



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 5.9.2012
SWD(2012) 253 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogu priporočila Sveta

o potrjevanju neformalnega in priložnostnega učenja

{COM(2012) 485 final}
{SWD(2012) 252 final}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogu priporočila Sveta

o potrjevanju neformalnega in priložnostnega učenja

Ta ocena učinka spremlja predlog Priporočila Sveta o potrjevanju neformalnega in priložnostnega učenja.

1. OPREDELITEV PROBLEMA

Hitre gospodarske in tehnološke spremembe, ki s seboj prinašajo vedno pogostejšo menjavo delovnih mest, silijo posameznike k pridobitvi višjih kvalifikacij ter splošnejših spretnosti in znanj. Zato morajo sistemi izobraževanja, usposabljanja in kvalifikacij priznavati celoten razpon učnih izkušenj (formalne, neformalne, priložnostne), in sicer s pristopom, ki temelji na učnih rezultatih. To je mogoče doseči s potrjevanjem neformalnega in priložnostnega učenja. To načelo je bilo sprejeto v priporočilu o evropskem ogrodju kvalifikacij (EQF) iz leta 2008, ki ga dopolnjuje ta pobuda.

Potrjevanje neformalnih in priložnostnih učnih izkušenj prinaša veliko koristi za:

- posameznike: večja zaposljivost, boljše možnosti poklicnega napredovanja, višje plače, druge priložnosti za osipnike, lažji dostop do formalnega izobraževanja in usposabljanja, večja motivacija za učenje in večja samozavest;
- gospodarstvo: bolj usposobljeno prebivalstvo, boljše usklajevanje spretnosti na trgu dela, prenosljivost spretnosti med podjetji in sektorji ter večja mobilnost na evropskem trgu dela, kar vse prispeva k bolj konkurenčnemu evropskemu gospodarstvu in večji gospodarski rasti;
- širšo družbo: bolj usposobljeno prebivalstvo in delovna sila, lažji dostop do nadaljnjega učenja za prikrajšane skupine in bolj vključujoč trg dela.

Ocena učinka je opredelila dve glavni težavi, ki ju je treba rešiti:

- (1) V večini držav članic so možnosti potrjevanja omejene in se premalo uporabljajo. Posodobitev Evropskega popisa o potrjevanju neformalnega in priložnostnega učenja iz leta 2010 kaže, da Ciper, Grčija in Madžarska ne zagotavljajo skoraj nobenih možnosti za potrjevanje neformalnega in priložnostnega učenja. Bolgarija, Latvija, Malta in Poljska so nedavno sprejele ukrepe za vzpostavitev sistemov za potrjevanje neformalnega in priložnostnega učenja, vendar so ti sistemi še vedno na začetni stopnji. V Avstriji, Belgiji, na Češkem, v Estoniji, Italiji, na Irskem, v Litvi, na Slovaškem in v Sloveniji so sistemi potrjevanja vzpostavljeni v enem ali več sektorjih, uporablja pa jih le majhno število posameznikov. Tudi v državah z bolj razvitim sistemom potrjevanja, kot so Danska, Nemčija, Luksemburg, Romunija,

Španija, Švedska in Združeno kraljestvo, je raven uporabe potrjevanja še vedno dokaj omejena.

Zaradi omejenih in premalo uporabljenih možnosti potrjevanja ostanejo spretnosti nevidne in se ne uporabljajo v celoti v korist posameznikov, gospodarstva in širše družbe.

Trije vzvodi za omejeno razpoložljivost in uporabo sistemov potrjevanja so pomanjkanje zaupanja v sisteme, procese in rezultate potrjevanja (to je bilo potrjeno v okviru javnega posvetovanja o tej pobudi), slaba ozaveščenost o možnostih potrjevanja v državah, v katerih so možnosti potrjevanja zagotovljene (tudi to je bilo potrjeno v okviru javnega posvetovanja), ter kulturne in vedenjske prepreke pri potrjevanju neformalnega in priložnostnega učenja. Ta pobuda obravnava prva dva vzvoda.

- (2) Pomanjkanje primerljivosti in skladnosti pristopov k potrjevanju v državah članicah. Sedanja neenakomerna razpoložljivost nacionalnih politik in praks potrjevanja ter razlike med njimi zmanjšujejo primerljivost in preglednost sistemov potrjevanja. Državljanom otežujejo združevanje učnih rezultatov, pridobljenih v različnih okvirih, na različnih ravneh in v različnih državah. Ustvarjajo ovire za nadnacionalno mobilnost učencev in delavcev v času, ko je ta mobilnost bistvena za krepitev gospodarske rasti.

Strategija Evropa 2020 o pametni, vključujoči in trajnostni rasti poudarja potrebo po prožnejših učnih poteh ter potrjevanje neformalnega in priložnostnega učenja obravnava kot pogoj za njihovo zagotovitev. Potrjevanje bo prispevalo tudi k uresničevanju vodilnih ciljev EU, opredeljenih v strategiji Evropa 2020, glede predčasne opustitve šolanja, pridobitve terciarne izobrazbe, zmanjševanja revščine in povišanja stopnje zaposlenosti.

2. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI

Člena 165 in 166 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) predvidevata, da Unija prispeva k razvoju kakovostnega izobraževanja in izvaja politiko poklicnega usposabljanja, tako da spodbuja sodelovanje med državami članicami ter po potrebi podpira in dopolnjuje njihove dejavnosti, pri čemer v celoti upošteva odgovornost držav članic za vsebino poučevanja ter organizacijo izobraževalnih sistemov in poklicnega usposabljanja.

Ta pobuda priporoča smernice za ukrepe, ki naj jih države članice izvedejo z določeno evropsko podporo. Predlaga ukrepe, ki jih bo treba izvajati na ravni držav članic in EU. Države članice bodo še naprej v celoti odgovorne za zasnovo, razvoj in izvajanje svojih ureditev (zakonov, predpisov, kolektivnih sporazumov) za potrjevanje neformalno in priložnostno pridobljenih učnih rezultatov. Na ravni EU se bosta zagotavljala usklajevanje, zlasti z ustreznimi evropskimi instrumenti, in podpora, na primer z organizacijo vzajemnega učenja. Ukrepi na obeh ravneh se dopolnjujejo, prav tako so zaščitene posebne pravice držav članic.

3. CILJI POBUDE

Splošni, specifični in operativni cilji te pobude so naslednji:

Splošni cilji:

- (1) zagotoviti državljanom v vseh državah članicah možnost potrjevanja spretnosti, ki so jih pridobili zunaj formalnih sistemov izobraževanja in usposabljanja;
- (2) zagotoviti državljanom možnost uporabe potrjenih spretnosti pri delu in učenju po vsej Evropi.

Specifični cilji:

- (1) vzpostaviti sisteme za potrjevanje neformalnega in priložnostnega učenja na nacionalni ravni, povezane z nacionalnim ogrodjem kvalifikacij;
- (2) vzpostaviti ustrezno raven primerljivosti in skladnosti med nacionalnimi sistemi potrjevanja, povezanimi z nacionalnim ogrodjem kvalifikacij.

Operativni cilji:

- (1) spodbujati nacionalna ogrodja kvalifikacij, tako da bo mogoče kvalifikacije pridobiti prek formalnih programov ter s potrjevanjem neformalnega in priložnostnega učenja;
- (2) oblikovati mehanizme za opredeljevanje, dokumentiranje ter kakovostno ocenjevanje in potrjevanje spretnosti, pridobljenih z neformalnim in priložnostnim učenjem, z uporabo evropskih instrumentov, kot so Europass, ECTS, ECVET;
- (3) omogočiti posameznikom, da se njihove spretnosti in kompetence opredelijo in dokumentirajo, ne da bi to privedlo do formalne kvalifikacije;
- (4) razširiti in okrepiti sodelovanje in izmenjavo dobre prakse med državami članicami, podprto z dejavnostmi vzajemnega učenja in evropskimi orodji poročanja;
- (5) povečati ozaveščenost o možnostih potrjevanja.

4. MOŽNOSTI POLITIKE

Možnost 1 (osnovni scenarij)

Ta možnost predvideva nadaljevanje trenutnega stanja, ki ga je mogoče povzeti na naslednji način:

- potrjevanje neformalnega in priložnostnega učenja upoštevajo evropske politike na področju izobraževanja in usposabljanja, zaposlovanja, mladine in aktivnega državljanstva;
- obstoječi evropski instrumenti, zlasti priporočilo o evropskem ogrodju kvalifikacij, pozivajo k zagotovitvi možnosti potrjevanja izkušenj, pridobljenih z neformalnim in priložnostnim učenjem, vendar ne predvidevajo načina za njegovo izvajanje;
- kot podporna orodja za politiko in prakso potrjevanja v državah članicah bodo še naprej pomembna skupna evropska načela o potrjevanju, ki jih je leta 2004 sprejel Svet, evropske smernice za potrjevanje, ki jih je sprejel Evropski center za razvoj poklicnega usposabljanja (Cedefop), ter razpoložljivo financiranje v okviru programa Vseživljenjsko učenje, prihodnjega programa „Erasmus za vse“ in Evropskega socialnega sklada;

- potrjevanje je del programa politike v večini držav članic, vendar se celovito izvaja le v nekaterih državah članicah;
- države članice izmenjujejo izkušnje na področju potrjevanja v okviru odprte metode koordinacije (zlasti v svetovalni skupini EQF).

Možnost 2 (priporočilo Sveta o izvajanju potrjevanja)

Možnost 2 predlaga politične in praktične ukrepe za države članice, zainteresirane strani in Komisijo v obliki priporočila Sveta, kot napovedujeta vodilni pobudi strategije Evropa 2020 „Mladi in mobilnost“ in „Program za nova znanja in spretnosti ter delovna mesta“.

Priporočilo poziva države članice, naj vzpostavijo mehanizme za potrjevanje neformalnega in priložnostnega učenja, povezane z nacionalnimi ogrodi kvalifikacij. Ti mehanizmi morajo vključevati mehanizme za zagotavljanje kakovosti, olajševati prenosljivost učnih rezultatov s standardiziranimi orodji dokumentiranja, povečevati ozaveščenost o možnostih potrjevanja, olajševati dostop do potrjevanja, zlasti za prikrajšane skupine, zagotoviti ustrezno usmerjanje za posameznike in jim omogočiti presojo spretnosti v treh mesecih od ugotovljene potrebe.

Priporočilo poudarja potrebo po vključevanju zainteresiranih strani s trga dela (npr. za evidentiranje učnih rezultatov, pridobljenih na delovnem mestu) ter izvajalcev izobraževanja in usposabljanja (npr. za zagotavljanje dostopa do formalnega izobraževanja in usposabljanja) in tretjega sektorja (npr. nevladnih/prostovoljnih organizacij).

Priporočilo bo dopolnjevalo intenzivnejše sodelovanje na področju potrjevanja neformalnega in priložnostnega učenja v okviru obstoječe svetovalne skupine EQF, in sicer v obliki odprte metode koordinacije. Priporočilo poziva Komisijo, naj redno posodablja evropski popis in evropske smernice za priznavanje neformalnega in priložnostnega učenja ter podpira izvajanje priporočila z organizacijo učinkovitih dejavnosti vzajemnega učenja.

Priporočilo Sveta naj bi bilo odobreno leta 2012, države članice in Evropska komisija pa naj bi predlagane mehanizme začele izvajati po letu 2013.

Možnost 3 (nova odprta metoda koordinacije, namenjena potrjevanju, da bi se oblikovala evropska listina kakovosti za potrjevanje)

V skladu z možnostjo 3 bodo države članice sodelovale v okviru nove odprte metode koordinacije (OMK), posebej namenjene potrjevanju, da bi se oblikovala evropska listina kakovosti za potrjevanje neformalnega in priložnostnega učenja.

Evropska listina kakovosti bo oblikovana po naslednjih smernicah: kakovostni postopki potrjevanja, standardi kakovosti za ocenjevalce, usmerjanje in svetovanje, dostop do potrjevanja, udeležba zainteresiranih strani, posebne ciljne skupine in evropska razsežnost potrjevanja.

Evropska listina kakovosti bo temeljila tako na evropskih (npr. evropske smernice in skupna evropska načela o potrjevanju) kot nacionalnih pobudah (javnih in zasebnih), povezanih z zagotavljanjem kakovosti na področju potrjevanja. Evropska listina kakovosti bo prispevala k vzpostavljanju zaupanja med državami članicami.

Nova OMK bo vključevala nov sklop mehanizmov za poročanje s strani držav članic in spremljanje napredka s strani Komisije. Namenski mehanizmi OMK naj bi bili vzpostavljeni leta 2012, listina pa naj bi bila odobrena leta 2014. Njeno izvajanje se bo začelo po letu 2015.

5. OCENA UČINKOV

Ustrezni ukrepi držav članic, ki bodo ustvarili večje možnosti za potrjevanje in omogočili celovito uporabo razpoložljivih znanj, spretnosti in kompetenc, bodo imeli bistvene gospodarske in družbene učinke. Učinki na okolje bodo le omejeni.

Družbeni, gospodarski in drugi učinki so bili preučeni z vidika kakovosti na podlagi verjetnih učinkov, ker ni na voljo zanesljivih podatkov. Za vsakega od verjetnih učinkov je bila izvedena primerjava z osnovnim scenarijem.

Najpomembnejši gospodarski in družbeni učinki vzpostavitve celovitih sistemov potrjevanja so:

- pozitiven prispevek h gospodarski rasti in zaposlovanju z boljšo uporabo razpoložljivih spretnosti na trgu dela ter boljšim razvojem spretnosti;
- boljši dostop do trga dela in lažje prehajanje med zaposlitvami z upoštevanjem vseh razpoložljivih spretnosti pri odločanju v zvezi z zaposlovanjem in spremembo poklica;
- boljši dostop do nadaljnega učenja z boljšim priznavanjem predhodnih učnih izkušenj s strani ustanov za izobraževanje in usposabljanje;
- zanesljivejše informacije o razpoložljivih spretnostih, ki zaradi več možnosti potrjevanja postanejo vidnejše;
- višja stopnja izobrazbe delavcev (s potrjevanjem obstoječih spretnosti in boljšim dostopom do nadaljnega učenja);
- potencialno boljši delovni pogoji za posameznike zaradi višjih kvalifikacij;
- večja enakost in socialna vključenost z ustvarjanjem več možnosti potrjevanja neformalnega in priložnostnega učenja za prikrajšane skupine;
- večja mobilnost delavcev po Evropi, ki ugodno vpliva na gospodarsko rast.

Ustvarjanje pričakovanih učinkov bo odvisno od več dejavnikov, kot sta na primer konkretno izvajanje priporočenih ukrepov s strani držav članic (možnost 2) in način, kako si bodo države članice učinkovito prizadevale za oblikovanje evropske listine kakovosti za potrjevanje (možnost 3). Sklop priporočil za države članice v okviru možnosti 2 bo imel domnevno bolj neposredne učinke na ustvarjanje možnosti potrjevanja kot nova OMK v okviru možnosti 3, ki ne vključuje sklopa priporočil za države članice.

K tekočemu razvoju nacionalnih ogrodij kvalifikacij bodo prispevali ukrepi, predlagani v okviru možnosti 2, ki bodo lahko konkretne rezultate prinesli že v letu 2013. Neposredni učinki so pomembni tudi za pravočasno uresničevanje ciljev strategije Evropa 2020, zato so

bili pričakovani neposredni učinki bolje ocenjeni kot pričakovani učinki v dolgoročnejšem smislu.

Dejanski stroški vzpostavitve mehanizmov potrjevanja so odvisni od več dejavnikov, kot so pripravljenost obstoječega sistema (obstoječa infrastruktura: ustanove, postopki in standardi za ocenjevanje in izdajanje potrdil), področje uporabe dogovorov za potrjevanje (osredotočanje na vse ali specifične poklice) in ciljne skupine potrjevanja (vsi državljani ali posebne ciljne skupine).

Na podlagi razpoložljivih dokazov se celotni stroški postopka potrjevanja, ki privede do polne ali delne kvalifikacije, gibljejo med 800 in 1 800 EUR, odvisno od države ter vrste in ravni kvalifikacije. Vlaganje v potrjevanje neformalnega in priložnostnega učenja pomeni prihranek v zvezi s formalnim izobraževanjem in usposabljanjem za posameznike, ki bodo pridobili kvalifikacijo na podlagi spretnosti, pridobljenih z neformalnim in priložnostnim učenjem, ne da bi se morali nadalje formalno izobraževati in/ali usposabljati.

Nastale neto stroške potrjevanja je treba pretehtati glede na koristi potrjevanja. Ocena učinka predvideva, da pri vseh treh možnostih skupne koristi potrjevanja odtehtajo neto stroške potrjevanja, npr. v smislu boljše zaposljivosti, večjih možnosti poklicnega napredovanja, boljšega usklajevanja spretnosti s potrebami trga dela, večje gospodarske rasti in boljše socialne vključenosti.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Možnost 2, tj. priporočilo Sveta o izvajanju potrjevanja, se je izkazala za najučinkovitejšo in najuspešnejšo. Možnost 2 je prav tako najbolj usklajena s cilji politike EU ter prinaša najbolj pozitivne gospodarske in družbene učinke.

V okviru možnosti 1 naj bi se obstoječe stanje na področju potrjevanja spreminjalo počasi, kar pomeni, da bo razpoložljivost in uporaba potrjevanja neformalnih in priložnostnih učnih izkušenj še naprej omejena, prav tako pa se v Evropi še vedno ne bo uporabljal primerljiv in usklajen pristop k potrjevanju,

Možnost 3 (nova odprta metoda koordinacije – OMK) naj bi po pričakovanjih prispevala k izboljšanju v primerjavi z osnovnim scenarijem, in sicer v zvezi z učinkovitostjo, uspešnostjo in skladnostjo učinkov s širšimi cilji politike EU. Vendar vzpostavljanje nove OMK ustvarja dodatne strukture in mehanizme poročanja, kar povečuje upravno breme in stroške za države članice. Ker je ta možnost odvisna izključno od metode OMK, obstaja večja negotovost v zvezi s tem, ali bodo sprejeti konkretni ukrepi s strani držav članic in v njih, ter v zvezi s časovnim okvirom takih ukrepov.

Poleg učinkov, uspešnosti, učinkovitosti in skladnosti s cilji politike EU so glavne prednosti možnosti 2 naslednje:

- zapolnila bo vrzel v potrjevanju, ki obstaja v okviru razpoložljivih evropskih orodij in instrumentov, kot so EQF, Europass in sistemi kreditnih točk. Zlasti bo zapolnila manjkajoči člen v evropskem ogrodju kvalifikacij, ki spodbuja potrjevanje neformalnega in priložnostnega učenja, vendar ne zagotavlja smernic o njegovem izvajanju;
- predlaga konkretne praktične ukrepe za izvajanje potrjevanja v državah članicah;

- priporočilo Sveta kot pravni instrument izraža zavezanost držav članic navedenim ukrepom, ki jih bo treba večinoma izvajati na nacionalni ravni in prilagoditi nacionalnemu okviru;
- v razvoj sistemov potrjevanja izrecno vključuje ustrezne zainteresirane strani (zainteresirane strani s trga dela, mladinske/prostovoljne organizacije ter ustanove za izobraževanje in usposabljanje);
- države članice bodo še naprej sodelovale v okviru obstoječih struktur OMK, zlasti svetovalne skupine EQF, ki je enostavnejša izvedbena struktura od tiste, predvidene v možnosti 3;
- zagotovila bo novo in močnejšo politično podlago za sodelovanje na področju potrjevanja neformalnega in priložnostnega učenja.

7. SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE

V okviru pobude se bo spremljanje izvajalo z uporabo obstoječih orodij. To bo zmanjšalo stroške spremljanja in upravno breme za države članice.

Evropski popis o potrjevanju, ki se pripravlja v pristojnosti Komisije in centra Cedefop, se bo dodatno utrdil zaradi spremljanja izvajanja priporočila Sveta s strani držav članic.

Letno poročilo Cedefop o razvoju nacionalnih ogrodij kvalifikacij v Evropi bo uporabljeno za ocenjevanje napredka držav članic pri uveljavljanju potrjevanja neformalnega in priložnostnega učenja kot poti do pridobitve kvalifikacije.

Države članice bodo o izvajanju priporočila poročale v nacionalnih poročilih o napredku, ki so že predvidena v strateškem okviru za sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju ET 2020 (naslednje leto poročanja: 2014).

Pobuda predvideva tudi krepitev vzajemnega učenja, tako da bi pri njem sodelovali vladni akterji in zainteresirane strani, temeljilo pa bi na izmenjavi izkušenj in predstavitvi dobre prakse. Glede na tesno povezavo med pobudo in priporočilom o evropskem ogrodju kvalifikacij je svetovalna skupina EQF najprimernejši organ za izvajanje teh dejavnosti.

Zunanja ocena izvajanja priporočila naj bi bila opravljena štiri leta po njegovem sprejetju.