

# SZANSE I ZAGROŻENIA ROZWOJU KAPITAŁU LUDZKIEGO W DZIEDZINIE EDUKACJI NA OBSZARACH WIEJSKICH W POLSCE W WIELOLETNICH RAMACH FINANSOWYCH 2014–2020

Iwona Kowalska✉

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**Abstrakt.** Inwestycje w kapitał ludzki to kluczowa determinanta rozwoju społeczno-gospodarczego w XXI wieku. Na obszarach wiejskich wymagają one dobrze zaplanowanych interwencji w dziedzinie edukacji. Niezbędne fundusze na ten cel będzie można pozyskiwać w wieloletnich ramach finansowych UE 2014–2020. W Polsce interwencje tego typu są zaplanowane przede wszystkim w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój (POWER) oraz Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO). Warto zatem podjąć się wstępnej oceny szans i zagrożeń związanych z rozwojem kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich w Polsce w dziedzinie edukacji w latach 2014–2020. Celem artykułu jest zatem próba dokonania tej oceny z uwzględnieniem trzech aspektów: zakresu przedmiotowego wsparcia unijnego, procedury pozyskiwania wsparcia finansowego, nakładów i instrumentów finansowych zaplanowanych do realizacji. W artykule poddano weryfikacji następującą hipotezę: na podstawie założeń programowych POWER i RPO 2014–2020 w części dotyczącej edukacji można stwierdzić, że potencjalne szanse rozwoju kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich wynikają głównie z szerokiego zakresu przedmiotowego tego wsparcia, natomiast główne zagrożenia – z bardzo ograniczonej skali preferencyjności w procedurze pozyskania wsparcia finansowego oraz zastosowania bezzwrotnych instrumentów finansowych (dotacji). Przy opracowaniu artykułu korzystano z rozporządzeń wykonawczych Komisji Europejskiej oraz krajowych źródeł legislacyjnych, a także literatury przedmiotu dotyczącej rozwoju kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich i absorpcji środków unijnych na projekty społeczne.

**Słowa kluczowe:** finanse, UE, edukacja, szanse, zagrożenia, wieś

## WPROWADZENIE

Kapitał ludzki jest pojęciem oznaczającym zasoby wiedzy, umiejętności oraz potencjał każdego człowieka, określającym jego zdolności do pracy, adaptacji do zmian w otoczeniu oraz możliwości tworzenia nowych rozwiązań. Inwestycje w tak pojmowany kapitał ludzki to kluczowa determinanta rozwoju społeczno-gospodarczego w XXI wieku. Ale już w XX wieku koncepcję kapitału ludzkiego jako czynnika wzrostu można znaleźć w neoklasycznych teoriach wzrostu gospodarczego (np. Solow, 1956; Mankiw i in., 1992) oraz w teoriach endogenicznego wzrostu gospodarczego (np. Crafts, 1996; Lucas, 1988). Także w warstwie empirycznej wpływ kapitału ludzkiego na rozwój gospodarczy jest reprezentowany w dorobku następujących autorów: Bassanini i Scarpetta (2001); Becker (1975); Jones (1999); Temple (2001); Tokarski (1997).

Na obszarach wiejskich inwestycje w rozwój kapitału ludzkiego powinny służyć zrównoważonemu rozwojowi wsi i rolnictwa. Zakładany bowiem wielofunkcyjny rozwój wsi wymaga wykształconych, przedsiębiorczych, szybko adaptujących się do zmian ludzi

✉ dr hab. Iwona Kowalska, Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa, Poland, e-mail: iwona\_kowalska@sggw.pl

oraz społeczności potrafiących współpracować (Osiecka-Chojnacka i Kłos, 2010). Niezbędnymi działaniami w tym zakresie są interwencje w dziedzinie edukacji. Fundusze na ten cel będzie można pozyskiwać w wieloletnich ramach finansowych Unii Europejskiej 2014–2020. Interwencje w Polsce zaplanowano przede wszystkim w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój (POWER) oraz Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO). Warto zatem podjąć się wstępnej oceny szans i zagrożeń związanych z rozwojem kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich w Polsce w dziedzinie edukacji w latach 2014–2020. Celem artykułu jest zatem próba dokonania tej oceny z uwzględnieniem trzech aspektów:

- zakresu przedmiotowego wsparcia unijnego,
- procedury pozyskania wsparcia finansowego,
- nakładów i instrumentów finansowych zaplanowanych do realizacji.

W artykule poddano weryfikacji następującą hipotezę: na podstawie analizy założeń programowych POWER i RPO 2014–2020 w części dotyczącej edukacji można stwierdzić, że potencjalne szanse rozwoju kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich wynikają głównie z szerokiego zakresu przedmiotowego tego wsparcia; natomiast główne zagrożenia – z bardzo ograniczonej skali preferencyjności w procedurze pozyskiwania wsparcia finansowego oraz zastosowania bezzwrotnych instrumentów finansowych (dotacji). Przy opracowaniu artykułu korzystano z materiałów źródłowych Komisji Europejskiej, krajowych dokumentów dotyczących zasad realizacji programów w dziedzinie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz literatury przedmiotu dotyczącej rozwoju kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich, a także absorpcji środków unijnych na projekty społeczne.

## **SZANSE I ZAGROŻENIA WYNIKAJĄCE Z PRZYJĘTEGO ZAKRESU PRZEDMIOTOWEGO WSPARCIA UNIJNEGO W OBSZARZE EDUKACJA W LATACH 2014–2020**

W wieloletnim planowaniu finansowym UE 2014–2020 dla edukacji zaproponowano szeroki zakres przedmiotowy wsparcia. Wynika to zarówno z zapisów POWER, jak i RPO (zgodność z treścią Celu 6 Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030). Główne obszary nabywania kompetencji, ujęte w szczegółowym

opisie osi priorytetowych POWER 2014–2020, zostały zaprezentowane w tabeli 1.

Z zestawienia tego wynika, że inwestycje w kapitał ludzki na obszarach wiejskich mogą dotyczyć osób:

- pracujących i bezrobotnych;
- w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym;
- zatrudnionych w różnych branżach usług publicznych oraz w sektorze prywatnym.

Tak szerokie ujęcie wsparcia może stwarzać szansę rozwoju kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich. Warto jednak zauważyć, że przyporządkowanie interwencji bezpośrednio do obszarów wiejskich jest unikatowe. Natomiast cieszyć może fakt, że poza wyszczególnieniem szkoleń ogólnych i specjalistycznych oraz doradztwa przewidziano także inne formy inwestycji w kapitał ludzki, z których mogą korzystać mieszkańcy obszarów wiejskich. Można do nich zaliczyć:

- 1) praktyki, staże, kursy (kursy służą przekazywaniu wiedzy i umiejętności poszukiwanych przez pracodawców, a praktyki i staże umożliwiają zdobycie doświadczeń zawodowych),
- 2) zatrudnienie subsydiowane (przedsiębiorcom stwarza możliwość przyjęcia dodatkowego pracownika, bez obciążenia kosztami zatrudnienia, a pracownicy mają możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego),
- 3) programy mobilnościowe (dodatki/granty ułatwiające przeorganizowanie życia w sposób umożliwiający podjęcie i utrzymanie zatrudnienia w odległości powyżej 50 km od miejsca zamieszkania).

Szansą na rozwój kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich mogą być również inne obszary wsparcia edukacyjnego. Szczególnie cenne jest zapewnienie funkcjonowania zintegrowanego rejestru kwalifikacji; wdrożenie krajowego systemu kwalifikacji; rozwój narzędzi dla uczenia się przez całe życie czy też tworzenie i upowszechnianie e-zasobów i e-podręczników do kształcenia zawodowego. Dla mieszkańców wsi te mechanizmy interwencji edukacyjnej mogą być szczególnie istotne z co najmniej dwóch powodów:

- zdecydowanie niższego w stosunku do miast wskaźnika osób uczestniczących w procesie kształcenia przez całe życie,
- eliminowania barier związanych z dużymi odległościami od centrów kształcenia dzięki zastosowaniu e-zasobów w pozyskiwaniu wiedzy i umiejętności.

Szansą jest także uzupełniający charakter treści zapisów wsparcia w dziedzinie edukacji w RPO w stosunku

**Tabela 1.** Główne obszary nabywania kompetencji – POWER 2014–2020

**Table 1.** Main areas of competences acquisition – Operational Programme Knowledge Education Development 2014–2020

Zakres przedmiotowy wsparcia Scope of the support	Priorytet – Działanie Priority – Action
Wsparcie ludzi młodych (do 29 roku życia) pozostających bez pracy Support for young people (up to 29 years) unemployed	Oś I: Osoby młode na rynku pracy – Działanie: 1.1; 1.2; 1.3 Axis I: Young people on the labor market – Action 1.1; 1.2; 1.3
Studia I i II stopnia dla aspirantów pracy socjalnej; specjalizacje I i II stopnia w zawodzie pracownika socjalnego Bachelor's and master's degree studies for social work assistants; first and second degree specialisations in the social worker profession	Oś II: Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji Axis II: Effective public policies for the labour market, economy and education Działanie: 2.5 – Action: 2.5
Szkolenia w zakresie zmian organizacyjno-prawnych dla kadry podmiotów działających na rzecz osób niepełnosprawnych Training in the area of organizational and legislative change aimed at the entities providing support for people with disabilities	Działanie: 2.6 – Action: 2.6
Szkolenie i doradztwo dla JST, kadry kierowniczej systemu oświaty i pracowników poradni psychologiczno-pedagogicznych (m.in.: z zakresu kompetencji kluczowych uczniów) Training and advisory services for employees of territorial self-governments, employees of the support system for schools and school managing authorities (in the scope of: students' key competences necessary to operate on the labour market)	Działanie: 2.10 – Action: 2.10
Działania na rzecz aktywności edukacyjnej osób dorosłych (w tym na terenach wiejskich), m.in.: w zakresie rozwijania kluczowych kompetencji Actions supporting adult education (including rural areas), in the scope of key competences development	Działanie: 2.14 – Action: 2.14
Szkolenia metodyczne dla pracodawców uczestniczących w procesie przygotowania i przeprowadzenia egzaminów zawodowych Methodological training for employers participating in the process of preparing and performing professional examinations	Działanie: 2.15 – Action: 2.15
Szkolenia dla służb analitycznych w celu zapewnienia należytej obsługi eksperckiej w zakresie oceny wpływu regulacji Trainings for analytical services to ensure appropriate expert support in terms of regulatory impact assessment	Działanie: 2.16 – Action: 2.16
Szkolenia dla pracowników administracji publicznej z problematyki prawnej i proceduralnej Organising and conducting specialised training for public administration employees on legal and procedural issues	Działanie: 2.18 – Action: 2.18
Podnoszenie kompetencji pracowników administracji z zakresu planowania przestrzennego Improving competences of public administration employees responsible for spatial planning	Działanie: 2.19 – Action: 2.19
Działania obejmujące m.in. programy: kształcenia w językach obcych, innowacyjne umiejętności dydaktyczne i informatyczne; zarządzanie finansami Actions covering such programmes as training in foreign languages, innovative teaching skills, IT and finance management	Oś III: Szkolnictwo wyższe dla gospodarki i rozwoju – Działanie 3.1; 3.3; 3.4 Axis III: Higher education for economy and development – Action 3.1; 3.3; 3.4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: MR, 2015a, s. 10–166.

Source: own elaboration based on: MR, 2015a, p. 10–166.

do zapisów POWER 2014–2020. Zgodnie bowiem z wytycznymi Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 2015 r. w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze edukacji na lata 2014–2020, RPO obejmuje trzy priorytety inwestycyjne:

- 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;
- 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 przez doradztwo zawodowe i potwierdzanie nabytych kompetencji;
- 10iv – lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, ułatwianie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia, a także wzmacnianie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego oraz ich jakości, w tym przez mechanizmy prognozowania umiejętności, dostosowania programów nauczania oraz tworzenia i rozwoju systemów uczenia się przez praktyczną naukę zawodu, realizowaną w ścisłej współpracy z pracodawcami.

Można zatem z zadowoleniem stwierdzić, że nie ma ryzyka dublowania zakresu przedmiotowego wsparcia unijnego w obszarze edukacji w RPO z POWER, co powinno skutkować możliwością rozwiązania szerszego spektrum problemów związanych z inwestycjami w kapitał ludzki. Niemniej jednak trzeba pamiętać, że zdecydowaną przewagę stanowią interwencje, które w swym opisie nie eksponują pilności rozwiązania problemów, ze szczególnym wskazaniem na obszary wiejskie. A zatem podział administracyjny zdiagnozowanych regionalnych problemów w obszarze edukacji na miasto i wieś (dość wyrazisty w perspektywie 2007–2013) traci na znaczeniu. W to miejsce pojawiają się interwencje o bardziej uniwersalnym charakterze, co może skutkować ryzykiem umniejszania skali i znaczenia problemów z rozwojem kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich.

Do zagrożeń wsparcia inwestycji w kapitał ludzki (w tym na obszarach wiejskich) należałoby zaliczyć także wymóg realizacji przedsięwzięć z udziałem środków unijnych, w tym na edukację, przyporządkowanych do inteligentnej specjalizacji w regionie. Inteligentne specjalizacje mają się przyczyniać do transformacji gospodarki krajowej przez jej unowocześnianie, przekształcanie strukturalne, zróżnicowanie produktów i usług oraz tworzenie innowacyjnych rozwiązań społeczno-gospodarczych, również tych wspierających transformację w kierunku gospodarki efektywnie wykorzystującej zasoby, w tym surowce naturalne. Tylko takie przedsięwzięcia mają uzasadnienie wykonawcze. Jeżeli jednak dana potrzeba inwestycyjna w rozwój kapitału ludzkiego (np. na wsi) nie wykaże tego przyporządkowania, interwencja nie będzie mogła być zrealizowana. Przykład wpisywania się działań edukacyjnych w ramach inteligentnych specjalizacji w RPO województwa mazowieckiego przedstawiono w tabeli 2.

Z drugiej jednak strony – przy tak pojmowanej definicji celu inteligentnej specjalizacji – trudno sobie wyobrazić, aby cel ten miał szansę realizacji z pominięciem implementacji zadań w dziedzinie edukacji (por. Słodowa-Hełpa, 2013). Z tego można wnioskować, że wskazane zagrożenie, choć realistyczne, może jednak w odczuciu społecznym nie być tak dokuczliwe w realizacji zamierzonych interwencji w rozwój kapitału ludzkiego na wsi.

## **SZANSE I ZAGROŻENIA WYNIKAJĄCE Z PLANOWANEJ PROCEDURY POZYSKANIA WSPARCIA W DZIEDZINIE EDUKACJI W PLANOWANIU FINANSOWYM 2014–2020**

Procedura pozyskania wsparcia finansowego na edukację w wieloletnim planowaniu finansowym UE 2014–2020 w Polsce może stwarzać zarówno szanse, jak i zagrożenia dla rozwoju kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich. Wynika to z faktu, że analizę procedury pozyskania wsparcia finansowego warto przeprowadzać z uwzględnieniem dwóch aspektów: konkurencyjności przyjętych trybów oraz preferencyjności wyboru beneficjenta. Komisja Europejska (KE) zwraca szczególną uwagę na kwestię konkurencyjności, przyjmując, że jest to zdolność gospodarki do zapewnienia mieszkańcom wysokiego i rosnącego standardu życia oraz wysokiego poziomu zatrudnienia, opartych na trwałych

**Tabela 2.** Wysoka jakość życia – obszar inteligentnej specjalizacji regionalnej na Mazowszu  
**Table 2.** High quality of life – the area of smart regional specialization in Mazowsze

Potencjał Potential	Zasoby kapitałowe, infrastrukturalne i intelektualne Warszawy Capital, infrastructure and intellectual resources of Warsaw
Specyficzne wyzwania regionalne Specific regional challenges	Polaryzacja regionu – rozwarstwienie między obszarem centralnym o wysokiej dostępności infrastruktury i usług dla mieszkańców a terenami peryferyjnymi Polarization of the region – disparities between the central area characterized by the high availability of infrastructure and services for the residents and the peripheral areas
Proces zmiany Process of change	Dywersyfikacja – rozszerzenie oferty usług tworzących powiązania synergiczne z różnymi sektorami działalności gospodarczej Diversification – extension of the range of services forming synergistic relationships with various sectors of economic activity
Cel Objective	Wzrost atrakcyjności województwa jako miejsca do życia i rozwoju mieszkańców Enhancing the attractiveness of the region as a place of residence and personal development for the inhabitants Zmniejszenie dysproporcji społecznych – Reducing social disparities Rozwój kapitału społecznego – Developing social capital

Źródło: Inteligentna..., 2013, s. 7.  
 Source: Inteligentna..., 2013, p. 7.

podstawach (EC, 2001). W obszarze konkurencyjności z wykorzystaniem absorpcji środków unijnych istotne jest wskazanie trybu wyłonienia beneficjenta. Zgodnie z treścią art. 38 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. 2014, poz. 1146) wybór beneficjenta odbywa się z zastosowaniem jednego z poniższych trybów:

- tryb konkursowy – jest trybem podstawowym, stosowanym w obszarach, gdzie rozwiązanie danego problemu następuje przez realizację różnych projektów przynoszących porównywalne rezultaty (tzn. ten sam cel może zostać osiągnięty w wyniku różnych interwencji);
- tryb pozakonkursowy – może być zastosowany do wyboru projektów, których wnioskodawcami, ze względu na charakter lub cel projektu, mogą być jedynie podmioty jednoznacznie określone przed złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu. W trybie tym mogą być wybierane wyłącznie projekty o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju czy regionu.

Zakres interwencji w dziedzinie edukacji zarówno w ramach POWER, jak i RPO wskazuje, że dominującym trybem wyboru beneficjenta jest konkursowy. Tryb pozakonkursowy ogranicza się na ogół do

wdrożenia projektów systemowych, takich jak np.: zapewnienie funkcjonowania Zintegrowanego Rejestru Kwalifikacji (POWER), projekty stypendialne dla uczniów z wysokimi wynikami z przedmiotów ogólnych (RPO). W świetle założeń polityki spójności UE stosowanie trybu konkursowego wpływa na wzmocnienie konkurencyjności wśród grup potencjalnych beneficjentów, do których zaliczono wszystkie podmioty z wyłączeniem osób fizycznych (nie dotyczy ono osób prowadzących działalność gospodarczą lub oświatową na podstawie przepisów odrębnych). Przy tak szerokim zakresie podmiotowym beneficjentów będzie to bardzo zróżnicowana grupa podmiotów ubiegających się o wsparcie w obszarze edukacji. Zróżnicowanie to dotyczyć może: formy organizacyjno-prawnej, kondycji finansowej podmiotu oraz głównego profilu działalności. Edukacją interesuje się wiele podmiotów na rynku, dla których ten obszar usług nie musi i najczęściej nie jest jedynym obszarem branżowym w procesie absorpcji środków unijnych. Szerokie ujęcie grup docelowych korzystających ze wsparcia w obszarze edukacji – zapisane zarówno w POWER, jak i w RPO – może dodatkowo przyczynić się do wzrostu 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,
- 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 (PI10iii),
- młodocianych pracowników (PI10iv),
- instruktorów praktycznej nauki zawodu (PI10iv),
- placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego, ośrodki doksztalcania i doskonalenia zawodowego, centra kształcenia zawodowego i ustawicznego (PI10iv),

to konkurencyjność tematyczna składanych projektów powinna być bardzo wysoka. Należy oczekiwać, że przełoży się to także na wzrost liczby oryginalnych rozwiązań problemów, tym bardziej, że o środki unijne wnioskować będą na ogół podmioty, które zdobyły cenne doświadczenia aplikacyjne w poprzednich okresach programowania UE. Z jednej strony powyższe obserwacje dotyczące przesłanek konkurencyjności w obszarze absorpcji unijnej na edukację powinny napawać optymizmem, gdyż wzrost konkurencyjności przyczynia się do wzrostu efektywności wydatkowanych środków publicznych, czyli wpływa na wybór naprawdę najlepszych projektów edukacyjnych (z długotrwałymi efektami rozwojowymi w postaci wartości dodanej). Ta korzyść z projektów unijnych jest cenna dla rozwoju kapitału ludzkiego w Polsce niezależnie od miejsca zamieszkania, pracy i nauki obywateli. Niemniej w przypadku obszarów wiejskich realizacja projektów unijnych dotyczących rozwoju kapitału ludzkiego, która nie uwzględnia specyfiki polskiej wsi, jest nie tylko marnotrawstwem środków publicznych, ale przynosi także stratę czasową w odroczeniu koniecznych zmian

transformacyjnych na polskiej wsi – niemożliwych do przeprowadzenia bez akceptacji społeczności lokalnej wyedukowanej pod względem konieczności dostosowania się do zmian gospodarki opartej na wiedzy. Dużą rolę w wyborze właściwych projektów dedykowanych rozwojowi kapitału ludzkiego na wsi odgrywają eksperci powoływani do oceny projektów unijnych (por. Grzeszczyk, 2009). Ocena wniosków 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,
  - wdrażania założeń poszczególnych polityk horyzontalnych,
  - zindywidualizowanego, kompleksowego i długofalowego charakteru podejmowanych interwencji,
  - analizy sytuacji demograficznej
- bez znajomości teraźniejszych problemów wsi i kierunku zmian może się okazać niewystarczającym elementem selekcji wniosków złożonych w odpowiedzi na ogłoszenie konkursu.

Kryterium konkurencyjności w aplikowaniu o środki unijne może być osłabione wskutek stosowania preferencji w zależności od specyfiki konkursu. To, co jest postrzegane jako wada, w odniesieniu do interwencji na obszary wiejskie może być traktowane jako cenny wyróżnik. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że w obszarze edukacji zakres preferencji do obszarów wiejskich występuje wyłącznie w odniesieniu do interwencji zaplanowanych w RPO. Na szczeblu POWER nie przewidziano bowiem w ramach trybów konkursowych tego typu szczególnych preferencji. Jeżeli jednak przyjrzeć się wykazowi tych preferencji w obrębie RPO, należy zauważyć, że:

- preferencje dotyczące wsi są jednym z wielu przykładów preferencji (np.: projekty zgodne z celami regionalnej strategii innowacji; projekty angażujące kapitał prywatny; projekty realizowane w partnerstwie/w tym w szczególności szkół i placówek z pracodawcami/przedsiębiorcami; projekty zapewniające sieciowanie szkół), co może oznaczać ryzyko wyboru przez potencjalnego beneficjenta innego typu preferencji przy konstruowaniu treści wniosku unijnego;
- preferencje dotyczące wsi nie zawsze są dedykowane „wprost sztyldowo” do tych terenów. Można tu

przykładowo zaliczyć preferencje na projekty realizowane na obszarach z ograniczonym dostępem do infrastruktury podstawowej i usług publicznych czy też projekty ukierunkowane na szkoły podstawowe z najniższym udziałem uczniów dodatkowo uczących się języka obcego, co jest typowe dla części polskich środowisk wiejskich;

- preferencje „wprost” dotyczące wsi odnoszą się do konkretnych sfer edukacji:
  - nieobligatoryjnej – objęcie wsparciem dzieci dotychczas nieuczestniczących w edukacji przedszkolnej wyłącznie z obszarów wiejskich,
  - obligatoryjnej – projekty realizowane na obszarach wiejskich (silniejsza koncentracja środków na szkołach i placówkach z obszarów cechujących się największymi potrzebami w dziedzinie edukacji jest niezbędna w kontekście zróżnicowań wewnątrzregionalnych i potrzeby osiągnięcia większej spójności społeczno-gospodarczej);
- preferencje dotyczące wsi nie odnoszą się w ogóle do udziału w edukacji osób dorosłych;
- zwłaszcza to ostatnie spostrzeżenie może stanowić dość realne zagrożenie dla rozwoju kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich ze względu na niski w Polsce, a szczególnie na wsi odsetek osób dorosłych uczestniczących w procesie uczenia się przez całe życie (Life Long Learning – LLL). Z drugiej jednak strony sama istota preferencyjności opisana w dokumentacji konkursowej sprawia, że część beneficjentów opracowuje wnioski wyłącznie pod kątem obszarów ujętych w preferencjach, co z kolei może zwiększać szanse na liczebny wzrost zainteresowania rozwiązywaniem problemów edukacyjnych na wsi.

## **SZANSE I ZAGROŻENIA WYNIKAJĄCE Z ZAPLANOWANYCH NAKLADÓW FINANSOWYCH I INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH UE W OBSZARZE EDUKACJA W LATACH 2014–2020**

Szanse i zagrożenia wynikające z zaplanowanych nakładów finansowych są pochodną liczby funduszy strukturalnych zaangażowanych w realizację interwencji oraz alokacji środków finansowych. W omawianym zakresie programowym mamy do czynienia

z jednofunduszowym zasileniem finansowym w postaci Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Jest on jest co prawda jednym z głównych narzędzi finansowych Unii Europejskiej, wspierającym zatrudnienie w państwach członkowskich oraz promującym spójność gospodarczą i społeczną, ale wydatki EFS wynoszą tylko około 10% całkowitego budżetu UE. Pochodną finansowania z EFS jest, zgodnie z art. 13 pkt 4 rozporządzenia (UE) nr 1304/2013, brak kwalifikacji kosztów zakupu infrastruktury, gruntów i nieruchomości. Wyjątkiem od tej zasady jest finansowanie w ramach cross-financingu. Dopuszczalny jest np. w RPO zakup sprzętu lub infrastruktury w szkołach i placówkach edukacyjnych wyłącznie wtedy, gdy zostanie zagwarantowana trwałość inwestycji z EFS. Kryteria oceny kwalifikowalności takich wydatków w ramach cross-financingu będą uwzględniać wyniki szkół i premiować te położone na terenach wiejskich. Ta preferencja może być szczególnie ważna dla gmin wiejskich, które w latach 2007–2013 nie skorzystały z możliwości aplikowania o środki unijne w tym obszarze interwencji. Z kolei z faktu, że wsparcie finansowe w obszarze edukacji ma charakter głównie bezzwrotny (dotacja), wynika na ogół brak konieczności wniesienia wkładu własnego przez projektodawcę, a co za tym idzie – wnioskowanie o 100% kwalifikowalności zaplanowanych kosztów w budżecie projektu. I choć Komisja Europejska oczekuje, że państwa członkowskie w perspektywie 2014–2020 będą rozszerzały zarówno zakres, jak i skalę instrumentów inżynierii finansowej (por. Szczepański, 2011), to jednak przykład interwencji w dziedzinie edukacji stanowi kontynuację podejścia do instrumentów finansowych z okresu perspektywy unijnej 2007–2013. Taka sytuacja może ucieszyć projektodawców, niemniej przyznawanie dotacji bezzwrotnych nie uczy podstawowej rzeczy – dbałości o racjonalne wydatkowanie środków publicznych, czyli ich reinwestowania. Chodzi bowiem o efektywność finansową projektu (opłacalność z punktu widzenia inwestora) oraz efektywność ekonomiczną (opłacalność z punktu widzenia społecznego). Okres perspektywy 2014–2020, jako ostatniej z tak wysoką alokacją dla Polski, powinien być wykorzystany raczej na mentalne przygotowanie społeczeństwa do zmiany źródeł finansowania przedsięwzięć edukacyjnych z bezzwrotnych na zwrotne. Oznacza to m.in. akceptowanie konieczności partycypacji w kosztach tego procesu.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Na podstawie przeprowadzonej analizy założeń POWER i RPO 2014–2020 w części dotyczącej edukacji można faktycznie stwierdzić, że potencjalne szanse na rozwój kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich w Polsce wynikają głównie z szerokiego zakresu przedmiotowego tego wsparcia; natomiast główne zagrożenia – z bardzo ograniczonej skali preferencyjności w procedurze pozyskania wsparcia finansowego oraz zastosowania bezzwrotnych instrumentów finansowych (dotacji). W związku z powyższym podczas realizacji interwencji edukacyjnych (w ramach strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa) warto byłoby:

- uświadamiać mieszkańcom wsi, że zgodnie z założeniami uczenia się przez całe życie unijne działania edukacyjne dotyczą także dorosłych i w latach 2014–2020 powinno się skorzystać z tej możliwości podwyższania kompetencji,
- uzmysłowić mieszkańcom wsi, że brak wskazania preferencji na obszary wiejskie nie powinno stanowić czynnika demotywacyjnego w ubieganiu się o środki unijne z EFS,
- przedstawiać mieszkańcom wsi nie tylko pozytywne, ale i negatywne skutki otrzymania bezzwrotnych dotacji unijnych w docelowym układzie zmian sposobu finansowania działań edukacyjnych (LLL),
- zachęcić absolwentów kierunków ekonomicznych, zwłaszcza z uczelni rolniczych, do kandydowania do grona ekspertów oceniających wnioski unijne dotyczące rozwoju kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich,
- uwzględniać w ofercie treści kształcenia w uczelniach wyższych ocenę efektywności nakładów na rozwój kapitału ludzkiego w ramach aktualnej polityki spójności, ze szczególnym uwzględnieniem analiz obszarów wiejskich.

## LITERATURA

- Bassanini, A., Scarpetta, S. (2001). Does human capital matter for growth in OECD countries? Evidence from pooled mean-group estimates. OECD, Economics Department Working Papers, 282. Pobrano z: [www.oecd.org/eco](http://www.oecd.org/eco).
- Becker, G. S. (1975). Human Capital. NBER, New York.
- Crafts, N. (1996). Post – Neoclassical Growth Theory. What are its policy implications? *Oxford Rev. Econ. Policy*, 12, 2.

- EC (2001). European Competitiveness Report (s. 19). Luxembourg: European Commission.
- Grzeszczyk, T. A. (2009). Ocena finansowa projektów 2007–2013. Warszawa: Wyd. Placet.
- Inteligentna Specjalizacja Województwa Mazowieckiego (2013). Załącznik 2 do Regionalnej Strategii Innowacji dla Województwa Mazowieckiego 2013–2020 (s. 7). Warszawa.
- Jones, C. I. (1999). Was an Industrial Revolution Inevitable? Economic Growth Over the Very Long Run. Conference on „Technology, Human Capital and Economic Growth”. Jerozolima: Hebrew University of Jerusalem. Pobrano z: [www.mssc.huji.ac.il](http://www.mssc.huji.ac.il).
- MC (2013). Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030 (s. 97–103). Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.
- MR (2015a). Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 (s. 10–166). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- MR (2015b). Wytyczne w zakresie zasad realizacji przedsięwzięć z udziałem środków EFS w obszarze edukacji na lata 2014–2020 (s. 5–6). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- MRiRW (2010). Kierunki rozwoju obszarów wiejskich. Założenia do Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa (s. 84). Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Lucas, R. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *J. Monet. Econ.*, 22.
- Mankiw, N. G., Romer, D., Weil, D. N. (1992). A contribution to the empirics of economic growth. *Q. J. Econ.*, May.
- Osiecka-Chojnacka, J., Kłós, B. (2010). Kapitał ludzki i kapitał społeczny na obszarach wiejskich. *Stud. BAS*, 4(24), 51.
- Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1304/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013).
- Słodowa-Hełpa, M. (2013). Inteligentna specjalizacja regionów. Warunki. Wyzwania i dylematy. *Rocz. Nauk Społ.*, 5(41), 99.
- Solow, R. (1956). A contribution to the Theory of economic growth. *Q. J. Econ.*, 1.
- Szczepański, M. (2011). 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 r. (s. 28–32). Warszawa: Wyd. MRR.



Temple, J. (2001). Growth Effects of Education and Social Capital in OECD countries. OECD Conference Papers.

Pobrano z: [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

Tokarski, T. (1997). Czynniki wzrostu gospodarczego. *Wiad. Stat.*, 3.

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (2014). *Dz. U. poz.* 1146.

## OPPORTUNITIES AND THREATS FOR DEVELOPMENT OF HUMAN CAPITAL IN THE FIELD OF EDUCATION IN RURAL AREAS IN POLAND UNDER THE MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2014–2020

**Summary.** Investment in human capital is a key determinant of socio-economic development in the twenty-first century. These investments in rural areas require well-planned interventions in the field of education. The necessary funds for this purpose will be available under the multiannual financial framework EU 2014–2020. Interventions in this area in Poland are planned mainly under the Operational Programme Knowledge Education Development (POWER) and the Regional Operational Programmes (RPO). It should therefore be valuable to preliminarily assess the opportunities and threats connected with the development of human capital in rural areas in Poland in the field of education in 2014–2020. The aim of this article is, thus, an attempt to make such an assessment, taking into account the following aspects: scope of the EU support; procedures for obtaining financial support; available funds and financial instruments. The article verifies the following hypothesis: based on program POWER establishments and RPO 2014–2020 in the section on education potential chances of the HRD in rural areas mainly result from wide range scope of this support; while the main threats stem from a very limited scale of prioritization in the procedure of obtaining financial support and the use of non-repayable financial instruments (grants). The article draws upon the analysis of regulations of the European Commission and national legislative sources, as well as literature on development of human capital in rural areas and the absorption of EU funds for social projects.

**Key words:** finance, EU, education, opportunities, threats, rural areas

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 20.01.2016