



Tomasz Jedynak

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Wydział Finansów
Katedra Zarządzania Ryzykiem i Ubezpieczeń
tomasz.jedynak@uek.krakow.pl

Katarzyna Maj-Waśniowska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Wydział Finansów
Katedra Finansów Samorządowych
katarzyna.maj@uek.krakow.pl

ZAKRES WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW FINANSOWYCH POCHODZĄCYCH Z EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO W POLITYCE EDUKACYJNEJ W POLSCE

Streszczenie: W opracowaniu podjęta została problematyka wykorzystania funduszy strukturalnych w finansowaniu edukacji w Polsce. Mając na uwadze, że dominujące znaczenie w tym zakresie ma Europejski Fundusz Społeczny (EFS), za główny cel pracy przyjęto analizę wykorzystania środków pochodzących z tego funduszu. Struktura opracowania jest odzwierciedleniem przyjętych celów szczegółowych. Obejmuje ona rozważania o charakterze teoretyczno-kompilacyjnym dotyczące kształtu polityki edukacyjnej w Polsce oraz zakresu zastosowania środków pochodzących z funduszy europejskich w finansowaniu tej polityki. W części empirycznej pracy analizie poddano stopień i zakres wykorzystania środków z EFS w latach 2007-2015. Przeprowadzone badania umożliwiły sformułowanie wniosków i spostrzeżeń dotyczących podjętej problematyki. Stanowiły one podstawę do nakreślenia wyzwań stojących przed instytucjami zaangażowanymi w podział i wydatkowanie środków przeznaczonych na finansowanie edukacji w nowej perspektywie finansowej na lata 2014-2020.

Słowa kluczowe: finansowanie edukacji, fundusze unijne, europejski fundusz społeczny.

Wprowadzenie

Współcześnie edukacji przypisuje się fundamentalne znaczenie dla rozwoju społeczeństwa, wzrostu dobrobytu i konkurencyjności gospodarki. W związku z szeroko rozumianymi przemianami gospodarczymi i społecznymi w edukacji zachodzą zmiany zarówno jeżeli chodzi o podmioty polityki edukacyjnej, jak

i cele i treści nauczania oraz adresatów. Coraz częściej mowa jest o „polityce edukacyjnej” w kontekście nie tylko działalności państwa, ale też działań Unii Europejskiej (UE). Wsparcie edukacji ze środków UE jest realizowane głównie poprzez fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Społeczny oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego). Mając na uwadze dominujące znacznie EFS w tym zakresie oraz charakter niniejszego opracowania, rozważania i analizy dotyczące finansowania polityki edukacyjnej w Polsce z funduszy UE ograniczono do środków pochodzących z tego funduszu.

Podstawowym celem pracy jest analiza wykorzystania środków finansowych pochodzących z EFS w polityce edukacyjnej w Polsce. Aby zrealizować tak zdefiniowany cel główny opracowania, sformułowano również cele pomocnicze. Należą do nich: 1) określenie obszarów zainteresowań polityki edukacyjnej UE; 2) identyfikacja i charakterystyka źródeł finansowania polityki edukacyjnej w kontekście wykorzystania funduszy unijnych w Polsce; 3) analiza stopnia i zakresu wykorzystania środków z EFS w realizacji polityki edukacyjnej w Polsce. Do realizacji powyższych celów wykorzystano metody badawcze opierające się na analizach o charakterze teoretyczno-kompilacyjnym, a także analizie i syntezie danych wtórnych. Podjęte w opracowaniu rozważania teoretyczne opierają się na przeglądzie literatury przedmiotu oraz aktach prawa wspólnotowego i krajowego. Źródło danych wtórnych dotyczących wykorzystania środków z funduszy wspólnotowych stanowiły sprawozdania publikowane przez Ministerstwo Infrastruktury i Środowiska.

1. Polityka edukacyjna Unii Europejskiej

Nowe wyzwania współczesnego świata powodują, że przed edukacją stawiane są nowe cele, do których należą m.in. mobilność i zdolność do zmiany kwalifikacji na wszystkich etapach życia [Zieliński, 2001]. Nowym priorytetem edukacji jest dostosowanie się do nowoczesnego, wymagającego zarówno specjalizacji, jak i elastyczności rynku pracy. Widoczne jest stopniowe przesuwanie ośrodków decyzyjnych na poziom międzynarodowy, co prowadzi do postępującej standaryzacji systemów edukacji w poszczególnych krajach [Krawajczyk, 2004]. W tym aspekcie istotne znaczenie mają działania podejmowane w sferze edukacji przez UE oraz kształt polityki edukacyjnej w kontekście dalszej integracji społecznej i kulturalnej państw członkowskich.

Na ogół wśród zagadnień będących w obszarze zainteresowań UE wymienia się: wspólną politykę rolną, politykę regionalną oraz politykę pieniężną (w kontekście unii gospodarczej i walutowej). Rzadko w tego typu wyliczeniach

znaleźć można natomiast politykę edukacyjną. W świetle definicji przytoczonych w literaturze przedmiotu polityka edukacyjna koncentruje się na zasadach organizacji systemów nauczania, zapewnieniu im odpowiednich podstaw finansowych oraz określeniu zasad zarządzania oświatą. W zakres polityki edukacyjnej wchodzi również konieczność określenia kształtu i treści nauczania [Dziwulak, 1997, s. 10-11]. Żadnego z tych elementów nie można przypisać kompetencjom Wspólnot Europejskich. Stąd też działania UE w obszarze edukacji to raczej zespół założeń i narzędzi w zakresie edukacji podejmowanych przez UE w celu realizacji pewnych zadań, mających szerszy kontekst społeczno-ekonomiczny.

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 najszersze zastosowanie – zalecenia i opinie, a także inne akty nienazwane w traktatach, jak np. konkluzje, komunikaty i rezolucje.

Rola UE w sferze edukacji zarysowana została w art. 165 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [Traktat o funkcjonowaniu...]. W myśl zapisów traktatowych Unia nie tylko przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, ale również wspiera europejskie przedsięwzięcia w zakresie sportu, uwzględniając jego funkcję społeczną i edukacyjną. Zgodnie z art. 165 ust. 2 Traktatu działania podejmowane w obszarze edukacji mają na celu m.in.:

- rozwój wymiaru europejskiego w edukacji, zwłaszcza przez nauczanie i upowszechnianie języków państw członkowskich,
- sprzyjanie mobilności studentów i nauczycieli,
- promowanie współpracy między placówkami edukacyjnymi,
- rozwój wymiany informacji i doświadczeń w kwestiach wspólnych dla systemów edukacyjnych państw członkowskich,
- rozwój wymiany młodzieży i instruktorów społeczno-edukacyjnych,
- rozwój kształcenia na odległość.

Zakres unijnych regulacji w obszarze edukacji, który początkowo był ograniczony zasadniczo do szkolenia zawodowego, w toku postępującej integracji ulegał stopniowemu rozszerzeniu. Obecnie zakres zainteresowania UE jest bardzo szeroki i obejmuje wszystkie etapy kształcenia, jak również troskę o kondycję fizyczną [Mierzwa, 2006, s. 19]. Trzeba jednak podkreślić, że państwa członkowskie mają zagwarantowaną swobodę w kształtowaniu polityk edukacyjnych i mogą z edukacyjnych inicjatyw unijnych korzystać w zakresie, jaki uznają za właściwy ze swojego punktu widzenia. Taki stan rzeczy jest zgodny z przyjętą przez UE zasadą pomocniczości.

Należy również nadmienić, że w świetle Strategii lizbońskiej [2002] polityka edukacyjna traktowana jest jako element rynku pracy, czy też szeroko pojętej polityki gospodarczej. W tym sensie polityka edukacyjna stanowi jeden z instrumentów realizacji podstawowego celu strategii, jakim jest 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. Różnorodność systemów edukacji w poszczególnych krajach członkowskich, a także konieczność respektowania ich niezależności powodują jednak, że niezbędne jest ujednoczenie narzędzi oceny i pomiaru efektów polityki edukacyjnej realizowanej przez poszczególne państwa członkowskie. Obecnie instrumentem wykorzystywanym do tego celu jest tzw. metoda otwartej koordynacji.

2. Fundusze Unii Europejskiej w finansowaniu polityki edukacyjnej w Polsce

Podstawowym źródłem środków wspierających rozwój systemu edukacji w krajach członkowskich UE jest Europejski Fundusz Społeczny. EFS jest jednym z funduszy strukturalnych stworzonych w celu wspierania zatrudnienia w państwach członkowskich oraz promowania spójności gospodarczej i społecznej [Rozporządzenie w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego]. Ze środków funduszu dofinansowywane są działania ukierunkowane na zwiększenie i poprawę inwestycji w kapitał ludzki oraz wzmacnianie zdolności instytucjonalnej i skuteczności administracji publicznej oraz służb publicznych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, a także partnerów społecznych i organizacji pozarządowych.

Należy również odnotować, że środki wspierające rozwój edukacji w krajach członkowskich UE pochodzą także z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), który jest jednym z funduszy strukturalnych, stworzonym w celu zmniejszenia dysproporcji w poziomie rozwoju regionów w UE [Rozporządzenie w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego]. Wsparcie edukacji z EFRR realizowane było w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz w zakresie szkolnictwa wyższego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, priorytetu XIII „Infrastruktura szkolnictwa wyższego” [Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, 2016, s. 213-219]. Środki te można było otrzymać na unowocześnienie infrastruktury szkolnictwa wyższego, zwiększenie liczby studentów na określonych w programie priorytetowych kierunkach studiów oraz podniesienie jakości kształcenia na uczelniach poprzez wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

Innym źródłem wsparcia rozwoju edukacji, w tym przypadku w wymiarze międzynarodowym, są również programy współpracy transgranicznej realizowane w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Celem tej współpracy jest 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, m.in. wymiana uczniów i młodzieży, wprowadzenie nowatorskich programów nauczania, nauka języków obcych czy organizacja imprez rekreacyjno-edukacyjnych.

W ostatnich latach w polskim systemem edukacyjnym dokonują się zmiany w zasadzie na każdym etapie kształcenia, od przedszkola do szkoły wyższej. Wpływ na dużą część z nich ma polityka edukacyjna UE – programy edukacyjne, wyznaczenie kierunków i celów kształcenia oraz przeznaczenie na działania w obszarze edukacji znacznych środków finansowych. Szczególne znaczenie miał Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL), który obejmuje całość działań EFS. W ramach programu wspierane były działania nakierowane na upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia przy równoczesnym zwiększeniu jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy [Program Operacyjny Kapitał Ludzki, 2007, s. 122-125]. W latach 2007-2013 realizowano 10 priorytetów na poziomie centralnym i regionalnym, w tym wyznaczono trzy priorytety skierowane bezpośrednio na edukację. Dwa z nich – priorytet III „Wysoka jakość systemu oświaty” oraz priorytet IX „Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach” służą wsparciu oświaty. Natomiast priorytet IV jest skierowany na szkolnictwo wyższe i naukę.

Priorytet III „Wysoka jakość systemu oświaty” wdrażany był na poziomie krajowym przez Ministerstwo Edukacji Narodowej. Działania w tym priorytecie skoncentrowane były na podwyższeniu jakości funkcjonowania systemu oświaty poprzez wprowadzenie rozwiązań systemowych w zakresie monitoringu i ewaluacji, rozwoju badań edukacyjnych oraz ich powiązaniu z polityką edukacyjną. Rozwiązania obejmowały również działania na rzecz zwiększania efektywności nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty.

Priorytet IX „Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach” wdrażany był na poziomie regionalnym. Działania w tym priorytecie skoncentrowane były na rozwoju szkół i placówek sprzyjającym wyrównywaniu szans edukacyjnych uczniów oraz dostosowującym system kształcenia (szczególnie zawodowego) do potrzeb rynkowych. Dodatkowo wsparcie przeznaczone było na rozwój kadr pedagogicznych i administracyjnych systemu oświaty.

Priorytet IV „Szkolnictwo wyższe i nauka” wdrażało Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego na poziomie krajowym. Działania skoncentrowane były na podwyższeniu jakości funkcjonowania instytucji szkolnictwa wyższego, za-

równy poprzez stworzenie korzystnych warunków systemowo-organizacyjnych dla efektywnego zarządzania szkolnictwem wyższym, jak też poprzez rozwój i zwiększanie dostępności tych kierunków kształcenia, które mają szczególne znaczenie dla gospodarki opartej na wiedzy.

3. Wykorzystanie funduszy strukturalnych w finansowaniu edukacji w Polsce

Od momentu przystąpienia Polski do UE istotnym źródłem wsparcia finansowego rozwoju społeczno-gospodarczego są fundusze strukturalne. W latach 2004-2006 kwota środków otrzymanych w ramach tych funduszy wyniosła łącznie ponad 8,55 mld EUR (w tym z EFS – 2,04 mld EUR, a z EFRR – 5,14 mld EUR). W kolejnej perspektywie finansowej obejmującej lata 2014-2020 łączna wartość środków przyznanych Polsce w ramach tych funduszy wynosiła 42,47 mld EUR (w tym EFS – 9,51 mld EUR, a EFRR – 32,96 mld EUR) [Zestawienie..., 2016].

Wydatkowanie funduszy unijnych wymaga zaangażowania wkładu własnego w postaci środków krajowych, stąd też łączna alokacja w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 wyniosła w ramach PO KL 11,77 mld EUR, z czego w ramach trzech priorytetów związanych z realizacją polityki edukacyjnej alokowano łącznie 3,69 mld EUR. Kwota ta stanowiła ponad 30% środków tego programu. Informacje na temat alokacji środków w ramach analizowanych priorytetów, postępu jej realizacji oraz liczby podpisanych umów o dofinansowanie wg stanu na dzień 30 listopada 2015 r. przedstawiono w tabeli 1. Z zaprezentowanych danych wynika, że ponad 54% alokacji przypadało na realizację priorytetu IX, którego działania były związane z rozwojem wykształcenia i kompetencji w regionach. Kolejne 27% przeznaczono na realizację priorytetu IV, który obejmował wydatki związane z nauką i szkolnictwem wyższym, a pozostałe 19% – na priorytet dotyczący podnoszenia jakości systemu oświaty. Łączna liczba umów podpisanych w związku z realizacją tych priorytetów wynosiła 22 139, przy czym zdecydowana większość z nich (92%) była związana z realizacją priorytetu IX. Warto również odnotować, że w przypadku wszystkich działań realizowanych w ramach analizowanych priorytetów (z wyjątkiem działania 3.2) procent alokacji przekraczał 90%.

W tabeli 2 przedstawiono podstawowe informacje dotyczące postępów w realizacji priorytetów PO KL skierowanych na edukację w latach 2007-2014. Uwzględniono skumulowaną liczbę oraz wartość podpisanych umów¹. Tabela 3

¹ Uwzględniono kwoty środków publicznych zakontraktowanych w ramach tych umów.

zawiera natomiast informacje dotyczące poziomu środków alokowanych w kolejnych latach (wartości skumulowane w %). Analiza danych zawartych w tabelach prowadzi do następujących spostrzeżeń i wniosków:

- 1) W 2007 r., będącym pierwszym rokiem wdrażania PO KL, w zasadzie nie podpisano żadnych umów. Sytuacja ta wynikała z długotrwałości procedur administracyjnych związanych z przygotowaniem do rozpoczęcia właściwej realizacji projektów (np. przydział środków, uruchomienie procedur konkursowych itp.). Z tych samych przyczyn w 2008 r. liczba podpisanych umów była wyraźnie mniejsza niż w kolejnych latach.
- 2) W przypadku priorytetu III najwięcej umów (178), na które przypadało również najwięcej środków, zawarto w 2013 r. W ramach priorytetu IV okresem, w którym podpisano najwięcej umów, był 2009 r. Z kolei, poza początkowym okresem, podpisywanie umów w ramach priorytetu IX przebiegało względnie równomiernie (szczytowy okres przypadał na 2011 r. – 3921 umów). W kontekście realizacji priorytetów związanych z polityką edukacyjną należy zauważyć, że istotna część umów związanych z wydatkowaniem funduszy europejskich była zawierana w ostatnich latach analizowanej perspektywy finansowej.
- 3) Z roku na rok widoczna jest poprawa poziomu zakontraktowania środków w poszczególnych priorytetach, co przekłada się również na stopień wykorzystania alokacji na poziomie poszczególnych działań. Szczególnie widoczne jest to w latach 2010-2013, gdy procent alokacji zwiększył się o blisko 40% w przypadku wszystkich priorytetów.
- 4) Stopień alokacji środków przypadających na poszczególne działania i priorytety w kolejnych latach wskazuje, że w przypadku sporządzania wieloletniego planu realizacji zadań dotyczących polityki edukacyjnej dla efektywnego wykorzystania dostępnych funduszy konieczna jest pewna elastyczność w wydatkowaniu środków w ramach różnych priorytetów. Przykładowo w analizowanym okresie niezbędne okazało się zmniejszenie alokacji w ramach priorytetu III o niemal 30% oraz zwiększenie alokacji w ramach priorytetu IX o prawie 15%.
- 5) Mimo sukcesywnie rosnącej liczby podpisywanych umów, a także podejmowanych decyzji o zmniejszeniu alokacji środków finansowych w kolejnych latach w ramach wybranych priorytetów, następowało zmniejszenie wskaźnika poziomu alokacji. Sytuacja taka miała miejsce np. w 2015 r. w stosunku do 2014 r., kiedy to wskaźnik ten, w przypadku priorytetu III, obniżył się o ponad 2 pkt. proc. Nie oznaczało to jednak pogorszenia poziomu alokacji, a było wynikiem czynników makroekonomicznych (osłabienia się polskiego złotego).

Tabela 1. Alokacja środków w ramach priorytetów PO KL skierowanych na edukację – stan na 30 listopada 2015 r.

Wyszczególnienie		Alokacja razem (mln EUR)	% alokacji	Umowy o dofinansowanie (szt.)
Priorytet III	Wysoka jakość systemu oświaty	705,6	95,10%	651
Działanie 3.1	Modernizacja systemu zarządzania i nadzoru w oświacie	104,7	97,30%	11
Działanie 3.2	Rozwój systemu egzaminów zewnętrznych	65,8	88,30%	15
Działanie 3.3	Poprawa jakości kształcenia	359,2	96,00%	320
Działanie 3.4	Otwartość systemu edukacji w kontekście uczenia się przez całe życie	126,8	96,00%	143
Działanie 3.5	Kompleksowe wspomaganie rozwoju szkół	49,0	90,00%	162
Priorytet IV	Szkolnictwo wyższe i nauka	987,6	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	876,5	94,40%	858
Działanie 4.2	Rozwój kwalifikacji kadr systemu B+R i wzrost świadomości roli nauki w rozwoju gospodarczym	56,1	95,80%	113
Działanie 4.3	Wzmocnienie potencjału dydaktycznego uczelni w obszarach kluczowych w kontekście celów strategii Europa 2020	54,9	95,00%	73
Priorytet IX	Rozwój kształcenia i kompetencji w regionach	1995,6	95,80%	20 444
Działanie 9.1	Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty	1146,9	95,70%	10 191
Działanie 9.2	Podniesienie jakości i atrakcyjności szkolnictwa zawodowego	481,1	95,60%	1966
Działanie 9.3	Upowszechnianie formalnego kształcenia ustawicznego w formach szkolnych	82,0	96,40%	460
Działanie 9.4	Wysoko wykwalifikowane kadry systemu oświaty	114,7	95,70%	854
Działanie 9.5	Oddolne inicjatywy edukacyjne na obszarach wiejskich	68,9	97,40%	6162
Działanie 9.6	Upowszechnienie uczenia się przez całe życie	101,9	96,40%	811
Razem priorytet III + IV + IX		3688,7	-	22 139

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Program Kapitał Ludzki, 2016].

Tabela 2. Postęp w realizacji priorytetów PO KL skierowanych na edukację w latach 2007-2014 (liczba oraz wartość podpisanych umów)

Wyszczególnienie	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	liczba umów	Wartość (środki publiczne w mln PLN)	liczba umów	Wartość (środki publiczne w mln PLN)	liczba umów	Wartość (środki publiczne w mln PLN)	liczba umów	Wartość (środki publiczne w mln PLN)	liczba umów	Wartość (środki publiczne w mln PLN)	liczba umów	Wartość (środki publiczne w mln PLN)	liczba umów	Wartość (środki publiczne w mln PLN)	liczba umów	Wartość (środki publiczne w mln PLN)
Priorytet III	35	530,9	102	1167,9	240	1988,4	317	2267,2	391	2 600,9	569	2 909,5	651	2919,5		
Działanie 3.1	bd.	bd.	bd.	bd.	5	384,6	7	456,4	7	454,1	11	446,5	11	438,0		
Działanie 3.2	bd.	bd.	bd.	bd.	13	254,2	13	264,9	14	274,7	4	282,9	15	259,8		
Działanie 3.3	bd.	bd.	bd.	bd.	178	1194,1	205	1307,7	249	1437,0	15	1526,8	320	1490,0		
Działanie 3.4	bd.	bd.	bd.	bd.	44	155,5	92	238,2	121	435,0	281	476,1	143	528,2		
Działanie 3.5	b	b	b	b	b	b	b	b	0	0	137	177,1	162	203,4		
Priorytet IV	52	496,3	351	1830,1	480	2378,2	613	3183,4	791	3682,4	909	4046,3	1019	4088,8		
Działanie 4.1	bd.	bd.	bd.	bd.	397	2280,7	528	3020,1	680	3483,4	727	3602,4	833	3627,3		
Działanie 4.2	bd.	bd.	bd.	bd.	83	97,4	85	163,3	111	199,0	112	218,4	113	231,7		
Działanie 4.3	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	70	225,6	73	229,8		
Priorytet IX	1485	413,0	4614	1818,7	7784	2238,0	11 705	4942,3	15 223	6282,4	17 947	7611,5	20 244	8232,9		
Działanie 9.1	bd.	bd.	bd.	bd.	3387	2238,0	5258	3018,7	7171	3684,3	8511	4325,9	10 004	4704,3		
Działanie 9.2	bd.	bd.	bd.	bd.	896	848,9	1196	1081,5	1506	1552,0	1818	1879,1	1966	2002,1		
Działanie 9.3	bd.	bd.	bd.	bd.	314	238,2	413	325,7	460	367,9	459	363,9	460	340,7		
Działanie 9.4	bd.	bd.	bd.	bd.	378	243,1	478	303,9	634	378,6	829	487,5	855	476,3		
Działanie 9.5	bd.	bd.	bd.	bd.	2909	144,2	4360	212,4	5387	264,5	5850	285,6	6156	286,3		
Działanie 9.6	b	b	b	b	b	b	b	b	65	35,1	480	269,6	803	423,3		

^a W okresie sprawozdawczym trwały przygotowanie do rozpoczęcia wdrażania poszczególnych priorytetów i działań. Nie rozpoczęto właściwej realizacji projektów.

^b Realizacja projektów w ramach zadań rozpoczęła się w latach późniejszych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych miesięcznych dotyczących stanu wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki za lata 2007-2014 (stan na koniec grudnia każdego roku) [Program Kapitał Ludzki, 2016].

Tabela 3. Postęp w realizacji priorytetów PO KL skierowanych na edukację w latach 2007-2014 (procent alokacji środków)

Wyszczególnienie	2008 ^a	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Priorytet III	12,7%	28,1%	49,8%	54,2%	80,0%	93,3%	97,2%
Działanie 3.1	bd.	bd.	42,9%	48,6%	91,7%	95,4%	98,5%
Działanie 3.2	bd.	bd.	27,8%	65,2%	93,5%	99,8%	95,3%
Działanie 3.3	bd.	bd.	62,4%	85,0%	91,7%	94,8%	96,8%
Działanie 3.4	bd.	bd.	58,2%	85,0%	79,3%	87,3%	98,7%
Działanie 3.5	b					83,2%	96,0%
Priorytet IV	12,5%	46,2%	62,5%	79,7%	91,2%	97,9%	99,3%
Działanie 4.1	bd.	bd.	64,0%	80,8%	97,0%	96,8%	99,2%
Działanie 4.2	bd.	bd.	40,0%	63,9%	79,0%	102,1%	108,7%
Działanie 4.3	b					114,4%	92,4%
Priorytet IX	5,8%	25,9%	55,0%	69,8%	77,4%	90,9%	97,6%
Działanie 9.1	bd.	bd.	74,7%	96,0%	82,5%	89,8%	97,5%
Działanie 9.2	bd.	bd.	41,5%	50,4%	75,8%	94,1%	97,5%
Działanie 9.3	bd.	bd.	32,5%	42,4%	76,7%	98,2%	96,1%
Działanie 9.4	bd.	bd.	63,3%	75,4%	77,8%	93,2%	95,0%
Działanie 9.5	bd.	bd.	24,2%	34,1%	81,2%	94,4%	97,2%
Działanie 9.6	b				11,2%	74,3%	103,6%

^a W 2007 r. trwało przygotowanie do rozpoczęcia wdrażania poszczególnych priorytetów i działań. Nie rozpoczęto właściwej realizacji projektów.

^b Realizacja projektów w ramach zadań rozpoczęła się w latach późniejszych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych miesięcznych dotyczących stanu wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki za lata 2007-2014 (stan na koniec grudnia każdego roku) [Program Kapitał Ludzki, 2016].

Podsumowanie

Ostatnie lata to okres wprowadzania w polskiej polityce edukacyjnej reform, wśród których znaczenie wielu było istotne z punktu widzenia realizacji tej polityki w przyszłości. Stąd tak ważne było wdrożenie rozwiązań przygotowujących system edukacji na kolejne wyzwania. Wpływ na wiele z tych zmian miała realizacja polityki edukacyjnej UE, która nie tylko wyznacza nowe kierunki i cele kształcenia, ale także zapewnia istotne wsparcie finansowe w postaci funduszy strukturalnych. W związku z realizacją programów unijnych z udziałem środków z PO KL stworzono liczne strategie, plany i sprawozdania dotyczące polskiego systemu edukacji [Strategia..., 2005]. Według Ministerstwa Edukacji Narodowej najważniejsze przemiany, jakie dokonały się już w systemie edukacji dzięki funduszom europejskim – głównie środkom z EFS, to: nowa podstawa programowa, znaczące upowszechnienie edukacji przedszkolnej oraz zmodernizowany nadzór pedagogiczny [Co warto..., 2010, s. 5].

Należy podkreślić, że w przypadku PO KL środki finansowe zostały efektywnie wykorzystane, pozwalając na osiągnięcie większości zamierzonych celów w ramach realizowanych zadań. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie wykorzystania środków w ramach tego programu pozwalają na sformułowanie następujących wniosków i zaleceń na przyszłość. Po pierwsze, należy zaznaczyć, że środki alokowane w ramach priorytetów związanych z polityką edukacyjną stanowiły istotne wsparcie dla modernizacji systemu oświaty i szkolnictwa wyższego. W początkowym okresie (lata 2007-2008) alokacja była na bardzo niskim poziomie, jednak wynikało to z przyczyn proceduralnych i w okresie tym trwały przygotowania do rozpoczęcia wdrażania poszczególnych priorytetów. W kolejnych latach nastąpiła intensyfikacja zarówno w zakresie podpisywania umów, jak i realizowania projektów. W listopadzie 2015 r. w przypadku analizowanych priorytetów alokacja wynosiła ponad 95%.

Po drugie, przeprowadzone analizy wskazują, że realizacja projektów wymagała niejednokrotnie dokonywania zmian w zakresie alokacji środków w poszczególnych priorytetach. Oznacza to, że realizacja długofalowych strategii w zakresie polityki edukacyjnej wymaga dużej elastyczności i wiąże się z koniecznością bieżącego monitorowania realizacji projektów. Właściwa ewaluacja może więc w istotny sposób zwiększyć efektywność wydatkowania środków unijnych.

Po trzecie, zauważyć należy, że niewątpliwą korzyścią dla sposobu prowadzenia polskiej polityki oświatowej, wynikającą bezpośrednio z wykorzystywania funduszy strukturalnych, jest fakt, że wzrasta rola budowania długofalowych strategii. Tym samym następuje więc uodpornienie systemu edukacyjnego na zmiany polityczne. Konsekwencja w realizacji projektów unijnych przyczynia się nie tylko do realizacji konkretnych celów, których stopień osiągnięcia jest mierzony poprzez system mierników ilościowych, ale także może być źródłem niemierzalnych korzyści w postaci zwiększenia stabilności warunków realizacji polityki edukacyjnej. Jest to szczególnie ważne w tym obszarze, który w Polsce od 1999 r. podlega nieustannym zmianom. W wielu przypadkach nie można wpisać ich w realizację długofalowej koncepcji, a raczej mają one charakter decyzji podejmowanych *ad hoc*.

W kontekście podjętej problematyki warto również zauważyć, że perspektywa finansowa na lata 2014-2020 otwiera nowe możliwości dla realizacji krajowej polityki edukacyjnej, której kierunki określone zostały w rządowych dokumentach strategicznych, takich jak: Strategia Rozwoju Kraju 2020 [2012], Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego [2013], Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego [2013], Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki [2013], Perspektywa uczenia się przez całe życie [2013] oraz zaleceniach Rady UE

w odniesieniu do realizacji strategii Europa 2020. Zadania z zakresu edukacji będą dofinansowane środkami zarówno z EFS, jak i nowych programów operacyjnych, takich jak Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER)² [Szczegółowy opis..., 2014].

Literatura

- Co warto wiedzieć o kierunkach zmian w edukacji, aby skutecznie realizować projekty z Europejskiego Funduszu Społecznego* (2010), Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa.
- Dziewulak D. (1997), *Systemy szkolne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa.
- Krawajczyk W. (2004), *Niektóre konsekwencje standaryzacji w edukacji* [w:] J. Kojkoł, P. Przybysz (red.), *Edukacja wobec integracji europejskiej*, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia.
- Mierzwa J. (2006), *Podstawy traktatowe polityki edukacyjnej Unii Europejskiej – ich ewolucja i perspektywy*, Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, nr 1(1).
- Perspektywa uczenia się przez całe życie (2013), dokument strategiczny przyjęty przez Radę Ministrów 10 września 2013 r.
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Szczegółowy opis priorytetów. Wersja 4.3 (2014), Ministerstwo Infrastruktury i Środowiska, Warszawa.
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 (2007) Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Program Kapitał Ludzki. Informacje dotyczące postępów w realizacji Programu Kapitał Ludzki 2007-2013 (2016), Portal Funduszy Europejskich, <https://www.efs.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania> (dostęp: 15.02.2016).
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999. Dz. Urz. UE L 210 z 31 lipca 2006 r.
- Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999. Dz. Urz. UE L 210 z 31 lipca 2006.

² 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. Powstał w odpowiedzi na potrzeby reform w obszarach zatrudnienia, włączenia społecznego, edukacji, szkolnictwa wyższego, zdrowia i dobrego rządzenia. Będzie też wspierał innowacje społeczne i współpracę ponadnarodową w wymienionych obszarach oraz wdrażanie w Polsce Inicjatywy na rzecz zatrudnienia osób młodych.

- Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki. Dynamiczna Polska 2020 przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 15 stycznia 2013 r. „Monitor Polski” z 13 lutego 2013 r., poz. 73.
- Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy (2002), Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu EUROPA 2020 (2010), Komisja Europejska, Bruksela.
- Strategia rozwoju edukacji na lata 2007-2013 (2005), Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Warszawa.
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 18 czerwca 2013 r. „Monitor Polski” z 7 sierpnia 2013 r., poz. 640.
- Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 26 marca 2013 r. „Monitor Polski” z 6 maja 2013 r., poz. 378.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020 przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r. „Monitor Polski” z 22 listopada 2012 r., poz. 882.
- Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (2015), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE C 115 z 9 maja 2008 r.
- Zestawienie transferów finansowych budżet UE – Polska (2016), Ministerstwo Finansów, Warszawa 2016, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=88ab0b01-ff0f-4134-bda5-d8f6544b43f3&groupId=764034 (dostęp: 5.03.2016).
- Zieliński J. (2001), *Uwarunkowania i założenia przemian edukacyjnych w XXI w.* [w:] S.M. Kwiatkowski (red.), *Edukacja zawodowa wobec rynku pracy i integracji europejskiej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

THE SCOPE OF USE OF FUNDS FROM THE EUROPEAN SOCIAL FUND IN EDUCATION POLICY IN POLAND

Summary: The study considers the issue of the use of structural funds in the financing of education in Poland. Taking into account that the dominant role in this area has the European Social Fund (ESF), the main objective of the study is to analyse the use of resources from this fund. The structure of the study reflects specified detailed objectives. It includes some theoretical discussion on the shape of education policy in Poland and the scope of funds from the European funds in the financing of this policy. In empirical part of the study the degree and extent of use of the ESF in 2007-2015 was analysed. Conducted researches allows authors to formulate a number of conclusions and observations considering the taken issue. Afterwards these observations make the basis for determining the challenges which the institutions involved in the division and disbursement of funds for the financing of education may face in the new financial perspective for 2014-2020.

Keywords: funding of education, EU funds, European Social Fund.