

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitus Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas”

KOM(2006) 479 lõplik — 2006/0163 (COD)

(2007/C 175/18)

19. oktoobril 2006. aastal otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 262 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses: „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitus Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutava tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsiooni arvamus võeti vastu 2. mail 2007. Raportöör oli José RODRÍGUEZ GARCIA-CARO.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 436. istungjärgul 30.–31. mail 2007 (30. mai istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 156, vastu hääletas 1, erapooletuks jäi 1.

1. Järeldused

1.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvates on ettepanek Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomiseks vajalik. Kvalifikatsioonide ja oskuste asjakohane läbipaistvus aitab kaasa ühendusesisesele liikuvusele ning võimaldab ühtlustatud üldise juurdepääsu Euroopa tööturule, sest ühes liikmesriigis omandatud tunnistusi võib kasutada ka teistes liikmesriikides. Sellest hoolimata kaasnevad kavandatud mudeliga mõningad probleemid, mis võivad selle rakendamist takistada ning mida käesolevas arvamuses käsitletakse.

1.2 Komitee märgib, et esitatud ettepanekut tuleb käsitada soovitusena, st mittesiduva õigusaktina vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 249.

1.3 Komitee arvates tuleks mudeli kirjeldusi eelkõige kutse-kvalifikatsioone osas täpsustada ja lihtsustada, et need oleksid kodanikele, ettevõtetele ja spetsialistidele paremini arusaadavad. Lisaks lihtsustamisele tuleks dokumenti täiendada lisaga, millele liikmesriigid saavad toetuda riiklike kvalifikatsioonisüsteemide loomisel, et saavutada soovitud kooskõla kogu võrdlussüsteemis.

2. Sissejuhatus

2.1 Komisjoni ettepanek, mis esitati Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele arvamuse koostamiseks, vastab ühele 2000. aastal Lissaboni Euroopa Ülemkogul sõnastatud eesmärgile — nimelt et kvalifikatsioonide läbipaistvuse parandamise ja elukestva õppe edendamise abil on võimalik kohandada Euroopa haridus- ja kutseõppesüsteeme, saavutamaks nõukogu määratletud eesmärgid seoses konkurentsivõime, majanduskasvu, tööhõive ja sotsiaalse ühtekuuluvusega Euroopas.

2.2 Seda järeldust kinnitas ka 2002. aastal Barcelonas toimunud Euroopa Ülemkogu. Liikmesriike kutsuti resolutsioonis elukestva õppe kohta üles tugedama koostööd ning

loomi sidemeid formaalse, mitteformaalse ja informaalse õppe vahel. Seda peeti eeltingimuseks Euroopa elukestva õppe piirkonna rajamisele, mis toetub Bologna protsessi saavutustele. Eesmärk on muuta Euroopa haridus- ja koolitussüsteemid 2010. aastaks kvaliteedi mõõdupuuks kogu maailmas.

2.3 Samal aastal kutsus Sevilleas toimunud Euroopa Ülemkogu komisjoni aktiivsele koostööle nõukogu ja liikmesriikidega, et arendada välja raamistik üld- ja kutsehariduse kvalifikatsioonide tunnustamiseks.

2.4 Nõukogu ja komisjoni 2004. aasta vahearuandes programmi „Haridus ja koolitus 2010” rakendamise kohta rõhutati vajadust luua Euroopa kvalifikatsiooniraamistik. Ka 2004. aasta sügisel Kopenhaagenis toimunud ülemkogul toonitati vajadust seada prioriteediks avatud ja paindliku Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomine, mis toetuks läbipaistvusele ja vastastikusele tunnustamisele ning millest saaks hariduse ja koolituse ühine võrdlusalus.

2.5 2005. aasta kevadel Bergenis toimunud haridusministrite konverentsil, mille käigus võeti vastu Euroopa kõrghariduse kvalifikatsiooniraamistik, rõhutati, kui oluline on tagada, et Euroopa kõrghariduspiirkond ja Euroopa kvalifikatsiooniraamistik üksteist täiendaksid.

2.6 2005.–2008. aastaks koostatud tööhõivesuunistes rõhutati seoses Lissaboni strateegia läbivaatamisega vajadust tagada juurdepääs paindlikule õppele, sest see suurendab (üli)õpilaste ja kutseõpilaste liikuvusvõimalusi ning parandab kvalifikatsioonide läbipaistvust ja mitteformaalse õppe valideerimist kogu Euroopas.

2.7 2005. aasta märtsis toimunud Euroopa Ülemkogul otsustati Euroopa kvalifikatsiooniraamistik vastu võtta 2006. aastal. Otsus kinnitati 2006. aasta märtsis toimunud Euroopa Ülemkogul.

2.8 Kõnealune ettepanek ning täpsemalt Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku määratlevad kirjeldused töötati välja komisjoni juhitud metoodilise konsultatsiooniprotsessi käigus koostöös Euroopa Kutseõppe Arenduskeskuse (CEDEFOP) ja Bologna protsessi jälgimise rühmaga, toetudes järgmisele: töödokument „Liikudes Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku suunas elukestva õppe valdkonnas”⁽¹⁾, millesse andsid panuse programmis „Haridus ja koolitus 2010” osalenud 32 riiki ning sotsiaalpartnerid, valdkondlikud organisatsioonid, haridusasutused ja valitsusvälised organisatsioonid; 2006. aasta veebruaris Budapestis toimunud konverentsi arutelud; ning komisjoni toetanud nõustajate ja ekspertrühmade töö.

2.9 Pärast mõju hindamist vastavalt erinevatele võimalustele, millises vormis esitada ettepanek Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomiseks, otsustati Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitusel kasuks.

2.10 Euroopa Parlament kiitis 2006. aasta septembris aruande Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta heaks⁽²⁾.

3. Ettepaneku kokkuvõte

3.1 Soovituse ettepanek sisaldab võrdlusvahendit, mis võimaldab erinevate riiklike kvalifikatsioonisüsteemide kvalifikatsioonitasemeid üksteisega võrrelda. See toetub kaheksale võrdlustasemele, mida kirjeldatakse õpitulemuste kaudu ning mis hõlmavad üld- ja täiskasvanuõpet, kutseharidust ja kõrgharidust. Ettepanek sisaldab soovitusel teksti, rida mõisteid ja kahte lisa (esimeses lisa on toodud Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemete kirjeldused ning teises kvaliteedi tagamise põhimõtted hariduse ja koolituse valdkonnas).

3.2 Euroopa Parlament ja nõukogu soovivad liikmesriikidele järgmist:

- kasutada kõnealust raamistikku vahendina kvalifikatsioonitasemete võrdlemisel;
- siduda oma riiklikud süsteemid 2009. aastaks Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga ja arendada välja riiklikud kvalifikatsiooniraamistikud;
- tagada, et 2011. aastaks viitaksid kõik uued kvalifikatsioonitunnistused ja Europassi dokumendid Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku vastavale tasemele;
- kasutada kvalifikatsioonide kirjeldamisel ja määratlemisel lähenemisviisi, mis lähtub õpitulemustest;
- edendada mitteformaalse ja informaalset õppe valideerimist;

⁽¹⁾ SEK(2005) 957.

⁽²⁾ A6-0248/2006, raportöör: hr MANN.

— määrata riiklik keskus, et toetada ja koordineerida riiklike kvalifikatsioonisüsteemide ja Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku vahelist suhet, selleks et:

- mõlema süsteemi tasemed üksteisega siduda;
- nende sidumisel edendada ja rakendada kvaliteedi tagamise põhimõtteid;
- tagada läbipaistvus metoodika puhul, mille abil määratakse kindlaks tasemete omavaheline vastavus;
- teavitada sidusrühmi ja kindlustada nende kaasamine.

3.3 Euroopa Parlament ja nõukogu toetavad komisjoni kavatstust

- toetada liikmesriike ja rahvusvahelisi valdkondlikke organisatsioone Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku võrdlustasemete ja põhimõtete rakendamisel;
- luua Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku jaoks nõuanderühm, kes teostab järelevalvet riiklike kvalifikatsioonisüsteemide Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga sidumise protsessi kvaliteedi ja üldise sidususe üle ja koordineerib seda;
- jälgida võetud meetmeid ning esitada viis aastat pärast soovitusel vastuvõtmist Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruanne saadud kogemuste ja edaspidiste mõjude kohta.

3.4 I lisa kirjeldatakse kaheksat võrdlustaset lähtuvalt õpitulemustest, st võrdlustasemed näitavad, mida isik teab, mõistab ja mida ta on võimeline tegema. Need aspektid kajastuvad taseme kirjeldustes teadmiste, oskuste ja pädevustena.

4. Üldised märkused

4.1 EMSK tervitab esitatud soovitusel ettepanekut mõningate reservatsioonidega, mida käsitletakse kõnealuses arvamuses sisalduvates märkustes. EMSK on arvamusel, et kvalifikatsioonide ja oskuste asjakohane läbipaistvus aitab kaasa ühendusesisesele liikuvusele ning võimaldab ühtlustatud üldist juurdepääsu Euroopa tööturule, sest ühes liikmesriigis omandatud tunnistusi võib kasutada ka teistes liikmesriikides.

4.2 EMSK väljendas oma arvamuses⁽³⁾, mis käsitles ettepanekut Euroopa Parlamendi ja nõukogu kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi⁽⁴⁾ kohta, toetust kvalifikatsioonide tunnustamise ühisele platvormile, mis hõlmaks kõiki haridusastmeid, st kõrgharidust, üld- ja kutseharidust ning mitteformaalset ja informaalset õpet. EMSK arvates kujutab Euroopa kvalifikatsiooniraamistik endast olulist sammu kvalifikatsioonide tunnustamise ja läbipaistvuse suunas.

⁽³⁾ Vt EMSK 18. septembri 2002 aramus teemal „Kutsekvalifikatsioonide tunnustamine”, raportöör: hr EHNMARK, ELT C 61, 14.3.2003.

⁽⁴⁾ KOM(2002) 119 lõplik.

4.3 Kuna Euroopa kvalifikatsiooniraamistik põhineb õpitulemustel, peaks see aitama parandada vastavust tööturu nõudmistele ning hariduse ja koolituse pakkumise vahel, lihtsustada mitteformaalse ja informaalse õppe valideerimist ja edendada kvalifikatsioonide ülekantavust ja kasutamist erinevates riikides ning haridussüsteemides. EMSK leiab, et need on kõnealuse algatuse kõige tähtsamad eelised lisaks mõjudele, mida võrdlustasemed avaldavad tööhõivele.

4.4 Euroopa kvalifikatsiooniraamistik peab arvestama mitmete aspektidega, nagu näiteks üksikisiku õpivajaduste, teadmiste ja pädevuste valideerimise ja nende sotsiaalse integratsiooni, tööalase konkurentsivõime ning inimressursside arendamise ja kasutamisega. Euroopa töötajate mitteformaalse ja informaalse õppe valideerimine peab olema prioriteet, millest Euroopa kvalifikatsiooniraamistik peaks juhinduma.

4.5 Komitee arvates aitab Euroopa kvalifikatsiooniraamistik kaasa sellele, et muuta Euroopa Liidu haridussüsteemid kodanikele üldiselt arusaadavamaks ja kättesaadavamaks. Euroopa Liidu töötajad ja nende potentsiaalsed tööandjad vajavad võrdlusraamistikku, et oleks võimalik võrrelda ühes või mitmes liikmesriigis omandatud kvalifikatsioone selle liikmesriigi võrdlus kvalifikatsioonidega, kus isik töötada soovib. Selles mõttes suhtub komitee positiivselt muutustesse, mida ettepanek toob ilmselt kaasa riikidevahelise liikuvuse takistuste kõrvaldamiseks. Euroopa kvalifikatsiooniraamistik peaks olema sillaks eri haridussüsteemide vahel ja võimaldama liikuvust kutse- ja üldhariduse, sealhulgas kõrghariduse valdkonnas.

4.6 Seoses Euroopa kvalifikatsiooniraamistikule antud õigusliku vormiga tervitab komitee analüüsi, mis teostati komisjoni dokumendis ettepaneku mõjude hindamise kohta ⁽⁵⁾, ja sedastab, et soovitusi üld- ja kutsehariduse ning liikuvuse vallas on liikmesriikides suuremal või vähemal määral toetatud. EMSK on siiski arvamisel, et soovitus kui mittesiduv õigusakt võib adreksaatidele olla lühikese kasutusajaga vahend, mis ei võimalda keskpikas perspektiivis eesmärki saavutada, seda enam et võrdlus tuleb koostada iga liikmesriigi hüpoteetilise riikliku kvalifikatsiooniraamistiku abil.

4.7 Sellel taustal koostasid viis liikmesriiki kooskõlas Budapestis 2006. aasta veebruaris toimunud konverentsi tulemustega juba riikliku kvalifikatsiooniraamistiku ja ülejäänud liikmesriigid kas tegelevad praegu oma kvalifikatsiooniraamistike koostamisega või on teatanud oma kavast see koostada, või siis ei kavatsi oma riigis välja töötada riiklikku kvalifikatsiooniraamistikku.

4.8 Need märgid viitavad sellele, et selle ettevõtmise lõpuleviimine võib oodatust raskemaks osutuda ja et Euroopa kvalifikatsiooniraamistik jääb ilma riikliku kvalifikatsiooniraamistikuta

sisutühjaks, sest nagu on kirjas komisjoni dokumendis „Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku suunas elukestva õppe valdkonnas” ⁽⁶⁾: „Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku seisukohalt oleks optimaalne, kui iga riik koostaks eraldiseisva riikliku kvalifikatsiooniraamistiku ja seoks selle Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga.”

4.9 EMSK arvamuse kohaselt peaks eri riikide ja haridusvaldkondade formaalse, mitteformaalse ja informaalse õppe kvalifikatsioonide valideerimine ja tunnustamine olema suurema läbipaistvuse ja parema kvaliteedi tagamise teel enam prioriteetseks. Sellega kinnitab EMSK nõukogu 27. juuni 2002. aasta elukestva õpet puudutavat resolutsiooni ⁽⁷⁾. Ei tohi aga unustada, et nõukogu kutsus samas resolutsioonis komisjoni üles välja arendama kvalifikatsioonide tunnustamise raamistikku kõrghariduse ja kutsehariduse alal. Sellega rõhutab EMSK uue argumendi toel, et jõupingutustega Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku kaheksa võrdlustaseme koostamiseks ei saa protsess lõppeda ega saa teha seda sõltuvaks liikmesriikide vabatahtlikkusest, st kasutada soovituselise õigusliku vormi.

4.10 EMSK arvates peab komisjon välja selgitama, millised oleksid tagajärjed kõnealusele protsessile, kui üks või mitu liikmesriiki ei koostaks riiklikku kvalifikatsiooniraamistikku või ei seoks seda Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga. EMSK peab seetõttu otstarbekaks, et komisjon analüüsiks seda stsenaariumi ja teeks ettepanekuid võimalike lahenduste kohta, et ei tekiks hiljem seisu, kus ei osata ettenägematule olukorrale reageerida. Lõplikus ettepanekus tuleks näha ette stiimuleid kõnealuse vahendi ülevõtmiseks liikmesriikide poolt.

4.11 EMSK ei taotle ei ühtse üld- ja kutseharidussüsteemi sisseviimist kogu Euroopa Liidus ega taha ka liikmesriikidele ette kirjutada, milliseid kvalifikatsioone nende haridusasutused peaksid väljastama. Komitee tahab pigem viidata sellele, et samme läbipaistvuse ning kvalifikatsioonide liikmesriikidevahelise tunnustamise ja ülekandmise suunas tuleb kindlustada. See nõuab samuti tõhusaid mehhanisme liikmesriikide tasandil kvaliteedi tagamiseks, eelkõige tunnistusi väljaandvate asutuste puhul. Ilma selle tegevusraamistikuta ei ole üliõpilaste ja kutseõpilaste liikuvusel eriti mõtet ja töötajate liikuvus on pärsitud.

Riiklikul ja piirkondlikul tasandil tuleks riiklikku kvalifikatsiooniraamistikku puudutavad otsused langetada koos sotsiaalpartneritega. Sotsiaalpartnerid peaksid koos vastavate ametiasutustega määratlema ja kohaldama riikliku kvalifikatsiooniraamistiku väljatöötamise põhimõtted, eeskirjad ja eesmärgid. Samuti tuleb arvesse võtta kõnealuses valdkonnas tegutsevate kodanikuühiskonna organisatsioonide rolli.

⁽⁵⁾ KOM(2006) 479 lõplik.

⁽⁶⁾ SEK(2005) 957.

⁽⁷⁾ ELT C 163/1, 9.7.2002.

4.12 Soovituse ettepanekus nähakse ette Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku nõuanderühma loomine, mille ülesanne on kontrollida, koordineerida ja tagada kvaliteet ning ühtsus riiklike kvalifikatsioonisüsteemide sidumisel Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga. Kriteeriumide ühtsuse tagamiseks riiklike süsteemide sidumisel Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga peaks nõuanderühm, arvestades selle kavandatavat koosseisu, vastutama ka riiklike kvalifikatsioonitasemete ja Euroopa raamistiku sidumise valideerimise eest, enne kui tasemetes vastavused lõplikult kindlaks määratakse.

5. Konkreetsed märkused

5.1 Soovituse ettepaneku punkti „Ettepaneku õiguslik külg” alapunkti „Subsidaarsuse põhimõte” lõpus viidatakse ELi 25 liikmesriigile. Seda tuleb muuta, sest pärast viimast laienemist on ELis 27 liikmesriiki.

5.2 Komitee arvates on soovituse ettepanekus liikmesriikidele esitatud tähtjad liiga lühikesed, eelkõige punktis 2 esitatud tähtaeg, arvestades riiklike kvalifikatsiooniraamistike olukorda liikmesriikides. Tähtaeg on soovitatav, kuid praegust olukorda arvestades tõenäoline, et see protsess võtab kauem aega.

5.3 Soovituse ettepanekus sätestatud komisjoni ülesannete hulgas on ka punktis 3 esitatud ülesanne jälgida võetud meetmeid, esitada Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruanne saadud kogemuste kohta ning vajaduse korral vaadata soovitus uuesti läbi. Komitee leiab, et kooskõlas Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 149 lõikega 4 ja artikli 150 lõikega 4 tuleks kõnealune aruanne esitada ka Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele.

5.4 Komitee arvates tuleks I lisa esitatud kirjeldused sõnastada lihtsamalt, et neid mõistetakse selgemaks ja konkreetsemaks muuta, ning kasutada vähem akadeemilist ja rohkem kutseõppele lähedasemat sõnastust, sest tegemist on kriteeriumidega, mille põhjal toimub tasemetes sidumine. Kõnealuse kirjelduste lisaga võiks kaasneda teine, selgitav lisa, mis võimaldaks kvalifikatsioonid kokku viia tasemetega, et hiljem lihtsustada nende võrdlemist liikmesriikide vahel.

5.5 Selged määratlused aitavad aru saada dokumendis kasutatud mõistete tähendusest. Sellega seoses leiab komitee, et mõned määratlused komisjoni dokumendis „Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku suunas elukestva õppe valdkonnas”⁽⁸⁾ on selgemad kui kõnealuses soovituse ettepanekus. Konkreetsemalt teeb komitee näiteks ettepaneku, et „pädevuse” määratlus asendataks nimetatud dokumendi leheküljel 47 esitatud määratlusega.

5.6 Komitee toetab Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku kolme viimase taseme ja Bologna kvalifikatsiooniraamistiku akadeemiliste kraadide (bakalaureus, magister ja doktor) vastavust. Nendel haridusetappidel tuleks saadud teadmisi, oskusi ja pädevusi liigitada vastavalt kõrghariduses saavutatud õppetasele.

5.7 Komitee nõustub, et jätkuvalt tuleb liikmesriikides kõigil haridus- ja koolitustasemetel kohaldada kvaliteedikriteeriumeid. Komitee on seda seisukohta kinnitanud mitmel korral, nii arvamuses „Ettepanek: nõukogu soovitus Euroopa koostöö kohta kõrghariduse kvaliteedi tagamisel”⁽⁹⁾ kui ka arvamuses „Ettepanek: nõukogu ja Euroopa Parlamendi soovitus edasise Euroopa koostöö kohta kõrghariduse kvaliteedi tagamisel”⁽¹⁰⁾. Viimati nimetatud arvamuses märkis komitee konkreetselt järgmist: „Kvaliteetse hariduse ja koolituse nõue on Lissaboni strateegia eesmärkide saavutamiseks väga oluline.”

5.8 Komitee väljendab täielikku toetust II lisa sisule. Aga et kohandada kvaliteedisuundumustega, mida järgitakse praegu kõigis valdkondades, peaks komitee arvates II lisa pealkiri olema „Kvaliteedi pideva parandamise põhimõtted hariduse ja koolituse valdkonnas” ja II lisa sõnastus tuleks viia kooskõlla lisa pealkirjaga.

5.9 Komitee soovib liikmesriikidel, nende haridus- ja koolituskeskustel ning sotsiaalpartneritel töötada Euroopa Kvaliteedi juhtimise Fondi mudeliga. See akrediteeritud mudel, mida EL toetab, võiks olla võrdlusraamistik, millele haridusasutused toetuksid oma pidevas kvaliteedi parandamise protsessis.

Brüssel, 30. mai 2007

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

president

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ SEK(2005) 957.

⁽⁹⁾ Vt EMSK 29. oktoobri 1997. aasta aramus teemal „Euroopa koostöö kõrghariduse kvaliteedi tagamisel”, raportöör: hr RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, EÜT C 19, 21.1.1998.

⁽¹⁰⁾ Vt EMSK 6. aprilli 2005. aasta aramus teemal „Kõrghariduse kvaliteedi tagamine”, raportöör: hr SOARES, ELT C 255, 14.10.2005.