът на умения. По този начин тя допринася за постигането на целта на ЕС за насърчаване на висококонкурентна социална пазарна икономика, насочена към пълна заетост и социален напредък. По-конкретно препоръката има за цел да бъдат:
  - а) подпомогнати всички възрастни в трудоспособна възраст за получаване на достъп до обучение, включително за преходи в професионалния живот, и независимо от техния трудов статус или статус на трудова заетост;

<sup>70</sup> [Регламент \(ЕС\) 2021/1057](#) на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за създаване на Европейски социален фонд плюс (ЕСФ+) и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1296/2013 (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 21—59).

<sup>71</sup> [Инструментът за възстановяване Next Generation EU](#) е основан на използването на пълния потенциал на бюджета на Съюза за възстановяването на една по-екологична, по-цифрова и по-устойчива Европа.

- б) увеличени стимулите и мотивацията на лицата да се обучават.
2. За тази цел се препоръчва държавите членки да създадат индивидуални сметки за обучение като средство, позволяващо на лицата да участват в значими за пазара на труда обучения, и една благоприятна рамка, включително възможности за насоки и валидиране, с цел насърчаване на ефективното възприемане и участие в обучение.

### **Приложно поле**

3. В настоящата препоръка са обхванати възрастни лица в трудоспособна възраст, които пребивават законно в дадена държава членка, независимо от тяхната завършена образователна степен и текущ трудов статус или статус на трудова заетост. Държавите членки следва да създадат индивидуална сметка за обучение за всяко лице, принадлежащо към тази група.

Като изключение пограничните работници и самостоятелно заетите лица, които работят в държава членка, различна от държавата им на пребиваване, следва да бъдат обезпечени в държавата членка, където работят.

### **Определения**

4. За целите на настоящата препоръка се прилагат следните определения:
- а) „индивидуално право на обучение“ означава правото на достъп до личен бюджет, с който дадено лице може да разполага за покриване на преките разходи за значимо за пазара на труда обучение, насоки и консултиране, оценка или валидиране на умения, за които се допуска финансиране.
  - б) „индивидуалната сметка за обучение“ е способ за предоставяне на индивидуални права на обучение. Това е лична сметка, която позволява на лицата да натрупват и запазват правата си с течение на времето, за да ги използват, когато пожелаят за всяко допустимо обучение, ориентиране или възможност за валидиране, които считат за най-полезни, в съответствие с националните правила. Тя предоставя на лицето пълно право на собственост върху правата, независимо от източника на финансиране.
  - в) „прехвърляемост“ на индивидуални права на обучение означава, че след като веднъж бъдат предоставени, тези права остават притежание на съответното лице, включително при преминаването от една работа на друга, от работа към обучение, от заетост към безработица и между периоди на активност и неактивност.
  - г) „благоприятна рамка“ обхваща подкрепата, чрез която се насърчава ефективното използване на индивидуалните права на обучение. Тук са включени възможности за професионално ориентиране и валидиране, национален регистър на възможностите, за които се допуска финансиране чрез индивидуални права на обучение, единен национален цифров портал за достъп до индивидуалната сметка за обучение и националния регистър, както и платен отпуск за обучение.

### **Индивидуалната сметка за обучение**

5. Държавите членки следва да създадат индивидуални сметки за обучение за всяко лице, което попада в приложното поле на тази инициатива, след провеждане на консултации със социалните партньори и съответните заинтересовани страни;
6. Държавите членки следва да осигурят подходящи годишни средства за всяка индивидуална сметка за обучение, които могат да се натрупват и да се използват за определен период от време, за да се даде възможност за по-сериозно обучение;
7. Държавите членки следва да предоставят допълнителни индивидуални права на обучение в сметките на лицата, които се нуждаят най-много от повишаване на квалификацията и от преквалификация въз основа на националните или секторните нужди, трудовия статус или договорните правоотношения или нивото на квалификация на дадено лице и всякакви други съответни обстоятелства и съгласно ясни и прозрачни критерии, след провеждане на консултации със социалните партньори и съответните заинтересовани страни;
8. Държавите членки следва да приканят работодателите да предоставят допълнителни индивидуални права на обучение в индивидуалните сметки за обучение на своите работници и други лица, работещи в тяхната промишлена верига за създаване на стойност, по-специално работещите в МСП;
9. Държавите членки следва да приканят публичните и частните служби по заетостта да предоставят допълнителни индивидуални права на обучение в индивидуалните сметки за обучение на лицата, които най-много се нуждаят от повишаване на квалификацията и от преквалификация;
10. Държавите членки следва да определят условията, при които индивидуалните права на обучение могат да бъдат натрупвани и съхранявани, с оглед постигане на баланс между това лицата да могат да натрупват права с цел финансиране на по-дългосрочни курсове за обучение и същевременно да бъдат насърчавани да използват редовно тези права през целия си трудов живот;
11. Държавите членки следва да гарантират, че индивидуалните права на обучение, които са натрупани в сметка в дадена държава членка, се съхраняват или могат да бъдат използвани за допустими възможности за обучение, професионално ориентиране и валидиране в същата държава членка, дори по време на периоди, когато лицето живее в друга държава членка.

### **Благоприятната рамка**

Препоръчително е държавите членки да включат индивидуалните сметки за обучение в благоприятна рамка, която включва:

– **Професионално ориентиране и валидиране**

12. Държавите членки следва да гарантират, че услугите за професионално ориентиране и възможностите за валидиране<sup>72</sup>, включително възможностите за оценка на уменията, присъствено или онлайн, са налични и достъпни за всеки притежател на индивидуална сметка за обучение, безвъзмездно или като използва своите индивидуални права на обучение.

– **Национален регистър на допустимите възможности за качествено обучение, професионално ориентиране и валидиране**

13. Държавите членки следва да създадат и поддържат актуализиран публичен регистър на възможностите за обучение, професионално ориентиране и валидиране, за които се допуска финансиране чрез индивидуалните права на обучение, съвместим с европейския модел на обучение. В този регистър също така следва да бъдат включени услугите за професионално ориентиране и възможностите за валидиране, които държавите членки предоставят безвъзмездно на физически лица.
14. Държавите членки следва да установят и публикуват ясни правила за включване в регистъра на различни форми на значимо за пазара на труда обучение, професионално ориентиране и възможности за валидиране, въз основа на прозрачни изисквания за качество и определяне на необходимите умения и в сътрудничество със социалните партньори и съответните заинтересовани страни. Те следва да преразглеждат тези правила редовно, за да гарантират съответствието им с нуждите на пазара на труда;
15. Държавите членки следва да насърчават доставчиците на формално и неформално обучение да развиват и разширяват предлагането си въз основа на установените нужди, включително, когато е уместно, чрез предоставяне на микроквалификации в съответствие с подхода на ЕС<sup>73</sup> и чрез използване европейските и националните рамки за компетентности.
16. Държавите членки следва да отправят покана към социалните партньори и съответните заинтересовани страни да участват в процеса по определяне на критериите за допустимост за обучения, които да бъдат включени в регистъра.
17. Държавите членки следва да отворят по прозрачен начин националния регистър за възможности за обучение, предлагани от доставчици в други държави.

– **Единен национален цифров портал в подкрепа на индивидуалните сметки за обучение**

18. Държавите членки следва да позволят и да подкрепят лицата да получат достъп до своята индивидуална сметка за обучение и да се ориентират лесно в

<sup>72</sup> В съответствие с препоръката на Съвета от 20 декември 2012 г. относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене. ОВ С 398, 22.12.2012 г., стр. 1—5 2012.

<sup>73</sup> В съответствие с препоръката на Съвета относно микроквалификации за учене през целия живот и пригодност за заетост

регистъра чрез защитена електронна автентификация в достъпен<sup>74</sup> единен национален цифров портал<sup>75</sup>, който е лесно достъпен от мобилни устройства и следва да бъде свързан с платформата Европас.

– **Платен отпуск за обучение**

19. Държавите членки следва да започнат диалог със социалните партньори относно механизми, които да позволят на служителите да участват в обучения през работно време, като използват своите индивидуални сметки за обучение;
20. Държавите членки следва да въведат разпоредби за платен отпуск за обучение или да преразгледат адекватността на съществуващите разпоредби в съответствие с Конвенцията на МОТ за платен отпуск за обучение, като имат предвид:
  - а) обхващането на всички видове трудови правоотношения, както и на самостоятелно заетите лица;
  - б) финансовата и нефинансова подкрепа за работодатели (особено МСП), чиито служители ползват платен отпуск за обучение;
  - в) необходимостта да се гарантира ефективното прилагане на тези разпоредби.

**Разпространяване на информация и повишаване на осведомеността**

21. Съвместно със социалните партньори, организациите на гражданското общество, регионалните и местните организации и други съответни участници държавите членки следва да предприемат широкомащабни дейности и кампании за разпространяване на информация и повишаване на осведомеността, съобразени с нуждите на потенциалните бенефициери на схемата за индивидуални сметки за обучение, особено най-нуждаещите се от повишаване на квалификацията и от преквалификация съгласно определеното на национално равнище, за да информират и мотивират допустимите лица относно техните права и ползите от индивидуалните сметки за обучение и благоприятната рамка. Дейностите за повишаване на осведомеността следва също така да се насочени по-специално към работниците в МСП.

**Мониторинг и непрекъснато подобряване**

22. Държавите членки следва систематично да наблюдават и оценяват функционирането на индивидуалните сметки за обучение и благоприятната рамка и да правят необходимите корекции за постигане на целта на настоящата препоръка по най-ефективен начин, например по отношение на размера на индивидуалните права на обучение, определението за лица, които най-много се нуждаят от повишаване на квалификацията и от преквалификация, и лесната за потребителя интеграция на различните елементи на благоприятната рамка.

<sup>74</sup> В съответствие с изискванията за достъпност на Директива (ЕС) 2019/882 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. за изискванията за достъпност на продукти и услуги, ОВ L 151, 7.6.2019 г., стр. 70—115.

<sup>75</sup> Порталите следва да бъдат създадени в съответствие с принципите на съобщението на Комисията относно Европейската рамка за оперативна съвместимост, [COM\(2017\) 134 final](#).

Този процес следва да бъде обсъден със социалните партньори и съответните заинтересовани страни.

### **Финансиране**

23. Държавите членки следва да осигурят подходящо и устойчиво финансиране за индивидуалните сметки за обучение, като отчитат националните условия и обръщат специално внимание на МСП.
24. Държавите членки следва да улеснят съчетаването на различни публични и частни източници на финансиране, които да допринесат за индивидуалните права на обучение, включително в резултат от договореното от социалните партньори.
25. Държавите членки следва да осигурят подходящо и устойчиво финансиране за благоприятната рамка и посочените по-горе дейности за разпространяване на информация и повишаване на осведомеността.
26. Държавите членки следва да използват в максимално и най-ефективно фондовете и инструментите на ЕС, по-специално Европейския социален фонд плюс, Европейския фонд за регионално развитие и Фонда за справедлив преход, Механизма за възстановяване и устойчивост и Инструмента за техническа подкрепа, за:
  - а) създаване на национални индивидуални сметки за обучение, включени в благоприятна рамка, включително чрез разработване на единен национален цифров портал за индивидуалните сметки за обучение и свързаните признати услуги, както и чрез създаване на национални регистри на признатите обучения;
  - б) предоставяне на допълнителни индивидуални права на обучение в сметките на най-нуждаещите се от повишаване на квалификацията и от преквалификация, отразявайки приоритетите на ЕС, включително за екологичния и цифровия преход;
  - в) създаване и предоставяне на възможности за професионално ориентиране и валидиране;
  - г) организиране на дейности за разпространяване на информация и повишаване на осведомеността.

### **Подкрепа от Съюза**

27. Съветът приветства намерението на Комисията да подкрепи прилагането на настоящата препоръка, като използва експертния опит на Европейския център за развитие на професионалното обучение (Cedefop), Европейската фондация за обучение (ETF), Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound) и Европейския орган по труда (EOT):
  - а) чрез улесняване на взаимното учене между държавите членки, за да се подпомогне разработването и провеждането на подходящи реформи за прилагането на настоящата препоръка;

- б) чрез разширяване на базата от знания относно индивидуалните сметки за обучение и свързаните с тях въпроси, както и разработване на съответни материали за ръководство;
- в) чрез проучване на по-нататъшното развитие на платформата Европас, по-специално за осигуряване на оперативна съвместимост с единните национални цифрови портали за индивидуалните сметки за обучение, и чрез осигуряване на видимост на възможностите за обучение, професионално ориентиране и валидиране, за които могат да се използват различните национални индивидуални права на обучение.

#### **Докладване и оценка**

- 28. Държавите членки следва да приложат във възможно най-кратък срок заложените в настоящата препоръка принципи и да представят пред Комисията план, определящ съответните мерки, които да бъдат предприети на национално равнище до *(да се въведе дата 12 месеца след приемането от Съвета)*. Напредъкът в изпълнението на плановете следва да се наблюдава в контекста на многостранното наблюдение в Комитета по заетостта като част от цикъла на европейския семестър. Когато е уместно и за да се избегне дублиране, в рамката за мониторинг следва да се използва информацията, която вече е събрана чрез други рамки за мониторинг.
- 29. До *(да се въведе дата 12 месеца след приемането от Съвета)* Комисията и Комитетът по заетостта следва съвместно да създадат рамка за мониторинг с договорени общи количествени и качествени показатели за оценка на изпълнението на настоящата препоръка и резултатите от нея, както и механизми за мониторинг, позволяващи нейния преглед. Комисията следва да гарантира, че в рамката за мониторинг се използват данни от другите рамки за мониторинг на ЕС и че тя не създава ненужна административна тежест.
- 30. Комисията следва да установи и оцени напредъка в изпълнението на настоящата препоръка в сътрудничество с държавите членки и след консултации със социалните партньори и заинтересованите страни и да докладва на Съвета в срок от 5 години от датата на нейното приемане. При оценяването на целесъобразността на инициативата в тази оценка би могло да се разгледа и възможността за прехвърляне на индивидуалните права на обучение между държавите членки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета*  
*Председател*