



Република България  
ИКОНОМИЧЕСКИ  
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

## **А Н А Л И З**

**на тема**

### **„НОВИ ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА РАЗВИТИЕ НА УЧЕНЕТО ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ В БЪЛГАРИЯ“**

**(разработен по собствена инициатива)**

**София, 2020 г.**

Икономическият и социален съвет (ИСС) включи в План за дейността през 2020 година разработването на анализ на тема: „Нови финансови инструменти за развитие на ученето през целия живот в България“.

Разработването на проекта на анализа беше възложено на Комисията по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения, Комисията по социална политика, Комисията по икономическа политика и Комисията по бюджет, финанси, застраховане и осигуряване към ИСС. За водеща комисия по подготовката на проекта беше определена Комисията по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения.

За докладчик по анализа беше определен Пламен Димитров – член на ИСС от група 2 – синдикати и председател на Комисията по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения.

На пленарна сесия от 7 февруари 2020 г. Икономическият и социален съвет прие анализа.

# 1. НЕОБХОДИМОСТ И ПРЕДПОСТАВКИ ЗА ВЪВЕЖДАНЕ НА НОВИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА УЧЕНОТО ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ /УЦЖ/

- 1.1. Нивото на **образователните характеристики на населението**, както многократно констатира Икономическият и социален съвет (ИСС), е основна предпоставка за качеството и адаптивността на човешкия капитал, следователно за развитието на икономиката, за напредъка на обществото, както и за качеството на живот на всеки човек.
- 1.2. Като отчита глобалните тенденции за бързи и непрекъснато променящи се процеси, свързани с навлизането на новите технологии във всички сфери на дейност, които предизвикват кардинални обществени промени на пазара на труда и по-конкретно в качеството на образованието и в необходимото адаптиране на познанията и уменията на човешкия капитал, ИСС неведнъж е акцентирал върху необходимостта от по-ефективно и бързо развитие на системите за продължаващо обучение в България.<sup>1</sup>
- 1.3. ИСС обръща внимание, че в условията на Индустрия 4.0, когато изчезват едни професии и се появяват други, когато придобитите знания и умения остаряват за няколко години, когато цели сектори като здравеопазване, образование, екология и др. се преобразуват технологично, инвестициите в човешкия потенциал на България придобиват решаващо значение. Те трябва да бъдат достатъчно като обем и гъвкаво структурирани, за да осигурят навременна адаптация на работната сила към новите изисквания и условия на труд.
- 1.4. Според ИСС негативните демографски тенденции, характерни не само за нашата държава, като намаляването на броя на населението в активна възраст и процеса на неговото застаряване, налагат още по-убедително необходимостта не само да се мобилизира целият наличен ресурс от добре обучени кадри, но и тяхната квалификация, познания и умения непрекъснато да се адаптират към все по-високите и непрекъснато променящите се изисквания на пазара на труда.<sup>1-п</sup>
  - 1.4.1. ИСС констатира, че все по-наложителното включване на поколението на по-възрастните в пазара на труда от своя страна изисква да се разширяват и да бъдат по-достъпни формите а обучение и квалификация, които да надграждат техните умения и познания до равнището на съвременните професионални и квалификационни критерии.

---

<sup>1</sup> Становище на ИСС „Актуални проблеми и политики на пазара на труда – 2010 г.; Резолюция на ИСС “Възможни насоки за развитие на системата за професионално образование и обучение в България“, 2017 г.; Становище на ИСС „Възможности за развитие на политиката за младите хора в България“, 2019 г.;  
<sup>1-п</sup> Резолюция на ИСС „Демографски предизвикателства пред България в контекста на стратегията „Европа 2020“, 2011 г.; Становище на ИСС „Активният трудов живот на възрастните хора и солидарността между поколенията“, 2012 г.

- 1.4.2. От друга страна, явления като ранно отпадане от училище, неучастие в пазара на труда, невключване във форми на формално или неформално образование и обучение са все още разпространени сред младите хора в България. ИСС със загриженост отбелязва, че е необходимо тези явления да бъдат максимално ограничени, включително чрез различни форми на УЦЖ.
- 1.5. ИСС със загриженост констатира, че е налице изоставане в постигането на заложените в Националната стратегия за учене през целия живот 2014-2020 г. 8 стратегически цели и показатели за напредък по отношение на образователните характеристики на населението, посочени в риложение 1.
- 1.6. В тази връзка ИСС отбелязва факта, че през последните години се наблюдава трайна тенденция на подобряване на образователната структура на населението в трудоспособна възраст<sup>2</sup>, вкл. нарастване на дела на завършилите висше<sup>3</sup> образование до 33,7%<sup>4</sup> през 2018 г. при 40,7% средно за ЕС. Поставената в „Европа 2020“ национална цел - делът на завършилите висше образование във възрастовата група 30 - 34 г. да достигне 36% до 2020 г., остава все пак трудно постижима.
- 1.7. Относителният дял на нискообразованото<sup>5</sup> население в трудоспособна възраст намалява за 10 години от 28,7% (през 2007 г.) до 21,3% и спада под средноевропейския (25,6%). За запазване на тази положителна тенденция обаче следва да се прилага палитра от мерки за намаляване на дела на младежите извън образование, обучение и заетост, който през 2018 г. за България е 20,9% при средноевропейско равнище 16,5%<sup>6</sup>.
- 1.8. ИСС с тревога установява, че държавните разходи за образование остават на относително ниски нива и възлизат на средно 3,7% от БВП за периода 2007-2017 г., с прогноза за 2020 г. 3,8% от БВП<sup>7</sup>, докато показателят за Европейската общност е 4,9% от БВП. В рамките на ЕС единствено Румъния отделя по-малко разходи за образование (3,4% от БВП), а нивото им в скандинавските държави е почти двойно по-високо от регистрираното у нас. По-доброто финансиране на образованието би ни отредило и по-достойно място по отношение на иновативното изпреварващо развитие на уменията.<sup>8</sup>
- 1.9. ИСС констатира също така, че финансирането на продължаващото обучение е предимно с източник европейските фондове и националния бюджет. Колкото и надежден инструмент за финансиране да са европейските фондове сега, тяхната

<sup>2</sup> Население на 15 - 64 навършени години.

<sup>3</sup> Образователни нива 5 - 8 по международния стандарт ISCED 2011.

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Educational\\_attainment\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Educational_attainment_statistics)

<sup>5</sup> С основно и по-ниско от основно образование – образователно ниво 0 - 2 по ISCED 2011.

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics\\_on\\_young\\_people\\_neither\\_in\\_employment\\_nor\\_in\\_education\\_or\\_training](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training)

<sup>7</sup> <https://www.investor.bg/biudjet-i-finansi/333/a/razhodite-za-obrazovanie-za-2020-g-dostigat-4813-mlrd-lv-ili-38-ot-bvp-292709/>

<sup>8</sup> Вж. Global Digital Compas, 2019.

роля в бъдеще би могла да намалява. Много държави членки от години прилагат различни инструменти за финансиране на УЦЖ като специализирани секторни фондове, ваучерни схеми или индивидуални сметки за обучение.

- 1.10. В редица свои документи ИСС посочва и други специфични за България фактори, които обосновават необходимостта от нов подход в организацията и управлението на наличните финансови ресурси, от нови форми, които да обезпечават равен достъп до ефективно работещи системи за професионално образование и обучение и учене през целия живот, както и необходимостта да се търсят подходящи, измерими резултати от тях.<sup>9</sup>
- 1.11. Според ИСС финансирането на формите за УЦЖ сега в известна степен ограничава възможностите за обхват на много по-значителна част от хората на пазара на труда, които имат нужда от професионална квалификация и обучение. Засегнати са специфични уязвими групи като например хора с увреждания, хора в активна възраст, но извън пазара на труда, хора, които живеят и работят в икономически изостанали райони, и др.
- 1.12. ИСС смята, че е необходимо да се направи задълбочен анализ и да се проведе открит диалог между всички заинтересовани страни, за да се постигне правилният избор на нови финансови инструменти за УЦЖ. Постигането на съгласие по този значим въпрос ще подпомогне и ускори развитието на процеса на учене. Приложението на нови финансови инструменти за УЦЖ налага насочване на средствата чрез по-децентрализиран, регионален, секторноориентиран и по-гъвкав подход. Такива инструменти ще създадат възможност за преодоляване на съществуващите неравенства, включително и в регионален аспект.
- 1.13. ИСС подчертава, че съвместните действия на правителството, национално представителните социални партньори и научната общност за подобряване на достъпа, обхвата и качеството на формалното образование, неформалното обучение и самостоятелното учене, са ключови по отношение изпълнението на цел 4 от *Целите за устойчиво развитие на ООН* „Осигуряване на приобщаващо и справедливо качествено образование и насърчаване на възможностите за учене през целия живот за всички“.
- 1.14. Като резултат от целенасочените мерки през последното десетилетие делът на участие в учене през целия живот на населението в трудоспособна възраст (25 - 64 г.) от 1,6% до 2011 г.<sup>10</sup> през последните 4 седмици на 2018 г. у нас е 2,5%<sup>11</sup> при 11,1% за ЕС. В същото време ИСС отбелязва, че за 12-месечен период през 2016

<sup>9</sup> Резолюция на ИСС „Действията в подкрепа на младите хора и борбата с младежката безработица в България“, 2013 г.; Становище на ИСС „Възможности за развитие на политиката на младите хора в България“, 2019 г.

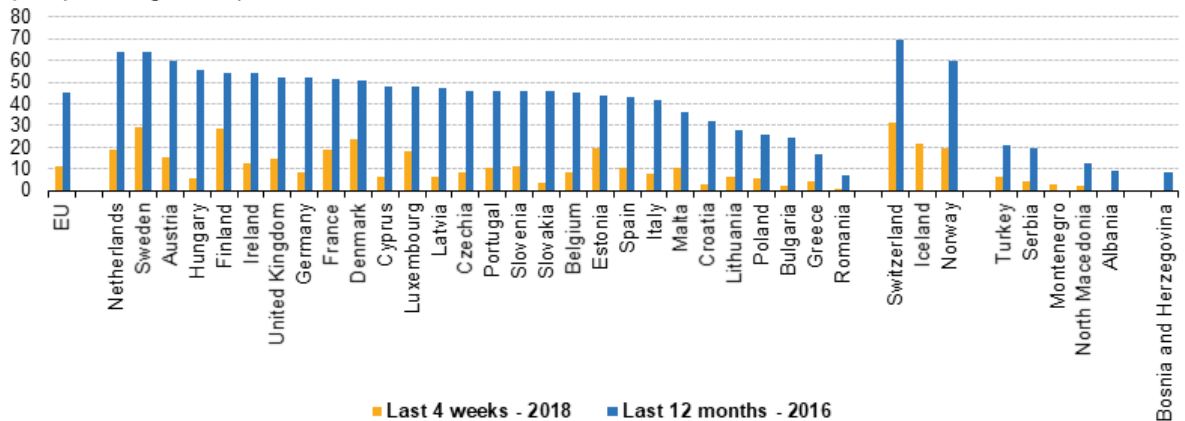
<sup>10</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg\\_04\\_60&plugin=1](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg_04_60&plugin=1)

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Adult\\_learning\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Adult_learning_statistics)

г., когато бяха приложени активно ваучери за обучение, дялт на участие в УЦЖ стигна до около 50%<sup>12</sup> от показателя на ЕС /вж. графиката/.

**Participation rate in education and training (last 4 weeks - 2018 - and last 12 months - 2016)**

(% of persons aged 25-64)



Source: Eurostat (online)

eurostat 

1.15. ИСС е силно обезпокоен от факта, че за поредна година в Доклада за България<sup>13</sup> ЕК отправя обоснована критика по отношение на високия дял на рано напусналите образователната система младежи на възраст от 15 до 24 години преди завършване на средното образование. ИСС анализира и отправя редица предложения в свои актове от предишни години за преодоляване на този проблем, в т.ч. чрез подходящи финансови инструменти, които да улеснят достъпа до предпочитана форма на УЦЖ – завръщане в образователната система, включване в неформално обучение или самостоятелно учене, което може да бъде валидирано, ако учебно заведение или обучителна институция предлага признаване на резултатите от учене по придобитите знания и умения.<sup>14</sup>

1.16. ИСС напомня също така, че Европейският стълб на социалните права<sup>15</sup> извежда ключовата роля на „гарантиран достъп до образование, квалификация, обучение и УЦЖ“, където следва да се застъпят мерки за инвестиране и развитие на работната сила по търсени професии и специалности чрез мерки за уязвимите групи и дългосрочно безработните, за безработните младежи, както и да се заделят целеви финансови и времеви ресурси, в т.ч. иновативни инструменти като: индивидуални сметки, кредитни карти, специализирани фондове за обучение и квалификация и пр.“

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/c/c3/Participation\\_rate\\_in\\_education\\_and\\_training\\_%28last\\_4\\_weeks\\_-\\_2018\\_-\\_and\\_last\\_12\\_months\\_-\\_2016%29\\_%28%25\\_of\\_persons\\_aged\\_25-64%29.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/c/c3/Participation_rate_in_education_and_training_%28last_4_weeks_-_2018_-_and_last_12_months_-_2016%29_%28%25_of_persons_aged_25-64%29.png)

<sup>13</sup> Доклада за България в рамките на Европейския семестър 2019 г.

<sup>14</sup> Преждевременно напускане на образователната система, Анализ, ИСС, 13.12.2014 г.

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_bg](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_bg)

- 1.17. ИСС отбелязва, че констатациите в изследването *Global Competitiveness Report 2017-2018* г. на Световния икономически форум, в което България е класирана на 83. място в света (и на 26. място в ЕС, изпреварвайки само Унгария и Хърватска) по показателя качество на образователната система са сериозно основание да се потърсят нови решения за финансиране в областта на образованието и обучението у нас.
- 1.18. ИСС смята, че въвеждането на нови инструменти за финансиране на УЦЖ е не само наложително за България, но то е възможно да се осъществи с бързи темпове заради вече очертани европейски и национални политики за развитие на ученето, както и заради практики на създаване и управление на инструменти за финансиране у нас, подобни на прилагани вече в други държави от ЕС. ИСС също така констатира, че процесът на проучване и обсъждане на нови инструменти за финансиране на УЦЖ у нас са започнало отдавна.
- 1.19. ИСС приема като своя основна мисия да анализира и предлага възможни политики и мерки за непрекъснато увеличение на инвестициите за усъвършенстване на човешкия потенциал, като по този начин хората с високи професионални качества и умения се превърнат в основен и незаменим национален капитал за устойчиво развитие. В тази връзка ИСС последователно заявява необходимостта от целенасочено и ефективно финансиране на УЦЖ. Още през 2005 г. ИСС предупреждава, че основният проблем, пред който е изправена не само системата на професионалното образование и обучение (ПОО), но и образователната система на България като цяло, е недостатъчното финансиране.<sup>16</sup>
- 1.20. В навечерието на приемането на България за член на Европейския съюз ИСС в друго свое становище от 2006 г., разглеждайки Лисабонската стратегия и изискванията ѝ за повишаване на конкурентоспособността на държавите членки, предлага иновативен тогава инструмент за инвестиции в човешкия капитал, условно наречен фонд „Инвестиции в младежта“.<sup>17</sup> Същността на фонда е в натрупването и използването на средства за повишаване на образователната степен и квалификацията на българските младежи. Предложението включва целенасочена и бюджетно подкрепена политика, която да стимулира личната заинтересованост и участие в натрупването на индивидуални партии в този фонд. Средствата от индивидуалните партии могат да се използват единствено за продължаващо образование, квалификация и преквалификация. Още тогава ИСС отбелязва, че в редица европейски държави подобни фондове вече действат, и то с положителни резултати.
- 1.21. Социалните партньори от своя страна също обсъждат необходимостта и конкретно предлагат нови инструменти за финансиране на УЦЖ. Техните предложения са базирани на проучване на опита в тази посока на други държави

---

<sup>16</sup> Становище на ИСС „ Проблемите на професионалното образование и обучение в България“, 2005 г.

<sup>17</sup> Становище на ИСС “Лисабонската стратегия на ЕС и политиката на Р България за постигане на конкурентоспособна и просперираща икономика“, 2006 г.

както членки на ЕС, така и на държави извън ЕС.<sup>18</sup> Още преди 9 години в техен анализ дори се предлага пилотно тестване на нови инструменти за допълнителни източници и форми на финансиране за УЦЖ.

- 1.22. ИСС обръща внимание, че новите инструменти за финансиране ще бъдат толкова по-ефективни, колкото по-голямо е участието на социалните партньори и гражданското общество в процеса на анализ, избор, структуриране и управление на новите финансови инструменти в подкрепа на УЦЖ.
- 1.23. Според ИСС очертаните предизвикателства пред България на фона на световните и европейските тенденции налагат идентифициране и предприемане на спешни комплексни мерки с участието на всички заинтересовани страни за компенсирание на изоставането по набор от компетенции и умения на хората, особено в трудоспособна възраст. Необходими са целенасочени инвестиции в умения, които са от значение както за гражданите, така и за ключови сектори в страната, които да осигурят национален просперитет.<sup>19</sup>
- 1.24. Като взема под внимание всички фактори, които очертават, от една страна, необходимостта, а от друга и наличните предпоставки за въвеждане на нови финансови инструменти в областта на УЦЖ, в настоящия анализ ИСС предлага на вниманието на държавата, на социалните партньори и на всички заинтересовани страни да се проведе обсъждане на два нови за България инструмента за финансиране на ученето през целия живот - Секторни фондове за обучение и квалификация (СФОК) и Индивидуални сметки за обучение (ИСО). Проучването, което направи ИСС във връзка с настоящия анализ, установи, че с различни модификации тези инструменти се прилагат успешно в много държави - членки на ЕС.

## **2. СЕКТОРНИ ФОНДОВЕ ЗА ОБУЧЕНИЕ И КВАЛИФИКАЦИЯ**

- 2.1. Секторните или специфичните фондове за обучение и квалификация (СФОК) финансират формално и неформално обучение, насочено към осигуряване на заетост или преход към по-качествена заетост. Те са фокусирани към нива от 1 до 4 от Националната квалификационна рамка на Република България<sup>20</sup> в определен сектор от икономиката. Разнообразието от практики в различните държави, проучено от ИСС, показва, че националната система от секторни фондове има предимства по отношение на гъвкавостта и способността да се постигне по-директно съсредоточаване върху потребностите от секторно обучение по приети стандарти.
- 2.2. СФОК съществуват в половината държави - членки на ЕС, между които Австрия, Белгия, Великобритания, Германия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипър, Нидерландия, и други европейски страни, както и в Канада, Съединените

<sup>18</sup> КНСБ и БСК „Анализ на схеми за финансиране на УЦЖ в страни - членки на ЕС“, 2011 г.

<sup>19</sup> Становище на ИСС „Бъдещето на труда“, 2018 г.

<sup>20</sup> <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=719>



американски щати, Австралия. ИСС отчита, че средствата за СФОК се формират обикновено чрез средства, определяеми на база общите разходи на работодателите за трудови възнаграждения на всяка фирма в страната в специално създаден Фонд за обучение. Практика е също съфинансирането им от Европейския социален фонд, а в някои държави и от заетите.<sup>21</sup>

- 2.3. Тези фондове, управлявани преимуществено от социалните партньори, понякога с участието на държавата, допринасят за подобряване на качеството на обучението (публично и частно) и отразяват специфичните потребности и предизвикателства на пазара на труда в конкретни сектори, в които има най-често потенциал за развитие, или предизвикателства или нагласа от страна на работодателите. Средствата от фонда се използват за квалификация и преквалификация на заети в сектора лица, като се разпределят целево според постигнатите резултати в колективното договаряне. СФОК също така се превръщат все повече в центрове на познание на пазара на труда и темите за обучение включват редица дейности като медиация, изследвания, информиране и консултиране, което според ИСС разширява техния принос.
- 2.4. ИСС подчертава, че социалните партньори имат ключова отговорност за усъвършенстване и развитие на човешкия капитал. Те играят комплексна роля като инвеститори, участници в процеса на договаряне и организиране на обучението, както и в развитие, лицензиране и признаване на професионалните компетенции и квалификации на всички нива.
- 2.5. Според равнището на участие в управлението на системите за обучение ОИСР разграничава три основни групи държави, представени в табл. 1 на *приложение 1*.
  - 2.5.1. Първата група включва 6 държави, в които социалните партньори дефинират и управляват системата за обучение, а именно: Австрия, Германия, Дания, Исландия, Италия и Нидерландия.
  - 2.5.2. Във втората група от 12 държави участието се изразява в дефиниране на системата. Европейските държави в тази група са: Белгия, Люксембург, Полша, Словения, Финландия, Франция, Норвегия, Швейцария и Турция.
  - 2.5.3. В третата група от 13 държави се разчита на консултираща роля. В нея попадат: Гърция, Естония, Ирландия, Испания, Латвия, Литва, Португалия, Словакия, Чешка република, Швеция.
  - 2.5.4. Извън трите основни групи има и четвърта група държави, в която са Великобритания, САЩ, Австралия и Унгария, чиято специфика е представена накратко в *приложенията*.
- 2.6. ИСС отчита съществуващото разнообразие и по отношение иницирането, финансирането и включването на социалните партньори в програми за обучение, което е илюстрирано в табл. 2 на *приложение 1*.

<sup>21</sup> [https://www.cedefop.europa.eu/files/5189\\_en.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/5189_en.pdf)

- 2.7. ИСС констатира, че най-успешна е групата държави, в които социалните партньори управляват съвместно фондовете за обучение. Основна област за сътрудничество между представителите на работодателите и на работниците и служителите в Европа обхваща изграждането и съвместното бипартитно или трипартитно с обществени институции управление на СФОК за финансиране на ученето през целия живот. ИСС оценява същественото значение на СФОК за укрепването на сътрудничеството и интензивността и ефективността на социалния диалог по въпросите на обучението.
- 2.8. Най-новото изследване през 2019 г. Секторни фондове за обучение и развитие<sup>22</sup> представя същността на 15-те секторни фондове в Нидерландия, които стимулират развитието на умения, подходящи за бъдещото развитие на техния сектор/бранш, дори за създаване на ключови работни места чрез възстановяване или финансиране на разходите за обучение на заетите, обхванати от колективни трудови договори.
- 2.9. По-ранното изследване на Европейския център за професионално обучение CEDEFOP за Секторни фондове за обучение в Европа се спира на структурите, значението, както и на силните и слабите страни на СФОК в страни - членки на ЕС (Белгия, Испания, Италия, Кипър, Нидерландия и Великобритания).<sup>23</sup> ИСС обръща внимание, че въпреки сериозните различия, които съществуват в отделните страни, СФОК имат някои силни опорни точки, които ги правят конструктивни и привлекателни за политиката на обучение, развитие и иновации.
- 2.10. Основната задача на СФОК в европейските страни е да стимулират дейностите, свързани с обучението, сред отделните личности или компании, обикновено по инициатива на работодателя. В много от случаите, според наблюденията на ИСС, СФОК имат посредническа роля между предприятията в сектора и доставчиците на услугата обучение (подбрани на свободен принцип или по каталог за лицензирани доставчици на обучение).
- 2.11. ИСС отбелязва, че различията между СФОК в отделните държави се проявяват основно по отношение на броя на фондовете, тяхната бипартитна или трипартитна същност, видовете дейности, допустими за финансиране и възстановяване на разходите, и подпомаганите целеви групи, които са съществените характеристики на тези фондове.
- 2.11.1. СФОК в Белгия, Дания, Франция, Италия и Нидерландия се изграждат от социалните партньори на доброволен принцип като част от колективни споразумения на браншово равнище. Това води до голям брой „автономни” СФОК, специализирани според секторна принадлежност, географско

---

<sup>22</sup> Sectoral training and development funds [www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/support-instrument/sectoral-training-and-development-funds](http://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/support-instrument/sectoral-training-and-development-funds). Споменава се за 140 фонда в 116-те сектори, които обхващат 5,9 от 6,9 милиона заети, т.е. 85% от работещите.

<sup>23</sup> [https://www.cedefop.europa.eu/files/5189\\_en.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/5189_en.pdf)

положение, професионална същност, професионални категории, юридически статут на компанията или нейния размер. Различията в дейностите и целевите групи отразяват свободата на секторните социални партньори да вземат специални решения за справяне със специфични проблеми в сектора.

- 2.11.2. СФОК с междусекторен обхват са създадени в Кипър и Испания, където социалните партньори са постигнали споразумение на национално равнище за тяхното създаване и трипартитно управление.
- 2.11.3. Във Великобритания предлагат друг модел, създаден по инициатива на работодателите - Съвет по браншови умения и квалификации. Съветът трябва да отговаря на определени критерии и стандарти, включително да има управителен съвет, който да включва и представители на работниците, преди да преговаря за средства от правителството.
- 2.12. Анализът на ИСС сочи, че СФОК обикновено се базират на основата на доброволно или задължително набиране на средства по ведомост. Средствата за обучение варират от 0.1% до 2.5% от общите разходи на работодателите за трудови възнаграждения в различните страни.<sup>24</sup> Вноската може да се различава и вътре в страната в зависимост от характеристиките на предприятието. С изключение на Франция предприятията плащат вноската за обучение, независимо от това дали имат такава дейност, или не. Набраните суми от предприятията се преразпределят обратно като средства за организиране на обучение на техния персонал.
- 2.13. В много от страните СФОК допълват средствата, набрани от предприятията от други източници като доброволни средства, лихви и донори. Но основен източник (75%) на средствата за обучение си остава вноската за обучение. За тези отчисления работодателите и заетите ползват обикновено данъчни облекчения преди облагане на печалбата, съответно на доходите на физическите лица, което според ИСС е мотивиращ фактор.
- 2.14. ИСС отчита значимата роля, която СФОК имат при набирането и увеличаването на средствата, предназначени за обучение. Фондовете понякога поставят условия за провеждане на обучението на принципа на съвместно финансиране, както и за привличане на допълнителни обществени средства.
- 2.15. СФОК финансира разнообразен набор от дейности, свързани с обучението. Обикновено те поемат преки разходи като разходи за такса за участие, но има например страни като Белгия, Франция, Кипър и Нидерландия, където те участват и в покриването на непреки разходи за повишаване на квалификацията и преквалификацията на работниците в сектора (а понякога и на мениджъри, и на работници).

---

<sup>24</sup> [https://www.cedefop.europa.eu/files/5189\\_en.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/5189_en.pdf)

- 2.16. СФОК също така провеждат и редица други дейности, свързани с процеса на обучение, като: подготовка на план и/или програма за обучение в предприятието, оценка на потребностите от обучение и др. СФОК обикновено финансират обучението според потребностите на работниците – например в Испания, Франция, Италия и Нидерландия, където отделният работник може да поиска помощ за обучение за лично усъвършенстване или за да подобри позициите си на работното място независимо от интересите на предприятието.
- 2.17. ИСС е на единно мнение, че инвестирането в хората чрез образование и обучение е основно средство за икономически растеж, конкурентоспособност и социално сближаване.
- 2.18. Според ИСС съвместното управление на СФОК от социалните партньори допринася за по-равнопоставеното разпределение на възможностите за обучение сред групи в неравностойно положение. Примерите, с които ИСС се запозна, включват заетите в малки и средни предприятия (МСП), нискоквалифицирани възрастни работници, жени, безработни млади хора, които са напуснали образователната система, а също и такива, които са неравнопоставени на пазара на труда.
- 2.19. Допълнителните средства за обучение обаче понякога се разглеждат от работодателите като тежест. Същевременно в повечето държави, в които се прилагат фондовете, въпреки че вноските са задължителни, не всички предприятия се възползват от дейностите по обучението, подпомагано от тях, което се отнася по-специално за работещите в малки и средни предприятия (МСП). Най-често изтъкваните затруднения са: липсата на време, липсата на човешки ресурси, трудности при намирането на заместници на обучаемите, докато отсъстват за обучение. Всъщност тези структурни затруднения не касаят самите СФОК, а организацията в отделните предприятия, особено в МСП.
- 2.20. Набирането на средства също понякога е предизвикателство. Фондовете, които акумулират средства, са с подробни правила за управление на разходите за обучение. Ако процедурите са тежки, те отблъскват работодателите и работниците от възможностите да се възползват от съществуващите субсидии и финансови ангажименти (особено МСП), което е разбираемо, особено като се отчитат характеристиките на част от потенциалните ползватели. Тези схеми на финансиране често са подлагани на критика заради високия процент на финансиране на програми на предприятия, които те, така или иначе, са планирали да ги проведат.
- 2.21. Накрая СФОК, особено в страни, където те имат ясна браншова насоченост, са критикувани за това, че концентрирайки се върху специфични умения, касаещи бранша, намаляват секторната мобилност, което задоволява много повече потребностите на работодателя, отколкото тези на работника. Някои страни имат това предвид и позволяват на отделните работници да поискат помощ за

обучение. По-долу са представени някои от съществените аспекти от главните характеристики на СФОК, базиращи се на откритите силни и слаби страни.

- 2.22. Секторните фондове са по-предпочитани за работодателите поради усещането за по-голяма ориентация към спецификата на индустрията, по-малка бюрокрация и по-засилено чувство за собственост. Те обаче не допринасят за улесняване на преразпределянето на средства между секторите или за финансиране на несекторни приоритети в областта на уменията. Секторните фондове могат при липса на текуща координация да дублират усилията и да не успеят да развият общи основни умения, прехвърляеми между отделните сектори.
- 2.23. Основните принципи на функциониране на секторните фондове за обучение и квалификация обикновено са: доброволност, публичност и прозрачност, мониторинг и контрол, трипартитност или бипартитност в управлението, фондова организация на средствата, равнопоставеност и еквивалентност, свобода на инвестиране, данъчни облекчения според Закона за корпоративно подоходно облагане (ЗКПО), които се изразяват в признаване на отчисленията и разходите за целите на данъчното облагане.
- 2.24. Като отчита опита на държавите, които прилагат този механизъм, ИСС счита, че при обсъждането на най-подходящия за България модел СФОК следва да се отчетат значението на тези фондове и тяхната ефективност.
  - 2.24.1. В тази връзка ИСС обръща внимание на моделите, прилагани в Белгия, Кипър, Франция и Нидерландия, при които СФОК подпомагат действителните потребности на предприятията и покриват както преките, така и непреките разходи. Същевременно ИСС подчертава, че следва да се обсъди въпросът дали вноската за обучение да бъде еднаква за целия бранш, тъй като размерът ѝ се отразява върху процеса на обучение, нивото на уменията и др., както показва опитът от приложението им в Кипър.
  - 2.24.2. ИСС счита, че за да имат средствата на СФОК по-висока степен на въздействие, обучението трябва да отчита едновременно потребностите на предприятието и на потенциалните обучаеми, които следва да имат възможност да влияят и да подбират съответните курсове за обучение. Такъв партньорски подход се прилага в Испания.
  - 2.24.3. От особено значение според ИСС е прилаганите административни процедури за субсидиране на схемите да са целенасочени, прозрачни и да минимизират възможностите за злоупотреби с тях.
  - 2.24.4. За гарантиране на качеството на образованието и обучението ИСС застъпва мнението, че лицензираните доставчици на обучение осигуряват прозрачност и допринасят за провеждането на курсове по необходимите стандарти и признаването на степен на професионалната квалификация, което е от интерес на всички заинтересовани страни.

- 2.24.5. ИСС обръща внимание на необходимостта СФОК да имат по-голяма насоченост към групите в неравностойно положение на пазара на труда, като дългосрочно безработните, заетите над 50-годишна възраст, нискообразованите и нискоквалифицираните и др.
- 2.24.6. Особено внимание трябва да се обърне на МСП, които осигуряват голяма заетост, но участието им в обучение е много ограничено. ИСС счита, че могат да се обсъдят възможностите за заместване на обучаем, което би допринесло за повишаване на активността и обхвата на тяхното участие.
- 2.24.7. ИСС подчертава, че при вземане на решение за създаване на СФОК следва да се отчита тенденцията да се търсят интердисциплинарни умения. Това налага обмисляне на ясни критерии за обхвата на секторите. За да се подпомогне мобилността на работниците при динамично променящите се изисквания на технологично обновяващите се и цифровизиращите се работни места, ще е добре да бъдат създадени по-малко на брой по-широкообхватни секторни фондове. Това ще допринесе за по-добрата им адаптация към структурните промени в сектора и ще подобри възможностите за учене през целия живот. Такъв подход с отчитане на структурните промени е възприет от Нидерландия и показва добри резултати.
- 2.24.8. На този етап от икономическото развитие на България е изключително важно е да се осъзнаят характеристиките и приносите на СФОК за използване и увеличаване на потенциала на нашите съграждани. Това може да бъде постигнато с разширяване на информирано направен избор за участие в разнообразни форми на ученето през целия живот, които да формират нагласа за заетост и просперитет чрез приложение на надграждани знания и развивани търсени умения. Дания е добър пример за ефективно функционираща система за срещане на предлагане и търсене в интерес на отделните лица, фирми и обществото като цяло.
- 2.24.9. Който и модел да бъде избран, нагласата е управлението на СФОК да се усъвършенства постоянно, за да се подобрява тяхната ефективност според променящите се изисквания на пазара на труда. В тази връзка СФОК се нуждаят от прецизен мониторинг и периодична оценка на въздействието по набор от обективни и измерими критерии.

### **3. ИНДИВИДУАЛНИ СМЕТКИ ЗА ОБУЧЕНИЕ**

3.1. ИСС счита, че индивидуалните сметки за обучение (ИСО) са съществен мотиватор за учене. Както се очаква, няма единно определение на термина, затова ще илюстрираме съществените елементи на ИСО:

3.1.1. ИСО са пари по индивидуални сметки за закупуване на обучение по личен избор. Понякога се използват „истински” пари, но в повечето случаи трансферът и плащането са абстрактни. Например отделна личност си

разкрива сметка чрез една мениджираща ИСО организация (не е необходимо непременно да е истинска банка), избира курс на обучение и получава одобрение. Доставчикът на услугата обучение получава заплащането от мениджиращата ИСО организация. Независимо дали сметката е „истинска” или „виртуална”, притежателите на ИСО получават редовна справка за своя баланс по сметката.

- 3.1.2. ИСС обръща внимание, че е необходимо да се прави разграничение за близки по начина на ползването си финансови механизми. В дискусиите по особеностите на ИСО трябва да се има предвид, че ИСО е сметка на спестовен влог, изискваща лична инвестиция, а ваучерите за обучение, които познаваме от последните програмни периоди: 2009 - 2013 г. и 2014 - 2020 г., изискват само частично или никакво лично финансово участие за обучение.
- 3.1.3. През 2008 г. CEDEFOP дефинира този инструмент за финансиране като: „Система за обществено стимулиране с цел насърчаване на достъпа на възрастни до обучение - например на тези, които вече не се възползват от публично финансирано образование или обучение.“ ИСО дават възможност да се разшири участието на гражданите в професионалното и личностното развитие чрез предоставяне на подкрепа, изразена или в пари, или във време, което обучаемите могат да прекарат в институциите за учене през целия живот по свой избор.
- 3.2. ИСС констатира, че причините, поради които европейските страни прилагат този финансов инструмент, са, че ИСО спомагат за:
  - 3.2.1. увеличаване свободата на избор на отделните лица за учене;
  - 3.2.2. повишаване отговорностите на доставчиците на обучение по отношение необходимостта от учене през целия живот;
  - 3.2.3. достигане до уязвимите групи и заетите в малки и средни предприятия;
  - 3.2.4. позитивно влияние върху нагласите и мотивацията за развитие и участие в обучение на отделната личност.
- 3.3. ИСО отпускат или допълват ресурсите на отделни физически лица за финансиране на обучение. Независимо от типа на схемите ИСО е част от последните тенденции, с които се цели да се избегне реализираното години наред финансиране на доставчиците на обучение и да се премине към по-търсения подход, при който се финансират обучавашите се и те сами решават какво обучение искат. Една от целите е чрез използването на ИСО да се повиши конкуренцията между доставчиците на образователната услуга.
- 3.4. Същевременно ИСС подчертава, че финансирайки обучавашите се, инвестициите се насочват към учебни дисциплини, които увеличават възможностите за тяхната

реализация и по този начин се отговоря на нуждите на пазара на труда. Със свободата на избор обаче идват и отговорностите и при много ИСО се включва елемент на съвместно финансиране, който от своя страна води до споделени разходи за обучение между различните партньори.

3.5. Анализът на ИСС показва, че често преобладаващата част от разходите са поети от публични финанси, включващи национално, федерално и европейско финансиране, а минимална част - от обучаемите. Когато анализираме финансовото подпомагане на УЦЖ, трябва да подчертаем, че то обикновено е два вида:

- пряко – чрез програми, мерки, проекти, в които бенефициенти са или институции (най-често доставчици на обучение), или граждани, от които не се изисква съфинансиране, или най-много да е необходимо заплащане на такса за обучение;
- непряко – чрез данъчни облекчения, кредити, сметки за обучение, ваучери и др., регламентирани в националното или федералното законодателство, целящи постигане на индикатори, заложи в стратегически документи на национално и/или европейско равнище.

3.6. ИСС отбелязва, че изразен опит в ползването на ИСО имат държави с публично съфинансиране на продължаващото професионално обучение като: Австрия, Белгия, Великобритания, Германия, Ирландия, Нидерландия, Швейцария и др. Същевременно могат да се открият разнообразни модели на ИСО според инициативата, съотношението на съфинансиране, въздействието и други характеристики.

3.7. Някои ИСО оперират като спестовни схеми, които изискват притежателите на сметки да заделят редовно пари (от собствения доход) и да ги използват за курсове на обучение. Идеята е, че по този начин хората периодично сами се квалифицират в унисон със социалните и професионалните изисквания. Стимулите зависят от правителствата и/или работодателите, които подпомагат спестяванията чрез финансови средства.

3.8. Великобритания (Англия, Шотландия и Уелс) първа въвежда този инструмент за съвместно финансиране, като лицето открива банкова сметка, запазена с 25 британски лири, към които държавата внася 150 британски лири (съотношение 1:6).

3.9. Съфинансирането често се поощрява от държавата чрез данъчни облекчения за стимулиране на целеви спестявания:

3.9.1. При шведския модел разходът за обучение се приспада от данъчните задължения и/или се намалява процентът на дължимите данъци. Може да се компенсира и с преференциална лихва.



- 3.9.2. В Нидерландия индивидуалните сметки се ползват от 2001 г. и се базират на спестявания, които се формират от необложена брутна работна заплата. В случая държавата съфинансира със сумата на дължимите данъци върху сумата, т.е. данъчно облекчение с цел повишаване на личната отговорност и свободата на избор на обучение.
- 3.9.3. Австрийският модел<sup>25</sup> на спестовен план предвижда премия или преференциална лихва за 6-годишни спестявания за обучение, без значение дали са в банкова сметка, фонд или друга форма. Препоръчва се приложение на модела с цел да се създаде позитивна нагласа, мотивация за личностно развитие и участие в обучението, както и овластяване за контрол на собственото учене. Държавата отпуска нисколихвен заем при лихва 3 - 8% до 10 000 евро годишно с подписването на договор.<sup>26</sup> От сумата може да се тегли само за обучение. Този допълнителен стимулиращ елемент се оценява високо като бонус. Още една специфична особеност според ИСС е и възможността родители и прародители да могат да довнесат по сметката.
- 3.9.4. Горна Австрия открива индивидуална сметка за 5 години, като финансира обикновено 50 - 80% от свободно избрано, свързано с работата обучение от акредитиран доставчик, отговарящ на определени критерии за качество. Плащането се извършва след успешно завършване. Този модел е подходящ, когато се цели да се повиши свободата на избор на отделната личност сред акредитирани доставчици на обучение при по-добър достъп до данни за добиваните знания и умения, информиране и консултиране за ученето, заетостта и кариерата. Диференциацията за допустимост е по три критерия: според образователен статус (първоначално биват допустими само незавършили средно образование), възрастта (лица с академична степен над 40-годишни с нисък доход), както и според вида на самото обучение.
- 3.10. Опитът и практиката подсказват, че ИСО като спестовни схеми може би са по-успешни за високообразовани хора. Нуждите от обучение при тези хора често са ясно изразени и техните заплати са достатъчно високи, за да си позволят спестявания за обучение, особено когато ползват предимства при спестяванията, най-вече за личностно развитие. Предимствата могат да се изразяват в данъчни облекчения, средства от работодателя или и двете, което е много по-атрактивно от други възможности за обучение. Данъчните облекчения обаче носят със себе си и неочаквани придобивки и самоцелно поощряване, като заместват публичното финансиране за частното обучение, което така или иначе се провежда.
- 3.11. ИСС отчита, че ИСО схемите без спестовен компонент, като например: субсидия, ваучери, личен образователен бюджет или стипендия, се оказват много по-подходящи за нискоквалифицираните хора или за рисковите групи. Използването на ИСО под формата на спестовни влогове от нискообразованите лица според

<sup>25</sup> [https://www.cedefop.europa.eu/files/5180\\_en.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/5180_en.pdf)

<sup>26</sup> [https://www.cedefop.europa.eu/files/5520\\_en.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/5520_en.pdf)

ИСС е рисково, защото доходите на тази целева група много често са скромни и самото лице по-трудно определя нуждите си от обучение. Същевременно данъчните облекчения не са така атрактивни за нископлатените лица. Някои изследователи дори поставят под въпрос необходимостта от прилагането на ИСО за хора с ниско образование и/или липса на мотивация.

3.11.1. В Шотландия индивидуалните сметки за учене се въвеждат за заплащане на обучение от нискодоходни пълнолетни лица, живеещи в Шотландия, за завръщащи се на пазара на труда жени и възрастни. Те възлизат на 200 британски лири. От 2018 г. са преименувани на Шотландски индивидуални сметки за обучение за развитие на умения<sup>27</sup> (SDS ITAs), които не са допустими при непълно присъствено обучение. Безвъзмездно отпусканата сума за стимулиране участието в УЦЖ на нискодоходни пълнолетни лица с годишен доход до £22 000 (€24 860) възлиза на £200 (€226) за курс годишно. За 2018 г. са били предложени 4000 курса.

3.11.2. Френският подход към ИСО е една от редицата схеми за сметки за учене. Въпреки че все още не е достигнал огромен брой лица, той все пак предлага модел за стимулиране на обучението чрез финансиране на обучаемите, а не просто увеличаване на финансирането на институциите, които го предлагат и доставят. Целта е инвестирането в обучението да се съсредоточи върху учебни дисциплини, приоритетни за обучаващите се.

3.11.3. Фламандският модел възстановява 50% от разходите, но не повече от 250 евро годишно. ИСС намира за мотивиращо, че лица без прогимназиално образование са освободени от съфинансиране. Това, разбира се, не бива да ги стимулира да пропуснат например успешното явяване на зрелостен изпит.

3.12. ИСС отчита, че най-устойчивият модел е изграден на почти равностойно съучастие на заинтересованите страни. Такъв е примерът с Германия, където финансирането напоследък е споделено между държавата, работодателите и работниците или служителите. Този тип балансирано съфинансиране отчита намаляването дела на публичните разходи с потребностите на работодатели и заети. Целта е да се повиши участието в обучението чрез стимулиране на отделните личности с избор и финансова подкрепа от държавата, трета страна или от двете, както и да се формира по-висока чувствителност по отношение на подпомагането, разходите и приноса за обучение между различните партньори – държава, работодатели, работещи и др.

3.13. В настоящия анализ ИСС направи преглед на изследванията, политиката и практиката на ИСО. Тяхното въвеждане наред със споменатите характеристики цели поощряване на прозрачността при отпускането на ресурси за обучение и образование, стимулиране на доставчиците на обучение да бъдат по-отговорни

---

<sup>27</sup> Skills Development Scotland (SDS) Individual Training Accounts (ITAs):  
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/support-instrument/skills-development-scotland-sds-individual-learning-accounts-ilas>

към нуждите на обучаващите се, поощряване на иновациите и гъвкавостта на пазара на образователни услуги, подпомагане развитието на националната култура на ученето през целия живот и ценността на личностното развитие.

- 3.14. Примерите от различните страни показват, поне на пилотния етап, че е възможно да се финансират конкретни целеви групи, ако финансовите методи са подбрани подобаващо, като се отчита нивото на доходите или неучастието в учене за определен период.
- 3.15. ИСС счита, че е предизвикателство прилагането на ИСО за възрастни хора с ниски доходи, тъй като за тях парите са от значение. Трябва да отбележим също и други бариери пред тази целева група като например притеснението и страха от учене, темперамента, неизвестността на условията на обучение, институционалните бариери и умения за тяхното преодоляване, липсата или неяснотата на информация, и др., които са от значение при вземане на решение за участие в обучение.
- 3.16. ИСС подкрепя позицията, че ИСО способстват за повишаване на участието в ученето през целия живот. Приложението на ИСО в национални програми вече разполага с анализи и тези данни могат да са основа за стартиране на широк дебат относно възможността за въвеждане и за избора на модел на ИСО в България. Анализът показва, че в повечето страни пилотните схеми действат успешно, но точна оценка за ефекта от тяхното приложение в конкретна страна може да се извлече при сравнение на опита и практиките в няколкогодишен период.
- 3.17. ИСС счита, че при създаване на ИСО или подобни индивидуални схеми в България трябва да се вземат под внимание следните аспекти:
- 3.17.1. При пропорционално финансиране обикновено примерите са с установено максимално плащане в абсолютна стойност от правителството, допълнено от работодателя, от отделната личност или и от двете страни, или изразено чрез формула с установен дял на участие – правителство ( $x\%$ ), отделната личност ( $y\%$ ) и работодателя ( $z\%$ ).
- 3.17.2. При фиксирано максимално ниво на финансиране от държавата следва да се отчетат нивото на доходите в страната, средната стойност на разходите за придобиване на ключова компетентност или на степен на професионална квалификация, които у нас са от първа до четвърта преди висше образование.
- 3.17.3. Формата на участие на държавата – финансова, максимално допустимо време за обучение или смесена.
- 3.17.4. Условията за допустимост до финансиране чрез ИСО: да бъдат допустими всички потенциални обучаващи се или да бъдат насочени към конкретни целеви групи като: самонаети, жени, завръщащи се на работа, възрастни, имигранти, безработни, нископлатени или нискоквалифицирани.

- 3.17.5. Да бъдат прецизирани изискванията към доставчиците на образование и/или обучение – организации, лицензирани или одобрени по съответен ред.
- 3.17.6. Да има списък или каталог на допустимите курсове с техните нива на професионална квалификация, сертификати, дисциплини и други характеристики.
- 3.17.7. Да има точен механизъм на управление на парите и трансферите (чрез търговски банки, виртуални банки, външни организации, предварително или след завършване на обучението).
- 3.17.8. Подробно описание на допустимите финансови облекчения (освобождаване от данък, достъп до заеми и др.).
- 3.17.9. Определяне ролята на управителния орган като състав, продължителност на мандата, ако има такъв, да се опишат задълженията, които трябва да се спазват, и др.
- 3.17.10. Уточняване на допустимостта на други разходи (грижа за деца с цел осигуряване съвместяването със семейните задължения, транспорт, заместване на заплати).
- 3.17.11. Определяне ролята на работодателите (консултиране при подбора на участниците в курсовете, разработване на програми за обучение, осигуряване на работно място, предоставяне на отпуск за обучение и др.).
- 3.17.12. Изясняване на връзката на финансирането за обучение с други спестявания (за пенсия, стартиране на нов бизнес), ако съществува такъв аспект.
- 3.17.13. Определяне вида на избраната административна схема (национална, секторна, регионална или местна мрежа), която да направи така, че ИСО да бъдат гъвкави и лесни за използване и да предпазва сметките от злоупотреби.
- 3.18. В тази връзка ИСС обръща внимание, че дори когато въпросите, свързани със съществените аспекти, бъдат отчетени и бъдат очертани механизми за превантивни и последващи мерки, остават някои предизвикателства. Основното предизвикателство се състои в координирането на ИСО със съществуващите системи на търсене и предлагане за финансиране на обучение на възрастни и продължаващо професионално образование и обучение.
- 3.19. Според ИСС от голямо значение е да се направи разлика между различните елементи на ИСО, като класификацията може да се основава на критерии като:
- наличие на спестовни елементи;
  - изисквания за съвместно финансиране;
  - сметки, които могат да бъдат изтеглени и
  - целеви групи, обхванати от схемата.

- 3.20. Същевременно финансирането на ИСО изисква интегрирането на широк кръг от информация, консултация и ръководство. Затова е очевидна необходимостта притежателите на сметки за обучение да бъдат подпомагани и ръководени, за да могат да направят компетентен избор и да отговорят на административните изисквания.
- 3.21. ИСС подчертава, че подходящият маркетинг и PR стратегии за информиране на хората за съдържанието и сумата на финансиране са от значение за достигането до целевите групи. Също така мрежа от надеждни посреднически организации могат да бъдат в помощ на целевите групи, като насочат обучаващите се по ИСО схемите към други подобни схеми. Тяхната роля е да подкрепят и разширяват обхвата на ползвателите на ИСО.
- 3.22. В заключение ИСС подчертава, че ИСО са сравнително нови инструменти с потенциал да подобрят достъпа, обхвата и качеството на ученето през целия живот в България. Иновациите и ползата от тези схеми е едновременно за обучаващите се, за работодателите и за доставчиците на обучението. От съществено значение за в бъдеще ще бъде опитът от добрите практиките в Европа.

#### **4. ОСНОВНИ ИЗВОДИ**

- 4.1. Анализирайки опита на други държави в ЕС, които прилагат различни по структура, управление и начин на финансиране секторни фондове за обучение и индивидуални сметки за обучение, ИСС смята, че те биха могли успешно да допълнят инструментите за финансиране на УЦЖ. Условие за приложението им в България според ИСС е широко и задълбочено да се обсъдят от всички заинтересовани страни възможностите за приложение на тези нови финансови инструменти, за да се открий ясно подходящият модел/моделите за България.
- 4.2. Ученето през целия живот според ИСС трябва да се основава на модели на управление, които включват всички заинтересовани страни, да осигурява ефективен и справедлив социален диалог със синдикатите и работодателите и да предоставя подходяща степен на автономност на доставчиците на образователни услуги, както и справедливо и устойчиво финансиране, което да мотивира за участие и да стимулира високи постижения и гъвкавост на обучението.
- 4.3. Ученето през целия живот се очаква да премине към споделена и комплексна система на управление с участието на основните заинтересовани страни и да се прилага на национално, секторно, регионално и местно ниво.
- 4.4. Източници на финансиране според ИСС могат да бъдат: работодатели, Европейски структурни и инвестиционни фондове, национални източници, вноски на заетите, дарения и др. Полезно би било подробно разписване на принципите, равнищата на финансиране и възможностите за ползване според

приноса, за да могат да се включат в процеса и малки, средни и микропредприятия, както и самонаети при ясни критерии.

- 4.5. ИСС констатира, че секторните фондове за обучение и квалификация и индивидуалните сметки за обучение стимулират както работодателите, така и наетите да участват в различни форми на продължаващо обучение и квалификация, както и в усвояването на т.нар. меки или преносими умения, които се превръщат във все по-необходимо условие за конкурентоспособност на лицата на пазара на труда.
- 4.6. С настоящия анализ ИСС поставя на вниманието на заинтересованите страни да обсъдят възможността за въвеждане на секторните фондове за обучение и квалификация като нов за България инструмент за финансиране на УЦЖ, който в многообразни форми на структура, управление и финансово участие дава добри резултати в много европейски държави.
- 4.7. Според ИСС е необходимо да се обсъдят задълбочено основните принципи за финансиране на СФОК, обвързването на разходите с приноса на предприятието във фонда, въвеждането на максимален праг за едно лице или да бъде определен максимален брой служители от предприятие, които могат да се възползват от обучение в рамките на една календарна година според размера на предприятието (малко, средно, голямо). Пермутацията на тези характеристики според ИСС може да доведе до оптималната формула за България.
- 4.8. Анализът на ИСС сочи, че Индивидуалните сметки за обучение като споделен финансов инструмент, който чрез свобода на избора мотивира ученето за разширяване на знанията, уменията и компетенциите за по-висок личностен потенциал на пазара на труда, личностно развитие и благосъстояние, представляват особен интерес за България и за развитието на пазара на труда. Опитът в други държави утвърждава този финансов инструмент като подходящ за по-добре образовани лица, тъй като той предполага период на инвестиране и натрупване на средства.
- 4.9. За оптималното въвеждане на инициатива като Индивидуални сметки за обучение ИСС намира за изключително съществено открояването на ясни критерии за осигуряване на качеството при подбора на доставчици на обучение, електронна система за управление на ИСО, като всеки обучаем получи уникален регистрационен номер и редовни аналитични извлечения и като се избягва по възможност бюрокрацията, за да бъдат обучаемите максимално облекчени да се съсредоточат върху процеса на учене. Важен аспект са преносимостта на индивидуалните сметки за обучение и фактът, че те са на разположение на лицето независимо от настоящия му работодател или трудов статус. Това дава възможност за повишаване на относителния дял на населението в учене през целия живот.

- 4.10. ИСС смята, че прилагането на нови инструменти за финансиране трябва да бъде съпроводено с ясно разписани механизми за мониторинг, който да включва обучените работници и служители и оценката на въздействието на финансираното обучение и повишената квалификация.
- 4.11. ИСС констатира, че ниската популярност у нас за възможностите за включване в УЦЖ и за ефекта от участието в него има пряка връзка съответно с ниското търсене и участие на хората в различни форми на продължаващо обучение. ИСС смята, че е необходима широка публична информационна кампания от страна на социалните партньори и с подкрепата на гражданското общество и държавата, чрез която да се популяризират възможностите и ползите от непрекъснато самоусъвършенстване, подобряване на образователния статус и повишаване на квалификацията и уменията.
- 4.12. ИСС отбелязва, че слабото участие на българските граждани в УЦЖ е следствие и от неудовлетворителния краен ефект от обучението, което не води до устойчива трудова реализация с достойно възнаграждение. В тази връзка ИСС препоръчва ежегоден мониторинг за ефектите от обученията и провеждане на анкети със завършилите относно: успели ли са да намерят трудова реализация; продължават ли да работят там, където са започнали работа след допълнителната квалификация; с колко са се увеличили трудовите им доходи след обучението.

**(п)**

**проф. Лалко Дулевски**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ**

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение 1: Стратегически цели и показатели за напредък според Националната стратегия за учене през целия живот за периода 2014 - 2020 г.

Ученето през целия живот е ключов фактор за икономическия растеж, заетостта и социалното приобщаване. Целите на националната политика за учене през целия живот продължават да бъдат високото ниво на знанията, възможностите за иновации, адаптивността спрямо промените в естеството на работните процеси и пълното социално включване. Дейностите са насочени към осъществяване на напредък за постигане на стратегическите цели и показатели, определени в Националната стратегия за учене през целия живот за периода 2014 - 2020 г., както следва:

- Повишаване дела на обхванатите в предучилищното възпитание и подготовка деца на възраст от 4 г. до постъпване в първи клас от 87,8% през 2012 г. на 90 % през 2020 г.
- Намаляване дела на преждевременно напусналите образователната система на възраст от 18 до 24 г. от 12,5% през 2012 г. на под 11% през 2020 г.
- Намаляване дела на 15-годишните със слаби постижения по:
  - четене от 39,4% през 2012 г. на 30% през 2020 г.;
  - математика от 43,8% през 2012 г. на 35% през 2020 г.;
  - природни науки от 36,9% през 2012 г. на 30,0% през 2020 г.
- Повишаване дела на придобилите степен на професионална квалификация в широките области „Информатика”, „Техника”, „Производство и преработка” и „Архитектура и строителство” най-малко на 60% през 2020 г.
- Повишаване дела на завършилите висше образование на възраст от 30 до 34 г. от 26,9% през 2012 г. на 36% през 2020 г.
- Повишаване заетостта на населението на възраст от 20 до 64 г. от 63 % през 2012 г. на 76% през 2020 г.
- Повишаване участието на населението на 25 - 64 навършени години в образование и обучение от 1,5% през 2012 г. на повече от 5% през 2020 г. (4 седмичен референтен период).
- Намаляване дела на неграмотните:
  - сред лицата на възраст 15 - 19 г. от 2,0% през 2011 г. на 1,5% през 2020 г.;
  - сред 20 - 29 годишните – от 2,3% през 2011 г. на 1,5% през 2020 г.

Всички планирани дейности подкрепят придобиването и непрекъснатото развитие на ключовите компетентности за учене през целия живот в един общ процес. За ефективно постигане целите на политиката за учене през целия живот са ангажирани всички заинтересовани страни – държавни институции, социалните партньори и гражданското общество, доставчици на дейности за учене през целия живот и конкретните учащи.





**Таблица 1: Участие на социалните партньори в управлението на системите за образование и обучение<sup>28</sup>**

<b>Социалните партньори дефинират и управляват системата за обучение</b>	Австрия Германия Дания	Исландия Италия Нидерландия
<b>Социалните партньори допринасят за дефиниране на системата за обучение</b>	Белгия Люксембург Полша Словения Финландия Франция	Норвегия Турция Швейцария Канада Мексико Япония
<b>Социалните партньори имат консултираща роля</b>	Гърция Естония Ирландия Испания Латвия Литва Португалия Словакия Чешка република Швеция	Канада Квебек Израел Нова Зеландия
<b>Друго участие</b>	Великобритания Унгария	Австралия САЩ

**Таблица 2: Доколко са включени социалните партньори в програмите за обучение в страните от ОИСР?<sup>29</sup>**

<b>Синдикатите и/или работодателите финансират някои специални инициативи за обучение</b>	Великобритания Естония Латвия Финландия Чешка република	Австралия Норвегия Съединени щати Чили
<b>Работодателите плащат задължителна вноска за обучение в държавен фонд</b>	Ирландия Испания Полша	Канада (QB) Корея
<b>Социалните партньори отговарят за управлението на фондовете за обучение (поне в няколко сектора и те могат да бъдат упълномощени чрез закон или чрез колективно трудово договаряне)</b>	Австрия Белгия Дания Германия Гърция Исландия	Италия Люксембург Франция Нидерландия Швеция Швейцария

<sup>28</sup> ОИСР (2019), Получаване на право на умения: Да превърнем ученето на възрастните в работещо социално партньорство, с. 4 (OECD (2019), *Getting Skills Right: Making adult learning work in social partnership* ([www.oecd.org/employment/emp/adult-learning-work-in-social-partnership-2019.pdf](http://www.oecd.org/employment/emp/adult-learning-work-in-social-partnership-2019.pdf))).

<sup>29</sup> Outlook employment 2019, с. 194.

## Приложение 2: Специфика на фондовете за обучение в някои държави

Държава	Секторни фондове с КТД	Междусекторни фондове на национално равнище	Акумулиране на средства	Финансират	По лична заявка
<b>Великобритания</b>	Съвет по браншови умения и квалификации с одобрение		Задължителна вноска	преки разходи	
<b>Белгия</b>	Фондове за професионално обучение (и за работодатели)		Задължителна вноска	<b>разходи</b>	
<b>Германия</b>	Да		Вноски според КТД		Данъчни облекчения
<b>Дания</b>	Фондове за образование и фондове за развитие на компетенции		Задължителна вноска	преки разходи	
<b>Испания</b>	Трипартитна фондация за обучение и заетост (и за работодатели)		Задължителна вноска	преки разходи	Да
<b>Италия</b>	Междупрофесионални фондове за продължаващо обучение, активирани с одобрение		Задължителна вноска	преки разходи	Да
<b>Нидерландия</b>	Фондове за образование и Фондове за обучение		Задължителна вноска	<b>разходи</b>	Да
<b>Кипър</b>	Орган за управление на човешките ресурси по закон с трипартитно управление (и за работодатели)		Задължителна вноска	<b>разходи</b>	
<b>Франция</b>	Одобрени колективни организации		Не	<b>разходи</b>	Да

Съществуват редица добри практики като процеси на съвместно проектиране на системата за образование и обучение, осъвременяване на учебните програми, създадени и функциониращи органи за управление, които дават добри резултати, колективни споразумения и колективни трудови договори, гарантиращи, че повече работници влизат в стажантски програми или програми за обучение на възрастни и/или получават достатъчно заплащане и време за това наред с другите чрез средства, администрирани от социалните партньори, стратегии за подпомагане на работниците в преход с кариерно ориентиране и курсове, които осигуряват на хиляди служители обучение.

27

Всичко това е възможно само в политически системи, насърчаващи социалния диалог и/или имащи правни разпоредби, осигуряващи колективното договаряне около уменията, или когато синдикатите работят в благоприятна среда и са в състояние да мобилизират ресурси за финансиране на подпомагащи дейности за повишаване на адаптивността на работната сила.

Всяка държава има своята специфика в зависимост от етапа на развитие, комбинацията от механизми за финансиране на професионалното образование и обучение и зрелостта на социалния диалог.

### **Фондове за обучение (Нидерландия)**

Нидерландските професионални съюзи често преговарят с работодателите за създаване на фондове за обучение ("O&O fondsen") обикновено с такса от работодателя. Приблизително една пета от обучението на работници в страната се заплаща с такива средства. Тези фондове организират и важна инфраструктура за обучение: създаване на мрежи и споразумения за обучение, регулиране на търсенето и предлагането на образование и обучение, проучване на финансови решения, предоставяне на насоки за работниците и служителите и т.н.

Съществуват около 125 фонда, управлявани от социални партньори (с участие на двете страни в бордовете) и основно финансирани от компании чрез заплащане на такса. През 2007 г. 5,9 милиона от 6,9 милиона нидерландски работници и служители (86 процента) са се възползвали от O&O fondsen. Притокът на средства през 2010 г. е 444,3 милиона евро, като половината от средствата са изразходвани за образование и обучение.

С тези средства се предприемат различни дейности за подпомагане на обучението и развитието на работниците. Един фонд в индустрията на моторни превозни средства например плаща за кариерно израстване, за да помогне на служителите да планират. Друг в сектора на временната заетост издава ваучери за обучение до 500 евро, които могат да се използват от работниците по всяка акредитирана програма. Други средства улесняват сътрудничеството между работодатели и синдикални организации за набиране и обучение на служители в отрасли с високо търсене, например водачи на камиони.

### **Национален форум за прогнозиране на уменията (Финландия)**

Форумът е съвместен експертен орган към Министерството на образованието и културата и към Националната агенция за образование на Финландия с участието на работодатели, синдикати, Министерството на икономиката и заетостта, Института за икономически изследвания VATT, университети и образователни институции, доставчици на ПОО и регионални съвети. Така се насърчават ангажираността и сътрудничеството между заинтересованите страни и се подпомага формулирането на национални политики в областта на ПОО, висшето образование и обучението на възрастни.

Целите на форума са да разработва прогнози за икономическия растеж, заетостта и образователните потребности, да идентифицира национални и регионални институции, които предлагат образование за млади хора с цел осигуряване на достъп до професионално образование и обучение.

Форумът анализира нови и променящи се компетенции и потребности от умения на работното място, както и въздействието им върху образованието. Той дава препоръки относно подходящи реформи на национално равнище за укрепване на сътрудничеството между средното професионално образование, професионалното обучение, висшето образование и заетостта.

При избор на подобен модел се препоръчва отчитане на прогнозите за уменията на пазара на труда в регионален аспект и ясно разделение на отговорностите и ролите между участващите органи и заинтересованите страни.

### **Секторни съвети (Чешка република)**

В Чешката република съществуват 7 секторни споразумения и 29 секторни съвети, които определят стандарти за професионална квалификация и влияят на обученията и учебните програми за специфична квалификация и професия. Министерството на образованието, младежта и спорта одобрява стандартите за квалификации и оценка. Националният институт за образование координира, поддържа и публикува националния регистър за квалификация. Националният институт за квалификация е консултативен орган. Секторните съвети отговарят за разработването на квалификации и стандарти за оценка, като изготвят предложения и препоръки.

Целите на секторните съвети са справяне с недостига и несъответствията в уменията, идентифициране на бъдещите потребности от умения на пазара на труда и преквалификация на професионално ангажирани лица над 16-годишна възраст и професионално ориентиране на уменията на по-младите. Тези цели се постигат чрез: следене за недостиг на умения и подготовка на адекватни мерки на политиката; разработване на квалификации (компетенции и умения, необходими за всяка квалификация) и стандарти за измерване на методите за оценяване и процедурата за проверка, както и предлагане на нови стандарти и актуализация на съществуващи въз основа на идентифицираните потребности на пазара на труда.

Съдържателната страна на секторните съвети е добър модел с голяма представителност, но са трудно приложими на местно ниво.

### **Секторни съвети (Словакия)**

Словашките секторни съвети са 24, обединени в Алианс на секторните съвети. Министерството на образованието взема решения относно квалификациите и националния регистър на квалификациите. Държавният институт за професионално образование домакинства националната и европейската квалификационни рамки. Като консултативни органи в областта на ПОО са включени и национални и регионални

съвети. Секторните съвети играят активна роля в подпомагането на националната система за професии и квалификации. Те целят намаляване на пропуските в уменията и недостига на такива, подобряване на производителността, бизнеса и обществените услуги, увеличаване на уменията и производителността на заетите в конкретен сектор, както и разширяване на възможностите за обучение. Тези цели се постигат чрез идентифициране и анализиране на уменията и квалификацията от секторна гледна точка, за да се установи съдържанието на квалификациите, да се прогнозира бъдещите умения, които ще са търсени в сектора, и приноса за развитието на националния професионален стандарт. Чрез договаряне на секторни споразумения за умения се формират секторни квалификационни стратегии.

Секторните съвети предоставят експертен опит на органите, създаващи политики относно потребностите на пазара на труда във връзка със знания, умения и компетентности, нужни в професиите, ангажиране и сътрудничество със заинтересованите страни, и техническа и методологична подкрепа в развитието на квалификационната система.

Слабост на този модел е ниската ангажираност от страна на синдикатите и на доставчиците на образование и обучение, както и на учители.

### **Секторни съвети за умения и индустриални партньорства (Великобритания)**

Понастоящем има два вида секторни органи с компетенции за умения: секторни съвети за умения (CCU) и индустриални партньорства.

CCU са независими организации, ръководени от работодатели, в цяла Великобритания, лицензирани от правителството чрез Комисията за заетост и умения на Обединеното кралство (UKCES). Съществуват и малък брой органи за секторни умения, които не са лицензирани. Всъщност има 18 секторни съвети за умения и 5 секторни органи за умения, които работят с над 550 000 работодатели, за да определят нуждите от умения и стандартите за умения в своя сектор. Те се подкрепят от Федерацията за умения и стандарти за индустриалния сектор (FISSS).

### **Подкрепа за наемане на работа след заболяване или нараняване (Исландия)**

Социалните партньори в Исландия с държавно финансиране и подкрепа създадоха Фонд за професионална рехабилитация (VIRK). Всички големи синдикати и работодатели на пазара на труда в Исландия са членове на тази частна фондация. Мисията на VIRK е да разработва, интегрира и наблюдава услугите в областта на професионалната рехабилитация, като целта е систематично да се назначават лица след заболяване или нараняване. Организацията предоставя експертни съвети и услуги в областта на професионалната рехабилитация, като работи с лицето за създаване на дългосрочен план. Съветниците за професионална рехабилитация работят от името на VIRK и са разположени в професионалните съюзи в цялата страна. Услугите на VIRK са безплатни за физически лица.

## **Междупрофесионални фондове (Италия)**

Със създаването на Националната агенция за активни политики на пазара на труда се активираха Междупрофесионални фондове, които финансират дейности по образование и обучение на секторно и регионално равнище. Чрез тези фондове фирмите, самостоятелно или в асоциация, могат да насочат своите служители.

## СЪКРАЩЕНИЯ

ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕССП	Европейски стълб по социалните права
ЗКПО	Закон за корпоративно подоходно облагане
ИСО	Индивидуални сметки за обучение
МСП	Малки и средни предприятия
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ПОО	Професионално образование и обучение
СФОК	Секторни фондове за обучение и квалификация
ССУ	Секторни съвети за умения
УЦЖ	Учене през целия живот
CEDEFOP	Европейски център за развитие на професионалното обучение
FISSS	Федерация за умения и стандарти за индустриалния сектор
O&O fondsen	Фондове за обучение в Нидерландия
PR стратегии	Стратегии за връзки с обществеността
SDS ITAs	Шотландски индивидуални сметки за обучение за развитие на умения
VATT	Институт за икономически изследвания, Финландия
VIRK	Фонд за професионална рехабилитация
UKCES	Комисия за заетост и умения на Обединеното кралство