



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

СТ А Н О В И Щ Е

ПО

ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ПРОФЕСИОНАЛНОТО ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ

(разработено по собствена инициатива)

СОФИЯ

2014 г.

В Плана за дейността си за 2014 г. Икономическият и социален съвет включи за разработване по собствена инициатива становище по „Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за професионалното образование и обучение”.

Разработването на Становището е възложено на Комисията по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения и на Комисията по социална политика. За съдокладчици бяха определени Димитър Бранков - член на ИСС от група 1 и Янка Такева - член на ИСС от група 3.

На 14.03.2014 г. се проведе разширено заседание на двете комисии за обсъждане и приемане на проекта на становището. За участие в заседанието бяха поканени и присъстваха членове и експерти от Комисията по труда и социалната политика и Комисията по образованието и науката към 42-ото Народно събрание, председателят на Националната агенция за професионално образование и обучение, експерти от Министерството на образованието и науката.

На заседание от 27.03.2014 г. Пленарната сесия на Икономическия и социален съвет прие настоящото становище.

ПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

ДФЕС – Договор за функциониране на Европейския съюз

ДОИ – Държавни образователни изисквания

ДОС – Държавни образователни стандарти

ЕКСПОО – Европейската кредитна система за ПОО (ЕСVET)

ЕСVET – Европейска кредитна система за професионално образование и обучение

ЕС – Европейски съюз

ЗПОО – Закон за професионалното образование и обучение

ИСС – Икономически и социален съвет

КТ – Кодекс на труда

МОН – Министерство на образованието

МТСП – Министерство на труда и социалната политика

НАПОО - Национална агенция за професионално образование и обучение

НКР – Национална квалификационна рамка

ПОО – Професионално образование и обучение

СППОО – Списък на професиите за професионално образование и обучение

УЦЖ – Учене през целия живот

ЦПО – Център за професионално обучение

I. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

1. Икономическият и социален съвет изразява загриженост, че в началото на новия програмен период 2014-2020 г., в България все още липсва комплексно обвързана нормативна база, гарантираща съответствие на придобиваните знания, умения и компетентности с изискванията на пазара на труда, улеснена и бърза реализация на пазара на труда на учащите и обучаемите, придобили професионална квалификация в системата на професионално образование и обучение (ПОО).

2. ИСС възлага сериозни очаквания към приноса на двете оперативни програми – „Развитие на човешките ресурси“ и „Наука и образование за интелигентен растеж“, за значително повишаване на привлекателността, подобряване на качеството на учебните резултати и инвестиране в съвременна инфраструктура на професионалното образование и обучение¹. В тази връзка, ИСС настоява да се ускори въвеждането на заложените системи за планиране на обучението в зависимост от потребностите на пазара на труда на национално и регионално ниво, въвеждане на гъвкави форми за учене в професионалното образование и обучение, стимулиране на обучаващите се в професионални направления от приоритетните области на икономиката, актуализиране на учебното съдържание в сътрудничество с бизнеса, прилагане на модулната система и трансфер на кредити в професионалното образование (тематична цел 10).

3. ИСС отбелязва необходимостта от интензифициране на връзките между институциите на ПОО, висшето образование, науката и бизнеса, актуализация на учебните програми в професионалното и висшето образование с участие на работодателите, разширяване на обхвата на учебно-тренировъчните фирми в професионалните гимназии, симулиращи реални работни условия по търсени професии и специалности, ускорено въвеждане на обучение чрез работа (т. нар. „дуална система“²), периодично надграждане на квалификацията на заетите в системата на ПОО, завишаване на критериите за преакредитация и оптимизиране броя на съществуващите понастоящем 53 висши училища и университети, повишаване на качеството на учебните резултати и посрещане на потребностите на пазара на труда, стимулиране и разширяване на образованието и обучението в областите на инженерно-техническите и природните науки.

¹ Както е посочено в Приложение 2 към проекта на Споразумение за партньорство на Р. България, рамкиращо помощта на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г., <http://www.eufunds.bg/bg/page/993>

² Приема се, че един от най-успешните модели на функционираща дуална система с натрупан опит е немският. За повече информация : Germany's vocational training system: a model for other countries ? Prof. Dr. Dieter Euler. A study commissioned by the Bertelsmann Stiftung, 2013 (www.bertelsmann-stiftung.de)

4. При насърчаване на ученето през целия живот и реформиране на системата за ПОО, Р. България ще разчита на Европейския социален фонд, от оперативните програми и Инициативата за младежка заетост (Европейската гаранция за младежта), на бюджетни средства, на пряко участие на работодателите при заплащане на труда, положен по време на обучителния процес и на други източници. На тази основа следва да бъдат гарантирани условия и конкретни механизми за ранно разпознаване и селекция на таланти, развитие на професионалното и кариерното ориентиране и консултиране на всички категории учащи и обучаеми, в т.ч. включени в неформално образование, на системата за валидиране на знания, умения и компетентности, придобити чрез неформално обучение и/или информално учене, на ефективни форми за ограмотяване на възрастни, за въвеждане и модернизирани системи за дистанционно и електронно обучение, на утвърждаване на Националната квалификационна рамка, разработване на секторни квалификационни рамки и създаване на секторни фондове за обучение и квалификация с активното участие на социалните партньори.

5. ИСС изразява удовлетвореност от въведените през програмния период 2007-2013 г., ваучери за обучения за безработни, заети и самонаети лица, в т.ч. обучения за професионална квалификация, за придобиване на ключови компетентности и на умения, специфични за конкретни сектори и/или работни места и др. Същевременно следва да бъде проведена широка експертна и обществена дискусия за необходимостта от внедряване на нови форми и системи за обучение на учащи и заети лица, отговарящи на високи стандарти за качество на учебните резултати и ефективност в т.ч., на иновативни форми за финансиране на достъпа до учене през целия живот, като индивидуални сметки за обучение, индивидуални кредитни карти и други схеми, доказали резултатността си в държави членки на ЕС.

6. Особено важно е да се създадат условия за адаптиране на учащите, работната сила, предприятията и предприемачите, професионалните гимназии, професионалните колежи и ЦПО към промените. В тази връзка, следва да се предвидят комплексни обучения, обхващащи професионално и кариерно ориентиране, придобиване на ключови компетентности, обучения на работното място, насочени към повишаване на професионалната квалификация и/или придобиване на нова, което ще насърчи професионалната, а в определени ситуации и географската мобилност на заетите лица.

7. ИСС призовава за обединяване на усилията и координацията между МОН, МТСП, МИЕ и други отраслови министерства с тези на национално представителните организации на социалните партньори за изпълнение на предварителното изискване към България - до края на 2014 г. да бъде изградена национална система за проучване и прогнозиране на потребностите от работна сила с определени характеристики за задоволяване на потребностите на водещи сектори, браншове, регионални и местни пазари на труда.

8. ИСС изразява тревога от неизпълнените критерии от приложимите тематични предварителни условия спрямо системите за професионално образование и обучение³. Следва да се ускори разработването на национална стратегическа рамка и политика за повишаване на качеството и ефективността на системите за ПОО в рамките на чл. 165 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) с регионални измерения, която да включва следните елементи:

– мерки за подобряване на съответствието на системите за ПОО спрямо изискванията на трудовия пазар, в близко сътрудничество със съответните заинтересовани страни, включително чрез механизми, мотивиращи придобиване на знания, умения и компетентности, адаптация на учебни планове и фокус върху предлагане на различни форми на обучение на работното място;

– мерки за увеличаване на качеството и атрактивността на ПОО, включително чрез установяване на национален подход за оценка на качеството на постигнатите учебни резултати в съответствие с Европейската референтна рамка за оценка на качеството на ПОО и прилагане на инструментите за прозрачност и признаване, дефинирани в Европейската кредитна система за ПОО (ECVET).

9. ИСС отбелязва, че действащият Закон за професионалното образование и обучение (ЗПОО) изгради основите на системата на формално образование и неформално обучение, предлагани от ЦПО, лицензирани от действащата на трипартитен принцип Национална агенция за професионално образование и обучение (НАПОО). Същевременно е налице постоянно задълбочаващ се процес на кардинални промени, свързани с присъединяването на страната към ЕС, влиянието на глобалната конкуренция, отварянето на европейския пазар на труда за български граждани, необходимостта от бързо и често осъвременяване и надграждане на знанията, уменията и компетентностите, значителния дял на лицата в трудоспособна възраст с ниско или без образование и квалификация и др. Това налага внасянето на спешни и задълбочени промени в ЗПОО, при възможност до 01.06.2014 г. При формулиране и прилагане на новите политики в професионалното образование и обучение следва да бъдат отчетени както натрупаният национален опит и положителни практики, и преди всичко на доказаните предимства на обучението чрез работа (т.нар. дуална система), прилагано широко в редица европейски страни.

10. Предложените Законопроекти за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за професионално образование и обучение № 354-01-76 (Милена Дамянова и група н.п.) и № 354-01-88 (Валентина Богданова и група н.п.) включват редица предложения, отговарящи на официални позиции и становища на ИСС за необходимите промени в системата за ПОО. Законопроектите представляват стъпка във вярната посока за разрешаване неотложни

³ <http://www.eufunds.bg/bg/page/993>, Приложение 3.

проблеми на ПОО и пазара на труда, за достигане на целите и приоритетите в национален и европейски контекст. ИСС застава зад необходимостта от спешно приемане на общ ЗИД на ЗПОО, като бъдат отчетени и допълнени, липсващи ключово значими елементи в съответствие с настоящото становище.

II. НЕОБХОДИМИ ПРОМЕНИ В СИСТЕМАТА НА ПРОФЕСИОНАЛНОТО ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ

11. Икономическият и социален съвет неколккратно декларира в свои становища и позиции необходимостта от промени в общото, средното, висшето и професионалното образование и обучение⁴, отбелязвайки, че досегашните промени решават частично някои неотложни проблеми, но не адресират основните предизвикателства пред системата на ПОО и потребностите на пазара на труда. Понастоящем на преден план излизат проблемите, свързани с качеството и обхвата на ПОО, на съответствието му с потребностите на бизнеса, на възможностите за валидиране на компетентности, придобити чрез неформално и информално учене, съгласно Списъка на професиите за професионално образование и обучение (СППОО), въвеждане на модулни програми за ПОО и кредитна система, подобряване на възможностите за проходимост в образователната система и формите за учене през целия живот, обучението чрез работа (дуалното обучение) като възможност за придобиване на професия и квалификация в реална работна среда, в т.ч. и за огромния контингент от младежи без или с ниско образование и квалификация.

12. ИСС приема, че фундаментални промени в ЗПОО могат да бъдат предприети след приемане на нов основен закон – Закона за народната просвета с цел елиминиране на евентуални противоречия между внесените предложения за промени и новите принципи и цели на по-общия закон. При необходимост, на по-късен етап следва да се обмисли и възможността за подготовка, приемане и създаване на изцяло нов Закон за професионалното образование и обучение, който да регламентира новите политики в системата на професионалното образование и обучение в съответствие с обществените потребности, или приемането на рамков нормативен документ (Кодекс на образованието), очертаващ основните политики, принципи и перспективи в развитието на системата на образование и обучение.

⁴ Становище по Проблеми на професионалното образование и обучение, 2005; Становище на тема „Образователната система в България – проблеми и необходими реформи, 2009 г., Становище на тема „Политики за ограничаване на ранното напускане на образователната система“, 2012 г.; Резолюция на тема „Действия в подкрепа на младите хора и борбата с младежката безработица в България“, 31.10.2013 г.

13. Същевременно ИСС декларира, че забавянето на реформите в системата за ПОО поставя под риск постигането на качествено професионално образование и обучение⁵, на радикален обрат в заетостта на работна сила с ниско и средно ниво на професионална квалификация, намаляването на дела на младежи извън заетостта, образованието и обучението⁶, реализацията на Европейската гаранция за младежта (2014-2015 г.) и достигането на амбициозните национални цели за развитие до 2020 г.

14. В тази връзка ИСС настоява компетентните държавни органи, ресорните парламентарни комисии и политическите сили, представени в 42-то Народно събрание, заинтересованите страни - синдикати, работодатели и експертна общност, да направят необходимите усилия и компромиси за постигане на спешни промени в системата на ПОО не по-късно средата на тази година. Следва да бъдат регламентирани ключово значими, основни рамкови условия, които да позволят на работодатели, професионални гимназии, ЦПО, браншови организации с водещ опит и постижения, да „тестват“ още от началото на учебната 2014-2015 г. прилагането на новите изисквания към обучението чрез работа (т.нар. дуално обучение) като не нарушават действащото законодателство.

15. Без да бъдат изчерпателно посочени, необходимите рамкови условия включват: определяне на реда, условията, процедурите за определяне на професии и квалификации, включени в обучението чрез работа (евентуални ограничения в прилагането за определени икономически дейности, работни процеси и места, професии и длъжности), учебни планове, модулна система, договорно-правни отношения между отделните участници, изисквания към работното място за обучение и към наставниците, връзката между държавните образователни

⁵ През първата седмица на февруари 2014 г. по електронен път е проведено проучване на БТПП за оценката на бизнеса за образованието в страната и за очертаващите се потребности от специалисти в идните 10 години. Мнозинството от анкетираните членове на БТПП -77 %, считат, че знанията, придобивани в български университети не са достатъчни за трудовата реализация. Само в 8 % от фирмите, собствениците и мениджърите са доволни във висока степен от университетското образование на младите служители. Същевременно, 80% от предприемачите посочват, че най-големи пропуски има в професионалните умения. Повече от половината – 56% посочват и липса на предприемаческо мислене. Същевременно, оценките за компютърните познания са предимно положителни. Най-голямо изоставане в качество на образованието има във висшето образование (според 45%) и средното професионално образование (според 30%). През следващите 5-10 години членовете на Палатата се ориентират към наемане на хора със средна или висока квалификация. Прави впечатление, че няма работодател, който да е посочил, че ще са му необходими ниско квалифицирани работници. Най-търсени ще бъдат специалистите с техническо образование, следвани от завършилите икономически профил. Допитването показва още, че деловите среди имат предварителни позитивни нагласи към система за образование по време на работа (според 77% от предприемачите). По тяхно мнение, трите най-важни фактора за успеха на дуалното обучение са: подобряване качеството на преподаването, добрият синхрон между бизнеса и училищата и наличието на данъчни стимули за фирмите. Като по-малко важен фактор членовете на БТПП считат осигуряването на европейско финансиране за въвеждане на дуалната система. Препоръките на работодателите към образованието, отправени в анкетата, са за повече практическа насоченост на обучението и за реална връзка между потребностите на бизнеса и приема в университетите по специалности.

⁶ Р. България заема първо място по този показател сред страните членки на ЕС.

изисквания и професионалните стандарти⁷, условията на труд и продължителността на дневното и седмично време в обучение чрез работа, продължителността на отделните обучения в зависимост от изискванията към отделните професии и квалификации (мин. 3-6 м.), формите и минималните размери на заплащане на обучаемите, преподавателите и наставниците, системата за оценка и валидиране на придобитите знания и умения, дефинирането и трансфера на кредити, системите за финансиране вкл., на частично субсидиране на работодателите, изграждане на публична инфраструктура, учебно-производствено оборудване (специализирани центрове за ПОО и професионални гимназии в основните сектори по региони и области за най-търсени специалности и професии) и др.

16. ИСС счита за особено важно да бъдат ясно очертани водещите принципи, институционална рамка и основни участници в процеса на обучението чрез работа (дуално обучение), вкл. обучаеми, отпаднали от системата на общото образование, учащи и завършили средно и по-високо образование, работодатели (юридически и физически лица, занаятчии, регистрирани земеделски стопани и др.), браншови организации на социалните партньори, професионални гимназии и ЦПО и др.

17. Като част от системата на училищното обучение и ПОО, моделът за обучение чрез работа следва да обхваща четири основни групи учащи и обучаеми:

- лица, напуснали образователната система;
- ученици от професионалните гимназии или средни училища;
- възрастни, незавършили средно образование за придобиване на професионална квалификация;
- обучение чрез работа за лица, след завършване на средно образование или в системата на висшето образование.

18. Основната нормативна рамка следва да насърчава работодателите вкл., големи, МСП, занаятчии, стартиращ бизнес, браншови и занаятчийски сдружения, професионални гимназии и ЦПО за ускорено изграждане и развитие на капацитет за ефективно участие в системата на обучение чрез работа, за широко включване при подготовката, обсъждането и одобряването на професионални стандарти, учебни планове и изискванията към производствените процеси, оборудване и работни места⁸, отговарящи на изискванията за качество на обучението и учебните резултати, безопасност и здраве при работа, към квалификацията на наставниците и други необходими условия и подготвителни мерки.

⁷ Относно валидността, приложимостта и използването в законодателството и практиката на страните членки от ЕС на професионалните, квалификационните и образователните стандарти виж бележката под линия в т. 30 на настоящето становище.

⁸ Ежегодното ангажиране на 3-4 випуска от основното и средно образование при минимално 50%-но покритие, предполага предварителна готовност и инвестиции в не по-малко от 140 хил. работни места за обучение, без да се отчитат необходимите работни места за обучение чрез работа на непълнолетни и пълнолетни лица, извън системата на средното образование.

19. По такъв начин може да бъде постигната необходимата надеждност на предварителната оценка и последваща регистрация в МОН/НАПОО на обучаващи предприятия, работни места за обучаеми, ЦПО и професионални гимназии за включване в обучение чрез работа по основни икономически дейности, професии, специалности, длъжностни позиции, общини и населени места. Предложенията на предприятията следва да отговарят на минимално изискуеми условия и реквизити – наименование на професия, специалност и длъжност, брой места за обучение, време за обучение, приложим учебен план и професионални стандарти, условия за труд/обучение, възнаграждение за труд/обучение, проекти на типови договори и др.

20. Следва да бъде осигурена широка информираност от държавните органи и социалните партньори по отношение на приложимата практика вкл., чужд и натрупан национален опит (на водещи ЦПО, професионални гимназии, предприятия, браншови и занаятчийски сдружения - в строителството, машиностроенето, електротехниката, разпределението и доставката на газ за бита и големи консуматори, шивашката промишленост и др.). Първоначалните и ежегодните информационни кампании следва да стартират при предварителна готовност (регистрация на ЦПО, професионални гимназии, заинтересовани браншови сдружения, обучаващи предприятия и работни места за обучение, подготовка и преподаватели и наставници, сключване на съответни договори), като включват и посещение на място (на родители, учаци, преподаватели), професионално и кариерно ориентиране, първоначален и последващ подбор на обучаемите, сключване на договори за обучение чрез работа за успешен старт от учебната 2014-2015 г. и следващите учебни години.

21. Нормативната база следва да предвижда ясен механизъм за мониторинг и контрол на обучението чрез работа от страна на съответните компетентни държавни органи (МОН, НАПОО, ИА ГИТ, МЗ и др.), вкл., на условия на работа и обучение, спазване на учебните програми, постигнатите учебни резултати, ефективност на разходите и др.

22. Валидирането на знания, умения и компетентности, придобити по формален, неформален и информален път, следва да бъде извършвано от оправомощени обучаващи институции от системата на професионалното образование и обучение, отговарящи на приложими изисквания, като ясно се дефинират функциите на НАПОО и МОН. Оторизираните валидиращи институции и организации следва да издават държавно признат документ, отговарящ на изискванията за признаване на професионални квалификации на гражданите на държави-членки на ЕС и на гражданите на трети държави.

23. Всички свързани наложителни промени, включително в трудовото и осигурително законодателство, следва да бъдат подготвени и консултирани на достатъчно ранен етап при осигуряване на пълна информираност и участие на социалните партньори и експертната

общност. Необходимо е и разработването на предварителна обща оценка за въздействие, включваща разчети за необходимо финансиране в т.ч. от страна на работодатели, бюджетни средства, от оперативните програми, вкл., от т.нар. Инициатива за заетост на младежите (Европейската гаранция за младежта) и други източници.

24. Концепцията, моделът за изграждане и проектите за изменение и допълнения на основни нормативни промени за въвеждане на обучението чрез работа следва да бъдат приети след предварително съгласуване със социалните партньори, други заинтересовани страни и компетентни държавни органи, при постигане на висока степен на взаимни компромиси и съгласие.

III. БЕЛЕЖКИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ВНЕСЕНИТЕ ЗАКОНОПРОЕКТИ ЗА ПРОМЕНИ И ДОПЪЛНЕНИЯ В ЗАКОНА ЗА ПРОФЕСИОНАЛНОТО ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ

25. Съществени промени в ЗПОО следва да се обсъждат едва след приемане на нов Закон за народната просвета, на основата на натрупан чужд и национален опит вкл., от пилотното прилагане на обучение чрез работа. Това ще осигури необходимия синхрон и последователност при прехода между различните образователни степени и прилагане на възприетите нови изисквания към професионалното образование и обучение.

26. Следва да се обмисли възможността на по-късен етап да бъде подготвен, консултиран и приет нов ЗПОО, който да регламентира новите политики в системата на ПОО в съответствие с обществените потребности. На по-късен етап следва да обсъди и необходимостта от разработване на нов рамков документ (Кодекс на образованието), очертаващ основните политики, принципи и перспективи в развитието и цялостната връзка между различните елементи на образователната система в България, дефинирани понастоящем в няколко действащи закона.

27. Предложените Законопроекти за изменение и допълнение на Закона за професионално образование и обучение № 354-01-76 (Милена Дамянова и група н.п.) и № 354-01-88 (Валентина Богданова и група н.п.) включват редица предложения, отговарящи на вижданията на ИСС за необходимите промени в системата за ПОО.

28. Като представя конкретни бележки и предложения с настоящото становище, ИСС подкрепя основните предложения, съдържащи се в двата внесени законопроекта: № 354-01-76

и №354-01-88, в приложените мотиви и в изразените позиции на редица институции и национално представителни организации на социалните партньори, свързани с:

- въвеждане на ключови понятия като Национална квалификационна рамка, дуално обучение, защитени професии, професионални стандарти, секторни квалификационни рамки, секторните фондове за обучение и квалификация, Европейско приложение, модулно обучение, въвеждане, и натрупване и трансфер на кредити в ПОО;
- въвеждане на система за управление на качеството на ПОО и информация за практическата реализация на завършилите;
- нормативно регламентиране на обучението чрез работа (т.нар. „дуална система“);
- въвеждане на система за валидиране на професионалните знания, умения и компетентности;
- насърчаване на връзките между професионалното образование, висшето образование, науката и бизнеса;
- разширяване на функциите на МОН, НАПОО, отрасловите министерства и национално представителните социални партньори за практическо осъществяване на нововъведенията в нормативната база на ПОО;
- прилагане на нови схеми за финансиране на професионалното образование и обучение, които улесняват и насърчават достъпа до учене през целия живот и утвърждават принципа на партньорство.

29. ИСС приема, че с предложените в ресорната парламентарна комисия към 42-то Народно събрание промени в ЗПОО, вносителите не си поставят за цел провеждането на необходимата цялостна реформа в системата на ПОО. Законопроектите представляват стъпка във върнатата посока за разрешаване неотложни проблеми на ПОО и пазара на труда, както и за следване на целите, приоритетите и потребностите в национален и европейски контекст. ИСС застава зад необходимостта от спешно приемане на общ ЗИД на ЗПОО, като бъдат отчетени и допълнени, липсващи ключово значими елементи в съответствие с настоящото становище.

30. Обсъжданите законопроекти дават възможност при предстоящото изменение и допълнение на ЗПОО да бъде направена съществена крачка за прецизиране на използваните понятия и терминология. Предлагаме да се въведе в употреба терминът „Държавни образователни стандарти“ (ДОС), който да замени Държавни образователни изисквания.⁹

⁹ Cedefop (2009a). The dynamics of qualifications: defining and renewing occupational and educational standards. p 66-67, Luxembourg: Publications Office. Cedefop Panorama series.
<http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications/5053.aspx> ;
 Cedefop, WORKING PAPER, No 17, Analysis and overview of NQF developments in European countries, Annual report 2012 (http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/6117_en.pdf) ;

31. Необходимо е и въвеждане в текстовете на целия закон, на коректната терминология по отношение на третата форма на образование – т.нар. *информално образование и обучение*. С настоящата формулировка на третата форма на образование като „самостоятелно учене“ се въвеждат в заблуждение и ограничават правата на гражданите. Същността на информалното учене като усвояване на знания, умения и компетенции в ежедневието процес на живеене, общуване, работа, упражнявано хоби и др., е коренно различно от процеса на самостоятелно учене или самоподготовка като част от формалното и неформалното образование. Неорганизираното, неструктурирано и несистематизирано натрупване на знания, умения и навици в процеса на живеене всъщност дава възможност на хората да валидират и сертифицират тези знания и умения, получени във всякакъв контекст чрез информалното учене.

32. При изработването на общ законопроект, обединяващ елементи и от двата законопроекта, е необходимо да бъдат допълнени липсващи съществени текстове, като се следва структурата на действащия ЗПОО и предложенията, посочени по-долу.

33. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ, Цел и обхват на закона

Доколкото Националната квалификационна рамка не е включена в текста на проектите за изменение и допълнение на закона, предлагаме в **чл.1, ал.3**, където след думите „Закона за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план и с държавните образователни изисквания“, да се добави „и *Националната квалификационна рамка*“.

34. Структура на системата за професионално образование и обучение

ИСС предлага понятието „професионално ориентиране“ в **чл.4** (и навсякъде по-нататък в закона) да се замени с „*професионално и кариерно ориентиране*“, както и да бъде добавено „*обучение чрез работа и валидиране на професионални знания, умения и компетентности*“. Пълният текст става:

„*Системата на професионалното образование и обучение включва професионално и кариерно ориентиране, професионално обучение, професионално образование, в т.ч. обучение чрез работа и валидиране на професионални знания, умения и компетентности.*“.

35. Същност на системата на професионалното образование и обучение

В **чл.5** следва да се добави нова **ал. 4**, както следва:

Hubert, C. et al. (2006). Bildungsstandards in Deutschland, Österreich, England, Australien, Neuseeland und Südostasien [Educational standards in Germany, Austria, England, Australia, New Zealand and South-East Asia]. http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/lit_analyse_1.pdf ;
Development of educational standards in Austria (<https://www.bifie.at/downloads>)

„(4) Обучението чрез работа осигурява придобиването на професионална квалификация по професия или по част от професия.

ИСС приема, че на този етап е налице частична готовност за въвеждане на дуално обучение в отделни сегменти на системата на професионално образование и обучение. За да се въведе тази система е необходимо да се пристъпи към *промяна на множество нормативни актове*. Изключително важни са механизмите на финансиране, както и правата и отговорностите на страните в този процес, което не може да се постигне единствено с изменения и допълнения в Закона за професионалното образование и обучение.

36. Необходима е *ясна концепция и прецизно изготвени процедури*, съгласувани със заинтересованите страни, като в настоящия момент, чрез допълване на закона бъде дадена нормативна възможност за *пилотно прилагане на обучението чрез работа (т.нар. дуално обучение)* като съществен нов елемент на системата за ПОО, като впоследствие се предприемат и други необходими промени в свързаното законодателство.

37. ИСС препоръчва в преходните и заключителни разпоредби на ЗПОО да се регламентира възможността за тестване на обучението чрез работа още през учебната 2014/2015г., в професионални гимназии и ЦПО за определени професии/специалности, които се изучават по модулен учебен план. Пилотното въвеждане на обучението чрез работа и сътрудничеството между професионалните гимназии, оторизирани ЦПО и обучаващите предприятия, ще докаже предимствата и необходимостта за неговото бъдещо широко прилагане. Като начало, при спазване на принципа на доброволност, могат да бъдат включени ученици от 11 и 12 клас, които по учебен план, имат повече учебни часове по практика на професията/специалността.

38. Във връзка с пилотното прилагане на обучението чрез работа следва да се обособи *трестранно звено към МОН и НАПОО за организация, наблюдение, отчитане на резултатите от пилотните проекти и въвеждане на дуално образование и обучение*.

39. В рамките на пилотната фаза, Областните инспекторати по образованието следва да оказват съдействие на Областните инспекции по труда за опростяване и ускоряване на издаването на разрешения за приемане на работа на лица от 16 до 18 г., за обучаеми и учащи, включени в пилотното тестване на дуалната система, като същевременно бъдат внесени спешни промени в действащата подзаконова нормативна уредба и чл. 303, ал. 3 от Кодекса на труда;

40. В чл.5 следва да се добави нова ал. 5, въвеждаща валидирането на професионални знания, умения и компетенции, както следва:

„(5) Валидирането на професионални знания, умения и компетенции осигурява признаване на придобити знания, умения и компетентности по професия или част от нея.“

41. ОБЩИ ИЗИСКВАНИЯ КЪМ ОРГАНИЗАЦИЯТА В СИСТЕМАТА НА ПРОФЕСИОНАЛНОТО ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ

Професии и степени на професионална квалификация

Списък на професиите за професионално образование и обучение

В **чл.6** следва да бъдат допълнени 2 нови алинеи – **ал.4 и ал.5** както следва:

„(4) Списъкът на професиите за професионално образование и обучение да се актуализира един път годишно по предложение на отрасловите министерства, организациите на работодателите и организациите на работниците и служителите.

(5) Списъкът на професиите за професионално образование и обучение да се обнародва в Държавен вестник.“

42. ИСС счита, че е наложително и целесъобразно предложението за въвеждане на *Списък на защитени от държавата професии*. Положителна е концепцията, маркираща децентрализиране при определянето им и на областно ниво (**чл.6а** – законопроект №354-01-88). Необходимо е по-нататъшно детайлизиране на функциите на компетентния орган и процедурите за съставяне на списъка (органи, институции, ред и условия), какви са предимствата и кои са критериите за оставане на съответна професия в списъка.

43. Класификационни признаци на Списъка на професиите за професионално образование и обучение

За спазване на общоприетите принципи и подходи, ИСС предлага добавяне в **чл.8** на нова **ал.6**:

„(6) Степента на професионална квалификация за всяка професия от Списъка на професиите за професионално образование и обучение по чл.6 се определя в съответствие с Националната квалификационна рамка.“

44. Обучение за придобиване на професионална квалификация

В **чл.9** следва да бъдат добавени нови **ал.4 и ал. 5**:

„(4) Институциите и организациите, предоставящи професионално образование и обучение, съгласно ал.1, 2 и 3, имат право да осъществяват и дуално обучение за придобиване на професионална квалификация по професия или част от професия въз основа на еднозначно регламентирани договорни условия за провеждането на теоретичното и практическото обучение. Съответната промяна следва да се отрази и в чл.13, ал.8; чл.15, ал.3; чл.26 а, ал.1 от ЗПОО.

(5) Придобиване на професионална квалификация може да стане и чрез валидиране на професионални знания, умения и компетентности в съответствие със СППОО.“

45. ИСС подкрепя напълно въвеждането на формулировки, относими към *качеството на професионалното образование и обучение* (**чл.9а** – законопроект №354-01-88). Въвеждането на *система за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение* при единни критерии, включени в Наредба на министъра на образованието и науката, съгласувана с министъра на труда и социалната политика, министъра на икономиката и енергетиката, министъра на земеделието и храните, министъра на културата, отразени в Държавните образователни изисквания (стандарти) ще допринесе за съществена положителна промяна на мястото и ролята на системата за ПОО за възстановяване и посрещане на потребностите на пазара на труда. Съгласувателната процедура следва да се отрази и в **чл. 54**.

46. ИСС предлага в регламентирането на *вътрешните системи за осигуряване на качеството на професионалното образование и обучение* да бъде заложено изискването за създаване на устойчива обратна връзка (получаване на информация) за качеството на образователните и обучителни резултати и практическата реализация на завършилите.

47. Документация за професионалното образование и за професионалното обучение

Към **чл. 13** следва да се добави нова **алинея (1)** със следното съдържание:

„(1) Държавните образователни стандарти за професионално образование и обучение се подготвят в съответствие с професионалните стандарти и секторните квалификационни рамки, разработени и приети от социалните партньори.“

Същевременно ИСС подкрепя формулировките на **алинеи от 1 до 7** (законопроект 354-01-76), като бъдат съответно преномерирани.

48. ИСС подкрепя предложението за *въвеждане, натрупване и трансфер на кредити* в професионалното образование и обучение като **Раздел V в Глава четвърта** (законопроект 354-01-76).

49. Удостоверяване на професионалното образование и на професионалното обучение

ИСС подкрепя създаването на нова **ал. 6 в чл.38** с предложения текст (законопроект 354-01-76).

50. Удостоверяване на професионална квалификация на лица, обучавани извън системата на професионалното образование и обучение

ИСС подкрепя въвеждането на система за валидиране на професионалните знания, умения и компетентности по професия или част от нея (**чл. 40 от ЗПОО и свързаните с него**) и предложените конкретни текстове в двата законопроекта. Същевременно ИСС отчита че валидирането на неформално и информално придобити знания, умения и компетенции е по-широк процес, който обхваща професионални и ключови компетенции, които във формалното образование се усвояват както в професионалното, така и във висшето образование, и в обучението¹⁰. При допълнителна преценка, следва да се обсъди необходимостта от приемане на отделен закон за валидирането или като обособена част от рамков Кодекс на образованието.

51. ИСС предлага нова редакция на текстовете от законопроект 354-01-76 по **чл. 40 ал.5, ал.6 и ал.7** както следва:

„(5) Право да извършват валидиране имат институциите по чл.9.“

Не е логично от процеса на валидиране да се изключват легитимизираните в чл.9 институции, като по този начин нерегламентирано се предпоставя невъзможността да осъществяват завършителния етап на процеса на предоставяне на ПОО.

„(6) За разходи за установяване, документиране, оценяване и признаване на професионалните компетентности на лицата, както и за провеждане на изпитите за признаване на професионална квалификация, направени от институциите по чл.9, се заплащат суми в размер, определен от тези институции.“

(7) Сумите по ал. б не се събират, когато дейностите се финансират със средства по програми и проекти, съфинансирани със средства от европейските структурни фондове.“

52. Национална агенция за професионално образование и обучение

В **чл. 41, ал. 2** следва да се допълни израза „и валидиране на професионални знания, умения и компетентности“ като нова функция на НАПОО, наред със създаването и поддържането на регистър на издадените документи по **чл. 38 и чл. 40**, издадени от ЦПО.

¹⁰ За детайлен преглед по страни членки на ЕС виж: European Inventory on Validation of Informal and Non-formal Learning http://www.cedefop.europa.eu/etv/Information_resources/EuropeanInventory/publications/inventory/EuropeanInventory.pdf (2008) и Update 2010 - <http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-cedefop/projects/validation-of-non-formal-and-informal-learning/european-inventory-scope.aspx>

За най-често цитираната дефиниция на типовете стандарти - професионални, образователни и за оценяване виж: European guidelines for validating non formal and informal learning, 2009, p. 76-77 http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/4054_en.pdf

53. Лицензия

ИСС предлага да бъде преценена целесъобразността на замяната на думата „материални” с израза „собствена материална база” **в чл.49 а, ал.2, т.2** (законопроект 354-01-76). Това създава възможност за императивно въвеждане на задължение с което могат да бъдат елиминирани от пазара, голяма част от ЦПО - доставчици на тези услуги, без да се гарантират по-високи резултати от обучението. Направеното предложение преразглежда статута на доставчиците на обучение, които не са обезпечени с делегирани бюджети и ги поставя в неравностойна позиция. Наличието на собствена материална база не винаги гарантира високо качество на резултатите от обучението и реализацията на пазара на труда. Явен пример за това е отливът на ученици от училища, осигурени с много добра материална база. Същевременно успешният и ускорен старт на обучението чрез работа, налага дефинирането на специални, а за отделни професии и специалности, на завишени изисквания към ЦПО, професионални гимназии и колежи вкл., към разполагаемата или наета материална база и учебно производствено оборудване. Това изисква:

- изграждане и разширяване на учебно производствената база, вкл., чрез обединяване и сътрудничество с водещи браншови организации на работодателите;

- сключване на рамкови договори между ЦПО, професионални гимназии, обучаващи предприятия и представителни браншови организации, в които се регламентират отношенията, условията и реда за ползване на наета и предоставена материално техническа база, като условие за включване в обучението чрез работа;

- последващ контрол за качеството на обучение, постигнати учебни резултати и реализация на обучаемите на пазара на труда.

54. ИСС възразява срещу текста на **чл. 49 а, ал. 6**, предвиждащ подновяване на лицензиите през определен период от време. Това създава допълнителни административни и лицензионни тежести, които не са в унисон с политиката за намаляване на административната тежест и препоръки на ЕК. При необходимост обучителните институции актуализират своите планове и програми и тяхното съдържание и в съответствие с наложителни промени и външни фактори, свързани с конкретната професия. Същевременно развитието на контролен капацитет на компетентния орган вкл., използването на независими органи за външно оценяване, дава възможност за упражняване на ефективен надзор, прилагане на санкции, в т.ч. временно или постоянно отнемане на съответните права и/или ограничаване на обхвата на съответните лицензии.

55. ИСС подкрепя предложените допълнителни точки в **чл. 51** със следната формулировка:

„т.13 Предлага, след съгласуване с национално представителните социални партньори, за приемане от Министерския съвет на Списък на защитените от държавата професии (което да се допълни в чл. 56, ал. 2 и чл. 57, ал. 2);

т.14 утвърждава Наредба за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение след съгласуване с министъра на труда и социалната политика и с министъра на икономиката и енергетиката.“, което следва да се допълни в чл. 52, ал. 3 и чл. 54, ал. 2.

56. Функции на организациите на работодателите

ИСС предлага промяна на текста на **чл.56** както следва: „*Национално представителните организации на работодателите:*”.

В **Чл.56а** формулировката „браншовите/отрасловите организации на работодателите” не носи достатъчна идентификация на техния статут, като предлагаме следната редакция: „*Браншови/отраслови организации на работодателите, членуващи в национално представителните организации.*”

Текстът на **чл.56а** следва да бъде променен както следва:

„т.1. разработват и приемат професионални стандарти и участват в разработването и актуализирането на учебните планове и на учебните програми за професионалната подготовка в училищното професионално образование и обучение;

.....

т.7. определят своите представители в управителния съвет, в експертните комисии на Националната агенция за професионално образование и обучение и в секторните фондове за обучение и квалификация.“

57. Като отчита изключително ниските нива на участие на икономически активното население в процеса на учене през целия живот, особено в ПОО, ИСС приема, че една от основните бариери е липсата на адекватно финансиране.

С цел улесняване на достъпа до професионално образование и обучение на лица над 15-годишна възраст, ИСС предлага **чл. 56, ал.5** и **чл. 57, ал.3** да се допълнят, както следва:

„(3) определят своите представители в управителния съвет, в експертните комисии на Националната агенция за професионално образование и обучение и в секторните фондове за обучение и квалификация“.

Въвеждането на нови механизми за улесняване и разширяване на достъпа до професионално образование и обучение, особено на възрастни, като *национален и секторни фондове за професионална квалификация, индивидуалните сметки за обучение, двустранни споразумения за публично-частни партньорства* би спомогнало за придобиване, поддържане

и надграждане на професионалната квалификация според изискванията на динамично променящия се пазар на труда и за постигане на целите, заложи в Стратегията за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж „Европа 2020“ и „Националната програма за развитие: България 2020“ (с първи приоритет - подобряване на достъпа и повишаване на качеството на образованието и обучението и качествените характеристики на работната сила).

58. *Функции на организациите на работниците и служителите на национално равнище*

За гарантиране и поддържане на качеството на професионалното образование и обучение, ИСС предлага в **чл. 57** да се включи нова алинея:

„(6) участват в обучение на учители, обучаващи и наставници“.

59. ИСС подкрепя предложените промени за разширяване на възможностите за придобиване на задължителната и избираемата професионална подготовка чрез обучение по учебни предмети или модули.

60. ФИНАНСИРАНЕ НА ПРОФЕСИОНАЛНОТО ОБРАЗОВАНИЕ, ОБУЧЕНИЕ И ОРИЕНТИРАНЕ, *Източници на финансиране*

ИСС предлага **чл. 59, ал. 1 от Глава седма** да придобие следната редакция:

„Чл. 59. (1) Държавните и общинските училища, центрове за професионално обучение, центрове за информация и професионално и кариерно ориентиране и центрове за квалификация на обучаващите се финансират от:

- 1. държавния бюджет;*
- 2. бюджетите на общините;*
- 3. спонсорства, дарения, завещания;*
- 4. собствени приходи;*
- 5. национални и международни програми;*
- 6. секторни фондове за обучение и квалификация;*

7. (нова - ДВ, бр. 103 от 2002 г.) други източници, в т.ч. финансови стимули, данъчни облекчения и други подходящи мерки за намаляване на финансовата тежест на страните, свързана с обучението чрез работа (дуалното обучение).“

61. ИСС подкрепя предложението за издаване на Европейско приложение, което ще осигури прозрачност на придобитите компетентности и трансфер на знания и умения на европейско ниво.

62. ДОПЪЛНИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

ИСС предлага включването на следните формулировки на съдържанието на някои основни термини и определения.

В допълнителните разпоредби, определението за **професионални компетенции** е неточно, като предлагаме да се прецизира в съответствие с определенията, приети в приложими документи на Европейския съюз, както следва:

- „Професионални стандарти”¹¹

Професионалните стандарти определят измерими резултати на представянето (резултатността), което се очаква да достигне човек, заемащ конкретна длъжност. Те идентифицират и групират задачите на длъжността и описват знанията, уменията, компетентностите и поведението, необходими за тяхното успешно изпълнение. Професионалните стандарти са инструмент за дефиниране на работните роли и за оценка на трудовото представяне на конкретно работно място. Те са базов компонент в разработването на образователните стандарти и квалификационните планове и програми. Професионалните стандарти изпълняват свързваща функция между квалификациите и изискванията на пазара на труда.

- Секторна квалификационна рамка

Отразява динамиката в развитието на знанията, уменията и компетентностите в сектора (бранша), продиктувани от реалните потребности на пазара на труда. Секторната квалификационна рамка идентифицира „ядрото” от специфични компетентности (резултати от учене) и подпомага предоставянето на обучение и квалификации, адаптирани към специфичните потребности на сектора (бранша). Рамката подпомага идентифицирането на потребности от нови квалификации и нови знания, умения и компетентности, които да бъдат включени в профила на съответните професии/специалности. Секторните квалификационни рамки са насочени към постигане на по-ясно съотнасяне на специфичните за сектора квалификации с Националната квалификационна рамка, респективно с ЕКР.

- Секторни фондове за обучение и квалификация

¹¹ За концепцията, определенията, резултатите и прилагането на професионалните стандарти виж: Обща концепция, насоки и механизми за оценка на компетенциите на работната сила по основни браншове и региони, БСК, 2011; Методика за разработване на компетентностен модел, БСК, 2010; Информационни системи, инструменти и партньорски мрежи за оценка на компетенциите на работната сила. Проучване на добрите практики в ЕС и развитите страни, БСК, 2011, 2012, 2013 г.; Състояние и проблеми на оценяването на компетенциите на работната сила на национално, секторно и регионално ниво, БСК, 2010 (www.competencemap.bg).

Формират се с цел улесняване на достъпа до всички форми на учене през целия живот. Управлят се от социалните партньори и дават възможности за споделено финансиране на разходите за професионално образование и обучение и възможност за реализиране на секторен подход за повишаване на качеството и ефективността на професионалното обучение и постигане на по-пълно съответствие с динамично променящите се потребности на пазара на труда.

- **Информално учене**

Неорганизираното, неструктурираното и несистематизирано натрупване на знания, умения и навици в процеса на живеене.“.

/п/

Проф. д-р Лалко Дулевски

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ