

WSTĘP

Zgodnie z projektem przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2006 r. Narodowej Strategii Spójności (NSRO) całość interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce na lata 2007 – 2013 zostanie ujęta w ramach Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki*, którego celem jest umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich, poprzez wzrost zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie dla budowy struktur administracyjnych państwa. W ramach Programu wsparciem zostaną objęte następujące obszary: zatrudnienie, edukacja, integracja społeczna, rozwój potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw, a także zagadnienia związane z rozwojem zasobów ludzkich na terenach wiejskich, z budową sprawnej i skutecznej administracji publicznej wszystkich szczebli oraz z promocją zdrowia zasobów pracy.

Termin „kapitał ludzki” przyjęto jako najpełniej oddający istotę kompleksowego wsparcia przewidzianego do realizacji w ramach Programu Operacyjnego, którego cele są ściśle związane z rozwojem kapitału ludzkiego zarówno w jego wymiarze indywidualnym jak i społecznym. Termin „kapitał ludzki” jest pojęciem oznaczającym zasób wiedzy, umiejętności oraz potencjału zawartego w każdym człowieku i w społeczeństwie jako całości, określającym zdolności do pracy, adaptacji do zmian w otoczeniu oraz możliwości kreacji nowych rozwiązań. W bezpośredniej korelacji z kapitałem ludzkim pozostaje kapitał społeczny, oznaczający zasoby umiejętności, informacji, kultury, wiedzy i kreatywności jednostek oraz związki pomiędzy ludźmi i organizacjami. Przy czym podkreślić należy, iż kapitał społeczny nie jest tylko prostą sumą kapitałów jednostek, ale jest także kreowany przez instytucje oraz pomnażany poprzez ich zdolność do współdziałania. Program Operacyjny Kapitał Ludzki stanowi odpowiedź na wyzwania, jakie przed państwami członkowskimi stawia odnowiona Strategia Lizbońska. Wyzwania te to: uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca do lokowania inwestycji i podejmowania pracy, rozwijanie wiedzy i innowacji dla wzrostu oraz tworzenie większej liczby trwałych miejsc pracy. Program, poprzez realizację celu ogólnego, jak również określonych w nim celów szczegółowych, przyczyni się do urzeczywistnienia założeń odnowionej Strategii Lizbońskiej na poziomie krajowym.

Zgodnie z celami określonymi w odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz celami polityki spójności UE wzrost zatrudnienia poprzez rozwój kapitału ludzkiego i społecznego stanowi istotny czynnik przyczyniający się do pełniejszego wykorzystania zasobów pracy oraz wspierający wzrost konkurencyjności gospodarki. Poziom zatrudnienia, stopień integracji społecznej, budowa społeczeństwa opartego na wiedzy są czynnikami oddziaływanymi na rozwój społeczno – gospodarczy i tym samym wpisującymi się w realizację celu głównego NSS. Rozwój zasobów ludzkich stanowi więc istotny element polityki spójności, który powinien być realizowany równolegle do wsparcia infrastrukturalnego, technologicznego i restrukturyzacyjnego w celu zapewnienia optymalnego oddziaływania udzielanego wsparcia.

Działania wspierające rozwój zasobów ludzkich w kontekście podnoszenia konkurencyjności gospodarki powinny koncentrować się wokół następujących zagadnień:

- bardziej efektywnego wykorzystania zasobów pracy,
- zwiększenia elastyczności rynku pracy i adaptacyjności pracowników, zwiększenia poziomu spójności społecznej,
- budowy społeczeństwa opartego na wiedzy poprzez rozwój wykształcenia i kwalifikacji,
- poprawy efektywności zarządzania w administracji publicznej oraz jakości świadczonych usług publicznych,
- rozwoju opieki zdrowotnej jako czynnika determinującego jakość zasobów pracy,
- zapewnienia spójności stopnia rozwoju zasobów ludzkich w wymiarze przestrzennym.

Cele Programu zostały zdefiniowane zgodnie z zasadą strategicznego podejścia (*strategic approach*). Zasada ta polega na koncentracji wsparcia na kluczowych obszarach i najważniejszych problemach wymagających interwencji w zakresie zatrudnienia oraz podnoszenia jakości kapitału ludzkiego. Jednocześnie, kompleksowy charakter wsparcia został zaplanowany w taki sposób, aby umożliwić odpowiednie rozszerzanie zakresu dostępnej pomocy, zgodnie ze specyfiką problemów występujących na polskim rynku pracy.

Program Operacyjny *Kapitał Ludzki* składa się z 10 Priorytetów, realizowanych równolegle na poziomie centralnym i regionalnym.

Priorytety realizowane centralnie to:

- Priorytet I Zatrudnienie i integracja społeczna
- Priorytet II Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego
- Priorytet III Wysoka jakość edukacji
- Priorytet IV Dobre państwo
- Priorytet V Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia społeczeństwa

Priorytety realizowane na szczeblu regionalnym to:

- Priorytet VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej
- Priorytet VII Regionalne kadry gospodarki
- Priorytet VIII Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach
- Priorytet IX Aktywizacja obszarów wiejskich
- Priorytet X Pomoc techniczna

W ramach Programu 70 % alokowanych środków zostanie przeznaczonych na wsparcie dla regionów, zaś pozostałe 30 % środków będzie wdrażane sektorowo przez odpowiednie resorty. W ramach komponentu regionalnego środki zostaną przeznaczone na wsparcie dla osób i grup społecznych, natomiast w ramach komponentu centralnego środki zostaną przeznaczone przede wszystkim na wsparcie dla struktur i systemów.

1.4 Inwestycje w kapitał ludzki: system edukacji i szkoleń

Ostatnia dekada przyniosła szereg istotnych zmian w funkcjonowaniu sektora edukacji i

postawach edukacyjnych Polaków. Wiele z tych zmian było pozytywnych i przyczyniło się do znacznego wzrostu inwestycji w kapitał ludzki. Można też zidentyfikować szereg problemów, z którymi boryka się system edukacji i szkoleń. Poniżej przedstawione zostały główne elementy diagnozy obecnej sytuacji. W następnej części podjęta jest próba identyfikacji mechanizmów odpowiedzialnych za zmiany. Zamiast konkluzji wymienione zostały najważniejsze wyzwania stojące przed polityką edukacyjną i sektorem edukacji.

1.4.1 Poziom wykształcenia społeczeństwa

Od końca lat 80. widoczny jest szybki wzrost średniego poziomu wykształcenia Polaków. Między 1988 r. a 2002 r. udział osób z wykształceniem wyższym w całej populacji (w wieku ponad 15 lat)

zwiększył się z 6,5% do 10,2%. Odsetek osób z wykształceniem średnim wzrósł z poniżej 25% do blisko 33%, natomiast odsetek osób z wykształceniem co najwyżej podstawowym spadł z 45% do 31% (GUS, 2004). W porównaniu ze średnią dla krajów Unii Europejskiej w 2002 r. w Polsce wyraźnie niższy był odsetek osób z wykształceniem wyższym, natomiast powszechność wykształcenia co najmniej średniego była w Polsce wyższa od średniej dla krajów UE (Eurostat, 2005c). Boom edukacyjny ostatnich lat spowodował pojawienie się bardzo dużych różnic w poziomie wykształcenia poszczególnych grup wiekowych (wykres 9). Podobne zjawisko ma miejsce w wielu innych krajach UE. W Polsce występuje też znaczne zróżnicowanie między miastami, gdzie w 2002 r. 13,7% mieszkańców legitymowało się wykształceniem wyższym, a terenami wiejskimi, gdzie odpowiedni wskaźnik sięgał 4,3%.

1.4.3 Szkolnictwo na poziomie podstawowym i średnim

W ostatnich latach zmieniła się struktura kształcenia na poziomie średnim. Wprowadzenie powszechnych gimnazjów opóźniło o jeden rok moment wyboru dalszej ścieżki edukacji (ogólna, zawodowa). Następuje też systematyczna zmiana preferencji uczniów, których coraz więcej (ok. 60% w 2003/04) wybiera licea ogólnokształcące i licea profilowane. Znacznie zmniejszyła się natomiast popularność zasadniczych szkół zawodowych (w 2003/2004 wybrało je 13,7% absolwentów gimnazjów), choć w ostatnim okresie spadek popularności tych szkół został powstrzymany. Jak się wydaje, w powszechnej świadomości nie powstał jeszcze jasny obraz kwalifikacji oferowanych przez poszczególne typy szkół. Licea ogólnokształcące, czy licea profilowane są dość powszechnie uznawane za „lepszy” wybór, bez świadomości, że ich ukończenie nie daje kwalifikacji zawodowych i wymaga na ogół dalszej nauki. Problem dotyczy szczególnie liceów profilowanych – w 2005 r. niemal jedna trzecia ich absolwentów nie zdała egzaminu maturalnego. Brakuje dobrej oferty pozwalającej na szybkie zdobycie kwalifikacji zawodowych przez takie osoby. Po stronie podaży usług edukacyjnych problemem pozostaje zapewnienie atrakcyjności i odpowiedniej jakości szkolnictwa zawodowego.

Jest jeszcze zbyt wcześnie na ocenę skutków opóźnienia o jeden rok momentu wyboru typu szkoły. Znacząca poprawa wyników badania PISA między 2000 r. a 2003 r. może sugerować, pozytywne efekty – przede wszystkim dotyczące motywacji i warunków nauki najsłabszych uczniów. Największa poprawa w wynikach z matematyki i czytania ze zrozumieniem nastąpiła wśród najsłabszych uczniów 15-letnich, którzy w 2000 r. w dużej mierze uczyli się w zasadniczych szkołach zawodowych, a w 2003 r. byli w gimnazjach. Trudno o jednoznaczną ocenę, czy wprowadzenie gimnazjów przyczynia się do wyrównywania szans edukacyjnych, choć na poziomie gimnazjalnym z pewnością zmniejszyły się różnice między szkołami. Problemem pozostają nierówności wewnątrz szkół, przede wszystkim zjawiska (ukrytej) segregacji uczniów. Zarówno w szkołach podstawowych jak i w gimnazjach nierzadkie są przypadki stosowania mechanizmów podziału na oddziały klasowe mogących skutkować segregacją uczniów ze względu na kapitał społecznych ich rodzin i środowisk lokalnych czy wręcz zamożność rodzin. Wyniki egzaminów zewnętrznych (po szkole podstawowej, gimnazjum oraz matura) potwierdzają regionalne zróżnicowanie osiąganych wyników, choć różnice nie są dramatyczne. Przeciętnie lepsze wyniki osiągają tereny Polski wschodniej i południowej. **Silny jest także podział miasto / wieś.** Tereny o niższych osiągnięciach edukacyjnych na ogół pokrywają się z obszarami o dużym bezrobociu i historii rozpowszechnienia rolnictwa uspołecznionego (PGR). Poziom kapitału ludzkiego w rodzinach i lokalnych środowiskach pozostaje jednym z najważniejszych determinantów wyników testów. Wszystko to sugeruje **istnienie strukturalnych problemów obszarów o niskim kapitale społecznym, gdzie działania wyłącznie w ramach systemu oświaty nie są w stanie wyrównać szans życiowych młodych ludzi, co może prowadzić do wykluczenia społecznego** (kwestie te omawiane są szczegółowo poniżej). Brakuje narzędzi do jednoznacznej diagnozy jakości pracy i kompetencji nauczycieli.