

UZASADNIENIE

Projektowana nowelizacja ustawy z dnia 4 czerwca 1997r. o działach administracji rządowej (Dz. U. nr 65, poz. 437 z 2007r.) wynika z konieczności uwzględnienia w zakresach działów administracji rządowej kierowanych przez właściwych ministrów spraw związanych z kształceniem dorosłych w zakresie tych działów. Problematyka kształcenia dorosłych przynależy bowiem do zakresu działania wielu ministrów, a obowiązująca ustawa o działach administracji rządowej nie odzwierciedla tej sfery działań. Ten stan nie jest możliwy do utrzymania.

Uczenie się dorosłych jest w Polsce tradycyjnie sprowadzane do kształcenia dorosłych w szkołach oraz do udziału w sformalizowanych szkoleniach. Zgodnie z definicją uzgodnioną w Unii Europejskiej *strategia uczenia się przez całe życie (lifelong learning)* dotyczy uczenia się na wszystkich etapach życia, we wszystkich formach (nie tylko w ramach edukacji formalnej) oraz w każdym zakresie ważnym dla życia w nowoczesnym społeczeństwie. Komisja Europejska szczególną uwagę zwraca na kompleksowość i spójność krajowych strategii uczenia się przez całe życie.

Kompleksowość zapewnić ma ujęcie wszystkich zakresów uczenia się, tzn.:

- 1) kształcenie i szkolenie formalne, obejmujące:
 - kształcenie ogólne i zawodowe prowadzone w systemie oświaty,
 - kształcenie ustawiczne w szkołach dla dorosłych oraz w formach pozaszkolnych określonych w ustawie o systemie oświaty,
 - kształcenie wyższe,
 - kształcenie i szkolenie post-akademickie w ramach kształcenia wyższego oraz działalności naukowej jednostek badawczo-rozwojowych, szkół wyższych i PAN,
 - wszelkiego rodzaju szkolenia dające uprawnienia kwalifikacyjne do wykonywania zawodów, w tym zawodów regulowanych, nie ujęte w systemie kształcenia ustawicznego w systemie oświaty, szkolnictwa wyższego oraz działalności naukowej,
 - wszelkiego rodzaju szkolenia dające uprawnienia kwalifikacyjne do wykonywania wybranych czynności pozazawodowych np. w zakresie kierowania pojazdami, obrony cywilnej;
- 2) obszar szkoleń pozaformalnych, obejmujący wszystkie działy zarządzane przez ministrów. Nie istnieje jednorodne źródło prawne regulujące działalność w tym zakresie. Można jednakże wskazać, że działalność tego typu regulują przepisy dotyczące:
 - kształcenia ustawicznego w systemie oświaty (w części dotyczącej szkoleń nie dających uprawnień kwalifikacyjnych),
 - działalności dydaktycznej szkół wyższych (studia podyplomowe, doskonalace, kursy doksztalcające, w przyszłości inne formy),
 - doskonalenia zawodowego we wszystkich dziedzinach zarządzanych przez ministrów właściwych – w ramach działów administracji publicznej,
 - szkoleń wspierających zatrudnienie wyróżnionych grup osób (niepełnosprawnych, bezrobotnych i poszukujących pracy, osób ze sfery wykluczenia społecznego),
 - szkoleń organizowanych w ramach działalności gospodarczej,
 - szkoleń organizowanych przez różnego rodzaju organizacje (społeczne, pozarządowe, kościoły itp.),
 - szkoleń organizowanych w ramach sektorowo definiowanej edukacji powszechnej

- (np. zdrowotnej, ekonomicznej, bezpieczeństwa drogowego, ekologicznej),
- szkoleń organizowanych w ramach edukacji sektorowej (np. rolniczej, administracyjnej),
 - działalności mediów, w tym mediów publicznych;
- 3) uczenie się nieformalne - samodzielne (nieinstytucjonalizowane), zamierzone lub niezamierzone uczenie się wszystkich obywateli od najmłodszych do najstarszych lat, występujące najczęściej w sytuacjach życia codziennego i w pracy (poza planowanymi przez pracodawców lub pracobiorców szkoleniami).

W takim szerokim ujęciu uczenie się osób dorosłych dotyczy działalności wszystkich ministrów odpowiedzialnych za działy administracji, przy czym żaden z ministrów nie odpowiada za element dominujący. Także kształcenie ustawiczne dość wąsko zdefiniowane w *ustawie z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.)* nie stanowi trzonu całego systemu kształcenia i szkoleń dorosłych.

Spójność krajowych strategii uczenia się przez całe życie ma zapewnić m.in. krajowy system kwalifikacji, a zwłaszcza krajowe ramy kwalifikacji. Część krajów bardziej zaawansowanych we wdrażaniu strategii uczenia się przez całe życie tworzy jednolite, scentralizowane systemy zarządzania kwalifikacjami na poziomie krajowym (przykładem jest Irlandia). Zgodnie z diagnozą wyzwań, jakie stają przed uczeniem się dorosłych na poziomie europejskim najistotniejszym w edukacji dorosłych ma być wynik uczenia się rozumiany jako wiedza i umiejętności, przy mniejszym nacisku skierowanym na sztywno określone formy ich nabywania. Uczenie się dorosłych obejmuje wszystkich dorosłych, w tym pracujących, nieaktywnych ekonomicznie, bezrobotnych i seniorów oraz wszystkich poziomów ich kompetencji i kwalifikacji.

14 lutego 2008r. na posiedzeniu Rady ds. edukacji zostało przyjęte zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji (EQF), dla uczenia się przez całe życie, mające na celu utworzenie wspólnych ram odniesienia, które będą służyć jako mechanizm przekładu między różnymi systemami kwalifikacji i ich poziomami, zarówno w kształceniu ogólnym i wyższym, jak i w szkoleniu zawodowym. Poprawi to przejrzystość, porównywalność i możliwość przenoszenia kwalifikacji obywateli, uzyskanych zgodnie z praktykami stosowanymi w poszczególnych państwach członkowskich. Każdy poziom kwalifikacji powinien być zasadniczo możliwy do osiągnięcia z wykorzystaniem różnych ścieżek kształcenia i kariery zawodowej. Europejskie ramy kwalifikacji mają ponadto umożliwiać międzynarodowym organizacjom sektorowym odnoszenie swoich systemów kwalifikacji do wspólnego europejskiego punktu odniesienia, co ułatwi wskazanie związku między wewnętrznymi kwalifikacjami sektorowymi a krajowymi systemami kwalifikacji. Niniejsze zalecenie ma się przyczynić do realizacji szerszych celów promowania uczenia się przez całe życie oraz zwiększania możliwości zatrudnienia, mobilności i integracji społecznej pracowników i osób uczących się; stanowi podstawę do unowocześnienia systemu edukacji i szkoleń, do powiązania wykształcenia i szkolenia z zatrudnieniem oraz do budowania mostów między kształceniem formalnym, pozaformalnym i nieformalnym, a tym samym prowadzi do zatwierdzania wyników uczenia się poprzez praktyczne doświadczenia.

Ze względu na swój niewiążący charakter niniejsze zalecenie jest zgodne z zasadą pomocniczości, ze względu na to, że jego celem jest wspieranie i uzupełnianie działań państw członkowskich poprzez ułatwienie dalszej współpracy między nimi mającej na celu zwiększenie przejrzystości i promowanie mobilności i uczenia się przez całe życie, i powinno zostać wdrożone zgodnie z krajowymi

przepisami i praktyką. Niniejsze zalecenie jest zgodne z zasadą proporcjonalności, ze względu na to, że nie zastępuje ani nie określa krajowych systemów kwalifikacji i/lub samych kwalifikacji. Europejskie ramy kwalifikacji nie opisują określonych kwalifikacji lub kompetencji jednostki – konkretne kwalifikacje powinny zostać odniesione do właściwego poziomu europejskich ram kwalifikacji poprzez odpowiednie krajowe systemy kwalifikacji.

Mając powyższe na uwadze Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej zalecają państwom członkowskim między innymi:

- 1) stosowanie europejskich ram kwalifikacji (EQF) jako narzędzia odniesienia w celu porównywania poziomów kwalifikacji w różnych systemach kwalifikacji oraz wspieranie zarówno uczenia się przez całe życie, jak i równych szans w społeczeństwie opartym na wiedzy, a także dalszą integrację europejskiego rynku pracy, w poszanowaniu dla bogactwa różnorodności krajowych systemów edukacji;
- 2) odniesienie krajowych systemów kwalifikacji do europejskiego systemu kwalifikacji do 2010 r., w szczególności poprzez odniesienie w sposób przejrzysty poziomów kwalifikacji do poziomów określonych w EQF i poprzez opracowanie, w przypadkach, które uznają za stosowne, krajowych ram kwalifikacji (KRK) zgodnie z krajowym ustawodawstwem i praktyką;
- 3) w odpowiednich przypadkach przyjęcie środków mających na celu zagwarantowanie, że do 2012 r. wszystkie nowe świadectwa, dyplomy i dokumenty Europass potwierdzające zdobyte kwalifikacje, wydane przez właściwe organy, będą zawierały wyraźne odniesienie – za pośrednictwem krajowych systemów kwalifikacji (KSK) – do odpowiedniego poziomu europejskich ram kwalifikacji;

Stanowisko Rządu RP sprawie utworzenia Europejskich Ram Kwalifikacji (EQF), w którym Polska przychylnie ustosunkowuje się do propozycji ustanowienia EQF, uznając je za potencjalne skuteczne narzędzie ułatwiania porównywalności kwalifikacji i zwiększania mobilności w Europie, zostało przyjęte przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 29 września 2006 r.

Utworzenie i wdrożenie w Polsce *Krajowego Systemu Kwalifikacji (KSK)* jest jednym z głównych działań *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013*.

Działanie to ma charakter ponadsektorowy i jego realizacja wiąże się z koniecznością zmian w zakresie działań administracji rządowej gdyż, zgodnie z przyjętą dla celów omawianego zalecenia definicją, :

- 1) „krajowy system kwalifikacji” oznacza wszystkie aspekty działalności państw członkowskich związane z uznawaniem uczenia się i inne mechanizmy łączące kształcenie i szkolenie z rynkiem pracy i społeczeństwem obywatelskim. Obejmuje on opracowanie i wdrażanie ustaleń instytucjonalnych i procesów związanych z zapewnianiem jakości, oceną i przyznawaniem kwalifikacji. Krajowy system kwalifikacji może składać się z kilku podsystemów i może obejmować krajowe ramy kwalifikacji;
- 2) „krajowe ramy kwalifikacji” oznaczają instrument służący do klasyfikacji kwalifikacji zgodnie z zestawem kryteriów dotyczących określonych osiągniętych poziomów nauczania, który ma na celu integrację i koordynację krajowych podsystemów kwalifikacji oraz poprawę przejrzystości, dostępu, stopniowania i jakości kwalifikacji w odniesieniu do rynku pracy i społeczeństwa obywatelskiego.

Projekt *ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej* zakłada koordynacyjną rolę ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania,

działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego, w sprawach *Krajowych Ram Kwalifikacji (KRK)* i *Krajowego Systemu Kwalifikacji (KSK)*, a także włączenie ministrów właściwych w realizację polityki związanej z kształceniem dorosłych w obszarach zawodowych właściwych dla poszczególnych działów (głównie uczenie się pozaformalne i nieformalne).

Z uwagi na fakt, że minister właściwy do spraw gospodarki koordynuje prace związane z:

- realizacją Strategii Lizbońskiej w Polsce,
- przygotowaniem Krajowego Programu Reform oraz strategii w zakresie polityki gospodarczej, w szczególności dotyczącej gospodarki opartej na wiedzy

oraz sprawuje nadzór nad ich realizacją, oraz w związku z tym, że szkolenia nieobjęte zakresami działów administracji rządowej organizowane są głównie w ramach działalności gospodarczej, projekt ustawy zakłada właściwość ministra kierującego działem gospodarka w sprawach kształcenia dorosłych nieobjętych właściwością pozostałych ministrów.

Należy podkreślić, że już obecnie ministrowie właściwi są odpowiedzialni za uznawanie kwalifikacji w zawodach regulowanych oraz do podejmowania lub wykonywania działalności należących do zakresu danego działu (art. 4a ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej). Ponadto minister właściwy do spraw oświaty i wychowania koordynuje uznawanie kwalifikacji w zawodach regulowanych, do wykonywania których wymagane jest posiadanie wykształcenia uzyskanego w systemie oświaty (art. 20 ust. 2 ustawy o działach administracji rządowej), a minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego koordynuje uznawanie kwalifikacji w zawodach regulowanych, do wykonywania których wymagane jest posiadanie wykształcenia uzyskanego w systemie szkolnictwa wyższego (art. 26 ust. 2 ustawy o działach administracji rządowej).

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt rozporządzenia zostanie udostępniony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Edukacji Narodowej, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o *działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. Nr 169, poz. 1414).

Ocena skutków regulacji (OSR)

1. Podmioty, na które bezpośrednio oddziałuje projektowana regulacja

Zmiana ustawy o działach administracji rządowej bezpośrednio będzie oddziaływać wyłącznie na ministrów kierujących wszystkimi działami administracji rządowej.

2. Konsultacje społeczne

Projekt ustawy zostanie przekazany do konsultacji następującym partnerom społecznym i związkom zawodowym: Zarządowi Głównemu Związku Nauczycielstwa Polskiego, Sekcji Krajowej Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność”, Chrześcijańskiemu Związkowi Zawodowemu „Solidarność im. ks. Jerzego Popiełuszki”, Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność 80”, Zarządowi Krajowemu Związku Zawodowego Nauczycieli Średnich Szkół Leśnych w Polsce, Zarządowi Krajowemu Związku Zawodowego „Budowlani”, Związkowi Zawodowemu Pracowników Oświaty i Wychowania „Oświata”, Zarządowi Głównemu Związku Rzemiosła Polskiego, Komisji Krajowej Wolnego Związku Zawodowego „Sierpień 80”, NSZZ Pracowników Schronisk dla Nieletnich i Zakładów Poprawczych, Forum Związków Zawodowych, Społecznemu Towarzystwu Oświatowemu, Zarządowi Głównemu Związku Zakładów Doskonalenia Zawodowego, Zarządowi Głównemu Stowarzyszenia Oświatowców Polskich, Komendzie Głównej Ochotniczych Hufców Pracy, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Konfederacji Pracodawców Polskich, Krajowej Izbie Gospodarczej, Business Centre Club – Związek Pracodawców, Krajowemu Forum Oświaty Niepublicznej, Sekretariatowi Konferencji Episkopatu Polski oraz Towarzystwu Wiedzy Powszechnej. Zostanie również przekazany Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Wyniki konsultacji zostaną omówione po ich przeprowadzeniu.

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Skutki finansowe dla budżetu państwa wiązać się będą z realizacją nowych zadań związanych z kształceniem ustawicznym – uczeniem się dorosłych oraz ze sprawami Krajowych Ram (Struktury) Kwalifikacji i Krajowego Systemu Kwalifikacji, a co za tym idzie z koniecznością zwiększenia zatrudnienia w każdym z działów administracji rządowej.

Skutki finansowe zostały wyliczone w warunkach roku 2008.

Proponuje się zwiększenie zatrudnienia w 17 ministerstwach oraz w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej o 1 lub o 2 etaty kalkulacyjne, w zależności od ilości kierowanych działów administracji rządowej. Proponuje się, aby w ministerstwach łączących 1-2 działy administracji rządowej zwiększyć zatrudnienie o 1 etat kalkulacyjny, natomiast łączących powyżej dwóch działów o 2 etaty kalkulacyjne. W Ministerstwie Edukacji Narodowej oraz w Ministerstwie Gospodarki, ze względu na wykonywanie koordynacyjnych zadań związanych odpowiednio ze sprawami

Krajowych Ram Kwalifikacji i Krajowego Systemu Kwalifikacji oraz z kształceniem ustawicznym – uczeniem się dorosłych, proponuje się zwiększenie zatrudnienia po 3 etaty kalkulacyjne.

Łącznie przewiduje się zwiększenie zatrudnienia o 27 etatów kalkulacyjnych.

LP.	Kierujący działami administracji rządowej	Liczba działów, którymi kieruje minister	Ilość dodatkowych etatów
1.	Minister Edukacji Narodowej	1	3
2.	Minister Finansów	3	2
3.	Minister Gospodarki	1	3
4.	Minister Infrastruktury	4	2
5.	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	1	1
6.	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	2	1
7.	Minister Obrony Narodowej	1	1
8.	Minister Pracy i Polityki Społecznej	3	2
9.	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	4	2
10.	Minister Rozwoju Regionalnego	1	1
11.	Minister Skarbu Państwa	1	1
12.	Minister Sportu i Turystyki	2	1
13.	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	4	2
14.	Minister Spraw Zagranicznych	1	1
15.	Minister Sprawiedliwości	1	1
16.	Minister Środowiska	2	1
17.	Minister Zdrowia	1	1
18.	Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej	1	1
	RAZEM	34	27

Do wyliczenia skutków finansowych związanych z planowanym zwiększeniem zatrudnienia o 27 etatów przyjęto średnie miesięczne wynagrodzenie (na 1 etat kalkulacyjny) w wysokości ok. **4 400 zł. (brutto)**.

Wysokość tę ustalono na poziomie średniego wynagrodzenia (ogółem wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) członków korpusu służby cywilnej w 2008r. zatrudnionych w jednostkach kierowanych przez ministrów kierujących

działami administracji rządowej oraz w UKIE w oparciu o ustawę budżetową na rok 2008 – części: 17 – 46, 62, 63, dział 750 „administracja publiczna” klasyfikacji budżetowej (Dz. U. nr 19, poz. 117).

W związku z powyższym przyjmuje się, że skutki finansowe regulacji wyniosą **w roku 2009 łącznie ok. 1695,6 tys. zł.,**

z tego:

- 1) wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) łącznie ok. 1 425, 6 tys. zł.
 $27 \times 4\,400 \text{ zł.} \times 12 \text{ miesięcy} = 1\,425\,600 \text{ zł.}$
- 2) pozostałe wydatki pozapłacowe $27 \times 10 \text{ tys. zł.} = 270 \text{ tys. zł.}$ (stworzenie i wyposażenie miejsc pracy, przeprowadzanie badań i ekspertyz, delegacje krajowe i zagraniczne itp.)

W ciągu następnych lat wydatki pozapłacowe będą szacowane indywidualnie poszczególnych resortach w zależności od planowanych działań.

W związku z powyższym przewiduje się skutki finansowe projektowanej regulacji **w latach 2009-2011 łącznie na ok. 4 546,8 tys. zł.,** w tym:

- w roku 2009 - 1 695, 6 tys. zł.,
- w roku 2010 - 1 425, 6 tys. zł.,
- w roku 2011 - 1 425, 6 tys. zł..

Wyżej wymienione środki powinny zostać zabezpieczone w projekcie ustawy budżetowej na rok 2009 i na następne lata w odpowiednich częściach budżetu państwa.

Natomiast na zadanie polegające na opracowaniu i wdrożeniu *Krajowego Systemu Kwalifikacji*, które jest jednym z głównych działań *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013* zaplanowano łączną kwotę **27 302 877 euro**, w tym wkład ze środków unijnych – na kwotę **23 207 445 euro**, a wkład ze środków publicznych krajowych – na kwotę **4 095 432 euro**.

Realizacja zadania przebiegać będzie w trzech etapach:

- 1) identyfikacja kompetencji i kwalifikacji nabywanych w trybie formalnym (w formach szkolnych i pozaszkolnych), pozaformalnym i nieformalnym;
- 2) ustrukturyzowanie i opisanie zidentyfikowanych kompetencji i kwalifikacji, czego wynikiem będzie powstanie *Krajowych Ram Kwalifikacji*.
- 3) opracowanie i wdrożenie zasad i procedur potwierdzania kompetencji i kwalifikacji nabywanych w trybie formalnym, pozaformalnym i nieformalnym, czego wynikiem będzie powstanie *Krajowego Systemu Kwalifikacji*.

W *Planie Działania na lata 2007-2008 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, na realizację projektu w 2008 r. zaplanowano kwotę: **11 777 337 zł.**

4. Wpływ regulacji na rynek pracy.

Projektowana regulacja nie będzie miała bezpośredniego wpływu na rynek pracy.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Projekt ustawy nie będzie miał wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny.

Projektowana ustawa nie będzie miała bezpośredniego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

7. Wpływ regulacji na warunki życia ludności.

Wejście w życie regulacji nie będzie miała bezpośredniego wpływu na warunki życia ludności.

