

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 31.1.2011
SEC(2011) 98 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаващ документ към

*предложението за препоръка на Съвета относно политики за намаляване на
преждевременното напускане на училище*

SEC(2011) 97 окончателен
SEC(2011) 96 окончателен
COM(2011) 19 окончателен

РЕЗЮМЕ

Настоящата оценка на въздействието ще придружава предложението за препоръка на Съвета относно политики срещу преждевременното напускане на системата на образование и обучение.

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

През 2009 г. 14,4 % от лицата на възраст между 18 и 24 години са напуснали системата на образование и обучение, след като са завършили едва основно образование или дори по-ниска образователна степен¹. Независимо че в почти всички държави-членки положението се е подобрило, постигнатият напредък не е достатъчен за постигането на първоначално заложената цел делът на преждеременно напусналите училище да бъде намален до по-малко от 10 % до 2010 г. Тъй като осем държави са достигнали този целеви показател, а още няколко са близо до поставената цел, е реалистично да се очаква, че делът на ПНУ ще продължава да намалява. За постигането на тази цел обаче са необходими по-интензивни и по-добре координирани усилия, особено в период на икономическа и финансова криза.

В приетата от Европейския съвет през юни 2010 г. и приложима за целия ЕС стратегия „Европа 2020“ необходимостта от намаляване на ПНУ е залегнала с още по-голяма неотложност в политически план. Една от петте главни цели на стратегията е до 2020 г. ПНУ да намалее до по-малко от 10 %. В новата стратегия се поставят на преден план три взаимноподсилващи се приоритета: „интелигентен растеж“, основаващ се на знание и иновации, „устойчив растеж“, насърчаващ по-екологична икономика, и „приобщаващ растеж“, насърчаващ икономика с високи нива на заетост и социално сближаване. Високият дял на ПНУ представлява пречка пред интелигентния и приобщаващ растеж².

ПНУ води до високи лични, социални и икономически разходи. Последиците от ПНУ се отразяват отрицателно върху хората в продължение на целия им живот и намаляват техните възможности да участват в социалния, културния и икономическия живот на обществото. ПНУ повишава техния индивидуален риск от безработица, бедност и социално изключване. Високият дял на ПНУ в европейските общества оказва дълготрайни последици върху пазарите на труда, върху наличието на квалифицирани работници и служители и като последица от това — върху икономическия растеж. В много от държавите-членки на ЕС тези последици вероятно ще се увеличат поради икономическата и финансова криза.

ПНУ е сложно явление и процесите, на които се дължи, се направляват от различни

¹ Евростат, LFS (Изследване на работната сила) 2010 г. За допълнителна информация вж. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators http://ep.p.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_40. Данните се основават на Изследването на работната сила. Преждеременно напуснали училище са лицата на възраст между 18 и 24 години, които отговарят на следните две условия: първо, те са с образователна степен или степен на обучение на ниво 0, 1, 2 или 3в (съкратено) по класификацията ISCED на ЮНЕСКО, и второ, те са заявили, че не са получили образование или обучение през четирите седмици преди изследването.

² Съобщение на Комисията „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ [COM(2010) 2020]; Заключение на Европейския съвет от 17 юни 2010 г.

фактори. Причините, поради които младите хора напускат преждевременно системата на образование и обучение, са строго индивидуални. Независимо от това е възможно да бъдат посочени някои постоянно проявяващи се характеристики на процесите на ПНУ:

- ПНУ е тясно свързано с неравностойното социално положение и ниското равнище на образование. Децата от среда в неравностойно положение често не се ползват с достатъчна подкрепа от страна на своите семейства, те са жертва на дискриминация в рамките на системата на образование и имат ограничен достъп до възможности за неформално образование и самостоятелно учене извън задължителното училищно образование.
- Проблемите в образованието често започват още през началния етап на основното образование, когато за първи път се проявява усещането за провал в училище и нарастващото отчуждаване от него. В рамките на системите на образование и обучение често не се оказва достатъчно целенасочена подкрепа на застрашените ученици, така че те да се справят с трудностите и да продължат образованието и обучението си.
- Само няколко държави-членки прилагат последователна и всеобхватна стратегия за намаляване на ПНУ. Липсата на основана на конкретни факти, последователна и всеобхватна стратегия срещу ПНУ в повечето държави-членки допринесе значително за относително бавните положителни промени по отношение на дела на ПНУ понастоящем.

За да бъдат ефективни политиките срещу ПНУ, е необходимо те да са основани на конкретни факти, да са всеобхватни и последователни, като това изисква да се направи преход от прилагането на индивидуални мерки към въвеждането на всеобхватни стратегии срещу ПНУ. Те следва да са насочени към всички равнища на образователната система, да са междусекторни, като в тях участват заинтересовани лица от областта на политиката за младежта, социалната политика и политиката за заетост, както и от сектора на здравеопазване. Освен това в центъра на вниманието на политиките срещу ПНУ следва да бъдат превенцията, интервенцията и компенсирането.

- Превенцията има за цел да предотврати възникването на условия, когато е възможно започването на процеси, водещи до преждевременно напускане на училище.
- Интервенцията се справя с трудностите на ранен етап и има за цел да предотврати те да доведат до отпадане от училище.
- Компенсирането предлага възможности на отпадналите от системата на образование и обучение отново да се включат в нея.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Политиката за образование и обучение е част от област, в която поради принципа на субсидиарност ЕС има подпомагаша компетентност съгласно определението в Договора за функционирането на Европейския съюз (Договор от Лисабон). В Договора (член 165) се предвижда, че: „Съюзът допринася за развитието на качествено обучение чрез насърчаване на сътрудничеството между държавите-членки и, ако е необходимо,

чрез подпомагане и допълване на техните действия“.

Освен това в член 9 се съдържа изискването ЕС да „взема предвид изискванията, свързани с насърчаването на висока степен на заетост, с осигуряването на адекватна социална закрила, с борбата срещу социалното изключване, както и с постигане на високо равнище на образование, обучение и опазване на човешкото здраве“.

Инициативата относно ПНУ е насочена към повишаване на качеството на образованието и обучението и резултатите от него, спомага да се намалят несъответствията в уменията и подпомага пригодността за заетост и социалното сближаване. Тя е насочена към улесняването и насърчаването на сътрудничеството между държавите-членки и има за цел да подпомага техните инициативи. Инициативата зачита принципа на субсидиарност като подпомага и улеснява обмена между държавите-членки, но зачита отговорността на държавите-членки относно съдържанието на обучението и организацията на техните системи на образование.

3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА

Общата цел на инициативата е да допринесе за развитието на качествено образование, като се насърчава сътрудничеството между държавите-членки и като се подпомагат техните действия. Конкретната цел е да се намали ПНУ в Европа и да се ускори темпът на неговото намаляване. Намаляването на средния дял на ПНУ в ЕС до по-малко от 10 % ще понижи броя на преждевременно напускащите училище в Европа с приблизително 2 милиона души. Това ще спомогне за осигуряването на квалификация на по-голям брой млади хора, ще увеличи тяхната пригодност за заетост и ще намали техния риск от бедност и социално изключване.

Оперативните цели са насочени към подпомагането на държавите-членки при разработването на ефективни и ефикасни политики срещу ПНУ. Инициативата следва да ги подпомогне при определянето на основните елементи от националната политическа рамка посредством въвеждането на основан на конкретни факти подход за справяне с ПНУ и посредством приемането на всеобхватни и последователни мерки срещу ПНУ във всички политики, насочени към децата и младите хора. Целта на инициативата е да разшири сътрудничеството и обмена на опит и добри практики между държавите-членки. В сътрудничеството следва да се включат и представители и участници от други съответни области на политиката като например социалната политика и политиката за заетост, както и политиката за младежта. Посредством цялостен подход към ПНУ следва да се насърчи междусекторното сътрудничество на всички равнища, да се вземе под внимание съчетанието от фактори, които водят до ПНУ, и да се засили ангажиментът на всички участници за дейното намаляване на ПНУ. Усилията на държавите-членки за намаляване на ПНУ ще бъдат допълвани с целенасочено използване на финансирането по линия на ЕС.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Вариант А (основен сценарий): Понастоящем намаляването на ПНУ е част от рамката за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението („ЕСЕТ 2020“). Отвореният метод на координация улеснява сътрудничеството и обмена на добри практики сред държавите-членки. Съществуващите възможности за

финансиране, главно Европейският социален фонд (ЕСФ), Програмата за учене през целия живот или рамковите програми за научни изследвания и иновации, позволяват започването на целенасочени действия, сравнителни изследвания, както и проучването и разработването на нови подходи.

Вариант Б: Политическата рамка предоставя на държавите-членки средство, което ги подпомага при разработването на национални политики срещу преждевременното напускане на училище, следвайки цялостен подход. В нея се подчертава необходимостта от усъвършенстване на съставената от конкретни факти основа за разработване на политики срещу преждевременното напускане на училище и се съдържат доводи за по-добро наблюдение, за всеобхватни политики срещу ПНУ и по-добро сътрудничество между всички области на политиката, които пряко или косвено засягат младите хора и по-специално тези от тях, които са застрашени от отпадане. Предлаганите мерки за превенция, интервенция и компенсиране в борбата с ПНУ се основават на изпитани и подложени на оценка политически мерки в държавите-членки и могат да бъдат адаптирани към конкретното положение в други държави-членки. Държавите-членки, в които все още не е налице политика срещу ПНУ, могат да използват политическата рамка за разработването на национална политическа рамка. Други държави-членки могат да използват политическата рамка, за да подложат на оценка и да внесат изменения в своите съществуващи политики. Рамката може да послужи и като план за бъдещо сътрудничество между държавите-членки, тя може да направлява бъдещото развитие на политиката на равнището на ЕС и да предоставя насоки за ефективното и ефикасно използване на финансирането по линия на ЕС.

Следва да се отбележи, че вариант Б не е самостоятелен вариант, а е необходим инструмент за прилагането му. Варианти Б.1 и Б.2 описват различни подходи за насърчаването и прилагането на политическата рамка посредством използването на различни правни инструменти. Независимо че съдържанието на политическата рамка остава непроменено, използването на различни инструменти за прилагането ѝ ще доведе до различни резултати и последици.

Вариант Б1 (Съобщение или препоръка на Комисията) Комисията приема съобщение или препоръка, като в този акт се очертава политическата рамка за ефективни и ефикасни политики срещу ПНУ. Този акт може да бъде използван от държавите-членки за разработването на политики и в него ще се съдържа обзор на резултатите от изследванията и на опита на европейско равнище.

Вариант Б2 (Препоръка на Съвета) Съветът приема препоръка, в която се очертава политическата рамка. Тази препоръка създава основа за по-нататъшно сътрудничество сред държавите-членки. Препоръката освен това спомага за разширен междусекторен процес по линия на ОМК.

Вариант В (Програма за финансиране): С цел да бъдат стартирани набелязаните инициативи може да бъде предоставено финансиране от ЕС за конкретни мерки срещу ПНУ на равнището на ЕС, по-специално за сравнителни изследвания и за пилотни проекти, в които участват няколко държави-членки и които осигуряват ценен принос на европейско равнище. Този вариант беше отхвърлен, тъй като е налице опасност от припокриване със съществуващи схеми за финансиране, като Европейския социален фонд и Програмата за учене през целия живот. Този вариант не би могъл да отговори в достатъчна степен на конкретните и оперативните цели на тази инициатива: допълнителното финансиране не е задължително да води до разработването на по-

целенасочени, основани на конкретни факти, последователни и всеобхватни стратегии за намаляване на ПНУ. То по-скоро води до опасност от продължаване на основаните на проекти подходи за справяне с ПНУ. Поради това се счита, че схема за допълнително финансиране не може да бъде обоснована.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Намаляването на дела на ПНУ ще окаже значително икономическо и социално въздействие: То може да бъде обобщено, както следва:

- повишаване на равнището на уменията и пригодността за заетост на младите хора, повишено благосъстояние, здравен статус и условия за живот на младите хора;
- намален риск от бедност и социално изключване и ограничена зависимост от социални помощи; по-добро социално сближаване в европейските общества;
- намаляване на несъответствията в уменията, осигуряване на по-добре квалифицирани работници и служители и подпомагане по този начин на икономическия растеж.

Въздействието върху околната среда е ограничено, а въздействие върху административната тежест или върху трети държави не е налице. Не е налице друго въздействие върху правата на човека.

Социалното и икономическото въздействие е в съответствие с общите цели на инициативата. Различните варианти на политиката вероятно ще допринесат по различен начин за постигането им, в зависимост от очаквания темп и успеха при намаляване на ПНУ в Европа. По отношение на варианти А и Б1 оценката на въздействието показва, че намаляването на дела на ПНУ би било твърде бавно и твърде малко, за да противодейства на предизвиканите от кризата трудни икономически, фискални и социални условия в държавите-членки.

Анализът на основния сценарий (вариант А) показва, че настоящият ОМК може да спомогне за разработване на политика въз основа на обмен на опит и добри практики, но при него не е налице съществен допълнителен принос като например политическа рамка или насоки за политиките срещу ПНУ. Опитът показва, че без наличието на такава рамка или общ план не всички държави-членки са били в състояние да се възползват в пълна степен от поуките, извлечени в рамките на обучението между равнопоставени партньори. Набелязаните в рамките на ОМК в миналото нови и успешни подходи не биха могли да бъдат лесно интегрирани в съществуващите национални политики. Предвидените във вариант Б1 съобщение или препоръка на Комисията биха осигурили този допълнителен принос, но е възможно такъв акт на Комисията да не привлече в достатъчна степен вниманието от страна на политиката в държавите-членки. Такъв документ отразява ангажимента и становището само на Комисията и не предоставя възможност на държавите членки да поемат отговорност за предлаганата политическа рамка. Поради това е възможно съобщение или препоръка на Комисията да не насърчат в достатъчна степен основаните на конкретни факти, всеобхватни и последователни политики и да не засилят ефективността и ефикасността на мерките срещу ПНУ.

По отношение на междусекторното сътрудничество беше отбелязано, че настоящите мерки за прилагането на стратегическата рамка „ЕСЕТ 2020“ към момента все още се ограничават до образованието и обучението. Следователно съобщение или препоръка на Комисията не биха оказали пряко въздействие върху обхвата на действащия ОМК, нито биха разширили междусекторното сътрудничество на европейско равнище, защото такъв акт ангажира Комисията, а не държавите-членки. Ограничаването на обмена на опит и добри практики до политиките за образование и обучение рискува да стесни обхвата на по-нататъшното развитие на политиката.

По-нататъшното прилагане на настоящия ОМК и неговите методи на работа не съответства на повишеното внимание по отношение на целевия показател за ПНУ в рамките на стратегия „Европа 2020“. Съществува опасност нито вариант А, нито вариант Б1 да не повишат в достатъчна степен ефективността и ефикасността на мерките срещу ПНУ.

При оценката на въздействието се стигна до заключението, че предложената във вариант Б2 препоръка на Съвета би спомогнала за разработването на основани на конкретни факти, всеобхватни и последователни политики срещу ПНУ в държавите-членки. Това следва да доведе до по-бързото намаляване на дела на ПНУ и до по-бързо постигане на желаното икономическо и социално въздействие.

Препоръката ще съдържа политическа рамка за намаляването на ПНУ въз основа на натрупания опит в държавите-членки и на сравнително изследване. Тя ще съчетае в стратегическа рамка конкретни мерки срещу ПНУ и ще се справи с недостатъците на действащите политики срещу ПНУ. Посредством създаването на посочената политическа рамка с официалната подкрепа на Съвета препоръката ще подпомогне държавите-членки при разработването на техните политики и ще спомогне да се ускори прилагането на основани на конкретни факти целенасочени мерки срещу ПНУ. Процесът на обсъждане, приемане и изпълнение на препоръката в рамките на Съвета ще предостави на държавите-членки средство за преразглеждане на техните политически подходи и за заемане на позиция по отношение на бъдещите потребности в политиката в тази област.

Въз основа на адресирана до държавите-членки като цяло препоръка на Съвета, която не се отнася само до образованието, може да започне разширен междусекторен процес на сътрудничество по линия на ОМК. Това ще насърчи развитието на политиката на равнището на ЕС и ще осигури обратна връзка на държавите-членки, като им помогне да съставят по-ефективни политики срещу ПНУ. С препоръката ще се състави ясен план и ще се определят нови насоки за бъдещото сътрудничество.

Вариант Б2 предоставя възможност за най-сериозен ангажимент от страна на държавите-членки при разработването на политическата рамка. Обсъжданията в рамките на Комитета по образование и Съвета ще осигурят съответния принос при създаването на приложима в държавите-членки политическа рамка, която има потенциала да бъде използвана в образователната политика. Ето защо приетата в резултат на това препоръка на Съвета следва да намери подкрепа във вид на по-активно участие, по-голямо разбиране и по-голям политически ангажимент отколкото всеки от останалите сценарии, които ангажират само Комисията.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Вариант Б2, който се състои в приемането на препоръка на Съвета, съответства в най-голяма степен на целите на инициативата.

- Този вариант подпомага държавите-членки при разработването на последователни и съгласувани политики срещу ПНУ.
- Той осигурява допълнителен принос по темата, дава нов тласък на ОМК и приобщава в по-голяма степен държавите-членки при разработването на политическата рамка.
- Освен това може да се предположи, че този вариант гарантира най-висока степен на ангажираност от страна на държавите-членки, има необходимия потенциал за широко въздействие върху разработването на политиката в държавите-членки и спомага в най-голяма степен за намаляване на дела на ПНУ в Европа.

В сравнение с останалите варианти той представлява възможно най-мощният правен инструмент. Това се явява обосновано с оглед на значението на целта и на неотложността ПНУ да бъде намален.

Вариант А, който представлява основният сценарий, осигурява малък допълнителен принос и не може да се очаква, че ще доведе до ускорено намаляване на ПНУ. Най-съществената разлика между вариант Б и вариант В е по-голямата степен на участие на държавите-членки във вариант В, което повишава вероятността те да го прилагат.

Във връзка с анализа на ефективността на разходите следва да се отбележи, че прилагането на основани на конкретни факти, всеобхватни и последователни политики не е задължително да доведе до повече разходи. Това зависи от конкретния политически подход в дадена държава-членка и от използваните понастоящем средства за събиране и анализ на данни. Повишаването на достъпността на съответните данни и информация за преждевременното напускане на училище не е задължително да доведе до значителни допълнителни разходи. Освен това то предоставя възможност за целенасочени политики и мерки. Тъй като вариант Б2 е свързан с по-значителен политически ангажимент, той следва да доведе до повече политически действия в държавите-членки. Прилагането на основани на конкретни факти, всеобхватни и последователни политики вероятно ще доведе до по-добри резултати и до по-бързото и по-ефикасно намаляване на разходите за ПНУ. Възможно е това да компенсира допълнителните разходи. Поради това и особено във време на бюджетни ограничения вариант Б2 може да е предпочитаният вариант за инвестиране по най-ефикасен начин на ограничените ресурси.

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Намаляването на ПНУ ще е основна тема в процеса на изготвяне на докладите по стратегия „Европа 2020“. Целите на европейско равнище в рамките на стратегия „Европа 2020“ са подкрепени от цели на национално равнище; политиките за постигането на тези цели са залегнали в националните програми за реформи (НПР). Докладите на държавите-членки относно изпълнението на техните НПР следва да предоставят по-подробна информация относно напредъка при намаляването на ПНУ и

да описват основните предвидени от тях мерки. С оглед на наблюдението на развитието в държавите-членки и на европейско равнище, следва да са на разположение достатъчно данни и информация, наред с докладите по линия на стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението („ЕСЕТ 2020“) и годишните доклади на Комисията относно напредъка по „ЕСЕТ 2020“, както и други източници, като например Евростат.

Във връзка с предлаганата препоръка в текста на правния акт ще се предвижда Комисията да изготвя доклад за прилагането; графикът на докладване следва да е в съответствие с докладването по стратегия „Европа 2020“. В посочения доклад ще се анализира развитието в държавите-членки, а също така и ефективността и ефикасността на политическата рамка, като това ще доведе до нейното изменение, ако това е необходимо.

По отношение на текущото наблюдение, на установяването и на обмена на добри практики за намаляване на ПНУ се предвижда приемането на препоръката да бъде последвано от създаването на нова координирана от Комисията експертна група с представители на държавите-членки, в която участват специалисти в сферата на политиката за образование, социалната политика, политиката за здравеопазване и политиката за заетост.