

## Stephanie Allais

# Kaj je nacionalno ogrodje kvalifikacij? *Poudarki iz raziskave o nacionalnih ogrodjih kvalifikacij v 16 državah*

**Povzetek:** Ogrodja kvalifikacij so v mednarodnem prostoru kot reformna orodja s širokim razponom ambicioznih ciljev deležna vse večje pozornosti. Več kot sto držav naj bi sodelovalo pri nastajanju nacionalnih ali regionalnih ogrodij. Toda kaj pravzaprav je nacionalno ogrodje kvalifikacij (NOK)? Uvajajo vse te države podobne reformne mehanizme ali se nacionalna ogrodja med seboj pomembno razlikujejo? V tem prispevku se opiramo na podatke iz raziskave, s katero smo primerjali ogrodja kvalifikacij v 16 državah, da bi pridobili vpogled v razumevanje, nastajanje in uvajanje nacionalnih ogrodij kvalifikacij v različnih državah. Ugotavljamo, da v različnih državah uporabljajo izraz NOK, ko opisujejo precej različne reforme, ki se razlikujejo tako glede pravnega statusa ogrodij, institucij, ki pri uvajanju le-teh sodelujejo, kot tudi glede tega, ali je namen ogrodja urediti ali spremeniti prakse izobraževanja. Nekatera nacionalna ogrodja, zlasti tista, katerih ključna sestavina so na rezultatih učenja temelječe kvalifikacije, so si kljub temu podobna, kar je vsaj deloma mogoče pripisati dejstvu, da države druga od druge privzemajo politične rešitve.

**Ključne besede:** nacionalna ogrodja kvalifikacij, na rezultatih zasnovana ogrodja, urad za kvalifikacije, opisniki ravni

UDK: 377:37.013.74

Poročilo o raziskavi

*Dr. Stephanie Allais, Univerza Witwatersrand, Enota za izobraževalno politiko, 1 Jan Smuts Avenue, Braamfontein 2000, Johannesburg, Južna Afrika; e-naslov: stephanie.matseleng@gmail.com*

## Uvod

Priljubljenost nacionalnih ogrodij kvalifikacij (NOK) je v zadnjih petih letih izjemno narasla. Kot kaže, se zdijo rešitev za mnoge težave v sistemih izobraževanja in usposabljanja, ki v različnih državah temeljijo na podobnih diagnozah. So namreč specifična orodja, ki naj bi se uporabljala kot pomemben instrument za reformo in razširitev zagotavljanja izobraževanja na načine, ki naj bi zvišali raven veščin, izboljšali produktivnost trga dela in prispevali h gospodarski rasti.

Kaj je torej NOK? Zdi se, da različne države ta izraz uporabljajo, ko opisujejo precej različne reforme. Poleg tega države druga od druge privzemajo tudi politike in to bolj na podlagi trditev kot dokazanih učinkov NOK v drugih državah. Ob tem ne premislijo o razlikah v kontekstih in ne razumejo vseh razsežnosti procesa, v katerem je bilo ogrodje razvito in v katerem se izvaja.

Prispevek ponuja nekaj vpogledov v to, kako v različnih državah razumejo NOK, kako ga oblikujejo in izvajajo. Pri tem se opiramo na primerjalno raziskavo, v katero je bilo vključenih 16 držav, ki smo jo za Mednarodno organizacijo dela opravili z namenom, da bi bolje razumeli vpliv in izvajanje NOK (Allais 2010, 2011). NOK lahko namreč bolje razumemo, če primerjamo, kako jih oblikujejo in izvajajo v različnih državah.

V prispevku ugotavljamo, kako so pristopili k snovanju ogrodij v teh državah, pri čemer upoštevamo tako zasnovo obstoječih ogrodij kot z njimi povezano institucionalno ureditev.

## Raziskava

Priljubljenost nacionalnih ogrodij kvalifikacij kot orodja za reformo narašča, a le malo je raziskovalnih dokazov o njihovem vplivu, prednostih in slabostih. Večina podatkov, ki so na razpolago, zagovarja ogrodja kvalifikacij in vsebuje predloge, kaj *naj bi* ogrodje kvalifikacij doseglo ali kaj snovalci politike in vlade *upajo*, da bo doseglo, pri čemer je v splošnem na voljo le malo podatkov o resničnih dosežkih ali težavah, ki so se pojavile med njihovim izvajanjem. Zato je Mednarodna

organizacija dela (MOD) pripravila mednarodno primerjalno raziskavo z naslovom »Uvajanje in vpliv nacionalnih ogrodij kvalifikacij« (Allais 2010), da bi ugotovili, koliko lahko ogrodja kvalifikacij uresničijo različne zaželene in z njimi povezane politične cilje ter kateri modeli ogrodij kvalifikacij in katere izvedbene strategije so v posameznih kontekstih najustreznejši.

Opravljenih je bilo šestnajst študij primerov – o ogrodjih kvalifikacij v Avstraliji, Bangladešu, Bocvani, Čilu, Angliji, Severni Irski in Walesu, Litvi, Maleziji, na Mauritiusu, v Mehiki, na Novi Zelandiji, v Rusiji, na Škotskem, v Šrilanki, Južni Afriki, Tuniziji in Turčiji<sup>1</sup>. To je bila prva mednarodna raziskava s podrobnimi študijami primerov, ki naj bi pomagale razumeti, kako se NOK izvajajo po svetu in kakšen je doslej njihov vpliv. Razkrila je velik razkorak med upanji in pričakovanji, ki jih gojijo države, ko uvajajo ogrodja kvalifikacij, ter resničnimi učinki. V razmeroma omejenih časovnih obdobjih je videti, da so visoka pričakovanja o tem, kaj je mogoče doseči z ogrodji kvalifikacij, neutemeljena. Poročilo o raziskavah je objavila MOD (prav tam), vse študije primerov in delovni dokumenti, pripravljene med raziskavo, pa so na voljo na spletni strani [www.ilo.org/skills](http://www.ilo.org/skills). Ključne ugotovitve in nekaj študij primerov so bile objavljene v reviji »Journal of Education and Work« (Allais 2011).

V prispevku zato ne razpravljamo o ugotovitvah raziskave v zvezi z vplivom NOK, temveč o nekem drugem vidiku poročila, namreč kako v različnih državah razumejo in oblikujejo NOK.

## Kaj je kvalifikacija?

Običajno kvalifikacije razumemo kot dokaz, da je nekdo opravil predpisan proces, povezan s programom izobraževanja ali usposabljanja, ki ga zagotavlja izobraževalna ustanova ali ustanova za usposabljanje. Kvalifikacija je povezana tudi z uradnim potrdilom, da posameznik izpolnjuje zahteve za opravljanje dela na določenem področju (kot pravnik, vodovodni inštalater ali učitelj). Do pred približno 30 leti je bil izraz »kvalifikacija« praviloma omejen na stroke, obrti in poklice, zdaj pa v mnogih državah šolska spričevala ali univerzitetne diplome razumejo kot *tipe* kvalifikacij. V tem smislu so kvalifikacije formalna »priznanja«, ki dokazujejo, da ima njihov nosilec neka znanja ali kompetence ali da je uspešno zaključil katerega od izobraževalnih programov.

V nekaterih študijah primerov, ki so bile opravljene v raziskavi, na katero se opiramo, se beseda »kvalifikacija« uporablja tudi kot sopomenka (ali krajši izraz) za izobraževalne programe.

Ključni vidik NOK je prepričanje, da bi bilo treba pretrgati povezavo med ustanovami, v katerih so posamezniki opravljali izobraževanje in usposabljanje, ter pridobljenimi kvalifikacijami. Videti je, da je to povzročilo novo rabo besede »kvalifikacija«, ki zdaj označuje (ali na kratko povzema) sklope formalnih zahtev za njeno pridobitev. Ta raba je pogosta v uradnih dokumentih o politikah, povezanih

<sup>1</sup> Mehika in Čile nimata NOK kot takšnih, a imata ogrodja delovnih kompetenc, ki so zelo primerljiva z NOK v nekaterih državah, vključenih v študijo.

z ogrodji kvalifikacij, ki z besedo »kvalifikacija« opisujejo rezultate učenja in z njimi povezane zahteve za priznavanje kvalifikacije. Dokumenti o politikah ali posamezniki, s katerimi so bili med raziskavo opravljani pogovori, govorijo o »ustvarjanju« ali »številu ustvarjenih kvalifikacij, kar se nanaša na uraden razvoj sklopa zahtev za priznanje kvalifikacije v praksi.

## Kaj je NOK? Kaj pravi uradna dokumentacija

Večina držav je že v preteklosti pripravila formalne opise svojih sistemov kvalifikacij. Včasih z diagrami, ki prikazujejo njihovo medsebojno povezanost, predstavljajo glavne javnopriznane kvalifikacije v državi. Ob tem ima večina držav sezname poklicev za različna področja gospodarstva, v nekaterih pa so ti povezani z različnimi vrstami razvrščanj kvalifikacij in regulativnih sistemov. Publikacija združenja Commonwealth of Learning in južnoafriški urad za kvalifikacije razlikujeta med »ogrodji starega tipa«, ki so preproste grafične ponazoritve glavnih povezav med kvalifikacijami v državi, in »ogrodji novega tipa«, ki privzemajo obliko NOK (Transnational Qualifications Framework ... 2008).

Tuck (2007) piše, da imajo nekatere države sisteme kvalifikacij, v katerih je moč zaznati podobnost z ogrodji, saj so povezave med kvalifikacijami v teh sistemih eksplicitne. A hkrati trdi, da so NOK več kot le eksplicitno vzporejanje kvalifikacij: »Najpomembnejša in razločevalna značilnost NOK je, da kvalifikacije, ki jih vsebujejo, obravnavajo kot neodvisne od ustanov, ki so zagotovile programe za pridobitev teh kvalifikacij. Preprosto povedano to pomeni, da kvalifikacije, pridobljene z izobraževanjem in usposabljanjem, postanejo 'državna last', ne pa last samih ustanov za izobraževanje in usposabljanje.« (Prav tam, str. 4)

Coles (2007) poudarja, da je ključna inovacija NOK oblikovanje dogovornih ravni, in trdi, da »dodajajo vrednost, ker eksplicitno določajo ravni kvalifikacij, s čimer omejujejo obseg razlik pri interpretaciji« (prav tam, str. 4).

Raziskovalno poročilo območja Azijsko-pacifiškega gospodarskega sodelovanja (APEC) vsebuje predloge o tem, kaj bi lahko prispevala ogrodja kvalifikacij: »Ogrodje kvalifikacij je instrument za razvrščanje kvalifikacij skladno s sklopom meril za ravni rezultatov učenja. Od nacionalnih ogrodij kvalifikacij (NOK) pričakujemo občutne koristi. Če bodo imela podlago v dobrem sistemu zagotavljanja kakovosti, bodo lahko prispevala k razvoju spretnosti zaposlenih, pospešila mobilnost v izobraževanju in na trgu dela ter jim v življenju pomagala izboljšati dostop do višjih in različnih ravni izobraževanja ter usposabljanja. Z opisniki kvalifikacij, ki so razviti v okviru NOK, lahko ponudniki izobraževanja in usposabljanja ter državni organi oblikujejo doslednejše in bolj povezane kvalifikacije. Tudi za delodajalce je pri najemanju in usposabljanju zaposlenih koristno, če lahko kvalifikacije razumejo in jim zaupajo. Prav tako bi preglednost kvalifikacij, k čemur lahko prispeva NOK, olajšala mednarodno priznavanje kvalifikacij v gospodarstvu.« (Mapping Qualifications ... 2009, str. 1, poudarila S. A.)

OECD zatrjuje naslednje: »Ogrodje kvalifikacij je instrument za razvoj in razvrščanje kvalifikacij skladno z nizom meril za ravni doseženih rezultatov učenja.

Ta sklop meril lahko implicitno vsebujejo opisniki kvalifikacij ali pa so eksplicitno izražena v sklopu opisnikov ravni. Obseg ogrodij lahko vključuje vse poti in dosežke učenja ali pa se omeji na določeno področje, na primer na začetno izobraževanje, izobraževanje in usposabljanje odraslih ali poklicno področje. Nekatera ogrodja imajo strožjo strukturo kot druga, nekatera imajo lahko pravno podlago, medtem ko so druga rezultat doseženega soglasja med socialnimi partnerji. Vsa ogrodja kvalifikacij zagotavljajo podlago za izboljšanje kakovosti, dostopnosti, povezav ter priznavanje, javno ali na trgu dela, kvalifikacij v državi ali v mednarodnem prostoru.« (Qualifications Systems ... 2007, str. 7)

Nobena od teh opredelitev nima opore v empiričnih podatkih, vse opisujejo *pričakovanja* ljudi o tem, kakšna bi ogrodja kvalifikacij *moral biti* in kaj *bi morala doseči*.

V obravnavani raziskavi nismo izhajali iz določene predstave o tem, kaj je ogrodje kvalifikacij. Namesto tega smo se odločili za empirični pristop: najprej smo ugotavljali, kako različne države *opisujejo* uvajanje ogrodja kvalifikacij in njegovo izvajanje, potem pa raziskovali, kaj to pomeni za posamezno državo.

## Nacionalno sprejeto ogrodje

NOK lahko razumemo kot ogrodje ali mrežo ravni, kvalifikacij in tipov kvalifikacij, sprejeto na nacionalni ravni, ki včasih obsega vse kvalifikacije, včasih pa le posamezna področja. V tem smislu se zelo malo razlikuje od tistega, kar smo prej opisali kot ogrodje »starega tipa«, oziroma od tradicionalne razvrstitve kvalifikacij. Zato se zdi razumljivo, da je večina v raziskavo vključenih držav dosegla nek napredek pri oblikovanju takšnega ogrodja. Toda v vseh državah je bil razvoj enotnega nacionalno sprejetega ogrodja kvalifikacij razumljen kot del procesa, v katerem je ogrodje podvrženo nenehnemu spreminjanju in prenavljanju. Škotsko ogrodje bi lahko opisali kot najuspešnejše pri izboljšanju javnega razumevanja sistema kvalifikacij. Tu tudi ne opažamo resnejšega nasprotovanja NOK, kot ga je zaznati v drugih državah. Čeprav je vsaj del uspešnosti mogoče pripisati predhodnim reformam, je, kot ugotavljajo v študiji primera o Škotski (Raffe 2009a), ogrodje postalo *uporabno* šele, ko so iz različnih ogrodij ustvarili eno samo, celovito.

V nekaterih v raziskavo vključenih državah imajo težave že pri snovanju enotnega nacionalno sprejetega ogrodja kvalifikacij. Kaže, da je stopnja težav sorazmerna s preskriptivnostjo ogrodja in načini konceptualizacije na podlagi rezultatov učenja zasnovanih modelov. V Južni Afriki in na Novi Zelandiji ogrodja niso bila nacionalno sprejeta. V Južni Afriki je bilo ogrodje v celoti spremenjeno, spremenjeni pa so bili tudi vsi povezani mehanizmi za določanje meril ter spremljanje in ohranjanje kakovosti. Tudi novozelandsko ogrodje je bilo bistveno spremenjeno, toda prvotni model je preživel kot del širšega »registra kvalifikacij«, ki je v bistvu seznam vseh v državi priznanih kvalifikacij. Obe državi sta se odmaknili od modela, ki je enoten za celoten sistem izobraževanja in usposabljanja in sta privzeli model, ki razlikuje med njunimi različnimi področji.

## Nacionalno ali področno ogrodje?

Nekatera nacionalna ogrodja kvalifikacij vključujejo vse kvalifikacije v državi, druga pa samo poklicne kvalifikacije. Zaradi razlik v terminologiji in konfiguraciji sistemov izobraževanja in usposabljanja je težko jasno opredeliti obseg ogrodij v različnih državah. V Bangladešu in Bocvani, na primer, trdijo, da so ogrodja poklicna, čeprav vanja niso vključene tehnične kvalifikacije na višjih ravneh. Poklicni sektor malezijskega ogrodja je specifično usmerjen v politehniške šole in kolidže ter vključuje tehniške in poklicne kvalifikacije, spretnostne kvalifikacije pa spadajo v ločeno podogrodje. Šolske kvalifikacije tu niso vključene v NOK, morda zato, ker proces uvajanja NOK vodi ministrstvo za visoko šolstvo (Keating 2010). Ogrodji v Rusiji in Litvi, ki sta še vedno v procesu oblikovanja, sta celoviti, čeprav izključujeta šolske kvalifikacije. Študiji primerov obeh držav pa nakazujeta, da se pri snovanju politik tu pozornost še vedno usmerja v poklicno in tehniško izobraževanje ter usposabljanje<sup>2</sup>.

## Pravni status NOK

V mnogih državah so formalna zakonodaja in predpisi pomembno orodje za oblikovanje, upravljanje in vodenje NOK. Obstoj zakonodaje pa ključnim udeležencem sporoča, da mu vlada pripisuje določeno vrednost in mu je zavezana.

V Bocvani, na Mauritiusu in v Južni Afriki so sprejeli zakonodajo, s katero so ustanovili urade za kvalifikacije, predvideno pa je bilo, da bodo ti nato oblikovali NOK. V Južni Afriki so pozneje sprejeli samostojno zakonodajo za NOK. V Maleziji in na Novi Zelandiji obstaja zakonodajna podlaga za NOK, kar bi lahko rekli tudi za Avstralijo, ker se tu NOK omenja v različnih predpisih in političnih dokumentih. V Litvi upajo, da bodo spremembe veljavne zakonodaje tudi NOK zagotovile pravni status. NOK se sicer že omenja v spremembi »Zakona o poklicnem izobraževanju in usposabljanju« iz leta 2007, skladno s katerim je bil ustanovljen nacionalni urad za kvalifikacije. Skladno s tem zakonom pa je NOK le poklicno orodje.

Zanimivo je, da so NOK na Škotskem oblikovali s prostovoljnim dogovorom med ključnimi akterji in nima pravne osnove. Tudi v Šrilanki in Bangladešu kaže, da vsaj doslej zakonodajne rešitve v zvezi s tem niso bile potrebne.

Ne preseneča, da se predpisi v zvezi z NOK v nekaterih državah prekrivajo ali so neskladni z drugimi zakoni in predpisi o izobraževanju in usposabljanju, delovno zakonodajo itn. Ta težava je bila očitna v Južni Afriki, v Rusiji pa jo lahko šele pričakujemo, kajti tam je razvoj NOK že sedaj v nasprotju z različnimi pravnimi in regulativnimi okviri, v katere ga poskušajo vključiti.

<sup>2</sup> Možno je sicer, da se veliko pozornosti v visokem šolstvu usmerja v bolonjski proces, ki pa ga študija ne vključuje, kar pomeni, da se reforme kvalifikacij na različnih področjih dogajajo skozi različne procese.

## Uradi za kvalifikacije

Ogrodja so več kot zgolj zbirke kvalifikacij na papirju. Vključujejo sisteme, ustanove in odnose med ustanovami. V mnogih državah, vključenih v raziskavo, so NOK uvajali ob ustanavljanju in z ustanavljanjem novih institucij. Ponekod obstoječe ustanove dobivajo nove vloge, da bi lahko uvajale NOK. Oblikovanje novih ustanov je bilo včasih povezano z uvajanjem novih funkcij, s poskusi, da bi nadzor nad kvalifikacijami preusmerili proč od izobraževalnih ustanov, včasih pa z dejstvom, da obstoječe državne ustanove niso bile uspešne. Z nekaterimi študijami primerov smo ugotovili, da imata vključevanje zainteresiranih udeležencev in socialni dialog pomembno vlogo v procesu nastajanja ogrodiv, prav temu pa je bilo namenjeno ustanavljanje novih institucij.

Mnoge države, ne pa vse, so ustanovile nove urade za kvalifikacije, da bi oblikovali oz. izvajali ter upravljali ogrodja kvalifikacij<sup>3</sup>. Ti so se precej razlikovali v smislu svojega delovanja, velikosti in pristojnosti. Kot nove ustanove imajo tudi uradi za kvalifikacije neenakomerno pot razvoja ter v nekaterih primerih prihajajo v navzkrižje z obstoječimi ustanovami in agencijami.

Države se razlikujejo tudi v tem, kakšno pristojnost imajo uradi za kvalifikacije. Na Novi Zelandiji in v Južni Afriki naj bi bili pristojni za vse kvalifikacije v državi. Ob tem pa so na Novi Zelandiji za izdajanje diplom, ki jih podeljujejo univerze, še vedno pristojne univerze same. Južnoafriški urad za kvalifikacije (*South African Qualifications Authority – SAQA*), leta 1995 z zakonom ustanovljen kot popolnoma novo neodvisno telo, ki ga skupaj nadzirata ministrstvo za šolstvo in ministrstvo za delo, je po dolgotrajni politični reviziji izgubil večino svojih pristojnosti v zvezi z zagotavljanjem in določanjem standardov kakovosti.

Malezija, Mauritius in Škotska imajo ustanove, ki se imenujejo »uradi za kvalifikacije«, vendar te niso pristojne za sistem izobraževanja in usposabljanja v celoti. Na Škotskem je urad za kvalifikacije predvsem regulativno telo, pristojno za izdajanje kvalifikacijskih listin za vse kvalifikacije, razen visokošolskih. Odgovoren je torej za nadziranje kvalifikacij, kurikula in za preverjanje v večjem delu srednješolskega izobraževanja ter poklicnega izobraževanja in usposabljanja. Nima pa »vodilne vloge« pri ogrodivu kvalifikacij, temveč je le eden mnogih »razvojnih partnerjev«. Urada za kvalifikacije v Maleziji in na Mauritiusu sta področno usmerjena: V Maleziji se urad osredotoča na visoko šolstvo ter tehniško in poklicno izobraževanje in usposabljanje, ne pa na spretnostne kvalifikacije, na Mauritiusu pa nadzira vse kvalifikacije, a se osredotoča na razvijanje novih kvalifikacij za poklicno izobraževanje in usposabljanje na podlagi rezultatov učenja.

Litva je nacionalni urad za kvalifikacije ustanovila in ukinila v enem samem letu. Po njegovi ukinitvi so se sicer pojavili predlogi za ustanovitev ustanove za upravljanje kvalifikacij in centra za razvoj kvalifikacij pri ministrstvu za izobraževanje in znanost, vendar pa ni bila ustanovljena nobena ustanova, ki bi poganjala in usklajevala razvoj ter izvajanje NOK. To je sprožilo zaskrbljenost, da morebitne ustanove, ki bi bila ustanovljena na podlagi PIU, visoko šolstvo ne bi upoštevalo in obratno. Ni še jasno, kako bodo zadevo razrešili.

<sup>3</sup> Litva, Malezija, Mauritius, Nova Zelandija, Rusija, Škotska in Južna Afrika.

Preostale države, vključene v raziskavo, niso imele posebnega urada za kvalifikacije. V Bocvani so urad za usposabljanje (*Botswana Training Authority* – BOTTA) ustanovili skladno z »Zakonom o poklicnem usposabljanju« iz leta 1998. Dobil je pristojnosti za razvoj ogrodja in usklajevanje usposabljanja. V Mehiki je za ogrodje delovnih kompetenc pristojen Nacionalni svet za standardizacijo in certifikacijo delovnih kompetenc.

## Kdo je odgovoren?

Kvalifikacije, predvsem tiste, povezane z vstopom na univerzo ali v poklice, so ključnega pomena za mnoga razmerja moči v družbi. Uvajanje ogrodij kvalifikacij torej neizbežno vodi v spore in nestrinjanja. V malezijski študiji primera smo pokazali, da je ključno vprašanje za vse NOK in predvsem za nacionalne agencije ali urade za kvalifikacije razmerje med porazdeljenim »lastništvom« kvalifikacij (lastijo si jih izobraževalne ustanove ali organi priznavanja) in tistimi, ki jih uporabljajo oz. jih pridobivajo. Na eni strani gre torej za zaupanje, na drugi strani pa za poskuse, da bi zagotovili doslednost standardov in kakovost, kar naj bi bilo mogoče s centralizirano vlogo agencij. Morda lahko uspeh postopnega pristopa v razvoju škotskega ogrodja delno pripišemo prav temu, da so v večini primerov v procesu sodelovali ključni akterji, ki so imeli tudi občutek, da ga tudi vodijo. Prav tako je treba poudariti, da je v nasprotju z večino držav, vključenih v raziskavo, Škotska majhna dežela ter ima majhno in razmeroma homogeno politično skupnost.

V mnogih državah, vključenih v raziskavo, so obstoječi sistemi kvalifikacij v nasprotju z logiko razvijajočih se ogrodij kvalifikacij. V večini od njih so poudarili, da imajo ustanove v vsaki državi svojo lastno logiko, s katero utegnejo priti NOK v navzkrižje. To je bilo še posebej očitno v Rusiji, ki ima na področju poklicev, izobraževanja in usposabljanja različne regulacijske okvire. Skoraj v vseh študijah primerov ugotavljajo, da izvajanje NOK »ovirajo« razlike med vladnimi službami ali agencijami, pomanjkanje moči uradov za kvalifikacije, prekrivajoče se odgovornosti, navzkrižja med različnimi zakoni in predpisi ter spremembe v vladi. Študije primerov ponujajo precej dokazov, da so bila prizadevanja vladnih organov in agencij, da bi sodelovali ali skozi daljša časovna obdobja ohranjali dosledno politiko, neuspešna. Beseda »ovirati« ima sicer negativen prizvok in napeljuje k sklepu, da birokracije ščitijo le svoje lastne interese, a pri tem je potrebna previdnost, kajti vladne agencije včasih kaj »ovirajo« tudi z dobrimi razlogi.

Nacionalna ogrodja kvalifikacij so po eni strani odvisna od usklajevanja med različnimi vladnimi organi oz. agencijami, hkrati pa jih države uvajajo prav zato, da bi to usklajevanje začele – vprašanje je torej, ali je bila prej »kokoš ali jajce«. Zato ne bi smelo presenečati, da toliko držav doživlja resne težave. Na primer, Južna Afrika je od sistema kvalifikacij, ki sta ga upravljali ministrstvi za izobraževanje in delo, prešla na sistem, ki ga upravlja le ministrstvo za izobraževanje. V Mehiki je usklajevanje dela med velikim številom vladnih agencij ter drugimi zainteresiranimi udeleženci in akterji predstavljalo enega največjih problemov pri prvem poskusu oblikovanja ogrodja delovnih kompetenc.



## Ogrodja kvalifikacij kot opisniki ravni

Nekatere države (Litva, Rusija, Škotska, Tunizija) ogrodja NOK dojemajo predvsem kot mreže opisnikov ravni, s katerimi bi bilo mogoče organizirati in razumeti obstoječe kvalifikacije in hkrati zagotoviti osnovo za razvoj novih kvalifikacij. Opisniki ravni so v študijah primerov večine držav opisani kot ključni mehanizem za uresničevanje pričakovanj o ogrojdih kvalifikacij. Izjeme so le Avstralija, kjer opisnikov prej ni bilo, čeprav jih zdaj uvajajo, Bocvana in Mauritius, kjer je opaziti manjši poudarek na opisnikih, ter ogrodja kompetenc v Čilu in Mehiki, kjer opisnike le redko omenjajo.

Opisniki ravni veljajo za nekakšno vodilo za pojasnjevanje ekvivalence in racionalizacijo sistemov kvalifikacij. Nekateri jih vidijo tudi kot mehanizem za povečanje preglednosti sistemov kvalifikacij: zagotovili naj bi široke informacije o spretnostih, sposobnostih in posedovanju, obvladovanju področij znanj, ki naj bi se nanašala na vse kvalifikacije s posamezne ravni ogrodja. Spet drugi jih dojemajo kot mehanizem, ki naj zagotovi široko »primerljivost«<sup>1</sup> kvalifikacij in enakovredno priznavanje tistih kvalifikacij, ki zdaj to niso.

V Litvi, denimo, upajo, da bodo opisniki ravni omogočali primerjavo med kvalifikacijami v procesih upravljanja in razvoja človeških virov. V Rusiji upajo, da bodo pomemben mehanizem za poenostavitev obstoječih poklicnih ogrojdij in bodo zagotovili primerljivost kvalifikacij, poskrbeli za nove poti prehajanja iz izobraževanja in usposabljanja na delo ter zagotovili podlago za nove sisteme preverjanja kvalifikacij. V Tuniziji podobno upajo, da bodo opisniki ravni omogočili sprejemanje odločitev na podlagi jasnih meril in ne na podlagi predsodkov. Opisniki ravni naj bi olajšali priznavanje predhodnega učenja, saj opredeljujejo široko raven kompetentnosti, ki jo je mogoče meriti ali presoјati. Pričakujejo, da bodo omogočili primerjavo med diplomanti različnih programov. V državah, kjer so trgi dela bolj regulirani, se lahko opisniki ravni nanašajo tudi na plačne lestvice, in oblikovalci politike v Šrilanki in Turčiji upajo, da bodo dolgoročno lahko v ta namen uporabljali nacionalno ogrodje poklicnih kvalifikacij.

V nekaterih v raziskavo vključenih državah NOK razumejo kot način oblikovanja novih kvalifikacij, pri čemer so opisniki ravni izhodiščna točka za razširjene specifikacije kompetenc. V drugih precej poudarjajo njihovo vlogo pri jasnem, doslednem in preglednem načinu organizacije obstoječih kvalifikacij. V obeh primerih pa opisnike ravni dojemajo kot glavni mehanizem, ki bo ustvaril ali izboljšal preglednost kvalifikacij.

V vseh državah so pripravili uradne sklope ravni in za večino teh sklopov tudi opisnike. Za kakšne opisnike torej gre? V nekaterih državah, npr. v Turčiji, so privzeli opisnike evropskega ogrodja kvalifikacij (EOK). V Bangladešu opisniki ravni temeljijo na EOK, a so nekoliko modificirani, da bi jih bilo lažje povezati z zaposlitvami. Večinoma pa so v državah razvili lastne opisnike. V mnogih so področja kompetenc številna in vsako od njih je opredeljeno še za posamezno raven ogrodja. Primeri v spodnjem okvirju podrobneje prikazujejo nekatere specifične pristope.

## Opisniki ravni v nekaterih državah, vključenih v raziskavo

### *Šest tipov opisnikov v Tuniziji*

Ogrodje kvalifikacij v Tuniziji vključuje šest tipov opisnikov rezultatov učenja: kompleksnost, avtonomija, odgovornost, prilagodljivost, znanje, spretnosti in vedenje.

### *Pet »značilnih generičnih rezultatov« na Škotskem*

Škotski opisniki ravni za vsako raven (z izjemo prve) določajo »značilne generične rezultate« v petih razdelkih: znanje in razumevanje; praksa (uporabno znanje in razumevanje); generične kognitivne spretnosti; komunikacija; IKT in numerične spretnosti; avtonomija, odgovornost in sodelovanje z drugimi. Razviti so bili na podlagi že prej obstoječih opisnikov za različna področja.

### *Osem »področij« v Maleziji*

Malezija ima osem področij opisnikov: znanje; praktične veščine; socialne veščine in odgovornosti; vrednote, stališča in strokovnost; komunikacija, vodenje in timske spretnosti; reševanje problemov in znanstvene spretnosti; upravljanje informacij in vseživljenjsko učenje; poslovodske in podjetniške spretnosti.

### *Deset tipov »kompetenc« v Južni Afriki*

Južna Afrika (kjer so opisniki ravni še v procesu prenavljanja) opredeljuje deset tipov kompetenc za višje ravni svojega ogrodja kvalifikacij: obseg znanja; obvladovanje znanja; metoda in postopek; reševanje problemov; etika in strokovna praksa; dostop, obdelava in upravljanje informacij; ustvarjanje in sporočanje informacij; kontekst in sistemi; upravljanje učenja; odgovornost.

### *Zgoščeni in podrobni opisniki v Litvi*

Ravni niso opredeljene le po kompetencah, temveč tudi po tipih dejavnosti. Obstajajo zgoščeni in podrobni opisniki ravni. Zgoščeni opisniki zagotavljajo splošne informacije in na kratko opišejo ravni kvalifikacij. Zgoščen opisnik ravni vključuje: značilnosti dejavnosti, vsebino in pridobivanje kvalifikacij, priložnosti za nadaljnje učenje in razvoj kvalifikacij ter načine priznavanja kvalifikacij. Celoviti opisniki so namenjeni uporabi različnih strokovnjakov (snovalcem učnih načrtov PIU, strokovnjakom, ki sodelujejo pri ocenjevanju kompetenc in podeljevanju kvalifikacij, strokovnjakom, odgovornim za priznavanje kvalifikacij, pridobljenih v tujini, itd.), ravni so opisane celovito in vsebujejo podrobne značilnosti ravni kvalifikacij. Opisniki ravni temeljijo na dveh parametrih. Vsak parameter vsebuje tri merila.

### *Deset »kazalnikov strokovnosti« v Rusiji*

V Rusiji so za formulacijo opisnikov uporabili deset najpomembnejših kazalnikov strokovnosti: delo z informacijami, razmišljanje, sposobnost učenja, poslovna komunikacija, odgovornost, motivacija, postavljanje ciljev, neodvisnost, sposobnost poučevanja, širina nazorov. Razvoj zgoraj omenjenih kazalnikov od nižjih do višjih ravni izobrazbe tvori glavno vsebino opisnikov. Opisniki so bili razviti po naslednjih sprejetih pravilih:

- opisnik na vsaki ravni mora biti neodvisen od drugih opisnikov. Le na točki prehoda na višjo raven je opisnik lahko soodvisen od opisnikov na višji in nižji ravni;
- opisniki morajo biti opredeljeni v tridilni slovnični obliki;
- biti morajo konkretni in jasni, ni dovoljeno uporabljati besed z abstraktnim pomenom (»dober«, »ozek«, »sprejemljiv« itd.);
- ne smejo vsebovati strokovnega žargona, razumljivi morajo biti tudi nestrokovnjakom;
- formulirani morajo biti v kratki obliki, da zagotovijo jasno razumevanje bistva posamezne ravni.

V mnogih državah je proces razvoja opisnikov ravni zapleten, kompleksen in včasih celo skrivnosten. Zaradi pričakovanj do opisnikov ravni ni težko razumeti, da je ta proces zapleten in sporen, tudi zato, ker je težko poiskati skupen jezik med področji znanja, ki so se razvijala na zelo različne načine, ter med področji znanja in svetom dela<sup>4</sup>. Tako na primer v Rusiji verjamejo, da je interdisciplinarno znanje na višji ravni kot disciplinarno znanje, čemur bi mnogi disciplinarni strokovnjaki nasprotovali. V Južni Afriki je bilo veliko polemik o tem, kako je relativna avtonomija, ki jo imajo posamezniki pri opravljanju dela, povezana z ravnmi izobrazbe. Nekateri so namreč trdili, da lahko prav posamezniki brez izobrazbe ali usposabljanja zelo avtonomno opravljajo svoje delo.

Opisniki so razumljeni kot osrednji mehanizem za ustvarjanje preglednosti, a si je težko predstavljati, kako naj bi jo dosegli, ko pa so sami tako kompleksni. Zdi se, da opisani primeri nakazujejo neizbežne konceptualne težave: v poskusih, da bi dosegli preglednost, vključujejo v opisnike čedalje več podrobnosti. V praksi je vprašljivo, koliko delodajalcev ali izobraževalnih ustanov bo razumelo, kaj opisniki ravni v resnici pomenijo, glede na to, da so opredeljeni za vsako od desetih področij in za vsako od desetih ravni kvalifikacij.

Raziskava je v posameznih državah odkrila le malo specifičnih dokazov, da so opisniki ravni koristni pri odločitvah o uvrstitvi kvalifikacij v ogrodje ali pri prenosu kreditnih točk. Škotska je pri tem izjema, saj so jih tu pripravili tako, da pomagajo pri strokovni presoji. Iz izkušenj s starejšimi ogrodji lahko sklenemo, da bo razvrščanje kvalifikacij na ravni najbrž odvisno od relativne moči institucij, ki bodo pri tem razvrščanju sodelovale, ter od tega, kako so ravni v državi že implicitno vzpostavljene. Z drugimi besedami, za večino ljudi so sprejete kvalifikacije v resnici glavna podlaga razumevanja ravni.

## **Nacionalna ogrodja kvalifikacij kot orodja za uvajanje kvalifikacij na podlagi rezultatov učenja**

Trditve o vlogi rezultatov učenja v reformiranju kvalifikacij in zatorej tudi sistema izobraževanja in usposabljanja vzpostavljajo jedro razvoja NOK. V nekaterih državah tako govorijo o rezultatih učenja, v drugih o poklicnih standardih ali standardih kompetenc, v tretjih pa je videti, da besedno zvezo »rezultati učenja« uporabljajo na precej različne načine. Lahko pa »rezultati učenja«, »poklicni standardi« in »standardi kompetenc« na videz označujejo zelo podobne reči. Na primer, v Mehiki delovne kompetence razumejo kot specifikacije, ki so ločene od izobraževalnih ustanov, medtem ko se jim rezultati učenja zdijo del izobraževanja in usposabljanja. Na drugi strani naj bi se v Južni Afriki rezultati učenja razvijali ločeno od izobraževalnih ustanov, pojem kompetenc pa so zavrnil, češ da je preozek in neustrezen. Šrilanški NOK uporablja tako poklicne standarde kot rezultate učenja. Vse to zelo zapleta analizo. Kljub temu mnoge države rezultate učenja dojemajo kot najpomembnejše z NOK povezano orodje za reformo sistema.

<sup>4</sup> Markowitsch in Luomi-Messerer (2008) opisujeta kompleksnosti pri doseganju dogovora o opisnikih ravni za evropsko ogrodje kvalifikacij.

Kvalifikacije na podlagi rezultatov razumejo kot nekaj, kar bo poganjalo reformo kurikula, spremenilo upravljanje ter učinke sistemov izobraževanja in usposabljanja, pa tudi procese in podlage za podeljevanje kvalifikacij. Izboljšalo pa naj bi odnose med izobraževanjem in trgom dela ter pomagalo uresničiti širše socioekonomske cilje. Vse zapisano temelji na zamisli, da opisniki ravni zagotavljajo široke opise kompetenc na določeni ravni in da specifični standardi kompetenc ali kvalifikacij na podlagi rezultatov (ali delne kvalifikacije, kakršne so enote standardov v Bocvani, na Novi Zelandiji in v Južni Afriki) zagotavljajo več specifičnih kompetenc na posameznih področjih.

V nekaterih primerih NOK temeljijo na zelo specifičnem dojetanju rezultatov učenja kot natančnega in preglednega opisa poklicnih kompetenc, ki zagotavlja tudi natančno in pregledno podlago za razvoj izobraževalnih programov ter izvajanje in vrednotenje kakovosti izobraževanja. Nacionalne poklicne kvalifikacije v Angliji so bile prvi jasen primer poskusa tovrstne uporabe rezultatov učenja. Države, ki so sprejele ta pristop k rezultatom učenja v svojih NOK, so Avstralija na področju PIU, Bangladeš, Bocvana, Čile, Anglija z nacionalnimi poklicnimi kvalifikacijami, Malezija na področju spretnosti, Mauritius na področju tehničnega in poklicnega izobraževanja in usposabljanja, Mehika, Nova Zelandija, Južna Afrika, Tunizija in Turčija.

Čeprav so bili NOK razviti v procesih, pri katerih so sodelovali zainteresirani udeleženci, vključno z gospodarstvom, se nove na rezultatih zasnovane kvalifikacije niso uveljavile (ali le v zelo majhnem številu). To pomeni, da zanje ni bilo predvidenega preverjanja, niso jih priznavali in tudi ponudbe programov, ki bi omogočili njihovo pridobivanje, ni bilo. V Južni Afriki so, denimo, razvili 787 novih kvalifikacij, a so jih uporabili le 180. A kljub temu, da so prvotno želeli vse obstoječe kvalifikacije nadomestiti z novimi, predstavlja priznavanje na podlagi 180 kvalifikacij le majhen delež vsega priznavanja le-teh v Južni Afriki. Poleg tega so mnoge kvalifikacije zelo ozke in pretirano specificirane. Na Mauritiusu v osmih letih po uvedbi NOK niso uporabili nobenih novih kvalifikacij. V Bocvani so na podlagi novih enotnih standardov razvili le deset študijskih programov, novih enotnih standardov pa ne uporabljajo niti vladni kolidži. V Mehiki je 16 od 128 standardov generiralo 83 odstotkov vseh spričeval. Od približno 630 tehničnih standardov o delovnih kompetencah, ki so bili registrirani do leta 2008, jih 530 ni bilo podeljenih nikomur. Podobno je z angleškimi nacionalnimi poklicnimi kvalifikacijami in tudi Avstralija in Nova Zelandija imata veliko število kvalifikacij, ki se le počasi uveljavljajo, nekatere pa se sploh ne uporabljajo. Tako v angleških nacionalnih poklicnih kvalifikacijah kot v mehiškem ogrodtju delovnih kompetenc je veliko podeljenih kvalifikacij povezanih z vladnimi zahtevami in s specifičnimi projekti, ki jih financira vlada, ne temeljijo pa na spontanih ali neposrednih zahtevah gospodarstva.

Mnoge sedanje raziskave (in tudi druge raziskave o NOK in ocenjevanju na podlagi kompetenc, prim. denimo Allais (2007), Lugg (2007), Wheelahan (2008, 2010), Wolf (1993, 1995, 2002) in Young (2005)) kažejo, da opisi rezultatov ali kompetenc po navadi porajajo pretirano specifične, podrobne, okorne in ozke dokumente, ki naj bi služili kot podlaga za ocenjevanje. Že zaradi dolžine in kompleksnosti

standardov so ti razmeroma nerazumljivi vsem tistim, ki niso sodelovali pri njihovem oblikovanju. To je pogosto razlog za to, da kvalifikacij sploh ne uporabljajo. Kjer pa jih, je videti, da vodijo v ozke oblike ocenjevanja, ki povzročajo razdrobljene izkušnje učenja. Druge raziskave kažejo, da togo ločevanje rezultatov učenja in kompetenc od učnih načrtov ali izobraževalnih programov vodi v marginalizacijo znanja, ki si ga učenci lahko pridobijo (Allais 2007; Wheelahan 2010). Prisila, da bi bili kurikuli oblikovani na podlagi opisov rezultatov, trivializira znanje in ga lahko hitro omeji na koščke nepovezanih informacij. To pa je v neposrednem nasprotju tudi s političnimi cilji, povezanimi z »ekonomijami znanja«, kot tudi s širšim pojmovanjem dvigovanja izobrazbene ravni delovne sile, saj vodi v ozke kvalifikacije brez dobro konceptualiziranih teoretičnih elementov.

Izkušnje z nacionalnimi poklicnimi kvalifikacijami in težave, ki jih doživljata Bocvana in Mauritius, kažejo, da je ta proces doživljal težave, tudi ko je bil omejen zgolj na poklicno izobraževanje in usposabljanje. V zvezi s sistemom usposabljanja na podlagi kompetenc v Avstraliji pregledne raziskave ugotavljajo, da so paketi usposabljanja prepodrobni in predolgi ter izvajalcem izobraževanja neprijazni. Izkušnja z ogrođjem delovnih kompetenc v Čilu in Mehiki prav tako kaže, da je proces težaven tudi pri doseganju zelo omejenega cilja – omogočanja priznavanja obstoječih večšin delovne sile. Avstralska in bocvanska študija primera poleg tega razkrivata, da se, če se ta pristop uporabi pri poklicnem izobraževanju in usposabljanju, ne pa tudi v preostalem sistemu, ustvarja nova vrzel med splošnim in poklicnim izobraževanjem ter med poklicnim izobraževanjem in visokim šolstvom, kar utegne še bolj vplivati na znižanje statusa, ki ga imajo poklicne kvalifikacije.

Te težave odpirajo vprašanja o prihodnjih možnostih NOK. Je NOK mogoče oblikovati brez rezultatov učenja? Je mogoče uporabiti širše pojmovanje rezultatov učenja? Je mogoče NOK razviti na podlagi širokih trditev o rezultatih ali kompetencah, s čimer bi se izognili problemom pretirano specifičnih modelov? Možno je, da so NOK neločljivo povezani z rezultati (ali katero drugo generično obliko opisa, ki vodi v podobne težave). Zdi se, da je širše pojmovanje rezultatov ali kompetenc, tako v obliki, v kakršni je opisano v škotski študiji primera, ali v tradicijah držav, kot je Nemčija, boljše. Zato, ker je širše sprejeto in je videti, da ga te tudi uporabljajo. Škotski primer kaže, da so rezultati učenja sicer lahko informativni in pomagajo pri strokovni presoji, a je ne morejo nadomestiti. To širše pojmovanje ne more in si pogosto niti ne prizadeva uresničiti zahteve po preglednosti kvalifikacij, ki jo zagovarjajo nekateri privrženci NOK. Z drugimi besedami, če oblikovalci sprejmejo pojmovanje rezultatov učenja, morajo sprejeti tudi omejitve glede tega, kar je z NOK mogoče doseči. Alternativa rezultatom ali generičnim opisnikom ravni je določanje ravni kvalifikacij s sklicevanjem na obstoječe kvalifikacije in glede na obstoječa razmerja med njimi. Seveda je to rešitev, ki se vrti v krogu in ne zagotavlja mehanizma za razreševanje sporov. Na drugi strani pa ta pristop deloma v praksi uporablja tudi NOK, ki temeljijo na rezultatih učenja.

## Dogovori glede akreditacije in preverjanja

V mnogih državah, vključenih v raziskavo, dojemajo NOK kot del izboljšav pri zagotavljanju izobraževanja in usposabljanja z večjim poudarkom na akreditacijskih mehanizmih in procesih. To je pogosto povezano s predlaganimi spremembami v sistemih preverjanja kvalifikacij. Pričakuje se, da bodo na rezultatih temelječe kvalifikacije ali kompetenčni standardi pomenili referenčno točko, s pomočjo katere bo mogoče najemati institucije za izvajanje programov izobraževanja in usposabljanja, za preverjanje kvalifikacij in za zagotavljanje njihove kakovosti. NOK ponekod razumejo tudi kot orodje za spreminjanje regulativnih funkcij in razmerij v zvezi z ocenjevanjem in zagotavljanjem kakovosti. Na primer, na Mauritiusu je bil Odbor za industrijsko in poklicno usposabljanje (*Industrial and Vocational Training Board – IVTB*) hkrati državni izvajalec usposabljanja in organ, ki je preverjal kakovost zasebnih izvajalcev. Mavricijski urad za kvalifikacije je bil med drugim ustanovljen tudi zato, da IVTB odvzame to drugo vlogo.

V nekaterih državah poudarjajo vlogo akreditacijskih mehanizmov pri »odpiranju trga«. Študije primerov angleških nacionalnih poklicnih kvalifikacij, Avstralije, Bocvane, Nove Zelandije, Rusije, Južne Afrike, Šrilanke in Turčije kažejo, da so vlade poskušale ali poskušajo uporabljati ogrodja kvalifikacij na podlagi rezultatov učenja za premik iz sistema, ki ga dojemajo kot »kulturo izvajalcev« ali takšnega, ki ga »obvladujejo izvajalci«, v sistem, ki ga »poganjajo uporabniki« oz. tržni sistem na podlagi konkurence, kar je mogoče razumeti tudi v okviru teženj po reformi javnega sektorja (prim. Allais 2007; Phillips 1998; Strathdee 2011).

Na Mauritiusu so v študiji primera nekateri trdili, da bi akreditacija po kvalifikacijah NOK večjemu številu izvajalcev omogočila prevzemanje odgovornosti za izvajanje in ocenjevanje. Avstralija, Anglija (v zvezi z NPK) in Nova Zelandija so se jasno osredotočale na večjo tržno naravnost svojih sistemov tehničnega in poklicnega izobraževanja in usposabljanja. V Rusiji je bil poudarek na tako imenovanem »modularno-konkurenčnem« pristopu, kjer se konkurenca v izobraževanju in usposabljanju povečuje, ker je mogoče najeti izvajalce, ki zagotavljajo module v skladu s standardi. V Turčiji trdijo, da je taka konkurenca nujna za dvig kakovosti.

Po drugi strani pa sistemi izobraževanja in usposabljanja, ki gradijo na tržnem gospodarstvu, zbujaajo pomisleke. V Čilu in Litvi trdijo, da je konkurenca med izvajalci nezdrava in kontraproduktivna. V Čilu verjamejo, da tržni sistem na tem področju omejuje dostopnost in vodi v slabo kakovost, ker zasebni izvajalci ne morejo zgraditi in razvijati tehnološke baze, ki je potrebna za zagotavljanje tehničnega in poklicnega izobraževanja in usposabljanja. V Maleziji in Čilu NOK dojemajo bolj kot orodja za regulacijo obstoječih trgov. V obeh primerih trge razumejo kot nekaj, kar vodi v neenako kakovost.

V nekaterih državah večja tržna naravnost izobraževanja in usposabljanja temelji na zavezanosti neoliberalnim tržnim politikam in načelom, v drugih pa je ta manj očitna ali manj izražena. V Južni Afriki, na primer, je bilo uvajanje NOK povezano z močno težnjo po odpravljanju neenakosti, enakopravnosti in demokratizaciji, čeprav je privatizacija gospodarstva uživala podporo. Pri angleških nacionalnih poklicnih kvalifikacijah (NPK) je bil neoliberalni program vlade eksplicitnejši, ker

je vlada poskušala neposredno zmanjšati vpliv sindikatov ter povečati zagotavljanje, konkurenčnost in učinkovitost s t. i. tržno strategijo (*marketization strategy*). V Avstraliji so bili sindikati del procesa, ki je pripeljal do vzpostavitve ogrodja kvalifikacij, toda tudi tam je politika eksplicitno želela ustvariti trg izobraževanja in spodbujati kvalifikacije na podlagi kompetenc, ki bi jih »narekovala industrija« in bi bile neodvisne od izvajalcev izobraževanja v poklicnem izobraževanju in usposabljanju. V tem smislu je Škotska osamljen primer: čeprav se ni popolnoma osvobodila neoliberalnih vplivov, ima močnejšo tradicijo brezplačnega javnega izobraževanja, njena bolj dogovorna politična kultura pa je morda omogočila, da so tu izvajalci izobraževanja in strokovnjaki ohranili večji vpliv.

V mnogih primerih je skupen poudarek na enaki obravnavi državnih in zasebnih ustanov, in sicer s pogodbami in uvajanjem ukrepov odgovornosti v prepričanju, da bo to povečalo učinkovitost in uspešnost. Toda upravljanje pogodb in vrednotenje uspešnosti pogodbenih ustanov, bodisi javnih bodisi zasebnih, zahtevata od države ogromno regulativnih posegov, hkrati pa utegneta voditi v mnoge dodatne izdatke za različne akterje v sistemu izobraževanja in usposabljanja. V Litvi, na primer, bi morala vsaka šola najeti ocenjevalne ustanove, ki bi ocenile vsak njihov program. Poleg tega bi »upravljanje po pogodbah« lahko povzročilo neučinkovitost in, čeprav nenamerno, nezaželene posledice, na primer pomanjkanje usklajevanja med različnimi sistemi. Predstavniki industrije v Litvi, s katerimi so bili opravljeni razgovori v okviru študije primera, trdijo, da bi bila konkurenca med izvajalci lahko nezdrava in da bi uvajanje tržnega konkurenčnega sistema lahko povzročilo, da ne bi uporabili izkušenj in strokovnega znanja uveljavljenih organov, kar bi lahko povzročilo veliko zapravljanje finančnih in človeških virov. V zvezi z ocenjevanjem industrijska zbornica Litve verjame, da ima izjemne izkušnje pri ocenjevanju kompetenc in tudi regionalno strukturo, ki pokriva vso državo.

Vzpostavljanje izvedljivega akreditacijskega sistema je drag podvig in temelji na podmeni, da bodo birokracije, ki so domnevno nezmožne zagotoviti kakovostno usposabljanje, dobro ali vsaj bolje opravile nalogo, če bodo zanj najele izvajalce in upravljale kakovost, ali da bodo to sposobne početi za ta namen ustanovljene ustanove, čeprav nimajo ne izkušenj ne institucionalne zgodovine. Vodenje resnega institucionalnega zagotavljanja kakovosti je zelo drago, zahteva ogromno časa in visoko strokovno raven zaposlenih. V kontekstu nezadostno financiranih poklicnih izobraževalnih sistemov pa morajo države tehtno presoditi, koliko bi zagotavljanje kakovosti resnično prispevalo k boljši kakovosti, pa tudi, koliko naj se osredotočijo na izboljševanje institucionalnih zmogljivosti.

V nekaterih obravnavanih državah mehanizmi akreditacije in zagotavljanja kakovosti ne temeljijo na kvalifikacijah na podlagi izidov ali standardih kompetenc in se veliko bolj osredotočajo na tradicionalnejše vidike, ki jim pravimo tudi »vstopni parametri«, kot so kurikuli in njihovo trajanje, kvalifikacije osebja, rezultati raziskav itn. Tako je v večini držav na področju visokega šolstva, tudi v Maleziji, kjer v NOK prevladujejo visokošolske kvalifikacije, njihovo izvajanje pa poteka predvsem z akreditacijami in zagotavljanjem kakovosti visokega šolstva.

Angleško ogrodje nacionalnih poklicnih kvalifikacij in južnoafriški NOK sta poskušala uvesti decentralizirano preverjanje z registriranimi ocenjevalci. V prvem

primeru naj bi bilo preverjanje sprva interno in bi potekalo na delovnem mestu, a je to prišlo navzkriž z logiko financiranja, ki je terjala razmejitve med izvajanjem programov in preverjanjem kvalifikacij.

Južna Afrika je imela pred uvedbo NOK sicer vzpostavljen sistem registracije ponudnikov izobraževanja, ki pa ga je mogoče označiti kot precej ohlapnega, saj je omogočal registracijo izvajalcev izobraževanja zgolj na podlagi nekaterih najbolj osnovnih podatkov. Tak pristop je bil sicer osnovan na predpostavki, da bodo vse ustanove podvržene enakim centralnim in zunanjim pregledom, kar bi delovalo kot ključen mehanizem zagotavljanja kakovosti. Južna Afrika je poskusila uvesti akreditacijski sistem, ki je ustanovam zagotavljal več avtonomije, če so izpolnile akreditacijske zahteve. To je bilo povezano s predlaganim decentraliziranim modelom ocenjevanja in je temeljilo na zamisli, da bi organi za zagotavljanje kakovosti preverjali, kako dobro se izvajalci odrežejo v primerjavi z rezultati in kako je bilo opravljeno ocenjevanje v primerjavi z rezultati učenja. Rešitev se ni obnesla iz različnih razlogov, med drugim zato, ker so se merila ocenjevanja preveč razhajala. Glede na število ustanov za izobraževanje in usposabljanje v državi organi za zagotavljanje kakovosti v večini ustanov niso opravili drugega kot površen pregled, zato so se vrnili k centraliziranemu ocenjevanju.

## Proces je pomemben

NOK ne bi smeli razumeti kot dokončnega ali enega samega »orodja«, ki ga bomo razvili, priklopili in vključili, temveč kot proces, v katerem bi poskušali racionalizirati kvalifikacije v državi (Raffe 2009b). Raffe trdi, da bodo NOK uspešnejši, če bodo ob poskusih uvajanja sebi lastne logike novih reform priznavali tudi institucionalno logiko, ki v državah že obstaja. Malezijska študija primera je pokazala, da so nacionalna ogrodja kvalifikacij že sama po sebi odvisna od uveljavljenih ustanov in bi lahko postala še močnejša, če bodo izkoristila njihovo moč. Novim politikam kvalifikacij se v posameznih državah redko uspe uveljaviti, še posebno če se odmikajo od ustaljenih poti, saj so izobraževanje, usposabljanje in razmerja na trgu dela globoko zakoreninjene v institucionalnih, socialnih in ekonomskih odnosih ter stvarnosti. Ta protislovja so jasno vidna v nekaterih študijah primerov.

Eden od razlogov za uvajanje NOK je, da bi različne zainteresirane udeležence pripravili do boljše medsebojne komunikacije, in kaže, da je bilo doseženih na tem področju nekaj uspehov. Pri uvajanju NOK bi bilo koristneje, če se ne bi slepo oklenili določenega modela, temveč bi socialne partnerje pritegnili v skupno razpravo o reformi kvalifikacij.

Poleg tega nas študije primerov opozarjajo, da morajo oblikovalci politike vzpostaviti vrstni red politik ter se osredotočiti na njihove prednostne naloge. Države, ki so bile doslej najuspešnejše, so razvoj ogrodij obravnavale kot nadgradnjo in izboljševanje obstoječih institucionalnih zmogljivosti, ne pa kot nadomestek zanje, ali kot način za njihovo preoblikovanje. Ob tem so se jim rezultati kvalifikacij in programi, ki vodijo do njih, zdeli tesno povezani, vendar ne medsebojno



ločeni. Prav tako se zdi, da uspešna uporaba rezultatov učenja temelji na močnih strokovnih povezavah in močnih izobraževalnih ustanovah. Raziskava prav tako razkriva, da so za posamezne segmente gospodarstva področni pristopi verjetno bolj smiselni od poskusov oblikovanja enega samega sistema, ki bi zajel celotno izobraževanje in usposabljanje ter vsa področja gospodarstva. To ne pomeni, da ne bi smelo biti nacionalnih sistemov, toda univerzalen pristop k zadevam, kot so podrobne specifikacije kvalifikacij, razvoj kurikula (pa naj bo nacionalen ali ne, vloga industrije itd.), utegne biti kontraproduktiven.

## Literatura in viri

- Allais, S. (2007a). *The Rise and Fall of the NQF: A critical analysis of the South African National Qualifications Framework. Doctoral thesis.* Johannesburg: University of the Witwatersrand.
- Allais, S. (2007b). Education Service Delivery: the disastrous case of outcomes-based qualifications frameworks. *Progress in Development Studies*, 7, št. 1, str. 65–78.
- Allais, S. (2010). *The Implementation and Impact of Qualifications Frameworks: Report of a study in 16 countries.* Geneva: International Labour Office.
- Allais, S. (2011). The Impact and Implementation of National Qualifications Frameworks: a comparison of 16 countries. *Journal of Education and Work*, 24, št. 3/4, str. 233–258.
- Bohlinger, S. (2007). Competences as the core element of the European Qualifications Framework. *European Journal of Vocational Training*, 42/43, str. 96–112.
- Brockmann, M., Clarke, L. in Winch, C. (ur.). (2011). *Knowledge, Skills and Competence in the European Labour Market. What's in a vocational qualification?* Abingdon in New York: Routledge.
- Coles, M. (2007). *Qualifications frameworks in Europe: platforms for collaboration, integration and reform.* Munich: Federal Ministry of Education and Research.
- Keating, J. (2010). *Background case study on Malaysia.* Geneva: ILO.
- Lugg, R. (2007). *Making different equal? Social practices of policy-making and the National Qualifications Framework in South Africa between 1985 and 2003.* London: University of London.
- Mapping Qualifications Frameworks across APEC Economies.* (2009). Singapore: APEC.
- Markowitsch, J. in Luomi-Messerer, K. (2008). Development and interpretation of descriptors of the European Qualifications Framework. *European Journal of Vocational Training*, 42/43, str. 33–58.
- Phillips, D. (1998). *The switchment of history: the development of a unitary qualifications framework. Doctoral thesis.* Wellington: University of Wellington.
- Qualifications Systems: Bridges to Lifelong Learning.* (2007). Paris: OECD.
- Raffe, D. (2003). »Simplicity Itself«: The creation of the Scottish Credit and Qualifications Framework. *Journal of Education and Work*, 16, št. 3, str. 239–258.
- Raffe, D. (2009a). The Scottish Credit and Qualifications Framework: a case study of a very »early starter.« V: S. Allais, D. Raffe in M. Young (ur.). *Employment Sector Working Paper No. 45.* Geneva: ILO, str. 31–64.

- Raffe, D. (2009b). Towards a dynamic model of NQFs. V: S. Allais, D. Raffe in M. Young (ur.). *Researching NQFs: some conceptual issues. Employment Sector Working Paper No. 44*. Geneva: ILO, str. 22–43.
- Strathdee, R. (2011). The implementation, evolution and impact of New Zealand's national qualifications framework. *Journal of Education and Work*, 24, št. 3/4, str. 303–321.
- The development of national qualifications frameworks in Europe*. (2009). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF)*. (2008). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Transnational Qualifications Framework for the Virtual University for the Small States of the Commonwealth. Concept document*. (2008). Johannesburg: Commonwealth of Learning and SAQA.
- Tuck, R., Hart, J. in Keevy, J. (2004). The Relevance of the National Qualifications Framework Impact Study to qualification framework development in the Southern African Development Community. *SAQA Bulletin*, 6, št. 2, str. 5–29.
- Tuck, R. (2007). *An Introductory Guide to National Qualifications Frameworks: Conceptual and Practical Issues for Policy Makers*. Geneva: ILO.
- Wheelahan, L. (2008). Can learning outcomes be divorced from processes of learning? Or why training packages make very bad curriculum. V: *11th Annual Australian Vocational Education and Training Research Association Conference*. Adelaide.
- Wheelahan, L. (2010). *Why Knowledge Matters in Curriculum*. Abingdon and New York: Routledge.
- Wolf, A. (1993). *Assessment Issues and Problems in a Criterion-based System*. London: University of London.
- Wolf, A. (1995). *Competence-based Assessment*. Buckingham: Open University Press.
- Wolf, A. (2002). *Does Education Matter? Myths about education and economic growth*. London: Penguin.
- Young, M. (2005). *National qualifications frameworks: Their feasibility for effective implementation in developing countries*. Geneva: ILO.