

Komentarz Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji
do debaty na temat propozycji programu „Erasmus dla wszystkich”
zorganizowanej przez Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Warszawie
w dniu 20 lutego 2012 r.

Komisja Europejska po ogłoszeniu w listopadzie 2011 roku swojej propozycji zintegrowanego programu w obszarze edukacji na lata 2014 – 2020 „Erasmus dla wszystkich” prowadzi konsultacje z organizacjami i ekspertami, których celem jest przekonanie ważnych aktorów w obszarze edukacji do poparcia przedstawionej koncepcji. 20 lutego w Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej zorganizowane zostało spotkanie z udziałem Diany Jabłońskiej, asystentki ds. politycznych Dyrektora Generalnego ds. Edukacji, Szkolenia, Młodzieży i Kultury w Komisji Europejskiej z przedstawicielami resortów edukacji, nauki, sportu, przedstawicielami FRSE, Polskiej Rady Organizacji Młodzieżowych (PROM) i innych organizacji pozarządowych.

W spotkaniu wzięli również udział: Mirosław Sielatycki, podsekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej, odpowiedzialny za sprawy europejskie, Jarosław Jankowski z Ministerstwa Edukacji Narodowej, dr Andrzej Kurkiewicz z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Michał Braun z PROM. Z ramienia FRSE w spotkaniu uczestniczyli Mirosław Marczewski, dyrektor generalny, Tomasz Bratek, członek zarządu Fundacji i dyrektor programu „Młódzież w działaniu” oraz Anna Atlas, dyrektor programu „Uczenie się przez całe życie”.

Uczestnicy debaty wyrazili szereg obaw związanych z kształtem przyszłego programu w nadziei, że zdanie ekspertów i organizacji konsultujących projekt dokumentu w państwach członkowskich rzeczywiście zostanie wzięte przez Komisję pod uwagę. Diana Jabłońska oceniła konsultacje jako ważne z punktu widzenia przygotowania koncepcji wdrażania programu i podkreśliła, że propozycja Komisji skupia się na tym, aby stworzyć wsparcie dla realizacji celów strategii Europa 2020 i rozwijać te działania z obecnych programów, które mają wysoką wartość dodaną pod względem systemowym. Wyraziła także nadzieje, że uda się w trakcie tej rozmowy przekonać uczestników spotkania, że nowy kształt programu będzie ułatwieniem dla potencjalnych beneficjentów oraz że wszystkie akcje obecne w dotychczasowych

programach „Uczenie się przez całe życie i „Młodzież w działaniu” odnajdą swoje miejsce w nowej strukturze.

Podstawowy dylemat zgłaszany przez polską stronę obejmuje jednak kwestię, czy i jak dalece zmieniać dotychczasową strukturę istniejących programów, skoro istnieją już pozytywne doświadczenia w ich wdrażaniu, odpowiednie struktury zarządcze, narzędzia i drożne kanały komunikacji z potencjalnymi beneficjentami, a marki programów są rozpoznawalne w środowiskach, które z nich korzystają. Zdaniem polskich ekspertów należy rozważyć, czy położenie przez Komisję akcentu przede wszystkim na działania systemowe o dużym oddziaływaniu na systemy edukacji w państwach członkowskich będzie mieć rzeczywiste przełożenie na cele, które stawia sobie Komisja, czyli realizację założeń strategii Europa 2020 i czy ceną za to nie będzie – zamiast ułatwienia korzystania z programu grupom docelowym – marginalizacja uczestnictwa w programie szkół czy organizacji pozarządowych zajmujących się edukacją pozaformalną młodzieży.

W wielu państwach członkowskich, w tym w Polsce, uczestnicy konsultacji na różnych szczeblach – poczynając od konsultacji społecznych do konsultacji ministerialnych w ramach Komitetu Edukacji – zwracają uwagę, że proponowane rozwiązania kryją w sobie duże ryzyko wykluczenia z możliwości korzystania z programu grup docelowych, których wspieranie od lat łączyło się z przełamywaniem barier i stereotypów, powodowało jakościowy przełom w patrzeniu na edukację i zwiększało spójność społeczną. Ryzyko wykluczenia dotyczy przede wszystkim edukacji szkolnej oraz edukacji pozaformalnej młodzieży. Paradoksalnie to właśnie dotychczasowy program Comenius dawał możliwość kontaktu z programami europejskimi największej liczbie potencjalnych odbiorców, gdyż, jak podkreślił dyrektor generalny FRSE Mirosław Marczewski, wszyscy przechodzą przez etap edukacji szkolnej, a jedynie niewielka część populacji młodych ludzi, a do tego ciągle jeszcze jest to cześć uprzywilejowana, korzysta potem z programu ERASMUS (w Polsce ok. 15 000 wyjazdów na studia rocznie).

Niezwykle ważną rolę projektów szkolnych w programie Comenius i ich wpływ na podnoszenie jakości pracy szkół oraz korzyści, jakie z współpracy międzynarodowej czerpią uczniowie i nauczyciele podkreślała Joanna Gospodarczyk, dyrektor Biura Edukacji m.st. Warszawy. Dyrektor Gospodarczyk wyraziła duże zaniepokojenie faktem, że szkoły mogą nie mieć już takich szans na realizację współpracy partnerskiej

z placówkami zagranicznymi w przyszłym programie, gdyż obecne doświadczenia szkół warszawskich są tu niezwykle pozytywne.

Mimo że przedstawicielka KE zapewniała, że żadna z dotychczasowych możliwości nie zniknie z programu, Anna Atlas, dyrektor programu „Uczenie się przez całe życie” w FRSE wskazała, że w świetle istniejących zapisów znikają projekty małej skali, czyli projekty współpracy partnerskiej między szkołami, z których w Polsce korzystało rocznie 600 szkół i które realizowały rocznie 12 000 mobilności uczniów, a zostają jedynie projekty typu Regio, których liczba obecnie nie przekracza 30 rocznie, gdyż formuła stworzenia lokalnego konsorcjum złożonego z administracji lokalnej, szkół i instytucji z otoczenia społecznego przerasta możliwości wielu naszych samorządów.

Podczas dyskusji o wpływie programów na kształtowanie polityk w danym obszarze Tomasz Bratek podkreślił osiągnięcia w obszarze młodzieży i dorobek programów „Młodzież dla Europy” i „Młodzież”, obecnych w Polsce od 1998 roku. W obszarze kształcenia osób dorosłych Mirosław Marczewski wskazał na fakt, że od roku 2000 to właśnie program Grundtvig spowodował docenienie roli osób starszych i dokonanie przełomu myślowego na temat edukacji osób dorosłych i włączaniu do edukacji grup do tej pory defaworyzowanych. Przed wejściem Polski do programów europejskich nie było praktycznie narzędzi wspierających aktywność grup zagrożonych wykluczeniem.

Przedstawicielka Komisji Europejskiej przekonywała, że strategia dotycząca młodzieży nadal odgrywać będzie ważną rolę w nowym programie, ale Tomasz Bratek zwrócił uwagę na fakt, że w sytuacji, kiedy główne grupy uczestniczące w programie będą wywodzić się z edukacji formalnej, dostęp do programu i możliwość pozyskiwania środków przez małe podmioty, w tym organizacje pozarządowe, znacznie się zmniejszy. Dlatego polskie stanowisko postuluje wydzielenie programu poświęconemu młodzieży jako osobnego rozdziału w przygotowywanej regulacji, i stworzenie możliwości tworzenia w ramach komitetu zarządzającego programem podkomitetów, w których uczestniczyliby przedstawiciele właściwych sektorów. Eksperti w wielu krajach dostrzegają bowiem ryzyko, że w sytuacji, gdy będzie istnieć jeden tylko komitet programu ministrowie ds. młodzieży, którzy w wielu państwach nie są usytuowani w ministerstwach właściwych do spraw edukacji nie będą mieli tak sprzyjającego forum do spotkań i kształtowania polityki młodzieżowej jak dotychczas, gdyż nie zawsze ich resorty będą resortami wiodącymi.

Podkreślano konieczność uwzględnienia w nowym programie podziału na sektory wraz z zagwarantowaniem minimalnego procentowego poziomu alokacji środków budżetowych, po to, by nie dopuścić do konkurowania między sektorami edukacji – rywalizacji, w której przewagę w naturalny sposób zdobyłyby sektory szkolnictwa wyższego i kształcenia zawodowego, a co niewątpliwie niekorzystnie odbiłoby się na kształtowaniu podejścia do uczenia się przez całe życie i współpracy między sektorami edukacji.

Co prawda Diana Jabłońska zapewniała, że brak podziału na sektory wynika z dążenia do uproszczenia, a nie wyłączenia grup docelowych, to jednak rzeczywistości w obszarze edukacji nie można ignorować, i należy uznać, że nawet przy założeniu dużej drożności i współpracy między sektorami oraz podejściu do uczenia się przez całe życie, system edukacji podzielony jest na podsystemy edukacji ogólnej, zawodowej, wyższej i edukacji dorosłych. Do tego dochodzą także działania w obszarze edukacji pozaformalnej, co w przypadku młodzieży obejmuje wszystko to, co odbywa się po ostatnim dzwonku i pozwala młodym ludziom realizować ich pomysły i marzenia, angażować się społecznie.

Uznanie tego naturalnego podziału i odzwierciedlenie go w strukturze programu pomogłoby potencjalnym beneficjentom odnaleźć w nim ścieżkę dla siebie, przekonywał Mirosław Marczewski. Do tej pory wiadomo było, że szkoły i nauczyciele szukają możliwości w programie Comenius, szkoły zawodowe i instytucje wysyłające pracowników na staże w programie Leonardo, szkoły wyższe korzystają z programu Erasmus, osoby starsze czerpią z możliwości oferowanych przez program Grundtvig, zaś działania organizacji młodzieżowych i inicjatywy lokalne odnajdują się w programie „Młodzież w działaniu”.

Dyrektor Jarosław Jankowski z MEN przywołał obrazowy przykład kupowania butów – nie da się przecież kupić buta dla wszystkich o uniwersalnym rozmiarze, nadającego się do wszystkich rodzajów naszej aktywności. But musi być na miarę i dostosowany do tego, co w nim chcemy osiągnąć – taki też powinien być nowy program. Coś, co z nazwy jest dla wszystkich, może się okazać nieprzydatne dla nikogo, przekonywał dyrektor Jankowski.

Uczestnicy debaty zgodzili się, że nie należy stwarzać wrażenia, że państwa członkowskie negują nazwę nowego programu z przekory albo dlatego, że się nie podoba. W opinii większości krajów nazwa, aczkolwiek ma znaczenie drugorzędne, jest ważnym elementem promocji programu, który nie powinien już na wstępie

prowadzić do nieporozumień i stwarzać mylnego wrażenia, że program w uprzywilejowany sposób traktuje jedną grupę odbiorców. Nazwa powinna być włączająca i neutralna. Warto także, ku przestrodze, pamiętać, że pomysł na użycie nazwy „Erasmus” w programie przeznaczonym dla przedsiębiorców (Erasmus for Entrepreneurs) nie odniósł sukcesu.

Przedstawicielka Ministerstwa Sportu i Turystyki optymistycznie odniosła się do propozycji nazwy, twierdząc, że w obszarze sportu hasło „sport dla wszystkich” jest ogólnie akceptowane i nie budzi emocji. Wyraziła także zadowolenie z podkreślenia roli sportu i jego funkcji społecznych w nowym programie. Jednak trudno nie zgodzić się, że o ile każdy z nas jest przekonany, że sport jest rzeczywiście dla wszystkich, to jednak nazwa „Erasmus dla wszystkich” budzi nasze wątpliwości.

W toku debaty zgłoszono zastrzeżenia do sposobu przygotowania propozycji nowego programu przez KE. Mirosław Marczewski i Anna Atlas przypomnieli moment rozpoczęcia konsultacji nad programem w maju 2010 r. na konferencji zorganizowanej przez prezydencję hiszpańską w Barcelonie, kiedy to przedstawiciele krajów członkowskich i Narodowych Agencji podkreślali konieczność zmian w drodze ewolucyjnej, korzystanie z dorobku dotychczasowych programów, podkreślanie i uwypuklanie rzeczy, które się udały, a nie radykalnej rewolucyjnej zmiany i wywrócenia do góry nogami istniejących ram działania.

Dlaczego wyniki pracy czterech grup roboczych powołanych w Barcelonie nie znalazły odzwierciedlenia w projekcie przedstawionym przez Komisję? Czy przy pracach nad nową propozycją programu brali w równym stopniu udział przedstawiciele wszystkich sektorów z młodzieżą włącznie, którzy dysponowaliby merytoryczną wiedzą o specyficznych uwarunkowaniach i ograniczeniach dla każdego z sektorów? Trudno nie odnieść wrażenia, że w pracach nad nową koncepcją przewagę miało środowisko związane ze szkolnictwem wyższym, co być może miało wpływ także na zaproponowaną nazwę: „Erasmus dla wszystkich”.

Może rzeczywiście Erasmus to najbardziej rozpoznawalna marka dla osób z wykształceniem wyższym, czyli ekspertów, pracowników Komisji czy środowisk uniwersyteckich, ale już niekoniecznie dla osób ze środowisk, które nie mają styczności z edukacją wyższą. Michał Braun z PROM zwrócił uwagę na fakt, że w grupach osób wykluczonych, młodzieży z małych miejscowości, ze środowisk często dotkniętych

patologiami nazwa Erasmus będzie raczej rodzić dystans i nieufność, gdyż młodzież ta nie aspiruje do zdobywania wyższego wykształcenia, a jej problemem jest brak kwalifikacji i bezrobocie.

Tomasz Bratek zapytał, dlaczego Komisja spośród kilku opcji wypracowanych przez ekspertów w ramach tzw. oceny skutków wybrała właśnie tę, która wzbudza najwięcej kontrowersji w państwach członkowskich. Zebrani nie do końca przyjęli wyjaśnienie, że argument uproszczonego programu o zwiększonym stopniu oddziaływania był decydujący w negocjacjach budżetowych wewnątrz Komisji Europejskiej i doprowadził do zwiększenia planowanych środków o 70 % i że edukacja była przy tym jednym z dwóch obszarów, w którym udało się zwiększenie środków wynegocjować. Nie przekonuje nas to wobec doświadczeń związanych z planowaniem budżetu dla poprzedniej fazy programów, gdyż w roku 2006 planowany wówczas przez Komisję budżet został w trakcie procesu legislacyjnego zredukowany o 80%. Oczywiście nie życzymy DG EAC fiaska w negocjacjach budżetowych, ale też wszyscy mamy świadomość tego, w jakiej sytuacji obecnie znajduje się Europa i wiemy, że realizm nakazuje oczekiwać, że także w obecnym procesie planowania kwoty budżetu mogą zostać ograniczone, podkreślał Tomasz Bratek.

W tym kontekście niezwykle ważne jest, aby środki programu były w możliwie dużym zakresie zarządzane na poziomie zdecentralizowanym, zgodnie z zasadą subsydiarności. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość zarządzania projektami współpracy partnerskiej, które Komisja raczej przewidziała do wdrażania na poziomie centralnym, gdyż tylko to daje szansę polskim instytucjom na uzyskanie dostępu do tych środków i włączenie się do europejskiej współpracy nad rozwiązaniami systemowymi.

Mirosław Marczewski przekonywał, że polskie instytucje są jeszcze zbyt słabe organizacyjnie i zbyt młode w Unii Europejskiej, żeby konkurować z doświadczonymi, wyspecjalizowanymi konsorcjami. Niski udział polskich instytucji w akcjach centralnych obecnego programu budzi niepokój i skłania zarówno władze krajowe jak i Narodową Agencję do poszukiwania sposobu wsparcia polskich instytucji. Umiejscowienie projektów współpracy, tzw. partnerstw strategicznych, w akcjach scentralizowanych zarządzanych przez Agencję Wykonawczą w Brukseli osłabi zdolność absorpcji tych środków przez polskie instytucje. Dyrektor Andrzej Kurkiewicz z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego podkreślił, że podobne doświadczenia polscy beneficjenci mają w VII Programie Ramowym, gdzie polskie uczelnie nie mogły przebić się w konkursach o granty badawcze. Dyrektor Kurkiewicz wyraził także zaniepokojenie strony polskiej

nieuwzględnieniem w koncepcji nowego programu mobilności doktorantów, którzy obecnie stanowią ważną grupę korzystającą z mobilności w programie Erasmus.

Ważnym elementem spotkania była możliwość podzielenia się doświadczeniami z fazy przejściowej przez praktyków, którzy od kilkunastu lat zajmują się wdrażaniem programów europejskich i którzy doświadczyli już dwukrotnej zmiany programów, ostatniej w roku 2006, kiedy programy Socrates i Leonardo były łączone w jeden duży zintegrowany program „Uczenie się przez całe życie”. Mirosław Marczewski przestrzegł, że wprowadzenie programu o całkowicie odmiennej strukturze będzie skutkowało koniecznością utrzymywania dwóch różnych systemów zarządzania przez długi czas, gdyż projekty zakontraktowane w roku 2013 będą zamykane i rozliczane w większości w roku 2015, a niektóre nawet w 2016. Do tej pory nie ma także kompletnych narzędzi informatycznych umożliwiających zarządzanie tak dużym zintegrowanym programem. Narzędzie Youthlink jest przestarzałe, narzędzie o nazwie LLP-Link jest ciągle jeszcze rozwijane i aktualizowane, może się więc zdarzyć, że narzędzia zostaną w pełni ukończone wtedy, kiedy program się zakończy i narzędzia nie będą już potrzebne.

Przywołany został też niezbyt chlubny przykład narzędzia o nazwie Symmetry, które miało być wdrażane na początku obecnego wieku, ale które niestety ze względu na zbyt skomplikowaną strukturę i zbyt wysokie koszty nigdy nie powstało. W kwestii pomysłu Komisji, żeby kraje wdrażały program w oparciu o tylko jedną Narodową Agencję (bądź jedną koordynującą Narodową Agencję) zebrani eksperci zgodzili się, że Komisja nie powinna narzucać krajom rozwiązań w zakresie wdrażania programu, gdyż to wykracza poza uprawnienia koordynacyjne Komisji w obszarze edukacji, która leży w kompetencjach państw członkowskich. Podkreślono, że agencje muszą być instytucjami wyspecjalizowanymi, o odpowiednich zasobach kadrowych i finansowych i doświadczeniu we wdrażaniu programów. Jeśli w krajach członkowskich istnieją różne instytucje wyspecjalizowane w swoich sektorach, kraje powinny móc decydować o ustanowieniu w nich Narodowych Agencji odpowiedzialnych za wdrażanie programu.

Spotkanie konsultacyjne w Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Warszawie było niewątpliwie cenne dla lepszego zrozumienia pozycji Komisji Europejskiej przy konstruowaniu założeń nowego programu, ale jednocześnie dało okazję do wysłuchania argumentów ekspertów i podzielenia się zastrzeżeniami co do przedłożonego projektu. Przy prowadzeniu dalszych prac nad dokumentem ustanawiającym nowy program

znaczącą rolę odgrywać teraz będzie prezydencja duńska, która obecnie zbiera opinie państw członkowskich na temat propozycji Komisji. Proces legislacyjny będzie zapewne długi i niepozbawiony emocji, ale wszyscy mamy nadzieję, że program w nowym kształcie zaoferuje ostatecznie naszym beneficjentom duże możliwości rozwoju tak indywidualnego, instytucjonalnego, jak i systemowego oraz stworzy przystępne ramy do korzystania ze środków, co wszystkim stronom da powód do szczerzej satysfakcji.