

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie

COM(2006) 479 wersja ostateczna — 2006/0163 (COD)

(2007/C 175/18)

Dnia 19 października 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 2 maja 2007 r. Sprawozdawcą był José Isaias RODRIGUEZ GARCÍA CARO.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z 30 maja 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 156 do 1-1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Komitet uważa, iż wniosek w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji jest potrzebny, ponieważ stosowna przejrzystość w zakresie kwalifikacji i kompetencji sprzyja mobilności wewnątrz Unii oraz umożliwia dostęp do europejskiego rynku pracy na ujednoliconych i ogólnych warunkach poprzez zezwolenie na korzystanie w jednym państwie członkowskim z dyplomów i świadectw uzyskanych w innym państwie członkowskim. Jednakże dostrzega szereg trudności zawartych w zaproponowanym modelu, które mogą spowolnić jego wprowadzenie w życie i które przedstawiono w niniejszej opinii.

1.2 EKES odnotowuje fakt, że dla celów wniosku wybrano formę prawną zalecenia, która, zgodnie z art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, nie ma charakteru wiążącego.

1.3 EKES uważa za niezbędne, aby deskryptory modelu były jaśniejsze i prostsze, zwłaszcza w wypadku kwalifikacji zawodowych, tak aby stały się bardziej zrozumiałe dla ogółu obywateli, dla przedsiębiorstw oraz dla ekspertów. Jako uzupełnienie procesu upraszczania należałoby wprowadzić załącznik, który dałby państwom członkowskim punkt odniesienia dla ustanowienia krajowych ram kwalifikacji, zapewniając tym samym pożądaną spójność całego systemu odniesienia.

2. Wstęp

2.1 Wniosek będący przedmiotem niniejszej opinii EKES-u stanowi odpowiedź na jeden z celów wyznaczonych przez Radę Europejską w Lizbonie w 2000 r. Ustalono wówczas, iż dzięki poprawie przejrzystości w zakresie kwalifikacji oraz krzewieniu idei uczenia się przez całe życie uda się dostosować europejskie systemy edukacji i szkoleń tak, aby osiągnąć wyznaczone przez Radę cele dotyczące konkurencyjności, wzrostu, zatrudnienia i spójności społecznej w Europie.

2.2 Wniosek ten został powtórzony przez Radę Europejską w Barcelonie w 2002 r. W swojej rezolucji Rada wezwała

państwa członkowskie do pogłębienia współpracy celem budowania pomostów między kształceniem formalnym, nieformalnym i incydentalnym, co stanowi niezbędny warunek dla stworzenia europejskiej przestrzeni uczenia się przez całe życie, opartej na postanowieniach procesu bolońskiego. Te wszystkie kroki mają sprawić, że w 2010 r. europejskie systemy edukacji i szkoleń staną się wyznacznikiem jakości na skalę światową.

2.3 W tym samym roku Rada Europejska obradująca w Sewilli wezwała Komisję do utworzenia, w ścisłej współpracy z samą Radą oraz państwami członkowskimi, ram uznawania kwalifikacji w zakresie kształcenia i szkolenia.

2.4 W sprawozdaniu śródkresowym Rady i Komisji z 2004 r. w sprawie wdrożenia programu Edukacja i Kształcenie 2010 r. wezwano do stworzenia europejskich ram kwalifikacji. Na posiedzeniu Rady w Kopenhadze jesienią 2004 r. również nalegano na priorytetowe potraktowanie kwestii stworzenia otwartych i elastycznych europejskich ram kwalifikacji, które opierałyby się na zasadzie przejrzystości oraz wzajemnym uznawaniu kwalifikacji i które stałyby się wspólnym punktem odniesienia w zakresie kształcenia i szkoleń.

2.5 Na konferencji ministrów odpowiedzialnych za szkolnictwo wyższe, która odbyła się wiosną 2005 r. w Bergen, przyjęto europejskie ramy kwalifikacji w zakresie szkolnictwa wyższego oraz podkreślono znaczenie zachowania komplementarności między europejskim obszarem szkolnictwa wyższego i europejskimi ramami kwalifikacji.

2.6 W ramach przeglądu strategii lizbońskiej podkreślano w wytycznych w sprawie zatrudnienia na lata 2005-2008 konieczność zagwarantowania dostępu do elastycznego nauczania, a także zwiększenia możliwości w zakresie mobilności studentów i osób odbywających szkolenia poprzez poprawę przejrzystości kwalifikacji i uznanie nieformalnego kształcenia w całej Europie.

2.7 Na posiedzeniu w marcu 2005 r. Rada Europejska wezwała do przyjęcia w 2006 r. europejskich ram kwalifikacji. Decyzja ta została ratyfikowana podczas posiedzenia Rady w marcu 2006 r.

2.8 Omawiany wniosek, a w szczególności deskryptory określające europejskie ramy kwalifikacji (ERK), przygotowany został w wyniku metodycznego procesu konsultacji, którym kierowała Komisja we współpracy z Cedefopem i grupą monitorującą proces boloński; podstawą dla niego był również dokument roboczy zatytułowany: „W kierunku europejskich ram kwalifikacji w obszarze uczenia się przez całe życie”⁽¹⁾, w przygotowywaniu którego uczestniczyły 32 państwa biorące udział w programie prac Edukacja i Kształcenie 2010 r., a także partnerzy społeczni, organizacje sektorowe, instytucje edukacyjne oraz organizacje pozarządowe; do jego opracowania przyczyniły się też debaty na konferencji w Budapeszcie w lutym 2006 r. oraz prace grupy ekspertów i konsultantów wspomagających Komisję.

2.9 Po dokonaniu analizy wpływu różnych form, które mógłby przyjąć wniosek w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji, zdecydowano się na zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady.

2.10 Parlament Europejski przyjął pod koniec września 2006 r. sprawozdanie w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji⁽²⁾.

3. Streszczenie wniosku

3.1 Wniosek dotyczący zalecenia zawiera instrument odniesienia, który pozwoli na porównywanie poziomu kwalifikacji pomiędzy różnymi krajowymi systemami kwalifikacji. Opiera się on na ośmiu poziomach odniesienia określanych za pomocą wyników nauczania, włączając w to szkolnictwo ogólne i kształcenie dorosłych, kształcenie i szkolenie zawodowe oraz szkolnictwo wyższe. Wniosek zawiera tekst zalecenia, szereg definicji oraz dwa załączniki; w jednym znajdują się deskryptory definiujące poziomy europejskich ram kwalifikacji, a w drugim zasady zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu.

3.2 Parlament Europejski i Rada zalecają państwom członkowskim co następuje:

- Stosowanie europejskich ram kwalifikacji jako narzędzia odniesienia w celu porównywania poziomów kwalifikacji.
- Dostosowanie krajowych systemów kwalifikacji do europejskiego systemu kwalifikacji do 2009 r. oraz opracowanie krajowych ram kwalifikacji.
- Zagwarantowanie, że do 2011 r. wszystkie nowe kwalifikacje i dokumenty Europass będą zawierały odniesienie do stosownego poziomu europejskich ram kwalifikacji.
- Stosowanie podejścia opartego na wynikach nauczania przy definiowaniu i opisywaniu kwalifikacji.
- Promowanie uznawania kształcenia nieformalnego i incydentalnego.
- Wyznaczenie ośrodka krajowego do wspierania i koordynowania powiązań między krajowym systemem kwalifikacji a europejskimi ramami kwalifikacji w celu:

- stworzenia odniesień między poziomami obu systemów,
- krzewienia i stosowania zasad gwarantujących jakość poprzez ich skorelowanie,
- zapewnienia przejrzystości metodologii zastosowanej w celu ustalenia odpowiedników dla poszczególnych poziomów, a także
- ukierunkowania zainteresowanych podmiotów oraz zapewnienia ich uczestnictwa.

3.3 Parlament Europejski i Rada popierają zamierzenia Komisji w zakresie:

- wspierania państw członkowskich i międzynarodowych organizacji sektorowych w stosowaniu poziomów i zasad ERK;
- ustanowienia grupy doradczej ds. europejskich ram kwalifikacji w celu monitorowania, koordynowania i zapewnienia jakości i spójności procesów korelowania systemów kwalifikacji z ERK;
- monitorowania podejmowanych działań i przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w przeciągu pięciu lat sprawozdania na temat zdobytych doświadczeń i wniosków na przyszłość.

3.4 W załączniku I opisano osiem poziomów odniesienia według wyników nauczania; opierają się one na tym, co dana osoba wie, rozumie i jest w stanie wykonać. Elementy te składają się na deskryptory poziomów pod względem wiedzy, umiejętności i kompetencji.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje przedłożony mu wniosek dotyczący zalecenia, z zastrzeżeniem uwag zawartych w niniejszym dokumencie. Komitet rozumie, że niezbędna przejrzystość w zakresie kwalifikacji i kompetencji sprzyja mobilności wewnątrz Unii oraz umożliwia dostęp do europejskiego rynku pracy na ujednoczonych i powszechnych warunkach poprzez zezwolenie na korzystanie w jednym państwie członkowskim z certyfikatów uzyskanych w innym państwie członkowskim.

4.2 We wnioskach swojej opinii⁽³⁾ w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych⁽⁴⁾ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wypowiedział się za wspólną platformą, która uwzględniłaby całość tematyki uznawania kwalifikacji, tj. szkolnictwo wyższe, kształcenie i szkolenie zawodowe oraz nauczanie formalne i nieformalne. Jesteśmy zdania, że dzięki europejskim ramom kwalifikacji poczyniony zostaje istotny krok naprzód w obszarze uznawania i przejrzystości kwalifikacji.

⁽¹⁾ SEC(2005) 957.

⁽²⁾ A6-0248/2006, sprawozdawca: p. MANN.

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u z 18.9.2002 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, sprawozdawca: p. EHNMARK; Dz.U. C 61 z 14.3.2003 r.

⁽⁴⁾ COM(2002) 119 końcowy.

4.3 Skoro europejskie ramy kwalifikacji opierają się na wynikach nauczania, powinny one przyczynić się do poprawy zgodności pomiędzy potrzebami rynku pracy a ofertą w zakresie kształcenia i szkoleń, a także ułatwić uznanie kształcenia nieformalnego i incydentalnego, pobudzając jednocześnie wymianę i korzystanie z kwalifikacji między poszczególnymi państwami oraz systemami kształcenia i szkoleń. Zdaniem EKES-u cechy te, obok wpływu poziomów odniesienia na zatrudnienie, stanowią najważniejsze walory inicjatywy.

4.4 Europejskie ramy kwalifikacji muszą uwzględniać takie aspekty, jak: wymogi nauczania indywidualnego, uznanie zdobytej wiedzy, kompetencje oraz ich integracja społeczna, szanse na znalezienie pracy, jak również rozwój i wykorzystanie zasobów ludzkich. Jednym z priorytetów, które powinny być wyznacznikami ERK, musi być uznanie kształcenia formalnego i nieformalnego.

4.5 Komitet sądzi, że dzięki ERK europejskie systemy kształcenia i szkoleń będą jaśniejsze i bardziej dostępne dla wszystkich obywateli. Niezbędne jest, aby pracownicy w UE oraz ich potencjalni pracodawcy dysponowali ramami odniesienia, co pozwoli im na porównywanie kwalifikacji uzyskanych przez daną osobę w jednym lub wielu państwach członkowskich z odnośnikami w tych państwach członkowskich, w których osoba ta pragnie znaleźć zatrudnienie. W tym kontekście pozytywnie oceniamy wpływ, jaki będzie mieć omawiany wniosek na zmniejszanie przeszkód dla mobilności transgranicznej. Europejskie ramy kwalifikacji powinny służyć tworzeniu powiązań między poszczególnymi systemami kształcenia oraz ułatwiać mobilność między kształceniem zawodowym i szkolnictwem ogólnym, włączając w to szkolnictwo wyższe.

4.6 Jeśli chodzi o formę prawną nadaną ERK, Komitet popiera analizę przeprowadzoną przez Komisję w ramach oceny wpływu wniosku dotyczącego zalecenia^(?) i przyznaje, że kolejne zalecenia w zakresie kształcenia, szkolenia i mobilności wspierane były w większym lub mniejszym stopniu przez państwa członkowskie. Jednakże Komitet sądzi, że zalecenie, które nie ma charakteru wiążącego, a tym samym jest niezobowiązujące dla odbiorców z punktu widzenia prawa, może stać się instrumentem o krótkofalowym zastosowaniu, niepozwalającym na realizację wyznaczonych celów w dalszej perspektywie — zwłaszcza, jeśli odniesienie ma zostać ustanowione przy pomocy hipotetycznych krajowych ram kwalifikacji opracowanych w każdym z państw członkowskich.

4.7 Ponadto, w ramach tego możliwego scenariusza i w zgodzie z wynikami konferencji w Budapeszcie w lutym 2006 r., pięć państw członkowskich UE ustanowiło już krajowe ramy kwalifikacji, inne są w trakcie ich opracowywania, część wyraziła wolę lub pozytywne stanowisko w tym zakresie, a pozostałe nie poczynią kroków w tym kierunku.

4.8 Podejście to ukazuje nam, jak trudne może być terminowe zakończenie projektu, a także wykazuje, iż bez krajowych

ram kwalifikacji ERK tracą konkretny wymiar, jak już zauważyła Komisja w swoim dokumencie zatytułowanym „W kierunku europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie”^(*): *Z punktu widzenia ERK, najbardziej optymalnym podejściem byłoby ustanowienie przez każde państwo członkowskie krajowych ram kwalifikacji oraz odniesienie ich do ERK.*

4.9 Komitet jest zdania, że należy dać pierwszeństwo skutecznemu potwierdzeniu i uznaniu różnych rodzajów kwalifikacji w zakresie wyników kształcenia formalnego, nieformalnego i incydentalnego w poszczególnych państwach i obszarach edukacji, dzięki większej przejrzystości i większym gwarancjom jakości. Tym samym Komitet przejmuje dosłownie punkt rezolucji Rady z 27 czerwca 2002 r. w sprawie kształcenia ustawicznego^(?). Nie należy jednak zapominać, że w tej samej rezolucji Rada wzywa Komisję do ustanowienia ram w zakresie uznawania kwalifikacji w obszarze szkolnictwa wyższego i kształcenia zawodowego. W tym kontekście Komitet podkreśla, że wysiłki na rzecz opracowania ośmiu poziomów odniesienia dla europejskich ram kwalifikacji nie mogą zostać podporządkowane jedynie woli państw członkowskich — innymi słowy, zasadom wynikającym z formy zalecenia.

4.10 EKES uważa za niezbędne, aby Komisja wyjaśniła, jakie konsekwencje dla procesu miałyby nieprzyjęcie przez jedno lub wiele państw członkowskich krajowych ram kwalifikacji lub też niezwiązanie ich z ERK. Komitet uważa, iż Komisja powinna przeprowadzić analizę takiego scenariusza i wskazać możliwe rozwiązania, tak aby nie stracić później zdolności reagowania na nieprzewidziane sytuacje. W końcowej wersji wniosku należy rozważyć zachęcenie państw członkowskich do przyjęcia takiego instrumentu.

4.11 Komitet nie dąży do stworzenia jednolitego systemu kształcenia i szkoleń w Unii Europejskiej ani też nie mówi państwom członkowskim, jakie kwalifikacje powinny przekazywać ich ośrodki nauczania. Pragnie jedynie uświadomić potrzebę skonsolidowania wysiłków na rzecz przejrzystości, uznania i przenoszenia kwalifikacji pomiędzy różnymi państwami członkowskimi. Wymaga to także opracowania szczegółowych mechanizmów zapewniania jakości, m.in. organizmów wydających świadectwa kwalifikacji na poziomie państw członkowskich. Bez tych ram działania mobilność studentów i osób uczących się nie ma większego sensu, a mobilność pracowników napotyka na przeszkody.

Na szczeblu krajowym i regionalnym decyzje związane z krajowymi ramami kwalifikacji muszą być podejmowane wspólnie z partnerami społecznymi. Partnerzy społeczni, wraz z właściwymi władzami, powinni określać i stosować zasady, przepisy i cele, aby nadać kształt krajowym ramom kwalifikacji. Należy również pamiętać o roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w tym obszarze.

(?) COM(2006) 479 wersja ostateczna.

(*) SEC(2005) 957.

(?) Dz.U. C 163/1 z 9.7.2002 r.

4.12 Wniosek dotyczący zalecenia przewiduje powołanie grupy doradczej ds. ERK, której zadaniem będzie monitorowanie, koordynacja oraz zapewnienie jakości i spójności procesu powiązania systemów kwalifikacji z ERK. Komitet uważa, że w celu ujednoczenia kryteriów dotyczących powiązania krajowych systemów z ERK do zadań wspomnianej grupy, biorąc pod uwagę kwalifikacje jej członków, powinno należeć potwierdzenie powiązania jeszcze zanim zostanie ono ustanowione.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 W części zatytułowanej „Aspekty prawne wniosku” nawiązuje się do 25 państw członkowskich Unii Europejskiej. Po ostatnim rozszerzeniu fragment ten należy zmienić w taki sposób, aby uwzględnić 27 państw członkowskich.

5.2 Komitet jest zdania, że terminy zalecane państwom członkowskim, zwłaszcza w punkcie 2, są zbyt krótkie w obliczu sytuacji, w której znajdują się różne państwa członkowskie odnośnie do ich krajowych ram kwalifikacji. Wyznaczony termin jest wprawdzie dobrowolny, lecz należy mniemać, iż w rzeczywistości zostanie on znacznie wydłużony.

5.3 W ramach działań, które ma podjąć Komisja, w punkcie 3 zalecenia mówi się o monitorowaniu przyjętych środków oraz przedstawieniu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania ze zdobytych doświadczeń, włączając w to ewentualny przegląd zalecenia. Komitet jest zdania, że zgodnie z literą art. 149 ust. 4 i art. 150 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny powinien zostać uwzględniony wśród odbiorców sprawozdania.

5.4 Jeśli chodzi o deskryptory ustanowione w załączniku I wniosku dotyczącego zalecenia oraz kryteria odnoszące się do skorelowania poziomów, Komitet uważa, że należy je wyrazić w prostszy sposób, aby stały się bardziej zrozumiałe, jaśniejsze i konkretniejsze, używając mniej akademickiego języka i stosując wyrażenia bliższe kształceniu zawodowemu. Do załącznika zawierającego deskryptory można by dodać drugi załącznik wyjaśniający, co umożliwiłoby dostosowanie kwalifikacji do poziomów, ułatwiając tym samym ich późniejszą transpozycję w celach porównawczych pomiędzy państwami członkowskimi.

5.5 Jasność definicji pozwala na łatwiejsze zrozumienie znaczenia terminów używanych w omawianym dokumencie. Komitet sądzi, że niektóre z definicji zawartych w dokumencie Komisji: „W kierunku europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie”⁽⁸⁾ są znacznie jaśniejsze niż te, które znajdują się we wniosku dotyczącym zalecenia, będącym przedmiotem niniejszej opinii. Konkretnie proponujemy zastąpić definicję „kompetencji” definicją znajdującą się na stronie 47 wspomnianego powyżej dokumentu.

5.6 Komitet popiera zasadę zgodności między trzema ostatnimi poziomami ERK a stopniami akademickimi ustalonymi w Bolonii (licencjat, magisterium, doktorat). W ramach tych stopni kształcenia, zdobyta wiedza, umiejętności i kompetencje powinny zostać określone zgodnie z osiągniętym poziomem wykształcenia wyższego.

5.7 Komitet zgadza się, iż konieczne jest dalsze stosowanie kryteriów jakości na wszystkich poziomach kształcenia i szkoleń w państwach członkowskich. Komitet wypowiadał się już wielokrotnie na ten temat zarówno w swojej opinii na temat wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiej współpracy w zakresie zagwarantowania jakości w szkolnictwie wyższym⁽⁹⁾, jak i w opinii na temat wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dalszej europejskiej współpracy w zakresie zapewniania jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym⁽¹⁰⁾. W drugiej ze wspomnianych opinii Komitet stwierdza, iż *wymóg zapewnienia wysokiej jakości oświaty i kształcenia ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów strategii lizbońskiej*.

5.8 Komitet popiera w całości zawartość załącznika II wniosku dotyczącego zalecenia. Jednakże jest zdania, że w celu dostosowania się do tendencji w zakresie jakości, które przejawiają się obecnie we wszystkich dziedzinach, należałoby zmienić tytuł załącznika na „Zasady ciągłego zwiększania jakości w kształceniu i szkoleniu”, zmieniając jednocześnie odpowiednio jego treść.

5.9 Komitet zaleca państwom członkowskim, działającym w nich ośrodkom kształcenia i szkolenia oraz partnerom społecznym pracę z użyciem modelu Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością. Ten szeroko uznawany model, poparty przez Unię Europejską, mógłby stanowić punkt odniesienia dla ośrodków nauczania w zakresie procesów ciągłego zwiększania jakości.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ SEC(2005) 957.

⁽⁹⁾ Zob. opinia EKES-u z 29.10.1997 r. w sprawie zagwarantowania jakości w szkolnictwie wyższym, sprawozdawca: p. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO; Dz.U. C 19 z 21.1.1998 r.

⁽¹⁰⁾ Zob. opinia EKES-u z 6.4.2005 r. w sprawie jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym, sprawozdawca: p. SOARES; Dz.U. C 255 z 14.10.2005 r.