KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 18.9.2008 r.
SEC(2008) 2445

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Dokument uzupełniający

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

Wielojęzyczność: atut dla Europy i wspólne zobowiązanie

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

{COM(2008) 566 wersja ostateczna}
{SEC(2008) 2443}
{SEC(2008) 2444}

Niniejsze sprawozdanie zobowiązuje wyłącznie służby Komisji zaangażowane w jego opracowanie i nie przesądza o ostatecznej formie jakiejkolwiek decyzji podjętej przez Komisję

STRESZCZENIE

Niniejsze sprawozdanie z oceny skutków zawiera opis stanu rzeczy w zakresie polityki wielojęzyczności oraz propozycję nasilenia związanych z nią działań. Stanowi uzupełnienie komunikatu Komisji „Wielojęzyczność: atut dla Europy i wspólne zobowiązanie" (nr w harmonogramie: 2008/EAC/004).

Różnorodność językowa od dawna stanowi fundamentalną cechę Unii Europejskiej, która liczy sobie 500 milionów obywateli, 23 języki urzędowe oraz 60 innych języków występujących wyłącznie w poszczególnych regionach lub wśród poszczególnych mniejszości, nie wspominając już o ponad 300 innych językach, jakie wnoszą ze sobą do UE migranci. Szacuje się, że w granicach Unii Europejskiej zamieszkują obecnie przedstawiciele co najmniej 175 narodowości. Przepływy migracyjne nakładają się na istniejącą już mozaikę mniejszości narodowych i kulturowych. W związku z tym, a także w wyniku zwiększonej mobilności wewnątrz UE, napływu migrantów z krajów trzecich oraz procesów globalizacji w ostatnich latach znacząco nasiliły się interakcje między osobami posługującymi się różnymi językami ojczystymi. W najbliższej przyszłości możemy spodziewać się kontynuacji lub wręcz nasilenia się tej tendencji. W świetle tych faktów niniejsza ocena skutków dotyczy przede wszystkim dwóch kwestii[1]:

(1) Poziom znajomości języków obcych jest wciąż niewystarczający; Europejczycy nie opanowali jeszcze, oprócz swego języka ojczystego, dwóch języków dodatkowych, o co apelowała Rada w Barcelonie;

(2) Europejscy obywatele, pracodawcy i usługodawcy nie zdają sobie w pełni sprawy z korzyści oraz wyzwań, jakie niesie ze sobą różnorodność językowa w Europie.

Definicja problemu opiera się na danych i opiniach zgromadzonych w ramach działań następczych po dwóch ostatnich komunikatach w sprawie wielojęzyczności[2] (2007 r.) oraz podczas dziewięciomiesięcznego procesu konsultacji (2007-2008).

W poprzednich komunikatach dotyczących wielojęzyczności i różnorodności językowej określono plan działań na okres do 2006-2007 r. oraz wezwano do dokonania przeglądu i podjęcia ewentualnych dalszych środków. Przeprowadzona w roku 2007 ocena dokonanych postępów oraz realizacji wykazała, że, choć można mówić o postępach (szczególnie w nauczaniu języków w szkołach na poziomie podstawowym i gimnazjalnym), to jednak nie należy zaprzestawać prac nad realizacją planu działań i należy zwiększyć wysiłki we wdrażaniu tego planu w perspektywie uczenia się przez całe życie. Nacisk należy położyć również na nieformalne uczenie się języków oraz różnorodność językową w środowiskach lokalnych.

---

[1] Wielojęzyczność instytucji (tj. języki używane w Komisji Europejskiej do komunikacji wewnętrznej oraz do kontaktów z obywatelami: publikacje, tłumaczenie ustne i pisemne) nie wchodzi w zakres objęty niniejszą oceną skutków ani związanych z nią inicjatyw politycznych. Choć wielojęzyczność instytucji w równym stopniu dotyczy języków, to jednak jej problematyka, cele i możliwe rozwiązania są specyficzne, dlatego też podjęto decyzję, by nie rozpatrywać tych kwestii łącznie.

[2] COM(2003) 449 wersja ostateczna, COM(2005) 596 wersja ostateczna, COM(2007) 554 wersja ostateczna/2

Z kolei w **procesie konsultacji** państwa członkowskie, instytucje europejskie oraz zainteresowane strony wyraziły zgodność co do następujących zagadnień:

W kwestii zakresu polityki wielojęzyczności:

- Różnorodność językowa i kulturowa postrzegana jest jako tradycyjna cecha społeczeństwa europejskiego: większość obywateli docenia tę różnorodność, jednocześnie wskazując jednak na potrzebę wydajnego i ostrożnego nią zarządzania. Większość respondentów wykluczyła możliwość posługiwania się wyłącznie jednym wspólnym językiem.

- Polityka językowa propagująca naukę tylko urzędowych języków UE jest zbyt ograniczona dla nowoczesnego społeczeństwa, w którym obywatele (oraz rezydenci) na co dzień posługują się wieloma różnymi językami.

- Naukę języków należy przedstawiać w perspektywie uczenia się przez całe życie.

- Wielojęzyczność jest zagadnieniem przekrojowym, którego znaczenie uwidacznia się zarówno w kontekście konkurencyjności, jak i europejskiego obywatelstwa, i które, ze względu na to, że wykracza poza dziedzinę edukacji, powinno zostać włączone do głównego nurtu działań politycznych.

- Propagowanie różnorodności językowej nie powinno za cel sam w sobie mieć ochronę języków, lecz wręcz przeciwnie powinno podkreślać wagę dialogu między językami i społecznościami.

- Każdy obywatel potrzebuje innego zestawu umiejętności językowych, dostosowanych do jego zainteresowań, miejsca zamieszkania oraz sytuacji rodzinnej i zawodowej.

W kwestii metod:

- Państwa członkowskie oraz Komisja Europejska powinny opracować politykę językową sprzyjającą różnorodności językowej, tworzącą korzystne dla nauki języków warunki – poprzez poszerzenie gamy nauczanych języków, dowartościowanie i podtrzymywanie znajomości językowych obywateli – oraz motywującą ich do dalszej nauki.

- Uczenie się przez całe życie stanowi klucz do sukcesu w zdobywaniu umiejętności językowych: naukę należy bowiem zaczynać wcześnie, motywację do niej podtrzymywać poprzez edukację szkolną i szkolenia, a następnie kontynuować ją przez całe dorosłe życie.

- Nieformalne uczenie się języków powinno być lepiej wykorzystywane poprzez coraz szerszy dostęp do multimediów, wirtualną lub fizyczną mobilność i wymianę kulturową. Uczenie się języków w takiej właśnie perspektywie oznacza w rzeczywistości umożliwienie ludziom nauki w najbardziej odpowiadającym im miejscu i czasie oraz wybranym przez nich sposobem. A to z kolei stworzy ludziom z różnych społeczności i środowisk warunki do porozumiewania się, odkrywania i porównywania różnych sposobów myślenia.

- Społeczności lokalne, usługodawcy oraz pracodawcy powinni wziąć pod uwagę fakt, że często stykają się z obywatelami i klientami posługującymi się różnymi językami i, w związku z tym, powinni opracować strategie przystosowane do ich potrzeb językowych.

Wartością dodaną nowego komunikatu będzie:

- podtrzymanie wysiłków na rzecz osiągnięcia celu „język ojczysty plus dwa" poprzez sformułowanie jaśniejszych wskazówek co do dziedzin i grup docelowych, które wymagają dodatkowego wsparcia (uczniowie kształcący się w systemie zawodowym, dorośli o niskich kwalifikacjach i migranci), a którym mniej uwagi poświęcono we wcześniejszych komunikatach;

- uczynienie z wielojęzyczności jednego ze stałych elementów strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia poprzez upowszechnienie wiedzy na temat atutów związanych z różnorodnością językową oraz ich wpływu na dialog międzykulturowy. W tym kontekście wielojęzyczność nabiera również znaczenia jako element zewnętrznej polityki UE, co zostało ostatnio podkreślone podczas Eurośródziemnomorskiej Konferencji Ministrów Kultury[3];

- włączenie wielojęzyczności do głównego nurtu właściwych działań politycznych na poziomie unijnym oraz partnerska współpraca z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami na rzecz zapewnienia realizacji wspólnie uzgodnionych celów na najbardziej odpowiednim poziomie.

W związku z tym **dwa główne cele** polityki wielojęzyczności to:

(1) umożliwienie wszystkim obywatelom opanowania dwóch języków, oprócz ich języka ojczystego (w skrócie: „język ojczysty plus dwa"),

(2) uświadomienie opinii publicznej wartości różnorodności językowej europejskiego społeczeństwa oraz uczynienie z niej atutu w kontekście dialogu międzykulturowego i konkurencyjności.

W zakresie **realizacji** pierwszym celem operacyjnym będzie zapewnienie, że wyżej wymienione aspekty europejskiej polityki będą konsekwentnie propagowały wielojęzyczność poprzez **włączanie jej do głównego nurtu** działań oraz optymalne wykorzystywanie dostępnych w ramach programów unijnych źródeł finansowania. Zgodnie z zasadą pomocniczości kluczowe decyzje w tych kwestiach podejmują państwa członkowskie. W procesie realizacji z kolei niezbędną rolę odgrywają poszczególne zainteresowane strony (organizacje świadczące usługi edukacyjne, partnerzy społeczni, media, władze lokalne itd.). Dlatego też drugim celem operacyjnym będzie **partnerska współpraca z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami** oraz wspieranie ich wysiłków na rzecz realizacji wspólnie uzgodnionych celów i włączenia tej tematyki do głównego nurtu podejmowanych na ich poziomie działań.

---

[3] Uzgodnione wnioski przyjęte przez Trzecią Eurośródziemnomorską Konferencję Ministrów Kultury w Atenach, dn. 29-30 maja 2008 r.; Deklaracja Prezydencji na Konferencji „Nowe paradygmaty, nowe modele – kultura w zewnętrznych stosunkach UE", Lublana, dn. 13-14 maja, http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/kulturno_sodelovanje/nove_paradigme_novi_modeli_kultura_v_zunanjih_odnosih_eu/.

W dążeniu do realizacji wyznaczonych celów wzięto pod uwagę różne rozwiązania:

(1) zaprzestanie podejmowania działań z państwami członkowskimi oraz strategicznego wykorzystywania programów UE (włączanie do głównego nurtu);

(2) zastosowanie instrumentów prawnych (zalecenie);

(3) zastosowanie otwartej metody koordynacji: opublikowanie komunikatu Komisji, który uzyska poparcie pozostałych instytucji unijnych i będzie torował drogę dla współpracy z państwami członkowskimi; włączenie wielojęzyczności do głównego nurtu bieżących działań i inicjatyw UE.

Porównując wady i zalety powyższych opcji, Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury postanowiła zaproponować opcję 3, która umożliwi Komisji – we współpracy z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami – podjęcie określonych wyzwań stojących przed wielojęzycznością i znalezienie stosownych rozwiązań. Opcja ta, która też najlepiej odzwierciedla oczekiwania państw członkowskich i zainteresowanych stron, zapewnia zgodność z zasadą pomocniczości, stanowi najlepszą podstawę do uświadamiania opinii publicznej co do wyzwań i trudności, a jednocześnie przyczynia się do realnych postępów w pokonywaniu tych przeszkód.

Co do sposobu, w jaki Komisja poprzez swą politykę i programy powinna propagować wielojęzyczność, opcja ustanowienia programu wydatków na rozwój wielojęzyczności została odrzucona, ponieważ wielojęzyczność stanowi wspólny cel wielu różnych aspektów polityki (edukacja, kultura, media, zatrudnienie, integracja społeczna, badania naukowe itd.) i wspieranie tych poszczególnych kwestii w oderwaniu od ich naturalnego kontekstu nie wydaje się być ani stosowne, ani skuteczne. Dlatego też za wykonalne rozwiązanie uznano przyjęcie podejścia polegającego na włączeniu wielojęzyczności do głównego nurtu odpowiednich dziedzin polityki Komisji i jej inicjatyw. Wśród inicjatyw tych należy wymienić: wszystkie aspekty programu „Uczenie się przez całe życie", wsparcie udzielane szkoleniom językowym ze środków funduszy strukturalnych, językowe kursy integracyjne dla migrantów wspierane przez Dyrekcję Generalną JLS, programy „Młodzież w działaniu" i „Obywatele dla Europy", wspierane przez program Kultura tłumaczenia literackie, program Media oraz program na rzecz badań naukowych i rozwoju technologii informacji.

Biorąc pod uwagę zarówno poczynione uwagi, jak i ograniczony zakres dla bezpośrednich działań Komisji, wybrana opcja będzie prawdopodobnie miała gospodarcze i społeczne skutki, których znaczenie zależeć będzie od zaangażowania państw członkowskich i zainteresowanych stron w realizację zalecanej strategii:

- skutki gospodarcze: biorąc pod uwagę wpływ umiejętności językowych na konkurencyjność obywateli i ich szanse na rynku pracy, istnieje duże prawdopodobieństwo, że oddźwięk tej nowej, zdefiniowanej w komunikacie strategii będzie pozytywny w dziedzinie handlu międzynarodowego i inwestycji transgranicznych, w odniesieniu do rozwoju technologii i innowacji, ilości i jakości miejsc pracy oraz stosunków z krajami trzecimi i stosunków międzynarodowych.

- skutki społeczne: biorąc pod uwagę fakt, że umiejętności językowe stanowią zasadniczy warunek dialogu międzykulturowego, istnieje duże prawdopodobieństwo, że strategia wywrze pozytywny wpływ na integrację społeczną, zarządzanie i uczestnictwo.

Odnośnie do kosztów: na poziomie Komisji realizacja działań zalecanych w komunikacie nie spowoduje zwiększenia budżetu. Celem jest skuteczniejsze wykorzystanie środków w ramach już istniejących programów propagujących wielojęzyczność, zwłaszcza poprzez zapewnienie:

- bardziej spójnego podejścia (tzn. sformułowanie jednolitego przesłania popierającego różnorodność językową i zwrócenie uwagi na kwestie językowe w poszczególnych projektach i inicjatywach);

- większej synergii miedzy państwami członkowskimi (tzn. wsparcie ich wysiłków na rzecz realizacji wspólnych celów poprzez inicjatywy Komisji i wymianę dobrych praktyk).

W odniesieniu do państw członkowskich, stosownie do już uzgodnionych celów UE, takich jak wyznaczony w Barcelonie cel „język ojczysty plus dwa", komunikat zawiera zalecenia dotyczące celów ogólnych i operacyjnych oraz sugestie co do sposobów ich osiągnięcia. Ich realizacja pozostaje natomiast w gestii państw członkowskich. Komunikat Komisji zawiera zalecenie, aby, w ramach ogólnej zasady, działania podejmowane były na szczeblu możliwie najbliższym obywatelowi, z uwzględnieniem lokalnych potrzeb językowych oraz łącząc możliwości przedsiębiorstw, społeczeństwa obywatelskiego oraz władz lokalnych celem jak najwydajniejszego ich wykorzystania.

W odniesieniu do monitorowania istniejąca już grupa ds. wielojęzyczności złożona z przedstawicieli różnych służb może przyjąć na siebie zadanie koordynowania prac z Komisją oraz włączania wielojęzyczności do odpowiednich unijnych programów i inicjatyw poprzez interweniowanie na poziomie programów (priorytety tematyczne, budżet na przygotowania i zajęcia językowe, odpowiedni monitoring itd.). Monitorowanie z państwami członkowskimi zostanie zapewnione przez grupę roboczą wysokich przedstawicieli państw członkowskich, w oparciu o już istniejącą grupę roboczą ds. języków. Aby utrzymać wielojęzyczność w centrum uwagi oraz zagwarantować okresowy przegląd dotyczący jej rozwoju, Komisja wezwie pozostałe instytucje europejskie, aby co roku w swych programach prac zarezerwowały czas na związane z wielojęzycznością dyskusje. W przypadku Rady Komisja zaproponuje włączenie kwestii wielojęzyczności do bieżących ram programowych Rady ds. Edukacji.

Komisja będzie systematycznie aktualizowała dane dotyczące dostępnych wskaźników oraz rozważy możliwość finansowania badań w rzadziej analizowanych dziedzinach, takich jak środowisko biznesu i usługodawcy. W kwestii włączania wielojęzyczności do głównego nurtu Komisja powinna zagwarantować właściwe uwzględnienie zagadnień językowych podczas oceny poszczególnych programów i aspektów polityki UE. Komisja będzie zachęcała państwa członkowskie i zainteresowane strony do ujęcia języków w kryteriach dokonywanej na ich poziomie oceny działań i strategii politycznych. Komisja przeprowadzi ogólny przegląd dotyczący postępów w tej dziedzinie w roku 2012 i przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wnioski na temat zdobytych doświadczeń. W związku z tym państwa członkowskie zostaną wezwane do przedstawienia swoich sprawozdań z postępów do końca 2011 r.