

Iwona Kowalska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Edukacja na rzecz rozwoju regionu – ocena założeń wieloletnich ram finansowych 2014–2020 w RPO województwa mazowieckiego

Streszczenie: Głównym celem Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014–2020 (RPO WM) jest inteligentny, zrównoważony rozwój zwiększający spójność społeczną i terytorialną przy wykorzystaniu potencjału mazowieckiego rynku pracy. Program stanowi narzędzie realizacji polityki rozwoju prowadzonej przez Samorząd Województwa Mazowieckiego. Polityka ta obejmuje również rozwój w obszarze edukacji. Warto zatem podjąć się wstępnej oceny założeń wieloletnich ram finansowych 2014–2020 w RPO WM w części dotyczącej edukacji. Celem artykułu jest próba dokonania tej oceny z uwzględnieniem trzech aspektów:

- zakresu przedmiotowego w konfrontacji z zapisami RPO WM 2007–2013, obszarem inteligentnych specjalizacji dla Mazowsza 2014–2020 oraz z założeniami Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja Rozwój 2014–2020 (POWER);
- procedury pozyskania wsparcia finansowego (konkurencyjność *versus* preferencje programowe);
- nakłady i instrumenty finansowe (środki bezzwrotne *versus* środki zwrotne).

W artykule poddano weryfikacji następującą hipotezę: zakres przedmiotowy finansowania Osi Priorytetowej X: Edukacja dla regionu w RPO WM 2014–2020 nie pokrywa się z zakresami innych programów operacyjnych w tej perspektywie, a kwestia konkurencyjności jest osłabiona szeroką skalą preferencyjności w wyborze projektów przy zastosowaniu bezzwrotnych instrumentów finansowych (dotacji). Przy opracowaniu artykułu korzystano z materiałów źródłowych Komisji Europejskiej, krajowych dokumentów dotyczących strategii rozwoju oraz literatury przedmiotu dotyczącej absorpcji środków unijnych na projekty społeczne.

Słowa kluczowe: finanse, edukacja, region, UE, ramy finansowe 2014–2020

Wstęp

Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2014–2020 (RP WM) jest dokumentem opracowanym na podstawie pakietu legislacyjnego dla polityki spójności na lata 2014–2020, przedstawionego przez Komisję Europejską w 2011 roku oraz dokumentów europejskich i krajowych o charakterze strategicznym (Strategia Europa 2020, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030, Strategia Rozwoju Kraju Polska 2020 wraz z dziewięcioma strategiami horyzontalnymi). RPO WM 2014–2020 jest programem finansowanym z dwóch funduszy europejskich: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Podstawą do wyznaczenia obszarów wsparcia dla dwufunduszowego RPO WM na lata

2014–2020 jest przede wszystkim Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 roku, Innowacyjne Mazowsze, a także ustalenia przyjęte w projekcie aktualizacji Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego.

RPO WM 2014–2020, którego głównym celem jest inteligentny, zrównoważony rozwój zwiększający spójność społeczną i terytorialną przy wykorzystaniu potencjału mazowieckiego rynku pracy, stanowi narzędzie realizacji polityki rozwoju prowadzonej przez Samorząd Województwa Mazowieckiego. Działania Programu zaprojektowane zostały w taki sposób, aby zapewnić efektywność i skuteczność przedsięwzięć oraz komplementarność projektów infrastrukturalnych i projektów miękkich. Jednym z priorytetowych obszarów alokacji finansowej jest obszar edukacji na rzecz rozwoju regionu. Województwo mazowieckie charakteryzuje bowiem wiele problemów dotyczących poszczególnych etapów edukacji¹:

1. Przedszkola – poziom uprzedzszkolnienia jest silnie zróżnicowany przestrzennie. Najwyższy jest w Warszawie i okolicach (ok. 90%), a najniższy w gminach rolniczych (ok. 40%). Zgodnie z danymi GUS, w 2010 roku na 314 gmin województwa mazowieckiego w 135 poziom upowszechnienia edukacji przedszkolnej nie przekraczał 40%, jednocześnie w 40 gminach wynosił nie więcej niż 20%. Poza tym widoczny jest ograniczony udział dzieci z rodzin o niskim statusie ekonomicznym w płatnych zajęciach dodatkowych. Należy pamiętać, że europejska współpraca w zakresie edukacji i szkoleń wyznacza objęcie edukacją przedszkolną 95% dzieci w wieku od 4. roku życia do rozpoczęcia edukacji szkolnej.
2. Szkoły podstawowe, gimnazja oraz szkoły ponadgimnazjalne – wielkość miejscowości, w której zlokalizowana jest szkoła, różnicuje wyniki uczniów, co zagraża spójności społecznej. Zasadniczym problemem są zatem nierówności w dostępie do edukacji między młodzieżą z miast i wsi oraz uwarunkowania społeczne. Kwestia dopasowania oferty szkół i placówek kształcenia zawodowego do popytu na lokalnym rynku pracy determinowana jest niewystarczającym przepływem informacji o potrzebach i wymaganiach w obszarze kwalifikacji i umiejętności lokalnego rynku, niewystarczającą współpracą szkół i pracodawców (zaledwie co dziesiątej szkole patronuje przedsiębiorca), a także przestarzałymi kwalifikacjami kadry dydaktycznej oraz niedostosowaniem zaplecza do praktycznej nauki zawodu (pracowni i warsztatów szkolnych) do wymagań rynku pracy. Wszystkie te czynniki potęgują nieatrakcyjność zatrudnieniową absolwentów. Pracodawcy zwracają także uwagę na niedostosowanie lub brak u absolwentów kompetencji miękkich, kluczowych na rynku pracy, czyli m.in. umiejętności językowych, wykorzystania nowych technologii, umiejętności pracy zespołowej.
3. Kształcenie i szkolenie osób dorosłych – niski (6,9%) wskaźnik uczestniczenia osób dorosłych w kształceniu i szkoleniu, podczas gdy z treści dokumentu strategicznego: Perspektywa uczenia się przez całe życie do 2020 roku co najmniej 15% osób w wieku 24–65 lat powinno uczestniczyć w Life Long Learning (LLL).

¹ Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020 /PROJEKT – wersja 1.4/ (wersja na podstawie Template KE). Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, Warszawa 9 grudnia 2014 roku, s. 23–24.

Zakres regionalnego programu operacyjnego powinien być zatem odpowiedzią na wyzwania rozwojowe oraz narzędziem do rozwiązywania problemów w obszarze edukacji. Uwzględniając zatem fakt, iż, po pierwsze, RPO WM w części dotyczącej edukacji nawiązuje do założeń Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego (w szczególności do celu szczegółowego 5: Podniesienie poziomu kompetencji okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych); po drugie, oś priorytetowa dotycząca edukacji jest spójna z pierwszym celem Strategii Europa 2020 (rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji) i jego projektem przewodnim Mobilna Młodzież oraz celem 3: Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną i jego dwoma projektami przewodnimi, tzn. Programem na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia oraz Europejskim programem walki z ubóstwem, warto podjąć się wstępnej oceny założeń perspektywy finansowej 2014–2020 w RPO WM w części dotyczącej edukacji. Celem artykułu jest zatem próba dokonania tej oceny z uwzględnieniem trzech aspektów:

- zakresu przedmiotowego w konfrontacji z zapisami RPO Województwa Mazowieckiego 2007–2013, obszarem inteligentnych specjalizacji dla Mazowsza 2014–2020 oraz z założeniami Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja Rozwój 2014–2020 (POWER);
- procedury uzyskania wsparcia finansowego (konkurencyjność *versus* preferencje programowe);
- nakłady i instrumenty finansowe (środki bezzwrotne *versus* środki zwrotne).

W artykule poddano weryfikacji następującą hipotezę: zakres przedmiotowy finansowania Osi Priorytetowej X: Edukacja dla regionu w RPO WM 2014–2020 nie pokrywa się z zakresami innych programów operacyjnych w tej perspektywie, a kwestia konkurencyjności jest osłabiona szeroką skalą preferencyjności w wyborze projektów przy zastosowaniu bezzwrotnych instrumentów finansowych (dotacji). Przy opracowaniu artykułu korzystano z materiałów źródłowych KE, krajowych dokumentów dotyczących strategii rozwoju oraz literatury przedmiotu dotyczącej absorpcji środków unijnych na projekty społeczne.

Zakres przedmiotowy RPO WM 2014–2020 w obszarze Edukacja na rzecz rozwoju regionu

Zakres przedmiotowy RPO WM 2014–2020 w obszarze Edukacja na rzecz rozwoju regionu obejmuje trzy priorytety inwestycyjne:

1. 10i – ograniczenie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej oraz zapewnienie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego, z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia;
2. 10iii – wyrównywanie dostępu do uczenia się przez całe życie o charakterze formalnym, nieformalnym i pozaformalnym wszystkich grup wiekowych, poszerzanie wiedzy, podnoszenie umiejętności i kompetencji siły roboczej oraz promowanie elastycznych

ścieżek kształcenia, w tym poprzez doradztwo zawodowe i potwierdzanie nabytych kompetencji;

3. 10iv – lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, ułatwianie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmacnianie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakości, w tym poprzez mechanizmy prognozowania umiejętności, dostosowania programów nauczania oraz tworzenia i rozwoju systemów uczenia się poprzez praktyczną naukę zawodu realizowaną w ścisłej współpracy z pracodawcami.

W ramach priorytetu inwestycyjnego 10i przewidziano do realizacji dwa cele szczegółowe:

- X1: Podniesienie u uczniów kompetencji kluczowych, właściwych postaw i umiejętności niezbędnych na rynku pracy oraz rozwój indywidualnego podejścia do ucznia, szczególnie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi;
- X2: Wzrost dostępności do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej.

Realizacja celu szczegółowego X1 ma służyć przygotowaniu uczniów do przyszłego zatrudnienia oraz funkcjonowania w społeczeństwie przez nabycie i rozwój kompetencji i postaw potrzebnych na rynku pracy.

Planowane są do realizacji przedsięwzięcia wspierające kształcenie ogólne zwłaszcza przez:

- dostosowanie do przyszłego zatrudnienia przez budowanie i rozwój kompetencji kluczowych, tj. matematyczno-przyrodniczych, języków obcych, kompetencji ICT;
- rozwój kompetencji uczniów w zakresie kreatywności, innowacyjności, pracy zespołowej i postaw przedsiębiorczych;
- kontynuację działań realizowanych w ramach rządowego programu „Cyfrowa szkoła” i rozwijania kompetencji w zakresie stosowania TIK (w modułach e-szkoła i e-nauczyciel);
- nauczanie eksperymentalne;
- indywidualne podejście do pracy z uczniem;
- realizacja programów stypendialnych;
- wsparcie rozwoju zawodowego nauczycieli, w tym w szczególności przez rozwijanie umiejętności korzystania z nowych technologii i nowoczesnych pomocy dydaktycznych.

Z kolei realizacja celu szczegółowego X2 ma służyć zwiększeniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej i wzrostowi jej jakości. W edukacji przedszkolnej uczestniczy 79,6% dzieci w wieku 3–5 lat, w tym w miastach – 93,1%, na wsi – 55,2%. Dzieci z więcej niż jedną niepełnosprawnością posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego stanowią 0,24% wszystkich uczestniczących w edukacji przedszkolnej, a o orzeczonej jednej niepełnosprawności – 1,39%. Objęcie edukacją przedszkolną dzieci niepełnosprawnych przede wszystkim zwiększa ich szanse prorozwojowe, poprawiając rokowania na zdolność do niezależności w przyszłości, przeciwdziałając wykluczeniu. Planowane są do realizacji przedsięwzięcia zwiększające dostępność do edukacji przedszkolnej poprzez:

- tworzenie miejsc edukacji przedszkolnej;

- prowadzenie zajęć dodatkowych;
- wsparcie nauczycieli edukacji przedszkolnej (jako element projektu).

W ramach priorytetu inwestycyjnego 10iii przewidziano do realizacji jeden cel szczegółowy X3: Wsparcie osób dorosłych w uczeniu się przez całe życie przez nabywanie i/ lub podwyższanie kompetencji. Istotny wpływ na kształcenie osób dorosłych będą miały zmiany demograficzne (starzenie się społeczeństwa). Szacuje się, że do 2020 roku najliczniejszą grupę uczących się stanowią będą osoby w przedziale wiekowym 30–45/50 lat (a mniej będzie osób w wieku 20/24–30 lat)². W analizie sytuacji w obszarze kształcenia i szkolenia osób dorosłych uwagę zwraca sytuacja osób w wieku 50+. W 2010 roku co trzecia badana firma dostrzegła bariery w zatrudnianiu osób w wieku 50+ (wskazywano m.in. na mniejszą zdolność adaptacji do zmian). Podaje się, że na zwiększanie atrakcyjności osób starszych jako pracowników, ma wpływ wsparcie w zakresie podnoszenia kwalifikacji poprzez odpowiednie dopasowanie oferty szkoleniowej. Planuje się zatem do realizacji przedsięwzięcia dotyczące podnoszenia kompetencji kluczowych osób dorosłych, w tym przeprowadzenie formalnej oceny i certyfikacji umiejętności i kompetencji osiągniętych przez uczestników wsparcia.

W ramach priorytetu inwestycyjnego 10iv przewidziano do realizacji dwa cele szczegółowe:

- X4: Zwiększenie zdolności do zatrudnienia uczniów szkół i placówek oświatowych kształcenia zawodowego;
- X5: Zwiększenie szans osób dorosłych na rynku pracy przez uczestnictwo w kształceniu i szkoleniu zawodowym.

Realizacja celu szczegółowego X4 ma służyć wzrostowi efektywności i skuteczności kształcenia zawodowego, tak aby odpowiadało na potrzeby przeobrażającego się rynku pracy i wyzwania gospodarki opartej na wiedzy. Planowana jest zatem modernizacja oferty kształcenia zawodowego, w szczególności przez:

- rozwój współpracy szkół zawodowych z otoczeniem społeczno-gospodarczym, w tym realizacja staży i praktyk;
- wyposażenie szkół i placówek kształcenia zawodowego w sprzęt i materiały dydaktyczne do realizacji kształcenia zawodowego;
- prowadzenie doradztwa zawodowego (w szkołach gimnazjalnych i zawodowych) i rozwój współpracy z rynkiem pracy;
- realizacja programów stypendialnych (projekt pozakonkursowy);
- wsparcie rozwoju nauczycieli zawodu i instruktorów praktycznej nauki zawodu.

Z kolei realizacja celu szczegółowego X5 ma służyć wzmocnieniu pozycji zawodowej osób dorosłych w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego. Stąd realizowane będzie przedsięwzięcie w zakresie wsparcia kształcenia i szkolenia zawodowego osób dorosłych. Wsparcie może być realizowane w trybie pozaformalnym (w formach pozaszkolnych, np. przez realizację kwalifikacyjnych kursów zawodowych i kursów umiejętności zawodowych) umożliwiającym podniesienie kwalifikacji i umiejętności zawodowych

² Dane z seminarium bolońskiego, Uniwersytet Jagielloński, 25.03.2013 r., www.ekspercibolonscy.org.pl.

oraz w trybie formalnym (szkolnym), tj. przez zdobywanie/uzupełnianie przez osoby dorosłe wykształcenia w szkołach dla dorosłych na szczeblu podstawowym, gimnazjalnym, ponadgimnazjalnym oraz w szkołach policealnych.

Na podstawie wyżej wymienionego zakresu przedmiotowego w obszarze edukacji można stwierdzić, iż:

1. RPO WM 2014–2020 proponuje znacznie szerszą paletę obszarów wsparcia edukacji w porównaniu z zapisami RPO WM 2007–2013. W poprzedniej perspektywie bowiem zagadnieniom edukacji poświęcono jedynie działanie 7.2. Infrastruktura służąca edukacji w ramach Priorytetu VII – Tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego. Alokacja finansowa dotyczyła wówczas budowy nowych, rozbudowy i modernizacji istniejących obiektów dydaktycznych takich jak m.in. przedszkola, szkoły, placówki służące wyrównywaniu szans (CKU/CKP), młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, Ochotnicze Hufce Pracy, szkoły wyższe; infrastruktury pomocniczej (np. biblioteki) czy też zakupu niezbędnego wyposażenia do obiektów sportowych. Można zatem stwierdzić, że w perspektywie 2014–2020, choć będą kontynuowane niektóre priorytety inwestycyjne, np. w zakresie edukacji przedszkolnej, to jednak nacisk zostanie położony na realizację projektów miękkich. Może to skutkować pełniejszą realizacją strategii rozwoju województwa mazowieckiego.
2. RPO WM 2014–2020 w obszarze edukacji wpisuje się w zakres Inteligentnych Specjalizacji Województwa Mazowieckiego (tab. 1).

Tabela 1. Wysoka jakość życia – obszar inteligentnej specjalizacji regionalnej na Mazowszu

Potencjał	Zasoby kapitałowe, infrastrukturalne i intelektualne Warszawy
Specyficzne wyzwania regionalne	Polaryzacja regionu, rozwarstwienie pomiędzy obszarem centralnym o wysokiej dostępności infrastruktury i usług dla mieszkańców a terenami peryferyjnymi.
Proces zmiany	Dywersyfikacja rozumiana jako rozszerzenie oferty usług tworzących powiązania synergiczne z różnymi sektorami działalności gospodarczej
Cel	Wzrost atrakcyjności województwa jako miejsca do życia i rozwoju mieszkańców. Zmniejszenie dysproporcji społecznych. Rozwój kapitału społecznego.

Źródło: Inteligentna Specjalizacja Województwa Mazowieckiego – Załącznik nr 2 do Regionalnej Strategii Innowacji dla Województwa Mazowieckiego 2013–2020, Warszawa 2013, s. 7.

Jest to bardzo ważne stwierdzenie, gdyż środki finansowe na lata 2014–2020 są głównie przeznaczone na rozwój w obszarze B + R + I. Dane przedsięwzięcie, także edukacyjne, musi być zatem przyporządkowane do inteligentnej specjalizacji, by móc być sfinansowane z udziałem funduszy strukturalnych. Inteligentne specjalizacje mają przyczyniać się do transformacji gospodarki krajowej poprzez jej unowocześnianie, przekształcanie strukturalne, zróżnicowanie produktów i usług oraz tworzenie innowacyjnych rozwiązań społeczno-gospodarczych, również wspierających transformację w kierunku gospodarki efektywnie wykorzystującej zasoby, w tym surowce naturalne. Przy tak pojmowanej definicji celu inteligentnej specjalizacji należy stwierdzić, iż ten cel nie miałby szans na realizację bez implementacji zadań z obszaru edukacji.

3. RPO WM 2014–2020 w obszarze edukacji stanowić będzie uzupełniającą ofertę w stosunku do zakresu wsparcia edukacji w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój (POWER) 2014–2020 (głównie reprezentowanym w osi priorytetowej I: Osoby młode na rynku pracy oraz II: Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji). W POWER alokacja finansowa jest bowiem skoncentrowana na realizacji projektów edukacyjnych o zasięgu ogólnokrajowym oraz służącym wypracowywaniu systemowych rozwiązań w obszarze edukacji (np. rozwiązania dotyczące usprawnienia współpracy szkół z otoczeniem instytucjonalnym oraz dostępności wysokiej jakości informacji o różnych aspektach funkcjonowania szkół; mechanizmy systemowego monitorowania, ewaluacji i wspierania rozwoju edukacji, np. podstawy programowe, egzaminy, system nadzoru i ewaluacji, badania i analizy). Można zatem stwierdzić, iż nie ma ryzyka dublowania zakresu przedmiotowego wsparcia unijnego w obszarze edukacji na terenie Mazowsza z POWER, co skutkować powinno wyższą efektywnością poniesionych nakładów finansowych na rozwój edukacji w regionie.

Procedura pozyskania wsparcia finansowego na edukację w ramach RPO WM 2014–2020

Analizę procedury pozyskania wsparcia finansowego na edukację w ramach RPO WM 2014–2020 warto jest przeprowadzić, uwzględniając szczególnie dwa jej aspekty: konkurencyjności przyjętych trybów oraz preferencyjności wyboru beneficjenta. W zakresie konkurencyjności istotne jest wskazanie trybu wyłonienia beneficjenta. Interwencje zaplanowane w ramach dwóch z trzech wcześniej zaprezentowanych priorytetów inwestycyjnych (PI): 10i i 10iv wskazują, iż stosowane będą dwa tryby wyboru projektów:

- 1) tryb konkursowy – jest trybem podstawowym i stosowany będzie w obszarach, gdzie rozwiązanie danego problemu następuje poprzez realizację różnych projektów przynoszących porównywalne rezultaty (tzn. ten sam cel może zostać osiągnięty w wyniku realizacji różnych interwencji);
- 2) tryb pozakonkursowy – jest trybem przyporządkowanym do wyboru projektów o kluczowym znaczeniu dla realizacji RPO WM, polegającym na świadczeniu usług edukacji na rzecz ostatecznych odbiorców wsparcia. Przykładowo w trybie pozakonkursowym realizowane będą projekty stypendialne, adresowane do uczniów z wysokimi wynikami/osiągnięciami edukacyjnymi w zakresie przedmiotów ogólnych. Projekt w trybie pozakonkursowym realizowany będzie przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego.

PI 10iii będzie natomiast obsługiwany wyłącznie w trybie konkursowym wyboru projektów. Można zatem uznać, iż faktycznie przeważającym trybem wyboru jest tryb konkursowy, co powinno wzmocnić konkurencyjność wśród głównych grup beneficjentów, do których zaliczono wszystkie podmioty – z wyłączeniem osób fizycznych (nie dotyczy osób prowadzących działalność gospodarczą lub oświatową na podstawie przepisów odrębnych). Będzie to z pewnością bardzo zróżnicowana grupa podmiotów pod względem formy organizacyjno-prawnej, sytuacji finansowej oraz głównego profilu działalności. Obszarem edukacji interesuje się wiele podmiotów na rynku, dla których obszar ten nie musi i najczęściej nie jest jedynym obszarem branżowym absorpcji środków unijnych.

Szerokie ujęcie grup docelowych zapisane w priorytecie X RPO WM: Edukacja na rzecz regionu zdaje się potwierdzać przypuszczenie o dość wysokim poziomie zainteresowania aplikowaniem o środki unijne w obszarze edukacji. Przykładowo w PI 10i zestawienie grupy docelowej obejmuje:

- uczniów i wychowanków szkół i placówek prowadzących kształcenie ogólne i zawodowe (w tym ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi);
- nauczycieli i pracowników pedagogicznych przedszkoli, szkół i placówek oświatowych;
- dzieci w wieku przedszkolnym, określonym w ustawie z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty³;
- istniejące przedszkola;
- funkcjonujące inne formy wychowania przedszkolnego;
- oddziały przedszkolne w publicznych i niepublicznych szkołach podstawowych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne.

Jeżeli do tej grupy docelowej dodać:

- osoby w wieku od 25. roku życia uczestniczące z własnej inicjatywy w szkoleniach i kursach (w szczególności osoby z grup najbardziej potrzebujących, np. o niskich kwalifikacjach, osoby powyżej 50. roku życia) zainteresowane kształceniem pozaformalnym (PI 10iii);
- młodocianych pracowników (PI 10iv);
- instruktorów praktycznej nauki zawodu (PI 10iv);
- placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego, ośrodki doskonalenia i doskonalenia zawodowego, centra kształcenia zawodowego i ustawicznego (PI 10iv);

to konkurencyjność w zakresie liczebnym składanych projektów, oryginalności rozwiązań problemów oraz doświadczeń w zakresie aplikowania o środki unijne będzie bardzo wysoka. Fakt ten może napawać optymizmem, gdyż z dużej konkurencyjności powinny wynikać dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, obsługującego RPO WM, korzyści w postaci racjonalnie wydatkowanych środków publicznych na naprawdę najlepsze projekty edukacyjne. Z tak dużej konkurencyjności mogą z kolei nie do końca być zadowoleni kandydaci na beneficjentów, gdyż oznacza to, że pula środków zostanie rozdysponowana w poszczególnych edycjach konkursowych pomiędzy „graczy” z najwyższą punktacją po ocenie merytorycznej (nierazko oscylującej wokół maksymalnej punktacji), a błędów formalnych już prawie nikt nie będzie popełniać (wartość dodana uczestniczenia w absorpcji środków unijnych w poprzednich perspektywach unijnych).

Kandydaci na beneficjentów powinni pamiętać, że proces oceny i wyboru projektów w ramach RPO WM 2014–2020 będzie przebiegał zgodnie z procedurami zatwierdzonymi przez Instytucję Zarządzającą (IZ), tj. z uwzględnieniem następujących kryteriów:

- efektywności kosztowej w powiązaniu z osiąganymi efektami (planowane nakłady finansowe a efekty) i potrzebami rynku pracy;
- adekwatności wybranych działań do potrzeb wskazanych w diagnozie;

³ Dz.U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 ze zm.

- wdrażania założeń poszczególnych rodzajów polityki horyzontalnych, tj. polityki równych szans, niedyskryminacji i zrównoważonego rozwoju adekwatnie do obszaru merytorycznego osi;
- zindywidualizowanego, kompleksowego i długofalowego charakteru podejmowanych interwencji;
- analizy i uwzględnienia sytuacji demograficznej.

Projekty wybierane w trybie pozakonkursowym, tak jak projekty konkursowe, w celu otrzymania wsparcia będą musiały otrzymać pozytywną ocenę zgodnie z kryteriami przyjętymi przez Komitet Monitorujący. Oceny projektów będą dokonywać eksperci z listy Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury.

Kryterium konkurencyjności w aplikowaniu o środki unijne w RPO WM może być jednak osłabione wskutek stosowania preferencji w zależności od specyfiki konkursu. Do przykładowych preferencji w ramach trzech priorytetów inwestycyjnych w obszarze edukacji zaliczyć można:

- projekty zgodne z celami regionalnej strategii innowacji (RIS);
- projekty realizowane na obszarach wiejskich (silniejsza koncentracja środków na szkołach i placówkach z obszarów cechujących się największymi potrzebami w zakresie edukacji jest niezbędna w kontekście zróżnicowań wewnątrzregionalnych i potrzeby osiągnięcia większej spójności społeczno-gospodarczej);
- projekty realizowane na obszarach z ograniczonym dostępem do infrastruktury podstawowej i usług publicznych;
- projekty ukierunkowane na szkoły podstawowe z najniższym udziałem uczniów dodatkowo uczących się języka obcego;
- objęcie wsparciem dzieci wyłącznie z obszarów wiejskich dotychczas nieuczestniczących w edukacji przedszkolnej;
- projekty angażujące kapitał prywatny;
- projekty realizowane w partnerstwie, w tym w szczególności szkół i placówek z pracodawcami/przedsiębiorcami (w skład którego wchodzi co najmniej jedna szkoła i jeden przedsiębiorca);
- projekty zapewniające sieciowanie szkół.

Ze względu na dużą liczbę preferencji obszarowych przy aplikowaniu o środki unijne można spodziewać się zdecydowanej przewagi wniosków opracowanych wyłącznie pod spełnienie kryterium tej preferencji. Na etapie oceny projektu może to oznaczać niebezpieczeństwo marginalizacji rozwiązań niespełniających przesłanki preferencyjności, a jednak obejmujących przedstawicieli grup docelowych ujętych w trzech priorytetach inwestycyjnych w obszarze Edukacja dla rozwoju regionu.

Nakłady finansowe i instrumenty finansowe w ramach RPO WM 2014–2020 w obszarze Edukacja dla rozwoju regionu

Podział środków pomiędzy kraj a region zapewnia udział w ramach RPO WM 2014–2020 59% środków EFRR oraz 47% środków EFS. Środki na Program stanowią około 55% alokacji dla regionu, co oznacza odpowiednio wysokość alokacji EFRR w kwocie 1 544 686 317 euro oraz EFS w kwocie 545 153 821 euro. Ogółem w ramach RPO WM

2014–2020 przewidywana alokacja wynosi 2 089 840 138 euro. Relacja EFRR do EFS to odpowiednio: 74 do 26%, poziom współfinansowania ze środków unijnych wynosi zaś do 80% na oś priorytetową. W realizację programu zaangażowane będą środki krajowe publiczne i prywatne. Jednak w przypadku realizacji Osi Priorytetowej X: Edukacja dla rozwoju regionu sytuacja jest odmienna.

Po pierwsze, zasilanie finansowe nie będzie dwufunduszowe tylko jednofunduszowe z EFS⁴. EFS jest co prawda jednym z głównych narzędzi finansowym Unii Europejskiej, wspierającym zatrudnienie w państwach członkowskich oraz promującym spójność gospodarczą i społeczną, ale wydatki EFS wynoszą tylko około 10% całkowitego budżetu UE. Z tej perspektywy należy zatem oceniać zaplanowaną wysokość kwot ram wykonania interwencji Osi Priorytetowej X RPO WM (tab. 2–6).

Tabela 2. Wymiar 1 – zakres interwencji

Fundusz	Kategoria regionu	Oś priorytetowa	Kod	Kwota [EUR]
EFS	Region lepiej rozwinięty	X Edukacja dla rozwoju regionu	115*	78 706 309
			117**	19 538 189
			118***	63 657 488

* Ograniczanie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki, zapewnianie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia.

** Wyrównywanie dostępu do uczenia się przez całe życie o charakterze formalnym, nieformalnym i pozaformalnym wszystkich grup wiekowych, poszerzanie wiedzy, podnoszenie umiejętności i kompetencji siły roboczej oraz promowanie elastycznych ścieżek kształcenia, w tym poprzez doradztwo zawodowe i potwierdzanie nabytych kompetencji.

*** Lepsze dopasowywanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, ułatwianie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmacnianie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakości, w tym poprzez mechanizmy prognozowania umiejętności, dostosowania programów nauczania oraz tworzenia i rozwoju systemów uczenia się poprzez praktyczną naukę zawodu realizowaną w ścisłej współpracy z pracodawcami.

Źródło: RPO WM 2014–2020. /PROJEKT – wersja 1.4/ (wersja na podstawie Template KE). Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, Warszawa 9 grudnia 2014 roku, s. 248–249.

Tabela 3. Wymiar 2 – forma finansowania

Fundusz	Kategoria regionu	Oś priorytetowa	Kod	Kwota [EUR]
EFS	Region lepiej rozwinięty	X Edukacja dla rozwoju regionu	01*	161 901 986

* Dotacja bezzwrotna.

Źródło: jak w tabeli 2.

⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999.

Tabela 4. Wymiar 3 – typ obszaru

Fundusz	Kategoria regionu	Oś priorytetowa	Kod	Kwota [EUR]
EFS	Region lepiej rozwinięty	X Edukacja dla rozwoju regionu	01*	57 564 663
			02**	82 235 233
			03***	22 102 090

* Duże obszary miejskie (o ludności > 50 000 i dużej gęstości zaludnienia).

** Małe obszary miejskie (o ludności > 5 000 i średniej gęstości zaludnienia).

*** Obszary wiejskie (o małej gęstości zaludnienia).

Źródło: jak w tabeli 2.

Tabela 5. Wymiar 4 – terytorialne mechanizmy wdrażania

Fundusz	Kategoria regionu	Oś priorytetowa	Kod	Kwota [EUR]
EFS	Region lepiej rozwinięty	X Edukacja dla rozwoju regionu	01*	10 923 086
			07**	150 978 900

* Zintegrowane inwestycje terytorialne – miejskie.

** Nie dotyczy.

Źródło: jak w tabeli 2.

Tabela 6. Wymiar 6 – temat uzupełniający EFS (wyłącznie EFS)

Fundusz	Kategoria regionu	Oś priorytetowa	Kod	Kwota [EUR]
EFS	Region lepiej rozwinięty	X Edukacja dla rozwoju regionu	05*	12 337 552
			06**	161 901 986
			07***	161 901 986

* Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

** Niedyskryminacja.

*** Równość płci.

Źródło: jak w tabeli 2.

Po drugie, z faktu, że Oś priorytetowa X jest planowana do finansowania z EFS, wynika, iż zgodnie z art. 13, pkt 4 rozporządzenia (UE) nr 1304/2013 zakup infrastruktury, gruntów i nieruchomości nie kwalifikuje się do wsparcia z EFS. Wyjątkiem od tej zasady jest finansowanie w ramach *cross-financingu*, tzn. dopuszczalny jest zakup sprzętu lub infrastruktury w szkołach i placówkach edukacyjnych wyłącznie wówczas, jeżeli zostanie zagwarantowana trwałość inwestycji z EFS. Kryteria oceny kwalifikowalności takich wydatków w ramach *cross-financingu* będą uwzględniać wyniki szkół i premiovac szkoły położone na terenach wiejskich. Ponadto należy pamiętać, iż możliwość finansowania projektu w ramach *cross-financingu* jest limitowana – do 10% unijnego finansowania w odniesieniu do każdej osi priorytetowej programu operacyjnego, część operacji, w przypadku której koszty kwalifikują się do wsparcia z drugiego funduszu na podstawie

zasad kwalifikowalności stosowanych do tego funduszu (pod warunkiem, że koszty te są konieczne do odpowiedniej realizacji operacji i są bezpośrednio z nią związane).

Po trzecie, pomoc finansowa w obszarze Edukacja dla regionu będzie miała charakter bezzwrotny (dotacja), co oznacza wysokie prawdopodobieństwo braku konieczności wniesienia wkładu własnego przez projektodawcę w procesie aplikowania o środki unijne oraz, co za tym idzie, wnioskowanie o 100% kwalifikowalności zaplanowanych kosztów w budżecie projektu. I choć Komisja Europejska (KE) oczekuje, że państwa członkowskie w perspektywie lat 2014–2020 będą rozszerzały zarówno zakres, jak i skalę instrumentów inżynierii finansowej, to jednak przykład RPO WM pokazuje, że w obszarze edukacji występuje kontynuacja podejścia do instrumentów finansowych z okresu perspektywy unijnej 2007–2013. Projektodawców taka sytuacja może ucieszyć, niemniej przyznawanie dotacji bezzwrotnych nie uczy zasadniczej kwestii, jaką jest dbałość o racjonalne wydatkowanie środków publicznych, czyli ich reinwestowanie. Okres perspektywy 2014–2020, jako ostatniej z tak wysoką alokacją dla Polski, powinien być raczej wykorzystany na mentalne przygotowanie społeczeństwa do zmiany źródeł finansowania przedsięwzięć społecznych z bezzwrotnych na zwrotne.

Podsumowanie i wnioski

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż zakres przedmiotowy finansowania Osi Priorytetowej X: Edukacja dla regionu w RPO WM 2014–2020 nie pokrywa się z zakresami innych programów operacyjnych w tej perspektywie, wpisuje się za to w obszar inteligentnej specjalizacji województwa mazowieckiego, a kwestia konkurencyjności jest osłabiona szeroką skalą preferencyjności w wyborze projektów przy zastosowaniu bezzwrotnych instrumentów finansowych (dotacji). W związku z powyższym warto byłoby podczas działań ewaluacyjnych tego programu zwrócić uwagę na:

- 1) relację nakładów do efektów;
- 2) ograniczenie skali preferencyjności w wyborze projektów, gdyż zbyt duża skala tego zjawiska obniża konkurencyjność podmiotów ubiegających się o środki unijne;
- 3) uświadamianie, poprzez przykłady, konieczności zmiany podejścia projektodawców do form wsparcia unijnego z dotacji na środki zwrotne;
- 4) systematyczne pogłębianie wiedzy społeczeństwa z zakresu konstrukcji instrumentów zwrotnych (np. poprzez rozszerzenie oferty dydaktycznej uczelni o te zagadnienia).

Literatura

- Analiza różnicowania się systemu oświaty w Polsce na poziomie szkół podstawowych i gimnazjów, Edycja 2011.
- Bilans Kapitału Ludzkiego, PARP, Warszawa 2012. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 11 stycznia 2013 roku.
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030 – rozwój kapitału ludzkiego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 6 października 2010 roku.
- Europejski Program Walki z Ubóstwem. SEK (2010) 1564 wersja ostateczna, Bruksela 16 grudnia 2010 roku.
- Inteligentna Specjalizacja Województwa Mazowieckiego – Załącznik nr 2 do Regionalnej Strategii Innowacji dla Województwa Mazowieckiego 2013–2020, Warszawa 2013.

- Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169).
- Krajowa Inteligentna Specjalizacja, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012.
- Krajowy Program Reform Europa 2020, Rada Ministrów, 22 kwietnia 2014 roku (aktualizacja 2014/2015).
- Młodzi 2011, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2012.
- Nowakowska A. (red.): Budowanie zdolności innowacyjnych regionów, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
- Perspektywa uczenia się przez całe życie, Międzyresortowy Zespół do spraw Uczenia się Przez Całe Życie, w tym Krajowych Ram Kwalifikacji, projekt 2011-02-04. Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 PO WER 2014–2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, wersja z dnia 8 stycznia 2014 roku.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020 /PROJEKT – wersja 1.4/ (wersja na podstawie Template KE), Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, Warszawa 9 grudnia 2014 roku.
- Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) NR 215/2014 z dnia 7 marca 2014 roku ustanawiające zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w zakresie metod wsparcia w odniesieniu do zmian klimatu, określania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz klasyfikacji kategorii interwencji w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 roku.
- Strategia Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji EUROPA 2020, Bruksela 3 marca 2010 roku, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.
- Strategia Rozwoju Kraju Polska 2020 wraz z 9 strategiami horyzontalnymi, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa wrzesień 2012 roku.
- Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego, Samorząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2013.
- Szczepański M.: Pozadotacyjne instrumenty finansowe w polityce spójności UE po 2013 – wymiar wspólnotowy i krajowy. Analiza propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej rozszerzenia zakresu stosowania instrumentów inżynierii finansowej w Polityce Spójności po 2013 roku, Materiał MRR, 2011.
- Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 roku (CSR) nr 3.

Education for Regional Development – assessment of multiannual financial framework in Regional Operational Programme for Mazowieckie Voivodeship 2014–2020

Summary: The main objective of the Regional Operational Programme for Mazowieckie Voivodeship 2014–2020 (ROP MV) is a smart, sustainable development enhancing social and territorial cohesion and using the potential of Mazowieckie labour market. The programme is the tool for the implementation of development policies by the Mazowieckie Voivodeship Self-Government. This policy also covers developments in the field of education. Therefore, it seems valuable to review the assumptions

of the financial perspective 2014–2020 in the ROP MV set out in the section on education. The aim of this paper is to carry out this assessment with regard to three aspects:

- the substantive scope confronted with the provisions of Regional Operational Programme for Mazowieckie Voivodeship 2007–2013, Smart Specialization for Mazowieckie Region 2014–2020 and the assumptions of the Operational Programme Knowledge, Education Development 2014–2020 (POWER);
- the procedures for obtaining financial support (competitiveness versus programme preferences);
- the investments and financial instruments (non-repayable funds versus repayable funds).

The article verifies the following hypothesis: the scope of the funding of Priority Axis X: Education for the Region in the ROP MV 2014–2020 does not overlap with the scopes of other operational programs in this perspective, the issue of competitiveness is weakened by a wide scale of preference in the selection of projects using non-repayable financial instruments (subsidies). The study used the source materials of the European Commission, the National Development Strategy and literature on the absorption of EU funds for social projects.

Keywords: finance, education, region, EU, financial framework 2014–2020