

ANALIZA STRATEGII REGIONALNYCH W OBSZARZE OŚWIATY

Adam Stachel

STRESZCZENIE RAPORTU

Wstęp

Na zlecenie Uniwersytetu Warszawskiego w II połowie 2010 r. przeprowadzona została analiza wojewódzkich dokumentów strategicznych i operacyjnych.

Celem analizy było przebadanie wszystkich 16 strategii wojewódzkich oraz wytypowaniu z nich 3 strategii do badań szczegółowych, oraz w oparciu o uzyskany materiał badawczy sformułowanie wniosków, wskazanie silnych i słabych stron wojewódzkich strategii pod kątem ich zgodności z realizowanymi Programami Operacyjnymi.

W pierwszym etapie działań uzyskano zbiór dokumentów poddanych dalszym badaniom, a składający się z:

- 16 strategii wojewódzkich o charakterze ogólnym
- 2 wojewódzkich strategii oświatowych
- 5 dokumentów strategicznych wyższego szczebla
- 16 Regionalnych Programów Operacyjnych
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka

Po analizie wszystkich dokumentów zestawiono odpowiedzi na zagadnienia dotyczące wzajemnych relacji pomiędzy dokumentami oraz powiązań z dokumentami wyższego szczebla.

W drugim etapie działań dokonany wyboru trzech reprezentacyjnych województw, w którym zostały przeprowadzone szczegółowe badania w tym również badania terenowe.

Do reprezentacyjnych województw (poddanych dalszemu badaniu) zdefiniowano:

- Województwo kujawsko pomorskie,
- Województwo opolskie,
- Województwo podkarpackie.

W trakcie szczegółowych badaniach dokonano sprawdzenia jak w praktyce wygląda realizacja części strategicznej i operacyjnej wojewódzkich segmentów oświatowych. Przeanalizowano procedury realizacji, wdrażania i monitorowania części strategicznej i operacyjnej, kompetencje i możliwości administracji zaangażowanych w proces. Sprawdzone również konkretne projekty aplikowane do programów operacyjnych: Regionalne Programy Operacyjne, Program



Operacyjny Kapitał Ludzki oraz Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka. Dokonano oceny stanu zawansowania realizacyjnego poszczególnych programów operacyjnych poprzez wskazanie stopnia zaawansowania wskaźników monitorowania. Postawiono odpowiedź, czy realizacja programów operacyjnych wywołuje preferowanie przedmiotowe (typy działań i typy projektów) i podmiotowe (typy beneficjentów).

Podsumowanie Etapu 1

1. Wszystkie ze wskazanych strategii wojewódzkich uwzględniają zapisy strategii wyższego szczebla (Strategia Lizbońska, Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013), poprzez odniesienia „wprost” do dokumentacji nadrzędnej. Analiza powiązań 6-ciu działań Strategii Lizbońskiej oraz 3 kierunków NPR 2007-2013 oraz działań określonych w dokumentach wojewódzkich wskazuje na zgodność powyższych zapisów.
2. Dokumenty strategiczne w części dotyczącej problematyki oświatowej wskazują, iż główne cele w regionie związane są z podnoszeniem poziomu wykształcenia mieszkańców województwa/regionu oraz dostosowaniu systemu edukacji do potrzeb rynku. Główne oczekiwania na przyszłość to zwiększenie liczby absolwentów poszczególnych etapów nauczania, podniesienie poziomu ich wiedzy i przygotowania do podejmowania pracy wraz z uchwyceniem powiązań i zależności pomiędzy edukacją a wymogami rynku pracy.
3. Analizowane wojewódzkie Programy Operacyjne (16 Regionalnych Programów Operacyjnych, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Program Operacyjny Kapitał Ludzki) zgodne są z celami wojewódzkimi. Kolejne Programy Operacyjne realizują wybrane cele oświatowe. Realizacja w województwie wszystkich wskazanych Programów Operacyjnych przyczynia się do realizacji celów oświatowych związane są z podnoszeniem poziomu wykształcenia mieszkańców województwa/regionu oraz dostosowaniu systemu edukacji do potrzeb rynku.
4. Zarówno w planach operacyjnych jak i w strategiach wojewódzkich kryteria, jakimi dokonywany jest pomiar osiągniętych celów dotyczą kwestii rozwoju ekonomicznego. Pomimo tej zbieżności w kwestiach celu nietrudno zauważyć dość wyraźną rozbieżność dotyczącą elementów poddawanych pomiarowi. W planach strategicznych zdefiniowano kryteria pomiaru ilościowego dostępu do oświaty oraz poziomu wydatków związanych z poprawą edukacji. Regionalne Programy Operacyjne proponują natomiast kryteria związane z liczbą wspartych projektów edukacyjnych, zrealizowanych oświatowych obiektów infrastrukturalnych oraz liczbą uczniów/studentów korzystających ze zmodernizowanych/wybudowanych obiektów.

Oznacza to, iż w badanych dokumentach kryteria oceny są inne i mierzą inną rzeczywistość. W praktyce oznaczać to będzie, iż można będzie zrealizować



Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym

Projekt systemowy, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowany przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w partnerstwie z Uniwersytetem Warszawskim, w ramach Priorytetu III, Działania 3.1, Podziałania 3.1.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013

RPO i spełnić w wysokim stopniu kryteria wymagane przez RPO. Nie spowoduje to jednak zrealizowania kryteriów wymaganych przez strategię.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Podsumowanie Etapu 2

1. Preferencje w Programach Operacyjnych

We wszystkich województwach występuje jedna baza priorytetów, działań oraz typów projektów, tym samym położony jest jednakowy nacisk na rodzaje projektów. Zdefiniowane tych priorytetów zostało wypracowane w ramach zrealizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. POKL został przygotowywany na podstawie *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności*. Realizacja prac nad stworzeniem POKL oraz stosownych celów i wskaźników do osiągnięcia była przedmiotem oddzielnych prac na poziomie ministerialnym. Analizowane województwa dostosowały realizację programów POKL do zdefiniowanych celów oraz typów projektów określonych na poziomie ministerialnym.

Zauważalna jest zbieżność realizowanych celów oraz typów realizowanych projektów z oczekiwanym zmniejszeniem dysproporcji w dostępie edukacji pomiędzy obszarami wiejskimi a miastami. Szczególnie wyraźnie można to dostrzec we wszystkich analizowanych RPO wojewódzkich. Wskazane cele do osiągnięcia lub kryteria wyboru i oceny projektów są tak wypracowane, aby projekty z obszarów wiejskich miały zawsze większe szanse na realizację. W POKL poza możliwością realizacji projektów z obszarów wiejskich we wszystkich działaniach 9.1 - 9.4, stworzono osobne działanie ukierunkowane tylko i wyłącznie na inicjatywy realizowane na obszarach wiejskich. Zauważono również stosowanie preferencji dla projektów realizowanych na obszarach wiejskich w działaniu 9.1.1. „Zmniejszenie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej” w RPO województwa opolskiego, które decyzją Zarządu Województwa zweryfikowało kryteria dostępu do tego działania, ukierunkowując nabory na projekty realizowane na obszarach wiejskich.

Drugą ważną wspólną cechą charakterystyczną dla poszczególnych analizowanych działań RPO i POKL jest wyraźna preferencja projektów mających pozytywny wpływ na rynek pracy. Dotyczy to przede wszystkim projektów rozwijających bazę infrastrukturalną i dydaktyczną z ukierunkowaniem na działania wpływające na rozwój gospodarczy, głównie poprzez rozwijanie wiedzy i zawodów kluczowych dla regionu (RPO). Wyraźnie preferowane są także wszelkie inicjatywy dokonujące analiz stanu wiedzy oraz wskazujące na rozwiązania docelowo umożliwiające znalezienie pracy dla mieszkańców regionu (POKL).

2. Monitorowanie planów i programów



Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym

Projekt systemowy, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowany przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w partnerstwie z Uniwersytetem Warszawskim, w ramach Priorytetu III, Działania 3.1, Podziałania 3.1.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013

W poszczególnych województwach za monitorowanie komponentu edukacyjnego strategii oraz programu operacyjnego odpowiedzialne są stosowne departamenty województwa lub komitety województwa powołane do tego celu.

Już na Etapie I oceny stwierdzono, iż kryteria czy mierniki oceny poprawności realizacji planów i programów są rozbieżne. Równocześnie zauważono, że każdy z programów operacyjnych oceniany jest oddzielnie i nie jest dokonywana łączna analiza osiąganych wskaźników.

Podkreślić należy, iż kryteria mierzone na poziomie programów operacyjnych oceniają inny stan rzeczywistości niż na poziomie strategii wojewódzkich.

Odpowiedź na wskazaną rozbieżność zawarta jest w założeniach, jakie przyjęte zostały w czasie procesu tworzenia np. Regionalnych Programów Operacyjnych. Ramy prawne dla RPO stanowi Rozporządzenie Rady (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a także Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Ze względu na możliwość finansowania programu operacyjnego wyłącznie z jednego funduszu, RPO jest narzędziem realizacji tych obszarów określonych w Strategii Rozwoju Województwa, które mogą być wspierane przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

Oznacza to, iż w trakcie tworzenia założeń, celów i kryteriów oceny RPO obszar objęty programem dotyczył tych elementów strategii wojewódzkich, które zgodne są z funduszem finansującym RPO. Ponieważ główne kryteria oceny celów wojewódzkich strategii w części oświatowej są rozbieżne z celami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, ta rozbieżność przenosi się na zapisy RPO.

Kwestią do dyskusji pozostaje stwierdzenie wad w takim procesie oraz odpowiedź na pytanie:

- Czy plan strategiczny powinien determinować realizację operacyjną tylko na potrzeby wszystkich zapisów strategii?
- Czy w ramach realizacji działań i planów operacyjnych można preferować działania umożliwiające dofinansowania w zamian za realizację innych zamierzeń strategicznych?
- Czy podporządkowanie strategii, celów i kierunków do potencjalnych źródeł finansowania jest sprzeczne z założeniami działań strategicznych, które powinny służyć rozwojowi regionu bez względu założenia polityki instytucji finansujących?

Inne wnioski do dyskusji

- Realizacja Programów Operacyjnych jest związana z procesem integracji Polski z Unią Europejską, a tym samym z możliwością uczestnictwa Polski w strukturach i polityce UE w tym również korzystania z funduszy unijnych. Fundusze te realizują politykę



spójności czyli politykę wspierania działań prowadzących do wyrównania warunków ekonomicznych i społecznych we wszystkich regionach Unii Europejskiej, zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju regionów oraz likwidacji zacofania najmniej uprzywilejowanych regionów.

- Przy obecnej konstrukcji założeń do Programów Operacyjnych nie ma możliwości zmiany kryteriów oceny programu, tak by istniała możliwość dopasowania ich pod kątem głównych kryteriów oceny strategii wojewódzkich. Również w przyszłości, o ile Programy Operacyjne mają być finansowane z EFRR, nie będzie to możliwe.
- Samorządy lokalne w aktualnym okresie planowania funduszy strukturalnych 2007-2013 odpowiedziały na gotowość absorpcji środków unijnych realizując cele operacyjne, ale nie do końca główne cele strategiczne województw. W świetle ogólnych potrzeb i braków oświatowych taka polityka województw jest słuszna w stosunku do polityki spójności UE. Docelowo należy określić ważność działań operacyjnych w stosunku do kosztu ich osiągnięcia:
 - a. Jeżeli cele strategiczne są priorytetem niezależnie od kosztu ich osiągnięcia to stwierdza się poważną wadę analizowanej sytuacji.
 - b. Jeżeli cele strategiczne rankinguje koszt ich osiągnięcia i równoznaczny koszt dofinansowania wybranych działań operacyjnych to analizowany stan rzeczy można potraktować za właściwy.
- Może jednak wystarczy uszczegółowić zapisy Strategii, aby część wskaźnikowa monitorowania celów bardziej dostosowana była do zapisów operacyjnych?

3. Wpływ administracji województw na zarządzanie Programami Operacyjnymi

Analizując przebieg realizowanych programów operacyjnych wrażenie jest pozytywne:

- Administracja wojewódzka zrealizowała terminowo przygotowanie programów operacyjnych, przeprowadziła stosowne konsultacje społeczne na poziomie regionalnym oraz skutecznie zrealizowała wytyczne MRR i Komisji Europejskiej.
- Administracja wojewódzka przygotowuje szereg projektów, które zgłasza do dofinansowania w ramach programów operacyjnych
- Administracja wojewódzka skutecznie przeprowadza proces naboru oraz oceny projektów zgłaszanych w województwie
- Administracja wojewódzka na bieżąco monitoruje realizację programów operacyjnych.

Czy zatem należy stwierdzić poprawność wszystkich działań administracji samorządowej? Na to pytanie nie można uzyskać odpowiedzi bez zadania pytania stronom uczestniczącym głównie w procesach konsultacji, naboru i



Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym

Projekt systemowy, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowany przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w partnerstwie z Uniwersytetem Warszawskim, w ramach Priorytetu III, Działania 3.1, Podziałania 3.1.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013

oceny projektów. Innymi słowy powinna zostać przeprowadzona w formie osobnych ankiet, raportu lub innych działań ocena działań administracji wojewódzkiej przez beneficjentów pomocy. Z nieoficjalnych rozmów z beneficjentami (samorządy lokalne i inni beneficjenci) wskazać można następujące problemy w zarządzaniu programami operacyjnymi przez administrację wojewódzką:

- Brak kompetencji osób przedstawiających informacje telefoniczne na pytania beneficjentów
- Rozbieżność przekazywanych informacji
- Błędy w ocenach formalnych
- Błędy w ocenach merytorycznych
- Trudny proces udowadniania błędów zastosowanych przez osoby z administracji wojewódzkiej

Aby właściwie ocenić kompetencje administracji wojewódzkiej na Etapie oceny projektów konieczne jest przeprowadzenie właściwego procesu zadania pytań i zebrania informacji popartego analizą problematycznych zdarzeń, wybranych procedur odwoławczych oraz sporów powstałych w trakcie procesu naboru projektów.

Wnioski końcowe

Wnioski ostateczne zostały sformułowane w układzie tabeli porównawczej w układzie wad i zalet wskazanych w poszczególnych częściach Raportu.

Lp	Wyszczególnienie	+	-
1	Powiązanie strategii wojewódzkich ze strategiami wyższego szczebla	W strategiach wojewódzkich przytaczane są odniesienia do planów nadrzędnych oraz osobne rozdziały wskazujące na to powiązania	W dokumentacji można znaleźć stwierdzenia o odniesieniach do innych planów, lecz brak jest kontynuacji wskazującej na te powiązania
2	Podobieństwa w formułowanych celach strategicznych	Podobna baza celów świadcząca o podobnych problemach występujących w regionach	
3	Zgodność programów operacyjnych z celami strategii	Działania programów operacyjnych są zgodne z celami ujętymi w wojewódzkich strategiach oświatowych,	Działania programów operacyjnych nie realizują wszystkich celów ujętych w wojewódzkich strategiach oświatowych,
4	Rozwój placówek prowadzonych przez województwa a strategię i plany operacyjne	Strategie nie definiują i nie preferują podmiotów, które te cele będą realizować. Rozwój placówek, dla których województwo jest organem prowadzącym jest uwzględniony w strategiach oraz planach operacyjnych na takich samych zasadach jak rozwój placówek	



Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym

Projekt systemowy, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowany przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w partnerstwie z Uniwersytetem Warszawskim, w ramach Priorytetu III, Działania 3.1, Podziałania 3.1.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013

Lp	Wyszczególnienie	+	-
		prowadzonych przez inne podmioty oraz JST.	
5	Rozwój oświaty a rozwój ekonomiczny	Realizacja strategii wojewódzkich oraz planów operacyjnych w części oświatowej jest ściśle powiązana w sposób merytoryczny i mierzalny z rozwojem ekonomicznym regionów.	Kryteria rozwoju ekonomicznego w części strategicznej i operacyjnej są rozbieżne
6	Sposób opracowywania planów strategicznych oraz RPO	Właściwie przeprowadzona procedura prac, konsultacje społeczne, terminowość, fachowość	Rozbieżność kryteriów monitorujących.
7	Monitorowanie efektów planów strategicznych i operacyjnych	Wszędzie wskazano na potrzebę przeprowadzenia działań monitorujących	Ograniczony poziom monitorowania na poziomie strategicznym. Brak zgodności wskaźników monitorujących pomiędzy częścią strategiczną a operacyjną
8	Kompetencje administracji wojewódzkiej	Kompetencja i fachowość w przygotowaniu dokumentacji strategicznej i operacyjnej, na etapie przygotowania projektów, w ocenie projektów i w monitorowaniu efektów	Stwierdzone wady i rozbieżności w kryteriach monitorowania pomiędzy częścią strategiczną i operacyjną. Informacje z innych źródeł na temat niekompetencji w ocenach projektów (do sprawdzenia procesy naborów i odwołań.

W podsumowaniu zestawień charakteryzujących Raport wskazać należy 2 działania, rekomendowane do realizacji, które zweryfikują rozbieżności i błędy powstałe w analizowanym procesie:

- Analiza możliwości dostosowywania strategii wojewódzkich do programów operacyjnych pod kątem monitorowania efektów tymi samymi wskaźnikami oceny.
- Analiza wad w zarządzaniu i administrowaniu programami operacyjnymi w kontekście powstałych sporów z beneficjentami pomocy regionalnej.