

Wpływ polityki Unii Europejskiej na kierunki zmian w polskim systemie edukacji

Katarzyna Maj-Waśniowska*

Streszczenie: W opracowaniu podjęta została problematyka obejmująca politykę edukacyjną UE i jej wpływ na przemiany dokonujące się w obszarze edukacji w Polsce. Poruszony problem badawczy dotyczył w szczególności zakresu polityki edukacyjnej UE oraz celów tej polityki i sposobów pomiaru ich osiągnięcia. Jego wyrazem jest postawiona hipoteza badawcza, zgodnie z którą istotne znaczenie dla osiągnięcia przez Polskę wyznaczonych przez UE celów polityki edukacyjnej miało wykorzystanie środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych Unii. W celu weryfikacji tak sformułowanej hipotezy w pierwszej kolejności dokonano charakterystyki polityki edukacyjnej UE, jej celów i metod stosowanych w ich realizacji. Następnie dokonano analizy stopnia osiągnięcia tych celów przez Polskę i zakresu wsparcia ich realizacji środkami europejskimi. W efekcie przeprowadzonych badań stwierdzono, że zmiany zachodzące w polityce edukacyjnej w Polsce związane były z realizacją celów polityki edukacyjnej UE i przy wsparciu finansowym w ramach funduszy strukturalnych. Ponadto rezultaty badań pozwalają stwierdzić, że Polsce dotychczas nie udało się osiągnąć wszystkich celów polityki edukacyjnej UE określonych przez europejskie wskaźniki odniesienia, aczkolwiek w kontekście poruszanego problemu badawczego pozytywnie należy ocenić kompletność działań finansowanych ze środków unijnych z celami programów UE.

Słowa kluczowe: polityka edukacyjna Unii Europejskiej, europejskie poziomy odniesienia, metoda otwartej koordynacji, program operacyjny Kapitał Ludzki, zmiany w edukacji w Polsce

Wprowadzenie

Przystąpienie Polski do UE stworzyło dla Polski szansę na przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego. Otworzyło nie tylko możliwości korzystania ze wsparcia finansowego w ramach środków europejskich, ale przede wszystkim dało możliwość zintensyfikowania procesów związanych z modernizacją kraju poprzez silniejszą integrację europejską. Jednym z istotnych elementów polityki państwa, które po wejściu do UE podlegały zmianom, była polityka edukacyjna. Reformy wdrażane w tym obszarze wynikają z jednej strony z przynależności Polski do UE, ale w dużym stopniu są również efektem konieczności dostosowania edukacji do współczesnych realiów życia społecznego-gospodarczego. Współcześnie edukacji przypisuje się fundamentalne znaczenie dla rozwoju społeczeństwa, wzrostu dobrobytu i konkurencyjności. Przemiany gospodarcze i społeczne wymuszają redefinicję polityki edukacyjnej, zarówno jeżeli chodzi o jej podmioty, cele, jak i treści nauczania oraz adresatów. Coraz częściej mowa jest o „polityce edukacyjnej” w kontekście nie

* dr Katarzyna Maj-Waśniowska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, e-mail: katarzyna.maj@uek.krakow.pl.

tylko działalności państwa, ale też różnych działań samorządów i UE. W tym sensie Unię można traktować jako podmiot polityki edukacyjnej (Zgliczyński, 2010, s. 65). Adresatem tej polityki są obecnie wszyscy członkowie społeczeństwa – zarówno dzieci, młodzież, jak i dorośli, zgodnie z ujęciem edukacji jako spójnego systemu kształcenia i wychowania obejmującego różne poziomy kształcenia w formach instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych (*Strategia rozwoju edukacji na lata 2007–2013*, 2005, s. 26). Stąd też, mając na uwadze powyższe przesłanki, autorka podjęła problem badawczy, który został sformułowany w postaci pytań: *Jaki jest zakres polityki edukacyjnej UE, a jakie są kompetencje krajów członkowskich? Jakie są cele tej polityki i sposoby pomiaru ich osiągnięcia?* Na podstawie tak określonego problemu postawiona została hipoteza badawcza, zgodnie z którą istotne znaczenie dla osiągnięcia przez Polskę wyznaczonych przez UE celów polityki edukacyjnej miało wykorzystanie środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych Unii alokowanych w ramach priorytetów związanych z edukacją. Pochodnymi podjętego problemu badawczego oraz hipotezy badawczej są główne cele opracowania, do których należą: charakterystyka polityki edukacyjnej UE, jej celów i metod stosowanych w ich realizacji oraz analiza stopnia osiągnięcia tych celów przez Polskę i zakresu wsparcia ich realizacji środkami europejskimi.

Struktura opracowania odzwierciedla przyjęte cele badawcze. W pierwszej kolejności scharakteryzowana została europejska polityka edukacyjna. Następnie w sposób syntetyczny przedstawiono punkty odniesienia potrzebne dla realizowania celów polityki edukacyjnej w UE. W ostatniej części artykułu na podstawie wcześniejszych rozważań przeprowadzono analizę stopnia realizacji celów programu *Edukacja i szkolenie 2010* (ET 2010) i *Edukacja i szkolenie 2020* (ET 2020) przez Polskę. Ponadto zbadano zależności zachodzące pomiędzy działaniami realizowanymi w ramach poszczególnych priorytetów programu operacyjnego *Kapitał Ludzki* (PO KL), a osiągniętymi wskaźnikami. Całość opracowania kończy podsumowanie, w którym zawarto najistotniejsze wnioski płynące z badań.

1. Zakres, cele i metody realizacji polityki edukacyjnej UE

Wśród zagadnień będących w obszarze zainteresowań UE zwykle wymienia się takie, jak wspólna polityka rolna, polityka regionalna czy polityka pieniężna (w kontekście unii gospodarczej i walutowej). Rzadko w tym wyliczeniu znaleźć można politykę edukacyjną. W świetle definicji przytaczanych w opracowaniach polityka edukacyjna koncentruje się na zasadach organizacji systemów nauczania, zapewnieniu im odpowiednich podstaw finansowych czy wreszcie określeniu zasad zarządzania oświatą. W zakres polityki edukacyjnej wchodzi również konieczność określenia kształtu i treści nauczania (Dziewulak, 1997, s. 10–11). Żadnego z tych elementów nie można przypisać kompetencjom Wspólnot Europejskich. Działania UE w obszarze edukacji to raczej zespół założeń i narzędzi w zakresie edukacji podejmowanych przez Unię w celu realizacji pewnych zadań mających szerszy społeczno-ekonomiczny kontekst.

Podejście UE do polityki edukacyjnej znajduje odzwierciedlenie w zapisach traktatów i wydawanych przez Parlament Europejski, Komisję lub Radę aktach normatywnych różnej mocy. Są to rozporządzenia, dyrektywy, decyzje oraz – w tym wypadku mające najszerze

Tabela 1

Zapisy wybranych traktatów UE w zakresie edukacji w latach 1957–2001

Nazwa traktatu i data podpisania	Najważniejsze zapisy dotyczące polityki edukacyjnej
Traktaty rzymskie ^a – podpisane 25.03.1957 (weszły w życie 1.01.1958)	Regulacje dotyczyły współpracy między członkami Wspólnoty w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego ^b oraz wzajemnego uznawania dyplomów ^c .
Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht (TWE) ^d – podpisany 7.02.1992 (wszedł w życie 1.11.1993)	Kwestii edukacji, już nie tylko zawodowej, został poświęcony rozdział traktatu „Edukacja, szkolenie zawodowe i młodzież”, w którym określono ramy dla wspólnotowych działań w zakresie edukacji i szkolenia oraz wskazano priorytety. Zgodnie ze sformułowaną w TWE zasadą subsydiaryzmu ^e Wspólnota zobowiązana jest jedynie do współpracy z państwami członkowskimi i wspierania działań w wybranych obszarach edukacji. Zaznaczono, że odmienności kulturowe, językowe, a także w zakresie organizacji systemów oświatowych, które mają bardzo zróżnicowany charakter ^f , pozostają w wyłącznej gestii państw członkowskich. Artykuł 126 TWE dotyczący edukacji poruszał zagadnienia wspierania europejskiego wymiaru edukacji, nauki języków obcych, wymiany międzynarodowej uczniów, studentów, nauczycieli, wymiany informacji między ośrodkami naukowymi i badawczymi. Podniesiono sprawę uznawalności dyplomów oraz zaliczenia pobytów studentów na uczelniach państw UE w poczet normalnego toku studiów (stało się to podstawą do wprowadzenia Europejskiego Systemu Punktów Transferowych – ECTS). W TWE znalazł się również zapis o zachęcaniu do rozwoju kształcenia na odległość, które wpisuje się w dotychczasowy kontekst edukacji jako elementu wspólnego rynku, ale także wiąże się ściśle z rozwojem nowoczesnych technologii (czyli też z gospodarką). Ponadto uszczegółowiono zagadnienie kompetencji Wspólnot w obszarze kształcenia zawodowego (Mierzwa, 2006, s. 19).
Traktat amsterdamski (1997) ^g – podpisany 2.10.1997 r. (wszedł w życie 1.05.1999)	Nie wprowadził merytorycznych modyfikacji w rozdziale „Edukacja, szkolenie zawodowe i młodzież”. Nastąpiła jedynie zmiana numeracji tytułu obejmującego ów rozdział (z VIII na XI) oraz artykułów (z 126–127 odpowiednio na 149–150) (<i>Traktat ustanawiający Wspólnotę...</i> , 1999, s. 223–225). Podkreślono w nim znaczenie edukacji dla Unii przez włączenie do preambuły deklaracji o poparciu dla rozwoju możliwie najwyższego poziomu wiedzy narodów UE przez szeroki dostęp do edukacji oraz stałe uaktualnianie wiedzy.
Traktat nicejski ^h – podpisany 26.02.2001 (wszedł w życie 1.02.2003)	Nie wprowadził merytorycznych modyfikacji w rozdziale „Edukacja, szkolenie zawodowe i młodzież”.

^a Traktaty Rzymskie (Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej – Euratom). Oba dokumenty wraz z Traktatem paryskim stanowią fundament integracji europejskiej. W preambule sygnatariusze zobowiązali się do wspólnych działań zmierzających do wyeliminowania barier dzielących Europę. Służyć miało temu stałe dążenie do poprawy poziomu życia i warunków pracy obywateli krajów członkowskich.

^b Artykuł 128 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą.

^c Artykuł 57 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą.

^d Traktat o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht). Dz.U. UE C 191 z 29.07.1992.

^e Szerzej por. Pietrzyk (2000), s. 154–158.

^f Por. np. Dziewulak (1997), s. 120–131.

^g Traktat amsterdamski. Dz.U. UE C 340 z 10.11.1997.

^h Traktat nicejski. Dz.U. UE C 80 z 10.03.2001.

zastosowanie – zalecenia i opinie (niemające mocy wiążącej), a także inne akty nienazwane w traktatach, jak konkluzje, komunikaty czy rezolucje (Zgliczyński, 2010, s. 66–67). Szczególne znaczenie mają traktaty, które są podstawą wszystkich działań UE, a wskazanie danego obszaru polityki w traktacie jest upoważnieniem dla Komisji Europejskiej do proponowania przepisów dotyczących tego obszaru. Zagadnienia dotyczące polityki edukacyjnej pojawiały się we wszystkich najważniejszych traktatach UE, co przedstawiono w tabeli 1.

Na podstawie tabeli 1 można stwierdzić, że zakres regulacji polityki edukacyjnej, początkowo ograniczony do szkolenia zawodowego, ulegał stopniowemu rozszerzeniu. Ewolucja regulacji podporządkowana była głównie bieżącym priorytetom gospodarczym i wynikała z potrzeby dostosowania systemów edukacji i szkolenia do potrzeb rynku pracy (Mierzwa, 2006, s. 11–22).

Natomiast obecne regulacje związane z edukacją zostały jeszcze rozszerzone w pozycji traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy z 2004 roku¹ i w tym kształcie znalazły się w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)². Zmiana ta polegała na włączeniu do nowego traktatu deklaracji o szczególnym znaczeniu sportu i nie miała dużego znaczenia (Zgliczyński, 2010, s. 67). Obecnie Unia przywiązuje wagę do kształcenia na wszystkich etapach, co znajduje odzwierciedlenie w art. 165 TFUE. Ustęp 1 tego artykułu stanowi, że „Unia przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości poprzez zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi”. Natomiast zgodnie z ust. 2 cytowanego artykułu w obszarze edukacji działania zmierzają między innymi do: rozwoju wymiaru europejskiego w edukacji, sprzyjania mobilności studentów i nauczycieli, promowania współpracy między placówkami edukacyjnymi, rozwoju wymiany informacji i doświadczeń, oraz rozwoju europejskiego wymiaru sportu. Należy podkreślić, że mimo tak szerokiego zainteresowania UE sferą edukacji państwa członkowskie mają zapewnioną swobodę w kształtowaniu polityk edukacyjnych, korzystając z inicjatyw unijnych w zakresie, jaki uznają za właściwy. Rozwiązanie takie jest zgodne ze wspomnianą zasadą subsydiarności. Niezależnie od inicjatyw unijnych państwa członkowskie mogą podejmować wspólne przedsięwzięcia, przy realizacji których instytucje europejskie pełnią jedynie rolę pomocniczą. Działania takie mają również wpływ na kształtowanie wspólnotowej polityki edukacyjnej przez Radę Europejską, która „nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne” (art. 15 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej). Działania podejmowane wspólnie przez państwa członkowskie mogą dotyczyć poszczególnych sektorów edukacji, takich jak między innymi deklaracja bolońska³, czyli

¹ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Dz.U. UE C 310 z 16.12.2004.

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana). Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012. Traktat ten wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. i jest efektem najnowszej reformy struktur unijnych, jaka dokonana się w Lizbonie, kiedy to 13 grudnia 2007 r. przyjęty został Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

³ Deklaracja przyjęta przez ministrów odpowiedzialnych za szkolnictwo wyższe z 29 krajów Europy w 1999 r. w Bolonii, zobowiązująca sygnatariuszy do utworzenia do 2010 r. wspólnego Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego.

edukacji na poziomie szkoły wyższej, czy deklaracja kopenhaska⁴ odnosząca się do kształcenia oraz szkolenia zawodowego (Zgliczyński, 2010, s. 69).

Obok dokumentów traktatowych szczególne znaczenia dla kształtowania polityki edukacyjnej UE miało przyjęcie w 2000 roku w Lizbonie przez Radę Europejską planu rozwoju Unii Europejskiej do 2010 roku określanego jako *strategia lizbońska*. Jednym z głównych celów, jaki określono w tym planie, było uczynienie z gospodarki UE „najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki opartej na wiedzy, zdolnej do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, z coraz większą liczbą coraz lepszych miejsc pracy, odznaczającą się wyższym stopniem spójności” (*Presidency Conclusions...*). Osiągnięcie tego celu wymagało istotnych zmian obejmujących również przekształcenia systemów edukacji. Polityka edukacyjna stała się elementem polityki rynku pracy i szerzej – polityki gospodarczej (Zgliczyński, 2010, s. 70). Z uwagi na fakt, że edukacja i młodzież należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, współpraca w tych obszarach dla osiągnięcia wspólnych celów wymagała przyjęcia odpowiednich instrumentów realizacji. Narzędziem wykorzystywanym w UE jest międzyrządowa metoda otwartej koordynacji opierająca się na dobrowolnej współpracy państw członkowskich, która odbywa się na poziomie ponadkrajowym, lecz z ograniczonym udziałem instytucji UE. Komisja Europejska pełni najczęściej rolę koordynatora lub spoiwa działań państw uczestniczących w danej kooperacji – pomaga w zbieraniu, analizowaniu oraz wymianie informacji i doświadczeń (*Edukacja w UE*).

Otwarta koordynacja składa się z kilku etapów. Pierwszy z nich polega na określaniu wytycznych dla całej UE, przyjęciu wspólnych celów, w czym pomagają jakościowe i ilościowe wyznaczniki dla państw uczestniczących. Etap drugi to określenie poziomów odniesienia (benchmarków), które następnie służą do porównywania własnych osiągnięć z przykładami najlepszych rozwiązań wypracowanych przez inne państwa członkowskie, uzgodnieniu sposobów i terminów regularnego monitoringu osiągniętych rezultatów. W trzecim etapie następuje przełożenie wspólnych wytycznych przez państwa członkowskie na konkretne plany oraz polityki krajowe i regionalne, które wyznaczają cele krajowe w poszczególnych dziedzinach. Kolejne kroki to ocena prawidłowości działania państw poprzez okresowy monitoring i przegląd sytuacji/wyników działań.

Podstawowe znaczenie w stosowaniu tej metody jako zarządzania przez cele ma określenie tych celów, które mają zostać osiągnięte. W przypadku celów polityki edukacyjnej UE kluczowe były postanowienia Rady Europejskiej z Lizbony, które umożliwiły Radzie ds. Edukacji opracowanie raportu, w którym wyznaczono trzy cele strategiczne: poprawę jakości i efektywności systemów edukacji w UE, ułatwienie powszechnego dostępu do systemów edukacji oraz otwarcie systemów edukacji na środowisko i świat (*Edukacja w Europie...*, 2002, s. 8). Raport ten stał się pierwszym oficjalnym dokumentem przedstawiającym w zarysie europejskie podejście do polityki edukacyjnej w poszczególnych

⁴ Deklaracja przyjęta przez ministrów ds. kształcenia zawodowego i szkolenia państw UE oraz Komisję Europejską w Kopenhadze w 2002 r., dotyczy wzmocnienia współpracy w dziedzinie kształcenia zawodowego i szkolenia poprzez stworzenie „Europy Wiedzy” oraz zapewnienie powszechności dostępu do rynku pracy.

państwach członkowskich UE i jednocześnie podstawą szczegółowego programu prac nad celami edukacyjnymi. Prace te zakończyły się w marcu 2002 roku w Barcelonie, kiedy to Rada Europejska zatwierdziła program prac *Edukacja i szkolenie 2010* i tym samym w ramach strategii lizbońskiej po raz pierwszy „stworzyła solidne ramy europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia, opierając ją na wspólnych celach i wyznaczając jej za główne zadanie pomoc w doskonaleniu krajowych systemów kształcenia i szkolenia (...) w drodze otwartej metody koordynacji” (Konkluzje, 2009). Efektem działań podejmowanych w ramach programu miało być wypracowanie wspólnego obszaru edukacyjnego. Cele tego programu stały się celami unijnej polityki edukacyjnej i zakładały: osiągnięcie w Europie najwyższego poziomu edukacji, zapewnienie kompatybilność systemów edukacyjnych, zapewnienie uznawalności w UE kwalifikacji szkolnych i zawodowych, wiedzy i umiejętności zdobytych w poszczególnych krajach UE; zagwarantowanie Europejczykom – niezależnie od wieku – możliwości uczenia się przez całe życie (kształcenie ustawiczne) oraz otwarcie Europy – dla obopólnych korzyści – na współpracę z innymi regionami (*Edukacja w Europie...*, 2002, s. 4).

Cele te wyznaczyły początek zasadniczych zmian w polityce edukacyjnej UE i polegały na kreowaniu reform edukacyjnych, wyznaczaniu ich kierunku oraz stymulowaniu postępu w każdym kraju i w całej Unii. Współpraca europejska w zakresie kształcenia i szkolenia realizowana na podstawie strategii lizbońskiej jest kontynuowana w ramach strategii *Europa 2020*. W nowym programie *Edukacja i szkolenie 2020* przyjęto, że ramy współpracy będą nakierowane na cztery cele strategiczne (Konkluzje, 2009):

- a) realizacja koncepcji uczenia się przez całe życie i mobilności;
- b) poprawa jakości i skuteczności kształcenia i szkolenia;
- c) promowanie równości, spójności społecznej i aktywności obywatelskiej;
- d) zwiększanie kreatywności i innowacyjności, w tym przedsiębiorczości, na wszystkich poziomach kształcenia i szkolenia.

Określenie celów europejskiej polityki edukacyjnej realizowanej na podstawie metody otwartej koordynacji wiązało się z określeniem wskaźników ilościowych ich realizacji, które w założeniu pozwalają na monitorowanie realizacji celów, rozpoznawanie problemów, oraz na podstawie danego tworzenia polityki, promowania ogólnych koncepcji. Ich stosowanie zmierza do zmian jakościowych, na przykład programów nauczania w krajach członkowskich.

Realizacja strategii lizbońskiej wiązała się z realizacją wskaźników, które w części były tożsame z poziomami referencyjnymi wyznaczającymi średni europejski wynik, tak zwanymi *Europejskimi poziomami odniesienia* zawartymi w programie *Edukacja i szkolenie 2010* (Pawlak, 2004, s. 115–120). Dla celów strategicznych programu *Edukacja i szkolenie 2020* określono kilka „europejskich poziomów odniesienia”, które oparto na dotychczasowych poziomach (Konkluzje, 2003) przyjętych na mocy programu prac *Edukacja i szkolenie 2010*. Zwrócono się do państw członkowskich, aby na podstawie krajowych priorytetów i zmieniającej się sytuacji gospodarczej określili, jak i w jakim stopniu mogą za pomocą

krajowych działań pomóc wspólnie osiągnąć te poziomy odniesienia. W związku z powyższym państwa członkowskie uzgodniły pięć takich poziomów do 2020 roku (Konkluzje, 2009). W tabeli 2 przedstawiono porównanie poziomów odniesienia w ramach programu *Edukacja i szkolenie 2010* i *Edukacja i szkolenie 2020*.

Tabela 2

Porównanie europejskich poziomów odniesienia w ramach programu *Edukacja i szkolenie*

Poziomy odniesienia zawarte w programie <i>Edukacja i szkolenie 2010</i>	Poziomy odniesienia zawarte w programie <i>Edukacja i szkolenie 2020</i>
– zmniejszenie odsetka uczniów zbyt wcześnie opuszczających szkołę do 10% w grupie wiekowej 18–24 lat,	– średnio co najmniej 15% dorosłych (w wieku 24–64) powinno uczestniczyć w procesie uczenia się przez całe życie,
– zwiększenie liczby absolwentów kierunków matematycznych, innych nauk ścisłych i technicznych do 15%, zmniejszenie dysproporcji płciowych wśród tych absolwentów,	– odsetek 15-latków osiągających słabe wyniki w czytaniu, matematyce i naukach przyrodniczych powinien wynosić poniżej 15%,
– zwiększenie liczby osób z wykształceniem średnim II stopnia (średnie lub zasadnicze) do 85% w grupie wiekowej 20–24 lat,	– odsetek osób w przedziale wiekowym 30–34 posiadających wyższe wykształcenie powinien wynosić co najmniej 40%,
– w ramach kompetencji kluczowych zmniejszenie liczby młodzieży z niskimi wynikami w czytaniu do 20%,	– odsetek osób przedwcześnie kończących kształcenie i szkolenie powinien wynosić poniżej 10%,
– w ramach uczenia się przez całe życie zwiększenie do 12,5% liczby osób w grupie wiekowej 25–64 uczestniczących w kształceniu się przez całe życie.	– co najmniej 95% dzieci w przedziale wiekowym od 4 lat do wieku podjęcia obowiązku szkolnego powinno uczestniczyć w edukacji elementarnej.

Źródło: opracowanie własne.

Ze względu na powszechnie uznawaną wartość dodaną mobilności w celach edukacyjnych i na zamiar zwiększenia tej mobilności w programie *Edukacja i szkolenie 2020* wprowadzono także dwa poziomy odniesienia w tej dziedzinie (Konkluzje, 2011):

- a) co najmniej 20% osób kończących studia wyższe w UE powinno mieć za sobą okres nauki lub szkolenia za granicą związany ze studiami wyższymi (w tym praktyki zawodowe) odpowiadający co najmniej 15 pkt ECTS lub trwający co najmniej trzy miesiące;
- b) co najmniej 6% osób w wieku 18–34 lat posiadających kwalifikacje w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego powinno mieć za sobą okres nauki lub szkolenia za granicą związany z kształceniem i szkoleniem zawodowym (w tym z praktykami zawodowymi) trwający co najmniej dwa tygodnie lub mniej, jeżeli jest poświadczony dokumentem Europass.

Ponadto z uwagi na to, jak ważne jest zwiększanie szans na rynku pracy dzięki kształceniu i szkoleniu, w 2012 roku wprowadzono europejski poziom odniesienia w tej dziedzinie, zgodnie z którym do 2020 roku powinno być zatrudnionych co najmniej 82% absolwentów szkół w wieku 20–34 lat, którzy ukończyli kształcenie lub szkolenie co najwyżej 3 lata przed rokiem odniesienia (*Strategic Framework...*, 2012, s. 10). Zaproponowano także

kolejny poziom odniesienia dotyczący pożądanego na rok 2020 i jednocześnie mierzalnego poziomu kompetencji w zakresie języków obcych (*Language Competences...*, 2012).

Program *Edukacja i szkolenia 2020*, mimo iż jest kontynuacją wcześniejszego programu realizowanego w ramach strategii lizbońskiej, uwzględnia jednak także elementy nieobjęte w wcześniejszym dokumencie, jednak istotne z punktu widzenia przyszłości Europy.

Komisja Europejska postawiła sobie również za cel w ramach realizacji polityki edukacyjnej realizację działań związanych z tak zwanymi *kompetencjami kluczowymi*, które stanowiły część założeń programu ET 2010, a w kolejnych latach programu ET 2020. Proces ich określania został również zapoczątkowany przez Radę Europejską w Lizbonie w 2000 roku. Wówczas ustalono, że istnieje potrzeba sformułowania europejskich ram, które określą nowe umiejętności podstawowe uzyskiwane w procesie uczenia się przez całe życie. W polityce edukacyjnej UE wdrażanie kompetencji kluczowych odgrywa bardzo ważną rolę i w coraz większym stopniu wprowadzane są one jako cele do programów nauczania krajów członkowskich. Potrzebę taką podkreślano zwłaszcza w kontekście zachodzących procesów globalizacji oraz przejścia do modelu gospodarki opartej na wiedzy (Zgliczyński, 2010, s. 76). W zaleceniach parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2006 r. wskazano kompetencje kluczowe w procesie uczenia się przez całe życie, czyli tak zwane *europejskie ramy odniesienia*, oraz cele przed nimi stawiane (Zalecenia Parlamentu..., 2006). W ich ramach wskazano podstawowy zakres wiedzy, umiejętności i postaw, które każdy uczeń przed ukończeniem kształcenia i szkolenia powinien nabyć w stopniu umożliwiającym czynny udział w życiu społecznym w społeczeństwie wiedzy oraz które – ze względu na swój przekrojowy charakter – wymagają podejścia do nauczania wybiegającego poza tradycyjne granice między dyscyplinami (Konkluzje, 2008). Określono osiem kompetencji kluczowych, takich jak: porozumiewanie się w języku ojczystym, porozumiewanie się w językach obcych, kompetencje matematyczne i podstawowe kompetencje naukowo-techniczne, kompetencje informatyczne, umiejętność uczenia się, kompetencje społeczne i obywatelskie, inicjatywność i przedsiębiorczość, świadomość i ekspresja kulturalna (Zalecenia Parlamentu..., 2006). Rada UE stoi na stanowisku, że są to kompetencje, których wszystkie osoby potrzebują do samorealizacji i rozwoju osobistego, bycia aktywnym obywatelem, integracji społecznej i zatrudnienia. O ile określenie treści nauczania pozostaje wyłącznie w gestii krajów członkowskich, o tyle już idea kompetencji kluczowych powoduje, że programy nauczania przestają koncentrować się na treściach nauczania i coraz bardziej akcentują w dużej mierze uniwersalne umiejętności, na przykład takie jak umiejętność uczenia się.

2. Ocena realizacji przez Polskę europejskich poziomów odniesienia na tle zmian zachodzących w krajowej polityce edukacyjnej.

Dokonując próby oceny przemian polityki edukacyjnej, które zaszły w Polsce od momentu akcesji do UE i działań podejmowanych w ramach realizacji wspólnej polityki edukacyjnej

państw członkowskich, można przyjąć wiele różnych kryteriów, na przykład finansowych, organizacyjnych czy programowych. Można na nie również patrzeć z perspektywy wskaźanych w programie *Edukacja i szkolenia 2010*, a następnie w programie *Edukacja i szkolenia 2020* poziomów odniesienia. W tym kontekście należy zauważyć, że w przypadku poziomów odniesienia wynikających ze strategii lizbońskiej ostatnie 10 lat przyniosło poprawę systemów edukacji państw członkowskich w kluczowych obszarach, jednak tylko jeden z pięciu poziomów odniesienia ustanowionych na 2010 rok został osiągnięty. UE udało się osiągnąć cel zwiększenia liczby absolwentów kierunków matematycznych, ścisłych i technicznych (wzrost o 37% od 2000 r.), znacznie przekraczając cel 15%. Znaczne, ale niewystarczające postępy poczyniono w ograniczaniu wskaźnika przedwczesnego kończenia nauki, zwiększaniu liczby uczniów kończących szkołę średnią II stopnia, poprawianiu sprawności czytania oraz zwiększaniu odsetka dorosłych uczestniczących w kształceniu lub szkoleniu (*Sprawozdanie Komisji Europejskiej...*, 2011). Postępy osiągnięte przez Polskę w dziedzinie kształcenia i szkolenia wyrażone poziomami odniesienia przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3

Realizacja poziomów odniesienia ustanowionych w programie *Edukacja i szkolenie 2010* (%)

Wskaźnik odniesienia – <i>Edukacja i szkolenie 2010</i>	Polska		Średnia UE
	2000	2009	2009
Zmniejszenie odsetka uczniów zbyt wcześnie opuszczających szkołę do 10% w grupie wiekowej 18–24 lat	7,4	5,3	14,4
Zwiększenie liczby absolwentów kierunków matematycznych, innych nauk ścisłych i technicznych do 15%, zmniejszenie dysproporcji płciowych wśród tych absolwentów		wzrost o 100,0	wzrost o 37
Zwiększenie liczby osób z wykształceniem średnim II stopnia (średnie lub zasadnicze) do 85% w grupie wiekowej 20–24 lat	88,8	91,3	78,6
W ramach kompetencji kluczowych zmniejszenie liczby młodzieży z niskimi wynikami w czytaniu do 20%	23,2	15,0	20,0
W ramach uczenia się przez całe życie zwiększenie do 12,5% liczby osób w grupie wiekowej 25–64 uczestniczących w kształceniu się przez całe życie	4,9*	4,7	9,3

* Dane dla 2005 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania Komisji Europejskiej...* (2011).

Powyższe dane wskazują, że Polska w dużym stopniu zrealizowała cele unijne wyznaczone do 2010 roku, co sytuuje ją w czołowe krajów UE. W przypadku wskaźnika przedwczesnego kończenia nauki (w populacji osób w wieku 18–24) Polska osiągnęła najlepszy wynik w całej UE i znacznie lepszy od średniej Unii. Podobna korzystna sytuacja ma miejsce w zakresie liczby uczniów kończących szkołę średnią II stopnia, a osiągnięte wskaźniki plasują Polskę na trzecim miejscu w UE po Słowacji i Czechach. Unijny cel zakładający zmniejszenie odsetka słabo czytających został również osiągnięty przez Polskę. Jedne z najsłabszych rezultatów Polska osiągnęła w działaniach na rzecz zwiększenia odsetka

kształcących się lub uczestniczących w szkoleniach. Był to jedyny wymiar, w którym Polska nie spełniła założeń programu. Nie tylko, że wskaźnik ten nie wzrósł, ale na przestrzeni 4 lat uległ obniżeniu o 0,2 p.p. Należy stwierdzić, że biorąc pod uwagę dotychczasową realizację celów unijnych, Polska będzie w stanie osiągnąć poziomy odniesienia zaplanowane w programie *Edukacja i szkolenie 2020*. Postęp w realizacji celów w dziedzinie kształcenia i szkolenia na 2014 rok wyrażony wskaźnikami i poziomami odniesienia określonymi w programie ET 2020 przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4Realizacja poziomów odniesienia ustanowionych w programie *Edukacja i szkolenie 2020* (%)

Kluczowe wskaźniki i poziomy odniesienia programu <i>Edukacja i szkolenie 2020</i>		Polska		Średnia UE	
		2011	2014	2011	2014
Wyszktałenie, ubóstwo i cięcia wydatków dla sektora edukacji					
Odsetek 15-latków mających braki w:	czytaniu*	:	10,6 ^a	:	17,8 ^a
	matematyce*	:	14,4 ^a	:	22,1 ^a
	naukach przyrodniczych*	:	9,0 ^a	:	16,6 ^a
Inwestycje w szkolnictwo	wydatki publiczne na edukację jako % PKB	5,5	5,3 ^b	5,1	5,0 ^b
	wydatki publiczne na edukację jako odsetek wydatków publicznych ogółem	12,5	12,5 ^b	10,5	10,3 ^b
Poziom wykształcenia młodzieży w całej Europie					
Odsetek osób, które przedwcześnie rezygnują z kształcenia lub szkolenia (w wieku 18–24 lat)	mężczyźni	7,4	7,3	15,2	12,7
	kobiety	3,7	3,3	11,5	9,5
	ogółem*	5,6	5,4	13,4	11,1
Liczba osób z wykształceniem wyższym (w wieku 30–34 lat)	mężczyźni	30,0	34,2	31,0	33,6
	kobiety	43,2	50,2	38,7	42,3
	ogółem*	36,5	42,1	34,8	37,9
Działania polityczne na rzecz włączenia społecznego, jakości i adekwatności					
Wczesna edukacja i opieka nad dziećmi (od wieku 4 lat do wieku, w którym rozpoczyna się obowiązek szkolny)*		78,4	83,8 ^b	93,2	93,9 ^b
Uczestnictwo w szkoleniach dla nauczycieli	wszystkie tematy	:	93,7 ^b	:	84,6 ^b
Nauka języków obcych	udział uczniów ISCED 2 (w Polsce gimnazjów) uczących się dwóch lub więcej języków	79,0	93,4 ^b	63,0	:
Udział uczniów ISCED 3 (w Polsce – liceum, technikum, zasadnicza szkoła zawodowa) w kształceniu i szkoleniu zawodowym		48,3	48,7 ^b	50,4	48,9 ^b
Wskaźnik zatrudnienia nowych absolwentów według wykształcenia (w wieku 20–34 lat, którzy zakończyli edukację 1–3 lat przed rokiem odniesienia)*		75,3	75,6	77,1	76,1
Uczestnictwo dorosłych w procesie uczenia się przez całe życie (w wieku 25–64 lat)*		4,4	4,0	8,9	10,7

* Wartości odniesienia dla programu *Edukacja i szkolenie 2020*, dane odnoszą się do średniej ważonej UE i obejmują różną liczbę państw członkowskich w zależności od źródła informacji.

^a 2012 rok; ^b 2013 rok.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Monitor kształcenia...* (2015), s. 4.

Z zaprezentowanych danych wynika, że Polska w wielu obszarach osiągnęła wskaźniki zbliżone do średniej UE. Ponadto ma jeden z najniższych odsetków osób przedwcześnie kończących naukę (wynosi on 5,4%) oraz uczniów osiągających słabe wyniki w nauce w odniesieniu do umiejętności podstawowych (*Monitor kształcenia...*, 2015, s. 5). Widoczny jest również postęp pod względem uzyskiwania wyższego wykształcenia oraz zwiększenie uczestnictwa we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem (do poziomu 83,8%). Ten ostatni wskaźnik jest jednak w dalszym ciągu dużo niższy niż średnia dla UE (93,9%), a także niższy niż wyznaczony cel, to jest 95%. W polskim systemie kształcenia i szkolenia w minionych latach wprowadzono szereg istotnych zmian dotyczących struktury, organizacji, zarządzania i podstawowych programów nauczania w obliczu rosnących aspiracji społeczeństwa w odniesieniu do wyższego wykształcenia. Do najważniejszych działań prowadzonych w ostatnich latach, które sprzyjały osiągnięciu poziomów odniesienia w programie ET 2010 i ET 2020, należy zaliczyć między innymi:

- a) nową podstawę programową, która kładzie większy nacisk na nauczanie umiejętności innych niż poznawcze (przekrojowych);
- b) doskonalenie systemu egzaminów zewnętrznych, co miało na celu stworzenie precyzyjnego opisu efektów kształcenia oraz zwiększenie autonomii szkół;
- c) znaczące upowszechnienie edukacji przedszkolnej poprzez wprowadzenie nowych form jej realizacji;
- d) modernizację nadzoru pedagogicznego poprzez jego odbiurokratyzowanie i jasny rozdział zadań między organy prowadzące a szkoły oraz organy sprawujące nadzór pedagogiczny;
- e) rozwój kompetencji nauczycieli oraz aktualizację metod oceny nauczania;
- f) poprawę jakości kształcenia zawodowego oraz zaspokajania specjalnych potrzeb edukacyjnych i ich modernizację zgodną z programem uczenia się przez całe życie;
- g) opracowanie dokumentów strategicznych o charakterze długofalowym dotyczących polskiego systemu edukacji;
- h) prowadzenie badań edukacyjnych (*Co warto wiedzieć...*, 2010, s. 5);
- i) zapewnianie bezpłatnych podręczników⁵ w celu wspierania równości szans;
- j) realizację programu „Bezpieczna i przyjazna szkoła”, który ma na celu stworzenie bezpiecznego i przyjaznego środowiska w polskich szkołach poprzez: zwiększenie skuteczności procesu kształcenia; wzmacnianie współpracy między uczniami, rodzicami i nauczycielami; tworzenie atmosfery wsparcia opartej na wzajemnym szacunku i zaufaniu i zapobieganie nieuzasadnionej nieobecności w szkole (*Monitor kształcenia...*, 2015, s. 6–7).

Mimo iż w wielu obszarach w Polsce udało się osiągnąć unijne cele, to wciąż pozostaje jednak wiele problemów do rozwiązania. Analiza postępu realizacji celów w dziedzinie

⁵ Od 2014 r. system ten działa w odniesieniu do I klasy szkoły podstawowej, w 2015 r. został wprowadzony w II i IV klasie szkoły podstawowej oraz w I klasie gimnazjum, a od 2017 r. wszyscy uczniowie szkół podstawowych i gimnazjalnych powinni otrzymywać bezpłatne podręczniki szkolne.

kształcenia i szkolenia pokazuje, że obejmują one kwestie dostępu do wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, zwłaszcza dla dzieci poniżej trzeciego roku życia, nauczania umiejętności przekrojowych, atrakcyjności kształcenia i szkolenia zawodowego oraz dostosowania szkolnictwa wyższego do potrzeb rynku pracy. Ponadto z punktu widzenia potrzeby dostosowania systemu edukacji do zachodzących zmian demograficznych niepokojący jest niski poziom uczestnictwa dorosłych w uczeniu się przez całe życie i słabe umiejętności wśród dorosłych, który to poziom w ostatnim okresie uległ obniżeniu (*Monitor kształcenia...*, 2015, s. 3).

Osiągnięte przez Polskę wskaźniki w zakresie programów *Edukacja i szkolenie 2010* i *Edukacja i szkolenie 2020* w dużym stopniu wynikały z realizacji polityki edukacyjnej UE. W ramach instrumentów wykorzystywanych w UE w tym zakresie istotne znaczenie miało zarówno tak zwane zarządzanie bezpośrednie realizowane przez Komisję Europejską w formie programów edukacyjnych⁶, jak i tak zwane zarządzanie dzielone w formie środków unijnych przekazywanych państwom członkowskim (głównie funduszy strukturalnych). W tym zakresie wsparcie finansowe pochodziło z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) (Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006) i realizowane było w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz w zakresie szkolnictwa wyższego w ramach Programu Operacyjnego *Infrastruktura i Środowisko (Szczegółowy opis priorytetów...*, 2014, s. 231–219) (priorytet XIII „Infrastruktura szkolnictwa wyższego”). Źródłem wsparcia rozwoju edukacji z EFRR w wymiarze międzynarodowym były programy współpracy transgranicznej realizowane w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Celem tej współpracy było rozwijanie wspólnych inicjatyw lokalnych i regionalnych. W latach 2007–2013 w programach tych promowane były działania wspierające rozwój edukacji, w tym rozwój nowych i wzmacnianie już istniejących sieci współpracy w tej dziedzinie, między innymi wymiana uczniów i młodzieży, wprowadzenie nowatorskich programów nauczania, nauka języków obcych czy organizacja imprez rekreacyjno-edukacyjnych. Zakres wsparcia z tego funduszu był jednak w przypadku edukacji relatywnie niewielki. Kluczowe znaczenie ze względu na wielkość środków finansowych miał program operacyjny *Kapitał Ludzki* (PO KL)⁷, który obejmuje całość działań drugiego z funduszy strukturalnych, to jest Europejskiego Funduszu Społecznego (Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006). Realizacja tego programu miała największy wpływ za zakres dokonywanych zmian, a działania związane z edukacją ujęte były w ramach trzech priorytetów. Priorytet III „Wysoka jakość systemu

⁶ Programami edukacyjnymi realizowanym przez UE w latach 2007–2013 były: „Uczenie się przez całe życie” (obejmował on wszystkie programy europejskie w dziedzinie uczenia się przez całe życie, takie jak: Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci, Grundtvig, Program międzysektorowy, Program Jean Monet), „Młodzież w działaniu”, Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink oraz programy współpracy z krajami uprzemysłowionymi w dziedzinie szkolnictwa wyższego. Programy te zostały zastąpione programem Erasmus+, który będzie realizowany w latach 2014–2020, a jego budżet wynosi 14,7 mld euro.

⁷ Program został stworzony w drodze negocjacji z Komisją Europejską i jest jednym z programów służących realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013. Budżet programu wynosił ponad 11,5 mld euro, w tym wkład finansowy Europejskiego Funduszu Społecznego to ponad 9,5 mld euro, a pozostałą część stanowiły środki krajowe.

oświaty” (705,56 mln euro) oraz priorytet IX „Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach” (1,99 mld euro) służyły wsparciu oświaty. Natomiast priorytet IV był skierowany do szkolnictwa wyższego i nauki (987,56 mln euro)⁸. Łącznie w ramach tych priorytetów alokowano kwotę ponad 3,68 mld euro. Działania, w ramach których środki te zostały rozdysponowane, przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5

Alokacja środków w ramach priorytetów PO KL skierowanych na edukację
– stan na 30 listopada 2015 roku

Wyszczególnienie		Alokacja razem (mln EUR)	Procent alokacji	Umowy o dofinansowanie (szt.)
Priorytet III	Wysoka jakość systemu oświaty	705,56	95,10	651
Działanie 3.1	Modernizacja systemu zarządzania i nadzoru w oświacie	104,74	97,30	11
Działanie 3.2	Rozwój systemu egzaminów zewnętrznych	65,82	88,30	15
Działanie 3.3	Poprawa jakości kształcenia	359,20	96,00	320
Działanie 3.4	Otwartość systemu edukacji w kontekście uczenia się przez całe życie	126,77	96,00	143
Działanie 3.5	Kompleksowe wspomaganie rozwoju szkół	49,04	90,00	162
Priorytet IV	Szkolnictwo wyższe i nauka	987,56	94,50	1044
Działanie 4.1	Wzmocnienie i rozwój potencjału dydaktycznego uczelni oraz zwiększenie liczby absolwentów kierunków o kluczowym znaczeniu dla gospodarki opartej na wiedzy	876,51	94,40	858
Działanie 4.2	Rozwój kwalifikacji kadr systemu B+R i wzrost świadomości roli nauki w rozwoju gospodarczym	56,13	95,80	113
Działanie 4.3	Wzmocnienie potencjału dydaktycznego uczelni w obszarach kluczowych w kontekście celów strategii <i>Europa 2020</i>	54,92	95,00	73
Priorytet IX	Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	1995,56	95,80	20 444
Działanie 9.1	Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty	1146,87	95,70	10 191
Działanie 9.2	Podniesienie jakości i atrakcyjności szkolnictwa zawodowego	481,14	95,60	1966
Działanie 9.3	Upowszechnianie formalnego kształcenia ustawicznego w formach szkolnych	81,99	96,40	460
Działanie 9.4	Wysoko wykwalifikowane kadry systemu oświaty	114,74	95,70	854
Działanie 9.5	Oddolne inicjatywy edukacyjne na obszarach wiejskich	68,88	97,40	6162
Działanie 9.6	Upowszechnienie uczenia się przez całe życie	101,93	96,40	811
Razem priorytet III + IV + IX		3688,68	–	22 139

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Program Kapitał Ludzki...*

⁸ Alokacja środków w ramach priorytetów PO KL skierowanych na edukację – stan na 30 listopada 2015 r.

Zmiany zachodzące w polityce edukacyjnej w Polsce były elementem budowania społeczeństwa i gospodarki opartej na wiedzy. W dużym stopniu wprowadzone zostały dzięki wykorzystaniu środków europejskich. Analiza danych zaprezentowanych w tabeli 5 pozwala stwierdzić, że działania realizowane w ramach poszczególnych priorytetów PO KL skierowanych na edukację odpowiadały celom wyznaczonym w programach ET 2010 i ET 2020. Największe środki finansowane zostały przeznaczone na modernizację zarządzania oświatą, poprawę jakości kształcenia, wyrównywanie szans edukacyjnych, podniesienie poziomu szkolnictwa zawodowego oraz wzmocnienie i rozwój potencjału dydaktycznego uczelni. Realizacja wielu z działań może zostać oceniona pozytywnie z punktu widzenia osiągnięcia przez Polskę europejskich wskaźników odniesienia, jednak w dalszym ciągu istnieją obszary, w których mimo poniesionych nakładów finansowych zrealizowane wskaźniki są dalekie od benchmarków określających unijne cele. Dotyczy to przede wszystkim działań na rzecz upowszechnienia uczenia się przez całe życie. W latach 2007–2013 wsparcie w tym zakresie realizowane było w ramach dwóch priorytetów (priorytet III i IX), a łączna kwota alokacji wynosiła ponad 225 mln euro. Mimo przeznaczenia na te działania stosunkowo wysokich nakładów Polska w dalszym ciągu ma jeden z najniższych wskaźników wśród krajów UE. Ponadto wskaźnik ten w latach 2011–2014 obniżył się z poziomu 4,4 do 4,0%. Stąd zasadne wydaje się pytanie z jednej strony o efektywność wydatkowania środków w tym obszarze, a z drugiej o propozycje zmian, które pozwoliłyby w kolejnych latach zwiększyć skuteczność realizowanych działań. Obszar ten wydaje się szczególnie istotny z punktu widzenia potrzeby zwiększania innowacyjności polskiej gospodarki w nadchodzących latach. Istotnym elementem służącym realizacji tych działań będą środki europejskie przyznane Polsce na lata 2014–2020. Niekorzystnie wygląda w Polsce również sytuacja w zakresie działań na rzecz włączenia społecznego, w szczególności związanych z wczesną edukacją i opieką nad dziećmi, które realizowane są w ramach priorytetu IX (działanie 9.1). Mimo iż nastąpiło znaczne upowszechnienie edukacji przedszkolnej i w ramach realizacji programu ET 2020 wskaźnik ten wzrósł o ponad 4 p.p. – w 2013 roku wyniósł 83,8%, to w dalszym ciągu odbiega od celów i średniej unijnej. W obu przypadkach należy zatem dokonać przeglądu realizowanych dotychczas działań, które pozwolą wyeliminować bariery i dokonać modyfikacji na rzecz zwiększenia stopnia realizacji wyznaczonych celów.

Uwagi końcowe

UE, mimo iż formalnie nie prowadzi polityki edukacyjnej i pozostawia państwom członkowskim dużą swobodę w tym obszarze, określa jednak ramy i cele, do osiągnięcia których państwa powinny dążyć, oraz wspiera finansowo działania państw członkowskich w osiąganiu tych celów. Strategie, programy, inicjatywy i zalecenia UE kierowane są do różnych podmiotów polityki edukacyjnej w państwach członkowskich i umożliwiają zmiany poprzez oddziaływanie na podmioty kreujące tę politykę (władze centralne), samorządy

odpowiedzialne za jej realizację, na poszczególne instytucje działające w systemie, a także odbiorców usług edukacyjnych. Mimo iż dotychczas Polsce nie udało się osiągnąć europejskich wskaźników odniesienia wynikających z programu ET 2020, to jednak należy pozytywnie ocenić komplementarność działań finansowanych ze środków unijnych z PO KL z celami tego programu czy szerzej strategii *Europa 2020*.

Wydaje się zatem, że konsekwentna realizacja krajowej polityki edukacyjnej do roku 2020 określonej na podstawie rządowych dokumentów strategicznych⁹ przy wsparciu środków unijnych z nowej perspektywy finansowej na lata 2014–2020 umożliwi Polsce sprostać celom unijnym wynikającym z programu ET 2020. Działania systemowe i reformujące polską oświatę na najbliższe lata zostały ujęte w programie operacyjnym *Wiedza Edukacja Rozwój* (PO WER)¹⁰, natomiast bezpośrednie wsparcie szkół, uczniów i nauczycieli realizowane będzie z programów regionalnych. Celem PO WER jest wzmocnienie wybranych polityk publicznych realizujących cele strategii *Europa 2020*. W obszarze edukacji jego realizacja ma umożliwić osiągnięcie dwóch celów. Pierwszy z nich to ograniczenie liczby uczniów przedwcześnie kończących edukację do poziomu poniżej 10%, drugi to zwiększenie odsetka osób z wyższym wykształceniem w wieku 30–34 do poziomu co najmniej 40%. Mając na uwadze znaczenie obszaru edukacji dla rozwoju życia społeczno-gospodarczego i obecne poziomy tych wskaźników, Polska wyznaczyła sobie cele ambitniejsze niż w UE – ustalając ich wartości na 2020 rok odpowiednio na poziomie 4,5 i 45,0%. W przypadku PO WER szczególnie istotny jest cel tematyczny 10 – *inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie*, w ramach którego określono dwa priorytety inwestycyjne odnoszące się odpowiednio do kształcenia ogólnego i kształcenia zawodowego¹¹.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można zatem stwierdzić, że dzięki środkom unijnym wydatkowanym dotychczas w ramach PO KL polska polityka edukacyjna w coraz większym stopniu odpowiada stawianym przed nią wyzwaniom, niemniej nie spełnia

⁹ *Strategia Rozwoju Kraju 2020* przyjęta przez Radę Ministrów 25.10.2012. M.P. z 22.11.2012, poz. 882; *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020* przyjęta przez Radę Ministrów 18.06.2013. M.P. z 7.08.2013, poz. 640; *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020* przyjęta przez Radę Ministrów 26.03.2013. M.P. z 16.05.2013, poz. 378; *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki. Dynamiczna Polska 2020* przyjęta przez Radę Ministrów 15.01.2013. M.P. z 13.02.2013, poz. 73; *Perspektywa uczenia się przez całe życie* – dodatkowy dokument strategiczny wynikający ze zobowiązań międzynarodowych przyjęty przez Radę Ministrów 10.09.2013. *Perspektywę* opracował Międzyresortowy Zespół ds. uczenia się przez całe życie, w tym Krajowych Ram Kwalifikacji, działający na podstawie Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 13 z 17.02.2010.

¹⁰ W dokumencie zawarto informacje na temat głównych założeń *Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój* na lata 2014–2020, kierunków i zakresu planowanego wsparcia oraz grup beneficjentów. Program został przyjęty przez Radę Ministrów 8.01.2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, https://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Programowanie_2014_2020/Programy/Documents/POWER.pdf (15.01.2014).

¹¹ W ramach każdego z priorytetów określono cele. W przypadku priorytetu 10.1 – *kształcenie ogólne* wyodrębniono trzy cele: 1) rozwój narzędzi polityki edukacyjnej; 2) poprawa jakości pracy szkół i placówek oświatowych; 3) rozwój nowoczesnych metod wspierania uczenia się dostosowanego do wyzwań gospodarki opartej na wiedzy. Dla priorytetu 10.3 – *kształcenie zawodowe* określono dwa cele: 1) stworzenie warunków dla współpracy przedsiębiorców ze szkołami i placówkami; 2) rozwój uczenia się przez całe życie przez budowę krajowego systemu kwalifikacji. Zob. także: *Fundusze unijne...*

jeszcze wymogów dla budowy nowoczesnego społeczeństwa i gospodarki opartej na wiedzy. Nowa perspektywa finansowa na lata 2014–2020 i środki, które będą wydatkowane z PO WER, są szansą na dalszą modernizację systemu edukacji w Polsce i dostosowanie go do realiów współczesnego życia społecznego-gospodarczego. W tym kontekście działania powinny zostać w szczególności skoncentrowane na zwiększeniu innowacyjności polskiej gospodarki. Warunkiem powodzenia jest jednak konsekwencja w działaniu, wyeliminowanie dotychczasowych problemów oraz efektywne wykorzystanie środków.

Na zakończenie warto także zauważyć, że przeprowadzone badania mogą stanowić podstawę do dalszych pogłębionych analiz związanych z poruszoną problematyką. Do szczególnie interesujących należy kwestia identyfikacji przyczyn niskiego poziomu wskaźników dotyczących upowszechnienia edukacji przez całe życie oraz wczesnej edukacji, a także zagadnienie efektywności środków wydatkowanych w obszarze kształcenia przez całe życie z uwagi na brak postępów w realizacji zamierzonych celów. Ponadto interesujących wniosków mogłoby dostarczyć badanie wpływu realizacji programów edukacyjnych UE na kształt i zakres zmian dokonujących się w polskiej polityce edukacyjnej. Ciekawa wydaje się również analiza działań z punktu widzenia ich kontynuacji po zakończeniu realizacji projektów oraz trwałości wypracowanych efektów i ich długofalowego znaczenia.

Literatura

- Co warto wiedzieć o kierunkach zmian w edukacji, aby skutecznie realizować projekty z Europejskiego Funduszu Społecznego* (2010). Warszawa: MEN.
- Dziewulak, D. (1997). *Systemy szkolne Unii Europejskiej*. Warszawa: Żak.
- Education and Training Monitor 2012* (2012). Luxembourg: European Commission, Publications Office of the European Union.
- Edukacja w Europie: różne systemy kształcenia i szkolenia – wspólne cele do roku 2010* (2002). Luksemburg: Komisja Europejska, Dyrektoriat Generalny ds. Edukacji i Kultury, Biuro Urzędowych Publikacji Wspólnot Europejskich.
- Edukacja w UE*. MEN. Pobrane z: <https://men.gov.pl/wspolpraca-miedzynarodowa/unia-europejska/edukacja-w-ue.html> (25.03.2016).
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Komunikat Komisji Europejskiej, Bruksela 3.03.2010. Pobrane z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF> (15.03.2016).
- Fundusze unijne dla oświaty w nowej perspektywie finansowej 2014–2020*. MEN. ponrane z: <http://efs.men.gov.pl/dodatki/moc-w-regionach/index.html> (16.01.2014).
- Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z 21.11.2008 w sprawie przygotowania młodzieży na wyzwania XXI wieku: program europejskiej współpracy w dziedzinie szkolnictwa. Dz.Urz. UE C 319 z 13.12.2008.
- Konkluzje Rady na temat poziomu odniesienia w dziedzinie mobilności edukacyjnej. Dz.Urz. UE C 372 z 20.12.2011.
- Konkluzje Rady z 5–6.05.2003 w sprawie poziomów referencyjnych wyznaczających średni europejski wynik w zakresie kształcenia i szkolenia (poziomy odniesienia) (dok. 8981/03).
- Konkluzje Rady z 12.05.2009 w sprawie strategicznych ram Europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia. Dz.Urz. UE C 119/02 z 28.05.2009.
- Language Competences for Employability, Mobility and Growth Accompanying the document Communication From the Commission Rethinking Education: Investing in Skills for Better Socio-Economic Outcomes*. European Commission, SWD(2012) 372 final, Strasbourg, 20.11.2012.

- Mierzwa, J. (2006). Podstawy traktatowe polityki edukacyjnej Unii Europejskiej – ich ewolucja i perspektywy. *Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, 1* (1), 11–22.
- Monitor kształcenia i szkolenia 2015. Polska (2015). Luksemburg: Komisja Europejska, Urząd Publikacji Unii Europejskiej.
- Pawlak, R. (2004). Polska reforma oświaty a europejska polityka edukacyjna. *Studia Europejskie, 3*, 101–121.
- Pietrzyk, I. (2000). *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Warszawa: PWN.
- Presidency Conclusions, Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. European Parliament. Pobrane z: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (15.03.2016).
- Program Kapitał Ludzki. Informacje dotyczące postępów w realizacji Programu Kapitał Ludzki 2007–2013. Portal Funduszy Europejskich. Pobrane z: <https://www.efs.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania> (15.02.2016).
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.07.2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999. Dz.Urz. UE L 210 z 31.07.2006.
- Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.07.2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999. Dz.Urz. UE L 210 z 31.07.2006.
- Sprawozdanie Komisji Europejskiej „Postępy w realizacji celów lizbońskich w dziedzinie kształcenia i szkolenia – wskaźniki i poziomy odniesienia, 2010/11”. Bruksela 19.04.2011. pobrane z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-488_pl.htm (8.02.2016).
- Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki. *Dynamiczna Polska 2020* przyjęta przez Radę Ministrów 15.01.2013. M.P. z 13.02.2013, poz. 73.
- Strategia rozwoju edukacji na lata 2007–2013 (2005). Warszawa: MENiS.
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 przyjęta przez Radę Ministrów 18.06.2013. M.P. z 7.08.2013, poz. 640.
- Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 przyjęta przez Radę Ministrów 26.03.2013. M.P. z 16.05.2013, poz. 378.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020 przyjęta przez Radę Ministrów 25.09.2012. M.P. z 22.11.2012, poz. 882.
- Strategic Framework – Education & Training 2020. European Commission. Pobrane z: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/index_en.htm (15.03.2016).
- Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013* (wersja 3.16) (2014). Warszawa: MiR.
- Traktat amsterdamski. Dz.U. UE C 340 z 10.11.1997.
- Traktat nicejski. Dz.U. UE C 80 z 10.03.2001.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana). Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- Traktat o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht). Dz.U. UE C 191 z 29.07.1992.
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Dz.U. UE C 310 z 16.12.2004.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu Amsterdamskiego. W: A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (oprac.), *Dokumenty europejskie* (s. 101–120). T. 3. Lublin: Morpol.
- Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.12.2006 w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie. Dz.Urz. UE L 394 z 30.12.2006.
- Zgliczyński, W. (2010). Polityka edukacyjna Unii Europejskiej. *Studia Biura Analiz Sejmowych, 2* (22). Pobrane z: www.bas.sejm.gov.pl (15.12.2013).

THE INFLUENCE OF THE EUROPEAN UNION POLICY FOR CHANGES IN POLISH EDUCATION SYSTEM

Abstract: The study was undertaken the issue includes the educational policy of the European Union (EU) and its influence on the changes taking place in the area of education in Poland. Agitated research problem related in particular to the range EU education policy and the objectives of this policy and ways to measure their achievement. Its expression is research hypothesis placed here, according to which the essential for achieving Poland's goals set by the EU's education policy was the use of financial resources from the EU Structural Funds. In order to verify the hypothesis formulated in this way in the first place the characteristics of the educational policy of the European Union was made, its objectives and the methods used in their implementation. Then the achievement of these objectives by Poland was analysed as also the support of their implementation of the European funds. As a result of the research found that the changes in education policy

in Poland were related to the implementation of educational policy goals of the EU and with the financial support under the Structural Funds. In addition, the results of research allow us to conclude that Poland has not managed to achieve all the objectives of EU education policy set by the European benchmarks. However, in the context of the driven research problem we should positively evaluate the activities financed from the EU funds with the objectives of European Union programs.

Keywords: the educational policy of the European Union (EU), the open method of coordination, indicators and reference levels European average performance ('European benchmarks'), the Human Capital Operational Programme, the changes in education in Poland

Cytowanie

Maj-Waśniowska, K. (2016). Wpływ polityki Unii Europejskiej na kierunki zmian w polskim systemie edukacji. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6 (84/2), 151–168. DOI: 10.18276/frfu.2016.6.84/2-13.