

Kompania Dobrych Usług

***Ewaluacja procesu naboru, oceny i selekcji wniosków
do Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL w Polsce***

RAPORT KOŃCOWY

Autorzy:

Krzysztof Jaszczółt (lider zespołu)

Beata Ciężka

Tomasz Potkański

Warszawa, 24 marca 2005 r.

Wiedząc, jak wiele emocji towarzyszyło procesowi wyboru projektów, staraliśmy się zachować w procesie oceny maksimum staranności i rzetelności. Wiemy jednak, że mimo naszych wysiłków poznaliśmy jedynie niewielką część faktów i nie dostrzegliśmy wielu uwarunkowań, które miały wpływ na decyzje podejmowane przez osoby i instytucje zaangażowane w proces selekcji wniosków. Tym bardziej dziękujemy za uwagi i wyjaśnienia przekazane przez osoby, które miały okazję zapoznać się z wstępną wersją raportu. Pozwoliły nam one skorygować wiele nieścisłości i błędów. Jeżeli, pomimo tych wysiłków raport zawiera braki i niedoskonałości, jest to wyłączną winą autorów oraz krótkiego czasu, jaki mieliśmy na przeprowadzenie badania.

Autorzy

Spis Treści

1	Streszczenie	4
2	Wprowadzenie	8
2.1	Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL	8
2.2	Cel badania	10
2.3	Metoda ewaluacji	10
2.4	Ograniczenia procesu badawczego	12
3	Analiza różnic i przyczyn powstania odchyłeń między planowanym wzorcem a faktyczną realizacją procesu (na podstawie listy kontrolnej procesu selekcji)	14
3.1	Cele – Oczekiwane produkty (Co?)	14
3.2	Instytucje i role (Kto?)	16
3.3	Kryteria oceny (Jak?)	25
3.4	Procedury i zasady działania	35
3.5	Harmonogram (Kiedy?)	44
3.6	Zasoby (Za ile?)	46
4	Wnioski	48
5	Kluczowe zalecenia i rekomendacje	57
6	Załączniki i Aneksy	59
7	LISTA KONTROLNA PROCESU SELEKCJI WNIOSKÓW	60

1 Streszczenie

Niniejszy raport prezentuje wyniki ewaluacji procesu naboru, oceny i selekcji wniosków do Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL w Polsce.

Celem badania był opis i ocena funkcjonowania wdrożonego mechanizmu oceny, identyfikacja głównych czynników, które oddziaływały na decyzje o zakwalifikowaniu lub odrzuceniu wniosków oraz sformułowanie zaleceń, pozwalających usprawnić w przyszłości realizację tego typu procesów.

Zespół ewaluatorów zastosował metodę oceny polegającą na porównaniu dwóch modeli działania Equal: „planowanego” i „rzeczywistego”.

Model planowany został zbudowany w oparciu o bardzo szczegółową analizę zapisów dokumentów programowych (Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006 wraz z załącznikiem: Uzupełnienie programu operacyjnego - Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Gospodarczego i Społecznego oraz Komitetu Regionów ustanawiający wytyczne dla drugiej rundy Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dotyczące współpracy ponadnarodowej na rzecz promowania nowych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy) i prezentuje oczekiwaną postać procesu oceny w rozbiciu na kilka podstawowych elementów: cele procesu selekcji, podział ról i zadań pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w konkurs, kryteria oceny, zasady i procedury selekcji wniosków oraz harmonogram działań.

Model rzeczywisty, posługując się analogiczną strukturą opisu, przedstawia informacje i opinie na temat faktycznego przebiegu realizacji programu Equal. Dane te pozyskano dzięki zastosowaniu szeregu metod i narzędzi badawczych:

- badanie dokumentów operacyjnych (protokołów, sprawozdań, raportów),
- wywiady pogłębione z głównymi uczestnikami procesu selekcji (przedstawicielami Instytucji Zarządzającej, Krajowa Struktura Wsparcia, Komitetu Monitorującego, Podkomisji Oceny Projektów)
- ankiety e-mailingowe wśród wnioskodawców (zarówno tych, których wnioski otrzymały dofinansowanie, jak też tych, których projekty zostały odrzucone)
- analiza i ocena wniosków z zastosowaniem alternatywnego arkusza oceny, opartego na metodyce listy kontrolnej,
- analiza statystyczna danych ilościowych opisujących cały portfel wniosków złożonych do programu.

Szczegółową prezentację narzędzi badawczych przedstawiono w rozdziale 2.

Oba modele zostały zestawione w dokumencie "Lista Kontrolna Procesu Selekcji Wniosków", zamieszczonym w załączniku na końcu Raportu. Elementy, w których zaobserwowano różnice między planowanym a faktycznie zrealizowanym podejściem, były przedmiotem analizy, której wyniki przedstawiono w rozdziale 3. Jej celem było wyjaśnienie możliwych powodów powstania odstępstw oraz ocena wpływu, jaki miały one na proces selekcji wniosków. Wnioski z analizy znajdują się w rozdziale 4, zaś kluczowe zalecenia i rekomendacje omówiono w rozdziale 5.

Wnioski:

Na podstawie przeprowadzonej analizy, **wśród głównych zalet** podejścia zastosowanego przy wyborze wniosków do EQUAL wymienić należy:

- Generalną zgodność parametrów procesu z formalnymi wymogami, określonymi w dokumentach programowych
- Duże zaangażowanie i poświęcenie osób, które uczestniczyły w procesie selekcji (Wnioskodawcy, IZ, KM, KSW, większość ekspertów)
- Staranne przygotowanie procedur i kryteriów oraz troskę o profesjonalny przebieg prac konkursowych (bardzo rozwinięte, choć nie zawsze ujęte systemowo, procedury kontroli jakości procesu)
- Duże umiejętności zarządcze kierownictwa IZ oraz wykazaną gotowość do podejmowania trudnych decyzji, w sytuacji dużej presji czasowej, co pozwoliło na zrealizowanie bardzo ambitnego przedsięwzięcia w wyznaczonym terminie i przy akceptowalnych kosztach
- Skutecznie przeprowadzoną kampanię informacyjną oraz wielką mobilizację sektora pozarządowego, skutkującą złożeniem rekordowej, w skali regionu, liczby dobrych wniosków.

Z analizy wynika, że **największymi wadami** programu, w fazie selekcji wniosków były:

- Słabości formularza wniosku oraz przyjętych kryteriów merytorycznych, jako narzędzi służących, nie tylko badaniu zgodności projektu z "duchem EQUAL", ale również - zobiektywizowanemu porównywaniu wniosków (w tym, stosowanie czysto jakościowego, podejścia do oceny projektów, skutkujące dużymi rozbieżnościami w punktacji ekspertów),
- Trudności w stosowaniu specyficznych kryteriów programu, jak "komplementarność", czy "innowacyjność" oraz wadliwe, naszym zdaniem, ułożenie oceny "komplementarności" w końcowej fazie procesu selekcji
- Brak konsekwencji, ze strony IZ, w postrzeganiu ról innych partnerów, których pozycja w procesie malała proporcjonalnie do zbliżania się terminu ostatecznego zamknięcia procedury selekcyjnej
- Słabości procesu komunikacji z projektodawcami (zwłaszcza w końcowej fazie selekcji), którzy mieli prawo czuć się chwilami niedoinformowani oraz nieusatysfakcjonowani jakością informacji zwrotnej o efektach procesu wyboru wniosków
- Wynikające z bardzo dużych oczekiwań wnioskodawców oraz wyżej wymienionych uwarunkowań poczucie niedostatecznej przejrzystości procesu.

Ocena ogólna:

Przyjmując, że ostateczny efekt procesu selekcji wniosków jest funkcją trzech czynników:

- jakości stosowanych kryteriów oceny
- kompetencji i zaangażowania ekspertów, którzy je stosują, oraz
- systemu zarządzania, który, w ramach istniejących uwarunkowań zewnętrznych, dąży do optymalnego osiągnięcia założonych celów

oraz, stosując pięciostopniową skalę oceny (od 1 – "bardzo niezadowolająco" do 5 – "bardzo zadowolająco"), oceniamy badany program w następujący sposób:

Kryteria	Ocena 3,5 (Przeciętnie ze wskazaniem in plus)
Eksperci	Ocena 3,3 (Przeciętnie ze słabym wskazaniem in plus)
System zarządzania	Ocena 3,7 (Zadowolająco ze wskazaniem in minus)
<u>Ocena łączna</u>	<u>Ocena 3,50</u> (Przeciętnie ze wskazaniem in plus)

Proces wyboru projektów w EQUAL nie był jedynie prostym zabiegiem zmierzającym do wyboru najlepszych ofert projektowych. IW EQUAL z racji swego charakteru i specyficznej konstrukcji jest programem nie mającym precedensu w działaniach na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego podejmowanych na przestrzeni ostatniej dekady w Polsce. Oznacza to, że wszyscy uczestnicy badanego procesu działali w nowych dla siebie obszarach, podejmując wyzwania, do których nikt ich wcześniej nie przygotowywał. Mówimy więc tutaj przede wszystkim o "wielkiej lekcji", o działaniu które ze swej istoty ma charakter nowatorski i edukacyjny.

Ogólnie, uważamy, że proces wyboru projektów był uczciwy, przyniósł oczekiwane rezultaty, zaś osoby zaangażowane w jego realizację w zdecydowanej większości wykazały się ofiarnością, zaangażowaniem, twórczym myśleniem i skutecznym działaniem.

Zalecenia i rekomendacje:

- odnośnie celów procesu selekcji:

Sugerujemy, aby w przyszłych programach o charakterze zbliżonym do EQUAL przywiązywać większą wagę do precyzyjnego określania celów procesu wyboru wniosków. Optujemy za zastosowaną w EQUAL orientacją tego typu programów na konkretnych narzędziach a nie jedynie procesach partnerskiego współdziałania. W każdym przypadku należy jednak zadbać o spójność między wyznaczonym celem a kształtem instrumentów stosowanych dla jego osiągnięcia (formularz wniosku i kryteria oceny).

- odnośnie układu instytucjonalnego:

Niewątpliwie jedną z głównych lekcji wynikających z przeprowadzonego procesu oceny i wyboru wniosków jest postulat konsekwentnego stosowania raz obranego podejścia do układu instytucjonalnego, w którym ma się dokonać selekcja. Jakiegokolwiek zmiany wprowadzane już w trakcie trwania procesu odbierane są z dużą podejrzliwością i wpływają na tworzenie się negatywnego wizerunku programu.

- odnośnie oceny formalnej:

Doświadczenia KSW ze stosowaniem Generatora Wniosków były bolesną, lecz bardzo ważną lekcją, w kontekście trwającego procesu uruchamiania systemu SIMIK. Wydaje się jednak, że doświadczenia z rejestracji i oceny wniosków w EQUAL winny zostać zebrane i uważnie

przeanalizowane przez instytucje odpowiedzialne za tworzenie infrastruktury informatycznej wspierającej zarządzanie Funduszami Strukturalnymi.

- odnośnie kryteriów merytorycznych:

Wydaje się, że w przyszłości, w programach typu EQUAL, przy ocenie kryteriów, należy stosować rozwiązanie mieszane. Bazą dla oceny mógłby być zestaw wskaźników, zapewniający podstawową zbieżność ocen. Każdy ekspert miałby jednak prawo skorygować notę, wynikającą z analizy wskaźników, uzasadniając swą decyzję "jakościowo" - dostrzeżonymi walorami lub słabościami wniosku. Takie podejście pozwoliłoby uwzględnić jakościowy, unikający standardowych rozwiązań, charakter programu przy jednoczesnym stworzeniu podstaw pod bardziej zobiektywizowaną i zgodną ocenę.

- odnośnie procedur działania

Jeżeli stosuje się kryterium "komplementarności" projektu i jego spełnienie ma charakter "warunku koniecznego" dla pozytywnej oceny wniosku, to właściwym wydaje się umieszczenie tego elementu w możliwie wczesnej fazie procesu selekcji wniosków. W analizowanym programie, aspekt ten powinien być umieszczony bezpośrednio po ocenie formalnej. Pozwoliłoby to zaoszczędzić dużo czasu, straconego na szczegółową analizę projektów, które, w ogóle nie powinny być złożone do EQUAL.

Należy unikać przedwczesnego podejmowania decyzji o finansowaniu projektów, które otrzymały dobre noty w fazie oceny zasadniczej. Rozdysponowanie większości środków jeszcze przed rozpoczęciem procedury odwoławczej może doprowadzić do sytuacji, gdy brak jest funduszy na wsparcie przedsięwzięć, które w wyniku rozpatrzenia odwołania okażą się lepsze od już sfinansowanych przedsięwzięć.

Należy naszym zdaniem bezwzględnie przestrzegać zasady jawności ocen przyznanych w toku selekcji projektów (mówimy tutaj o ocenach cząstkowych i ich uzasadnieniu a nie o nazwiskach ekspertów). Uważamy, że jest to nie tylko jednym z koniecznych warunków przejrzystości procesu, ale również – wypełnieniem naturalnego zobowiązania względem wnioskodawców. Wielu z nich poniosło duży wysiłek na przygotowanie projektu i mają prawo wiedzieć, dlaczego ich oferta oceniona została gorzej niż inne.

2 Wprowadzenie

2.1 Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL

Inicjatywa Wspólnotowa Equal jest jednym z instrumentów polityki strukturalnej Unii Europejskiej, realizującym założenia Europejskiej Strategii Zatrudnienia i Procesu Integracji Społecznej, finansowanym z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Ogólnym celem EFS, jest tworzenie nowych i lepszych miejsc pracy oraz zapewnienie, aby nikogo nie pozbawiano do nich dostępu.

Specyfika tego instrumentu wiąże się z kilkoma charakterystycznymi cechami, na których opiera się Inicjatywa Equal:

Eksperymentalne, innowacyjne podejście do generowania nowatorskich rozwiązań

Program ma służyć poszukiwaniu, wypracowywaniu, uczeniu się i wdrażaniu nowych sposobów zwalczania dyskryminacji i nierówności na rynku pracy. W przeciwieństwie do programów operacyjnych Funduszy Strukturalnych, które wspierają rozwiązania sprawdzone w mniejszej lub większej skali, istotą Inicjatywy Equal jest nastawienie na tworzenie i testowanie nowych narzędzi, które w przyszłości mogłyby zostać przejęte przez programy należące do głównego nurtu EFS. Jak napisano w specyfikacji do niniejszego badania, Equal jest swoistym "laboratorium polityki zatrudnienia" i służy "testowaniu i promowaniu nowych, innowacyjnych sposobów, zwalczania dyskryminacji i nierówności na rynku pracy".

Ponadnarodowy – wspólnotowy charakter Programu

Specyfiką Programu Equal jest to, że wspiera współpracę pomiędzy krajami członkowskim UE, zwiększając w ten sposób szanse na upowszechnienie najciekawszych i najskuteczniejszych rozwiązań w całej Unii, a nie tylko w wybranym kraju członkowskim. Equal kieruje się w związku z tym innymi, niż programy operacyjne Funduszy Strukturalnych, procedurami, zwłaszcza w zakresie programowania. Cele, zasady, priorytety i mechanizmy działania Equal określa wspólnie dla wszystkich członków Komisja Europejska. Kraj członkowski ma prawo wyboru tematów (obszarów), w których chce realizować cele Programu.

Komplementarność względem innych działań realizowanych na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim

W Polsce Inicjatywa Equal jest uzupełnieniem działań finansowanych z EFS a realizowanych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Odpowiedzialność za realizację obu programów operacyjnych i Inicjatywy Equal spoczywa na Ministerstwie Gospodarki i Pracy.

Specyficzną cechą Inicjatywy Equal jest charakterystyczne, dwuwymiarowe podejście do sposobu realizacji Programu. Z jednej strony określono tzw. Tematy Priorytetowe, które wyznaczają merytoryczny zakres interwencji przewidzianych do podjęcia w Programie. Z drugiej strony Equal opiera się, na tzw. Naczelnych Zasadach, które wyznaczają funkcjonalny wymiar podejścia do realizacji Programu. Oba wymiary merytoryczny i funkcjonalny organizują przestrzeń, w której generowane i realizowane mają być poszczególne działania. Tak, więc każdy projekt wspierany w ramach Inicjatywy, powinien z jednej strony dotyczyć zagadnień merytorycznych, uznanych za priorytetowe przez państwo członkowskie, z drugiej zaś – powinien stosować podejście i metody zgodne z Zasadami Naczelnymi.

Wymiar merytoryczny

Z uwagi na krótki czas realizacji Equal w Polsce (nie od 2001 roku, tak jak „stare” kraje członkowskie, lecz od 2004 roku, tak jak wszyscy „nowi” członkowie) Inicjatywa została skoncentrowana w Polsce na 5 tematach:

- temat **A** - Ułatwianie wchodzenia i powrotu na rynek pracy osobom mającym trudności z integracją lub reintegracją celem promowania rynku pracy otwartego dla wszystkich,
- temat **D** - Wzmocnienie gospodarki społecznej (trzeciego sektora), a w szczególności usług na rzecz społeczności lokalnych, z akcentem na podnoszenie jakości miejsc pracy,
- temat **F** - Wspieranie zdolności adaptacyjnych firm i pracowników do strukturalnych zmian gospodarczych oraz wspieranie wykorzystania technologii informacyjnych i innych nowych technologii,
- temat **G** - Godzenie życia rodzinnego i zawodowego oraz ponowna integracja kobiet i mężczyzn, którzy opuścili rynek pracy, poprzez rozwój bardziej elastycznych i efektywnych form organizacji pracy oraz działań towarzyszących,
- temat **I** - Wsparcie integracji społecznej i zawodowej osób ubiegających się o status uchodźcy.

W ramach każdego z tematów są określone cele szczegółowe oraz przykładowe typy projektów.

Decyzje o wyborze w/w tematów są konsekwencją zapisów strategicznych i operacyjnych znajdujących się w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004-2006 oraz strategiach branżowych będących podstawą do jego tworzenia, w szczególności Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich, oraz sektorowych programach operacyjnych finansowanych z EFS. Warto także zauważyć, że chociaż Equal jest całkowicie nowym przedsięwzięciem w warunkach polskich, to jednak w sferze celów i tematycznych obszarów działania w części zbliżony jest do realizowanych w Polsce przedsięwzięć przedakcesyjnych (Program Phare Spójność Społeczno-Gospodarcza, komponent Rozwój Zasobów Ludzkich; 2000, 2001, 2002 i 2003, którego realizacja rozpocznie się jeszcze w tym roku) oraz programów wspólnotowych.

Wymiar funkcjonalny

Naczelne zasady Equal to:

- podejście tematyczne, czyli skoncentrowanie działań realizujących cele Inicjatywy na kilku obszarach problemowych/tematycznych,
- partnerstwo na rzecz rozwoju, podstawowa forma realizacji działań w ramach Equal, skupiająca przedstawicieli instytucji i organizacji, wspólnie pracujących na rzecz rozwiązania jakiegoś problemu (instytucji publicznych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, placówek oświatowych i naukowych, etc.),
- zaangażowanie grup dyskryminowanych ("empowerment"), czyli zaangażowanie w realizację działań od momentu programowania wszystkich partnerów, ale również beneficjentów,
- współpraca ponadnarodowa partnerstw z krajów członkowskich w celu wymiany doświadczeń i upowszechniania efektów realizowanych działań (Partnerstwa Ponadnarodowe),
- innowacyjność (formułowanie nowych celów i sposobów ich realizacji),
- adaptacja rezultatów do głównego nurtu polityki ("mainstreaming"), czyli włączanie wypracowywanych rozwiązań do polityk i programów publicznych, realizowanych na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim.

Kwestie horyzontalne:

- pomoc ofiarom handlu ludźmi,
- rozwój lokalny rozumiany jako wyrównywanie szans rozwojowych i zwiększanie spójności społeczno-gospodarczej,
- równość szans kobiet i mężczyzn,
- rozwój społeczeństwa informacyjnego,
- zrównoważony rozwój.

W sumie na realizację Inicjatywy Equal (do 2008 roku) przeznaczonych jest nieco ponad 178,5 miliona Euro (w tym blisko 144 miliony z EFS, reszta ze środków krajowych).

Każde z przedsięwzięć finansowanych w ramach Inicjatywy Equal ma być realizowane w trzech fazach (działaniach): planowanie i budowanie partnerstwa (Działanie 1), wdrażanie partnerstwa i współpraca tematyczna (Działanie 2) oraz upowszechnianie dobrych praktyk (Działanie 3). Wnioski do Equal mógł składać każdy podmiot, który chciał budować partnerstwo.

Zgodnie z dokumentami programowymi, proces wyboru projektów miał odbywać się w oparciu o szereg zasad:

- Sprawne planowanie,
- Przejrzystość stosowanych procedur wyboru wniosków,
- Uczciwość procesu selekcji i równe traktowanie wszystkich wnioskodawców,
- Wysokiej jakości informacje zwrotne dla wszystkich wnioskodawców,
- Możliwość odwołania się od wyników konkursu,
- Niezależność osób oceniających,
- Kontrola jakości na wszystkich etapach procesu oceny.

2.2 Cel badania

Celami badania ewaluacyjnego były:

- identyfikacja i opisanie mechanizmów selekcji projektów w ramach Działania 1 Inicjatywy Wspólnotowej Equal w Polsce oraz całego procesu naboru, oceny i wyboru projektów do finansowania,
- ocena tego, które czynniki, jak i w jakim stopniu wpłynęły na ostateczne decyzje o zakwalifikowaniu (bądź odrzuceniu) ocenianych wniosków
- sformułowanie zaleceń, pozwalających usprawnić w przyszłości realizację tego typu procesów.

Badanie jest praktyczną realizacją zasady kontroli jakości ze strony Instytucji Zarządzającej pierwszego etapu oceny w ramach Equal i jego wyniki mogą zostać wykorzystane przede wszystkim wewnętrznie przez podmioty zaangażowane w jego realizację: Instytucję Zarządzającą, Krajową Strukturę Wsparcia oraz Komitet Monitorujący. Zakładamy również, że podstawowe wnioski z badania zostaną udostępnione opinii publicznej.

2.3 Metoda ewaluacji

Biorąc pod uwagę postawione wyżej cele badania, specyfikę Inicjatywy Equal, a także parametry realizacji badania określone przez Zamawiającego (czas i budżet) zastosowaliśmy w badaniu metodę porównawczą.

Przyjęta metoda polegała na porównaniu dwóch modeli działania Equal: „planowanego” i „rzeczywistego”.

Model planowany stanowił z jednej strony punkt wyjścia do skonstruowania narzędzi badawczych, z drugiej podstawę późniejszej weryfikacji i oceny *modelu rzeczywistego*. *Model planowany* został przygotowany w oparciu o podstawowe dokumenty programowe (Komunikaty KE, Program IW EQUAL i Uzupełnienie Programu IW EQUAL) opisujące funkcjonowanie Inicjatywy Wspólnotowej Equal. *Model planowany* opisuje cele procesu selekcji, podział ról i zadań pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w konkurs, kryteria oceny, zasady i procedury naboru, oceny i selekcji wniosków oraz harmonogram działań.

Model rzeczywisty powstał w oparciu o informacje oraz opinie dotyczące faktycznego przebiegu realizacji Equal. Informacje te zostały zebrane w toku badania w oparciu o wytyczne wynikające z modelu idealnego, na podstawie:

- informacji pisanych i dokumentów powstałych w trakcie realizacji konkursu (ogłoszenia, strony internetowe, protokoły, sprawozdania, karty ocen, wnioski, korespondencja, itp.),
- opinii przekazanych przez wnioskodawców,
- informacji osób zaangażowanych w proces konkursowy (członków IZ, KSW, POP-ów, KM oraz wnioskodawców i ich partnerów),
- zawartości wybranych wniosków oraz Kart Oceny Merytorycznej

Badanie ewaluacyjne zostało zrealizowane w miesiącach styczeń-luty 2005 roku z zastosowaniem następujących metod:

- **Badanie dokumentacji**, w szczególności analizie podane zostały dokumenty powstałe w trakcie realizacji konkursu posiadane przez IZ i KSW oraz zamieszczone na stronach internetowych IZ, KSW. Dokumenty były przeglądane z zastosowaniem specjalnego formularza kontrolnego (pełna lista przeanalizowanych dokumentów znajduje się w załączniku- Aneks nr 6).
- **Ustrukturyzowane wywiady indywidualne** z przedstawicielami kluczowych podmiotów zaangażowanych w proces oceny: IZ, KSW, POP-ów oraz KM (opis próby zaplanowanej i zrealizowanej zamieszczony jest w poniższej tabeli).

Instytucja	Liczba wywiadów (osób przebadanych)	
	Planowano	Zrealizowano
Instytucja Zarządzająca	4 (w tym 1 osoba na szczeblu kierowniczym)	3 (w tym 1 osoba na szczeblu kierowniczym)
Przedstawiciel Komisji Europejskiej	Nie planowano	1 (Przedstawiciel KE odpowiedzialny za EQUAL w Polsce)
Krajowa Struktura Wsparcia	4 (w tym 1 osoba na szczeblu kierowniczym)	3 (w tym 1 osoba na szczeblu kierowniczym)
Podkomisja Oceny Projektów	10 (po 2 osoby z każdego tematu, z różnych środowisk)	8 (po 1 osobie z tematów "I" i "F")
Komitet Monitorujący	6 (z różnych środowisk)	7 (z różnych środowisk)
Razem:	24 wywiady	22 wywiady

Przeprowadzone wywiady miały charakter pogłębiony i otwarty, oparte były na wcześniej przygotowanym scenariuszu wywiadu uwzględniającym wszystkie kluczowe pytania i kwestie badawcze (Wytyczne do wywiadów w załączeniu- Aneks nr 4). Wywiady były przeprowadzane osobiście przez ekspertów KDU.

Uzgodniliśmy ze Zleceniodawcą, że czas przeznaczony na przeprowadzenie pozostałych dwóch wywiadów zostanie wykorzystany na omówienie wstępnej wersji raportu z

członkami Grupy Sterującej ds. Ewaluacji IW EQUAL, jego prezentację na forum Komitetu Monitorującego IW EQUAL oraz - wprowadzenie ewentualnych poprawek i uzupełnień stąd wynikających.

- **Ankieta e-mailingowa skierowana do wnioskodawców**

Ogółem planowano zrealizowanie 76 ankiet (ok. 10% liczby wszystkich wniosków zgłoszonych do programu). Ponieważ jednym z zasadniczych celów badania była identyfikacja i analiza czynników wpływających na sukces aplikacji, badaniem planowano objąć równą liczbę wniosków, które otrzymały finansowanie i wniosków odrzuconych.

Badanie było prowadzone za pośrednictwem poczty elektronicznej. Respondenci otrzymali "aktywny" arkusz, wypełniany poprzez wybór odpowiednich pozycji z list rozwijalnych, bądź - zaznaczenie jednej z kilku możliwych opcji odpowiedzi (Kwestionariusz ankiety w załączeniu- Aneks nr 3). W celu zapewnienia wymaganej liczby i struktury zwrotów rozesłano 80 ankiet z próby zasadniczej oraz (po upływie dwóch tygodni) 76 ankiet z próby rezerwowej. Z respondentami zwlekającymi z odpowiedzią kontaktowaliśmy się przez Internet i telefon, jednak proces zbierania ankiet okazał się trudniejszy niż przewidywano. W czasie przewidzianym na realizację badania otrzymano 64 wypełnione ankiety z zachowaniem niemal równiej proporcji pomiędzy wnioskodawcami przyjętymi i odrzuconymi.

Instytucja/rola	Liczba ankiet (osób przebadanych)	
	Planowano	Zrealizowano
Wnioskodawcy przyjęci	38 osób (50% ankiet)	33 osób (52%)
Wnioskodawcy odrzuceni	38 osób (50% ankiet)	31 osób (48%)
Razem:	76 ankiet e-mailingowych	64 ankiety e-mailingowe

- **Analiza wniosków**

W celu praktycznego zapoznania się z zastosowanym w Programie zestawem kryteriów i mechanizmem oceny merytorycznej, członkowie zespołu badawczego przeanalizowali niewielką próbkę 16 wniosków i odpowiadających im Kart Oceny Merytorycznej. Aby zweryfikować jakość oceny jakościowej przeprowadzonej przez ekspertów, opracowaliśmy alternatywny formularz oceny bazujący na pytaniach zerojedynkowych (kopia formularza w załączeniu- Aneks nr 5). Każdy z 16 wniosków oceniany był najpierw z użyciem naszego narzędzia. Następnie, wyniki porównywano z Kartami Oceny Merytorycznej wypełnionymi przez członków POP.

- **Analiza ilościowa portfela wniosków**

W celu zidentyfikowania cech charakteryzujących grupę projektów, które uzyskały finansowanie i odróżniających ją od projektów, które nie zostały zakwalifikowane do programu, przeprowadziliśmy prostą analizę statystyczną danych, opisujących wszystkie wnioski, które przeszły ocenę formalną.

2.4 Ograniczenia procesu badawczego

Największym wyzwaniem dla Zespołu Badawczego była ambitna skala podjętych czynności ewaluacyjnych, które realizowaliśmy w bardzo ograniczonym czasie przeznaczonym na wykonanie badania.

Musimy się również zastrzec, że wielkość materiałów, które dokumentują proces oceny, jak też wielość i różnorodność doświadczeń zebranych przez poszczególnych uczestników procesu

selekcji, każe nam z dużą pokorą myśleć o zakresie wiedzy, którą dysponujemy po kilku tygodniach intensywnych badań a która stanowi podstawę naszych obserwacji oraz wniosków. W wielu przypadkach nasza analiza pozwala jedynie postawić pytania, nie daje jednak pewności uzasadniającej formułowanie kategoriycznych sądów i ocen.

3 Analiza różnic i przyczyn powstania odchyleń między planowanym wzorcem a faktyczną realizacją procesu (na podstawie listy kontrolnej procesu selekcji)

Zgodnie z przyjętą metodą badania założyliśmy istnienie "planowanego modelu" wyboru wniosków, który porównujemy następnie z faktycznie zrealizowanym "modelem rzeczywistym". Na model składa się sześć elementów:

- Cele procesu selekcji
- Instytucje zaangażowane w proces i ich role
- Kryteria oceny wniosków
- Procedury selekcji
- Harmonogram procesu
- Zasoby przeznaczone na przeprowadzenie wyboru projektów.

Poniżej prezentujemy każdy z elementów. Po kolei, omawiamy jego charakterystykę, wynikającą z dokumentów programowych (MODEL), sposób, w jaki został wdrożony (REALIZACJA) oraz analizujemy zakres ewentualnych różnic, przyczyny i ewentualne konsekwencje ich powstania (ANALIZA).

Podstawą analizy jest Lista kontrolna procesu selekcji wniosków, opracowana w oparciu o zapisy dokumentów programowych. Tabela zawierająca Listę Kontrolną załączona jest na końcu Raportu.

3.1 Cele – Oczekiwane produkty (Co?)

MODEL PLANOWANY

Zgodnie z dokumentami programowymi Inicjatywa Wspólnotowa Equal jest "platformą badawczą" mającą na celu rozwinięcie i rozpowszechnienie nowych metod zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności związanych z rynkiem pracy na drodze współpracy ponadnarodowej.

W tym kontekście, celem Działania 1 jest utworzenie lub konsolidacja stałych i efektywnych Partnerstw na rzecz Rozwoju (PRR). Podstawą partnerstwa winna być przygotowana wspólnie strategia, zakładająca współpracę z podobnymi inicjatywami działającymi w innych krajach europejskich.

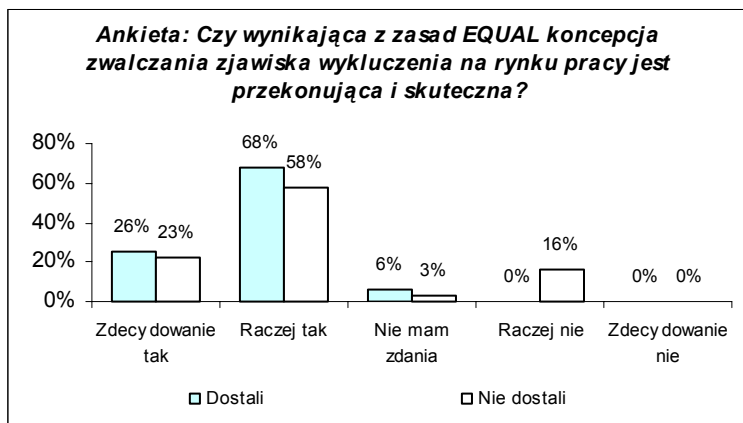
Aby osiągnąć ten cel, przeprowadzony został proces selekcji wniosków. Jego efektem planowanym był "wybór do realizacji około 50 – 120 Partnerstw na rzecz Rozwoju".

REALIZACJA

Z przeprowadzonej przez nas analizy dokumentów operacyjnych, wywiadów i ankiet wynika, że zrozumienie celów i głównych założeń Programu EQUAL nie stanowiło trudności dla osób uczestniczących w procesie selekcji wniosków. Nasi respondenci wykazali dużą zgodność w interpretacji ogólnego charakteru oraz unikalnych cech programu EQUAL.

Respondenci wywiadów, w zdecydowanej większości, należą do zwolenników idei, która legła u podstaw uruchomienia Programu. Ich zdaniem, wydatkowanie środków publicznych na działania o charakterze eksperymentalnym, w celu wypracowanie nowych rozwiązań, przeciwdziałających zjawisku wykluczenia na rynku pracy, jest nie tylko zasadne, ale wręcz konieczne.

Podkreślano, że EQUAL pozwala skoncentrować się na tworzeniu rozwiązań, które z racji rozwojowego charakteru prac (znaczące koszty i czas potrzebny na przygotowanie i przetestowanie nowatorskich metod), byłoby bardzo trudno podjąć w ramach innych



programów operacyjnych, nastawionych na możliwie szybkie osiągnięcie znaczących efektów ilościowych.

Podobnie myślą ankietowani przez nas przedstawiciele organizacji, które złożyły wnioski do Działania 1. Jak widać na Diagramie 1, na pytanie "Czy wynikająca z zasad EQUAL koncepcja zwalczania zjawiska wykluczenia na rynku pracy jest przekonująca i skuteczna?",

pozytywnie odpowiedziało aż 94% wnioskodawców, którzy otrzymali finansowanie i niewiele mniejszy odsetek (81%) tych, których projekty nie zostały zakwalifikowane do Programu.



Nieco więcej kontrowersji pojawiło się przy pytaniu o samą naturę partnerstw. W dokumentach programowych, przy opisie procedury selekcji stosowana jest nazwa "wybór partnerstw". Tymczasem, nasi respondenci, omawiając proces selekcji rozumieją przeważnie jego planowany efekt jako wybór - "najlepszych z punktu widzenia celów EQUAL" - projektów. Również stosowany w Działaniu 1 zestaw kryteriów wydaje się kłaść większy nacisk na to "co i jak będzie robione", a nie – "kto to będzie robił".

ANALIZA

Dyskusja ta, tylko pozornie dotyczy semantyki. Tak naprawdę mamy tutaj do czynienia z bardzo ważnym zagadnieniem, związanym z samą istotą EQUAL i mającym znaczący wpływ na sposób podejścia do wyboru wniosków. Czy ważniejszy jest "pomysł" nowego narzędzia, które ktoś chce

przygotować, czy też nowatorski układ instytucjonalny, który zakłada, że organizacje publiczne, NGOs i prywatne firmy zjednoczą swoje wysiłki na rzecz rozwiązania takiego, czy innego problemu? Jeżeli to pierwsze, to niewątpliwie przy ocenie wniosków należy się pytać między innymi o to, na ile konkretna i dojrzała jest idea nowego narzędzia. Jeżeli natomiast uznamy, że konkretna koncepcja działania ma być dopiero wynikiem współpracy podmiotów, które wcześniej nie współdziałały, wtedy zdecydowanie większą wagę należy przypisać kryteriom związanym z oceną samego partnerstwa w sensie instytucjonalnym – kto, z kim i jak zamierza współpracować. W tym drugim przypadku, uzasadnionym staje się bardziej ogólne przedstawienie narzędzi, które miałyby pojawić się w efekcie realizacji wspólnego projektu. Oczywiście w obu przypadkach, inicjatorzy partnerstwa powinni przedstawić dobrą analizę problemu, który chcą rozwiązać i uzasadnić, dlaczego uważają, że proponowane przez nich podejście daje duże szanse na sukces.

Przeanalizowana przez nas procedura selekcji wniosków wskazuje, że w Polsce podejście w tym zakresie nie było w pełni konsekwentne. Pytani przez nas członkowie IZ, KM, KSW i POP odpowiadali zwykle, że przy ocenie równie-ważne były dla nich oba aspekty – kto i co zamierza

zrobić. Przy bardziej szczegółowych pytaniach przyznawali zwykle, że ważniejszy był dla nich sam pomysł - jego innowacyjność oraz zgodność z tematyką i zasadami EQUAL. W końcu – mówiono – inicjatorzy partnerstw będą mieli sporo czasu na przemyślenie i ewentualne wzmocnienie grupy organizacji wchodzącej w skład partnerstwa. Konsekwencją tego podejścia była zwykle niższa ocena wniosków, których autorzy nie byli w stanie przedstawić konkretnego narzędzia, nad którym zamierzają pracować.

Generalnie zgadzamy się z przyjętą przez IZ orientacją procesu selekcji wniosków na "projekt – produkt". Rzeczywiście, wśród przejrzanych przez nas wniosków często zdarzały się przypadki pisania wniosków w sposób ogólnikowy i deklaracyjny - "pod kryteria selekcji". Przy pobieżnym oglądzie wychodziło na to, że projekt spełnia wszystkie kryteria. Po bardziej dokładnej analizie okazywało się jednak, że mamy do czynienia z tekstem za którym nie stoi żaden konkret, zaś całe fragmenty wniosku, po niewielkiej edycji, zostały przeniesione wprost z dokumentów programowych. Takie swoiste "cwaniactwo projektowe", gdzie dzięki umiejętnościom edytorskim, usiłuje się zdobyć finansowanie na przedsięwzięcia istniejące jedynie na papierze jest dziś dużym problemem i stanowi zagrożenie dla prawidłowego wdrażania programów strukturalnych. Wypada jednak zwrócić uwagę na fakt, że przynajmniej niektórzy wnioskodawcy - na podstawie treści dokumentów programowych oraz przedstawionego zestawu kryteriów - mogli zrozumieć, że celem procesu selekcji jest przede wszystkim wybór partnerstw, w rozumieniu "grupy instytucji nastawionych na rozwiązanie danego problemu".

Wydaje się więc, że powodem części problemów, które pojawiły się w trakcie wyboru projektów mógł być brak precyzji w sposobie zapisu celów procesu selekcji. Jeżeli przyjmujemy "orientację na narzędzia", to formularz wniosku powinien wymuszać precyzyjny opis metody i instrumentów, które chce rozwijać wnioskodawca, zaś kryteria oceny - uwzględniać realność i atrakcyjność proponowanego narzędzia. Jeżeli natomiast przyjmujemy podejście drugie – "orientacja na ukierunkowane strategicznie partnerstwo instytucjonalne", to we wniosku i kryteriach należy uwzględnić elementy pozwalające ocenić potencjał i doświadczenie aplikujących organizacji oraz skoncentrować się na aspektach opisujących sam proces, a nie produkt.

3.2 Instytucje i role (Kto?)

MODEL PLANOWANY

W dokumentach programowych EQUAL (Komunikaty KE, PIW i Uzupełnieniu Programu) role i odpowiedzialność poszczególnych instytucji, uczestniczących w procesie naboru, oceny i selekcji partnerstw, określone zostały następująco:

Instytucja Zarządzająca, IZ (Departament Zarządzania EFS w MGİP)

Zadania, ogólnie:

- Odpowiedzialność za zarządzanie i wdrażanie EQUAL na poziomie krajowym
- Przygotowanie dokumentów programowych
- Zapewnienie zgodności realizowanych projektów z polityką krajową i wspólnotową,
- Opracowanie strategii promocyjnej i informacyjnej programu oraz wdrażanie działań upowszechniania informacji ogółowi społeczeństwa
- Zapewnienie i prowadzenie systemu monitoringu i ewaluacji EQUAL
- Zapewnienie obsługi Komitetowi Monitorującemu
- Informowanie, w szczególności potencjalnych projektodawców, o możliwościach stwarzanych przez EFS

Zadania związane z procesem selekcji

- Wprowadzenie mechanizmów dla zapewnienia odpowiedniej liczby efektywnych Partnerstw na rzecz Rozwoju oraz przeprowadzenie procedury selekcji partnerstw

- Całkowita odpowiedzialność za opublikowanie wezwania do składania ofert w odpowiednim terminie oraz za zawarcie w odpowiednim terminie umów z Partnerstwami
- Opracowanie procedur składania wniosków, przygotowanie dokumentów informacyjnych, promocyjnych oraz szkoleniowych, przy wsparciu KSW
- Wyznaczenie członków Podkomisji Oceny Projektów, POP
- Wezwanie do składania propozycji
- Przedstawienie swojej opinii o wnioskach podczas posiedzenia KM EQUAL
- Zatwierdzanie wyboru Partnerstw na rzecz Rozwoju na podstawie listy rankingowej zaopiniowanej przez Komitet Monitorujący EQUAL
- Podjęcie ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu wniosku
- Poinformowanie wnioskodawcy o przyczynach odrzucenia wniosku w wyniku oceny formalnej
- Poinformowanie wnioskodawcy o przyczynach odrzucenia wniosku w wyniku oceny merytorycznej

Komitet Monitorujący, KM

KM miał zostać powołany zgodnie z zasadą partnerstwa i określić własny zakres obowiązków, który znalazłby odzwierciedlenie w regulaminie KM EQUAL¹.

W skład KM EQUAL wchodzić mieli przedstawiciele instytucji i organizacji, których udział jest niezbędny, aby zapewnić wpływ Komitetu Monitorującego na politykę zatrudnienia i politykę społeczną. Skład KM EQUAL miał być zgodny z zasadą zachowania równości płci. Posiedzenia Komitetu Monitorującego odbywać się miały przynajmniej dwa razy w roku.

Zadania, ogólnie:

- Nadzorowanie wdrażania EQUAL w Polsce
- Nadzór nad prawidłową realizacją działań partnerstw oraz przestrzeganiem zasady równości szans
- Zatwierdzanie strategii ewaluacji, strategii informacyjnej i komunikacyjnej, strategii "mainstreamingu"

Zadania związane z procesem selekcji

- Rozpatrywanie i zatwierdzanie kryteriów wyboru Partnerstw na rzecz Rozwoju,
- Zatwierdzanie ekspertów wyznaczonych do Podkomisji Oceny Projektów,
- Opiniowanie wyboru Partnerstw na rzecz Rozwoju na podstawie listy rankingowej przedłożonej przez IZ

Krajowa Struktura Wsparcia, KSW (Fundacja Fundusz Współpracy)

Celem KSW jest pomoc IZ EQUAL w realizacji jej zadań poprzez zapewnienie profesjonalnych usług i wspierania wdrażania programu.

Zadania, ogólnie:

- Wspieranie IZ w opracowaniu i wdrożeniu strategii promocyjnej i informacyjnej
- Świadczenie pomocy technicznej
- Zbieranie danych dla potrzeb monitoringu oraz ewaluacji wdrażania programu na poziomie krajowym
- Wprowadzanie danych do SIMIK

Zadania związane z procesem selekcji

- Odpowiedzialność za przeprowadzenie wyboru Partnerstw na Rzecz Rozwoju

¹ Zgodnie z Art. 42, p.10 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju: "Tryb pracy komitetu monitorującego program, z uwzględnieniem trybu tworzenia podkomitetów oraz grup roboczych, określa regulamin, którego projekt przygotowuje właściwy minister, przyjęty zwykłą większością głosów na pierwszym posiedzeniu przez komitet monitorujący program"

- Wspieranie IZ przy opracowaniu procedur składania wniosków, dokumentów informacyjnych, promocyjnych oraz szkoleniowych
- Przygotowanie ogłoszenia o konkursie projektów
- Zapewnienie równego dla wszystkich wnioskodawców dostępu do informacji dotyczących warunku uczestnictwa w procedurze selekcji, kryteriów, wyników procesu selekcji".
- Opracowanie strategii informacji i promocji, skierowanej do potencjalnych i faktycznych projektodawców oraz realizowanie jej ze środków pomocy technicznej
 - Organizacja dni informacyjnych, poradnictwa dla wnioskodawców, warsztatów i telefonicznych linii pomocy
 - Wezwanie do składania wniosków w ramach konkursu
 - Prowadzenie działań informacyjnych gwarantujących przejrzystość dla różnorodnych i potencjalnych partnerów.
 - Przeprowadzenie seminariów i konferencji we wszystkich regionach Polski
 - Zorganizowanie konferencji otwierającej Program z udziałem decydentów politycznych oraz potencjalnych odbiorców programu.
 - wydanie podręcznika dla potencjalnych inicjatorów Partnerstwa na rzecz Rozwoju, który będzie zawierać opis procedur i wymogów związanych ze składaniem wniosków do EFS.
 - udzielanie dodatkowych porad i informacji związanych z procedurą składania wniosków
 - Identyfikacja potencjalnych Partnerstw i dotarcie do nich z informacjami na temat IW EQUAL
 - Upowszechnianie dobrych praktyk, w tym opracowanie „Podręcznika dobrych praktyk”;
 - Umieszczanie logo EFS i EQUAL na materiałach promocyjnych, informacyjnych, szkoleniowych i edukacyjnych dotyczących EFS
- Dystrybucja formularzy wniosków aplikacyjnych
- Zapewnienie pomocy wnioskodawcom w ciągu całego okresu przeznaczonego na składanie wniosków
- Sprawdzanie kwalifikowalności propozycji Partnerstw na rzecz Rozwoju;
- Powołanie Komisja Wyboru Wniosków (KWW) złożonej z przedstawicieli KSW
- Zobowiązanie członków KWW do podpisania deklaracji bezstronności, uczciwości i poufności
- Przeprowadzenie weryfikacji formalnej wniosków składanych przez inicjatorów Partnerstw na rzecz Rozwoju
- Wybór kandydatów na członków Podkomisji Oceny Projektów i powołanie POP, po zatwierdzeniu listy ekspertów przez IZ i KM
- Organizowanie szkoleń dla członków POP, w oparciu o taką samą dokumentację, jaką udostępnia się wnioskodawcom
- Zapewnienie POP wsparcia technicznego
- Ocena propozycji Partnerstw na rzecz Rozwoju przy wsparciu ekspertów zewnętrznych, przy zastosowaniu punktowego systemu oceny, zgodnego z kryteriami oceny
- Przygotowanie listy rankingowej i krótkiego opisu każdego wniosku dla członków KM.

Partnerstwa dla Rozwoju, PRR

Celem finansowania PRR jest rozwój zintegrowanego podejścia do problemów wielowymiarowych

Ogólnie

- Nawiązanie partnerstwa strategicznego
- Dysponowanie odpowiednimi kompetencjami
- Posiadanie określonej struktury oraz odpowiednich zasobów zapewniających realizację celów określonych w programie pracy Partnerstwa
- Spełnianie kryteriów zgodności z zasadami pomocy publicznej dla przedsiębiorstw
- Zapewnienie prawidłowości operacji finansowych

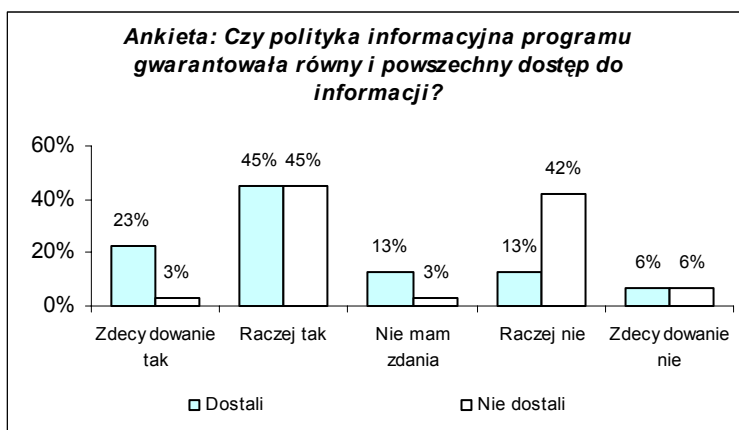
- Angażowanie we współpracę mniej tradycyjnych partnerów, takich jak MSP oraz małe organizacje pozarządowe
- Uwzględnianie kryteriów zapewniających równość szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy

REALIZACJA

Z przedstawionej w załączniku Listy kontrolnej wynika, że uczestnicy procesu selekcji wniosków w zdecydowanej większości wypełnili warunki wynikające z dokumentów programowych. Najlepiej pod tym względem wypada ocenić Komitet Monitorujący i Instytucję Zarządzającą. Uważamy, że dotychczasowe działanie KM spełnia wszystkie 9 wymogów wynikających z modelu planowanego. W przypadku Instytucji Zarządzającej mieliśmy niewielkie wątpliwości odnośnie 2 z 16 (12,5%) warunków jej dotyczących:

- IZ sędowała na KSW odpowiedzialność za powiadomienie wnioskodawców, którzy nie przeszli oceny formalnej, o negatywnym wyniku weryfikacji ich wniosków. Choć w PIW zakładano, że zadanie to wykona sama IZ, zgadzamy się z Dyrektorem P. Stronkowskim, że przyjęte podejście niewiele zmienia z punktu widzenia wnioskodawców, natomiast bardzo upraszcza proces i jest po prostu efektywne

- IZ wspólnie z KSW ponosiła odpowiedzialność za zapewnienie równego dla wszystkich wnioskodawców dostępu do informacji dotyczących warunku uczestnictwa w procedurze selekcji, kryteriów, wyników procesu selekcji". (PIW, s. 173). Nie badaliśmy szczegółowo zakresu i efektów działań informacyjnych programu, wychodząc z założenia, że skoro napłynęło tyle wniosków, to dowodzi to skuteczności realizowanej w tym zakresie strategii. Jak jednak widać na Diagramie 3, relatywnie duża grupa wnioskodawców ocenia ten aspekt programu z dużą rezerwą (negatywne oceny wystawił co drugi respondent z grupy tych, którzy nie otrzymali finansowania i co piąty wśród tych, których projekty przyjęto).

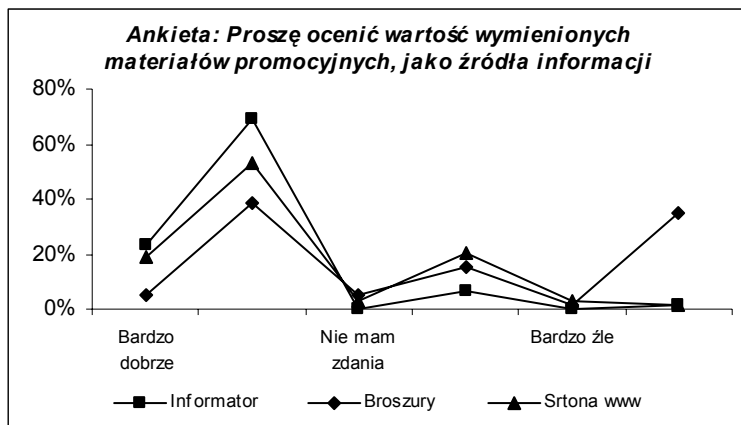


W przypadku KSW mieliśmy wątpliwości w odniesieniu do 4 z 25 (16%) wymogów zapisanych w dokumentach programowych. Pierwszy z nich został już omówiony powyżej (równy dostęp do informacji). Pozostałe to:

- Odpowiedzialność za przeprowadzenie wyboru Partnerstw na Rzecz Rozwoju (UzupPIW, s. 29)
Tak sformułowany zapis zdaje się sugerować, że rolę KSW mogło być nie tylko zorganizowanie naboru i oceny wniosków, ale prowadzenie całego procesu aż do momentu wyboru Partnerstw. Jak wiemy zadanie to, od momentu przygotowania listy rankingowej, wypełniała bezpośrednio Instytucja Zarządzająca. Rozwiązanie takie było w pełni uzasadnione w sytuacji, gdy IZ dysponowała znacznie większą wiedzą na temat EQUAL'a. W przyszłości jednak można by rozważyć delegowanie przez IZ wszystkich czynności związanych z zarządzaniem procesem selekcji do KSW. Skoncentrowanie zarządzania w ręku jednej instytucji mogłoby sprzyjać większej efektywności działań. Ograniczyłoby również przypadki przekazywania wnioskodawcom przez różne instytucje nie w pełni spójnych informacji na temat procesu selekcji. Oczywiście, zarządzanie przez KSW na

poziomie operacyjnym nie umniejszałyby znaczenia IZ jako organu odpowiedzialnego za strategię i nadzór nad całym mechanizmem.

- Zostanie wydany podręcznik dla potencjalnych inicjatorów Partnerstwa na rzecz Rozwoju, który będzie zawierać opis procedur i wymogów związanych ze składaniem wniosków do EFS" (PIW, s. 137).



Rzeczywiście Informator dla Wnioskodawców został wydany i, naszym zdaniem, jest to bardzo dobrze napisany i użyteczny podręcznik (ponad 90% respondentów ankiety oceniło go jako ważne źródło informacji). Jeżeli omawiamy go tutaj, to wiąże się z późnym momentem jego udostępnienia w wersji drukowanej. Jak podkreślają przedstawiciele KSW treści przedstawione w podręczniku upublicznione

zostały na stronie internetowej już w czerwcu. Jednak publikacja książkowa pojawiła się dopiero w sierpniu i nie dotarła do wszystkich wnioskodawców wystarczająco wcześnie, aby mogli ją wykorzystać w procesie przygotowywania projektów.

- Powstanie baza danych projektodawców (identyfikacja potencjalnych Partnerstw i dotarcie do nich z informacjami na temat IW EQUAL, UzupPIW, s. 55). Na stronie www EQUAL, widnieje zaproszenie do przysyłania swoich ofert do takiej bazy. Nie natknęliśmy się jednak na sam katalog projektodawców. Wzbudziło to nasze wątpliwości, gdyż aktywne wykorzystanie tego narzędzia, w procesie budowy partnerstw, było przewidywane w dokumentach programowych. Zdaniem przedstawicieli IZ baza została uruchomiona i jest aktywnie wykorzystywana przez partnerstwa. Nie badaliśmy tej sprawy dokładnie, jednak nie mamy powodów, aby wątpić o prawdziwości oświadczenia naszych respondentów.

Proporcjonalnie najwięcej wątpliwości (3 z 8 warunków – 38%) mieliśmy w związku z wymogami jakie Program nakłada na same Partnerstwa.

- Dysponowanie odpowiednimi kompetencjami (Komunikat KE, 1 Runda, pkt 22)
W kontekście wcześniejszej dyskusji na temat tego czym jest partnerstwo, kompetencje instytucji inicjujących PRR należy rozumieć szeroko i odnosić również do doświadczeń i dorobku organizacji w temacie, do którego aplikują. Niestety ani formularz wniosku, ani kryteria nie wymagały przedstawienia takich informacji.
- Posiadanie określonej struktury oraz odpowiednich zasobów zapewniających realizację celów określonych w programie pracy Partnerstwa (UzupPIW, s. 29)
Uwaga nasza dotyczy problemu zabezpieczeń, który, pomimo iż był sygnalizowany już w lipcu, nie został rozwiązany i wyjaśniony wnioskodawcom. O ile nam wiadomo, czynnik ten mógł wpływać na decyzje mniejszych organizacji, które rezygnowały z samodzielnego składania wniosku do Programu.
- Spełnianie kryteriów zgodności z zasadami pomocy publicznej dla przedsiębiorstw (zwolnienia blokowe) (PIW, s. 164)
W Karcie Oceny Formalnej istnieje rubryka służąca weryfikacji kwalifikowalności aplikującej instytucji. Ocena tego elementu nie dotyczyła jednak zagadnień związanych z pomocą publiczną dla przedsiębiorstw. Zdaniem Dyrektora P. Stronkowskiego, charakter prac finansowanych w ramach Działania 1 (tworzenie partnerstw) nie wymagał stosowania tego

kryterium. Element ten zyska na znaczeniu w kolejnych fazach wdrażania programu i będzie brany pod uwagę przy selekcji wniosków do Działów 2 i 3.

Podsumowując, zestawienie warunków wynikających z modelu planowanego i sposobu rzeczywistego wdrożenia systemu wykazuje, że aż 80% wymogów wypełnionych zostało w całości. Wykonanie pozostałych 20 procent rodzi pytania lub nasuwa niewielkie wątpliwości. Tylko w przypadku weryfikacji "kompetencji organizacji inicjującej PRR" uznaliśmy, że wymóg ten nie został prawidłowo ujęty w procedurze selekcji. Oznacza to, że instytucje zaangażowane w proces zrealizowały go generalnie w zgodzie z zasadami określonymi w dokumentach programowych.

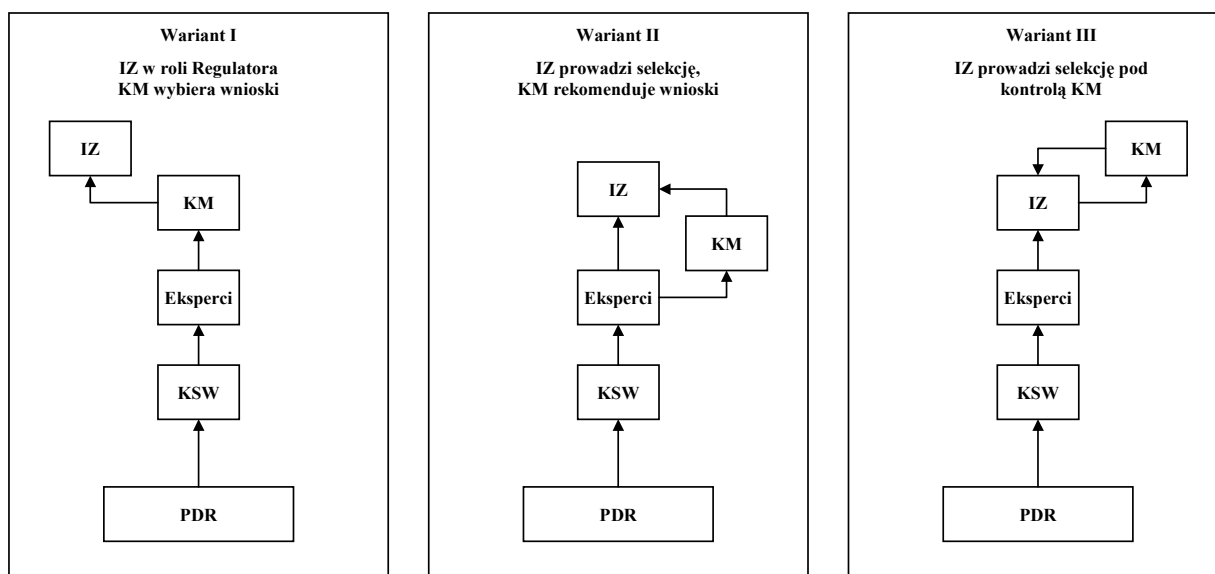
Czy można na tej podstawie osądzić, że organizacja procesu selekcji, w sensie instytucjonalnym, była bliska ideału? Odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest jednoznaczna i wychodzi poza zakres prostego porównania zapisów PIW i Uzupełnienia z udokumentowaną praktyką.

ANALIZA

Wielu naszych rozmówców, pytanych o wzajemne relacje IZ, KM i komisji ekspertów (POP) miało poważne trudności w jednoznacznym usytuowaniu tych instytucji względem siebie. Dla przykładu, rolę KM w procesie jedni określali jako "opiniodawczą", inni - "rekomendującą", a kolejni – "kontrolną". Z kolei od IZ oczekiwano albo stworzenia systemu i nadzorowania z daleka jego funkcjonowania, albo bezpośredniego zaangażowania w proces wyboru.

Również pozycja ekspertów i ich oceny budziła pewne kontrowersje. Z jednej strony, dokumenty mówią, że wnioski zostaną ocenione przez zewnętrznych "niezależnych" ekspertów, zaś, utworzona na tej podstawie, lista rankingowa będzie podstawą opiniowania, rekomendowania czy zatwierdzenia projektów. Z drugiej strony, POP została ostatecznie potraktowana, jako prosty wykonawca zadań, które, "gdyby czas pozwolił" mogły być z powodzeniem zrealizowane bezpośrednio przez pracowników IZ. Podejście takie minimalizowało wartość dodaną, wynikającą z "instytucjonalnej niezależności" oceny ekspertów POP. (Wypada podkreślić, że nie kwestionujemy tutaj "niezależności" ekspertów, w zakresie formułowania ocen merytorycznych).

Aby uporządkować dyskusję nad planowanym i faktycznym układem instytucjonalnym, zarysowaliśmy w uproszczeniu trzy możliwe modele wzajemnego usytuowania głównych aktorów w procedurze selekcji (patrz Diagram).



Wariant I ilustruje sytuację, która przez wielu respondentów (zwłaszcza przedstawicieli trzeciego sektora) wskazywana była jako najbardziej oczekiwana. Jak widzimy wybór najlepszych projektów odbywa się tu na linii KSW-Eksperci-KM. Lista rankingowa przedstawiona przez POP miałaby w tym przypadku bardzo silną pozycję, zwłaszcza, gdyby KM uznał, że ocena odbyła się w zgodzie z ustalonymi wcześniej zasadami. Komitet Monitorujący pełni w tym schemacie rolę bliższą Komitetu Sterującego - w rozumieniu Ustawy o NPR – weryfikując prawidłowość i uczciwość przebiegu procesu i *de facto* zatwierdzając rezultaty pracy POP. Najciekawsza jest w omawianym układzie funkcja IZ.

Zgodnie z dokumentami programowymi, Instytucja Zarządzająca pozostaje odpowiedzialna za całość procesu selekcji partnerstw i zatwierdza ostatecznie wyniki działania systemu (zmienia decyzje KM, jedynie w wyjątkowych przypadkach). Jednak realizuje swoją funkcję jakby "z daleka". Podstawowym obowiązkiem IZ jest zatem zaplanowanie mechanizmu, zaproponowanie kryteriów, zasad działania i ról pozostałych partnerów. IZ uczestniczy oczywiście w posiedzeniach KM i przedstawia swoje opinie, ale stara się funkcjonować po prostu jako jeden z partnerów zasiadających w Komitecie. Po otrzymaniu listy projektów rekomendowanej przez KM sprawdza ją bardziej od strony formalnej i ostatecznie podejmuje decyzje finansowe, za które ponosi odpowiedzialność.

Podejście takie, poza niewątpliwymi zaletami (prostota, uspołeczniony charakter wyboru, efektywność wysiłku), budzi również wiele wątpliwości. Po pierwsze, z punktu widzenia ustawy o NPR, to rolę Komitetu Sterującego, a nie Monitorującego jest "rekomendowanie" listy projektów Instytucji Zarządzającej lub właściwym ministrom. Po drugie, w skład KM wchodzi przedstawiciele beneficjentów, co w naturalny sposób stwarza ryzyko konfliktu interesów i podważa kontrolno-monitorującą rolę KM. Po trzecie, przedstawiciele IZ słusznie wskazują na fakt, że w obecnej chwili, osobami, które dysponują najszerszą wiedzą o EQUAL są pracownicy IZ. Wycofanie ich z bezpośredniego udziału w procesie oceny merytorycznej miałoby niewątpliwie negatywny wpływ na jakość podjętych decyzji. Czwartym i rozstrzygającym argumentem jest wola samej Instytucji Zarządzającej. Jako ciało ponoszące odpowiedzialność za efekty działania systemu, to ona musi wybrać taki wariant działania, który – przy wypełnieniu podstawowych wymogów formalno-prawnych - daje jej maksimum komfortu przy podejmowaniu decyzji o charakterze finansowym. W końcu, Wariant I jest możliwy jedynie wtedy, gdy zechce tego sama Instytucja Zarządzająca i dokona delegacji części swoich uprawnień na innych uczestników procesu.

Warianty II i III bliższe są temu, co rzeczywiście miało miejsce podczas wyboru wniosków w EQUAL. W obu przypadkach wybór dokonuje się na linii KSW-Eksperci-IZ. Instytucja Zarządzająca, z racji posiadania odpowiedniej wiedzy i zasobów jest w stanie bardzo głęboko i szczegółowo zaangażować się w proces oceny merytorycznej, włącznie z możliwością jej ponownego przeprowadzenia. Czyli, od momentu przygotowania przez Ekspertów propozycji listy rankingowej IZ "gra pierwsze skrzypce" i ma bardzo znaczący wpływ na ostateczne wyniki procesu selekcji. Pewnym kłopotem w tym układzie jest funkcja KM. Warianty II i III różnią się właśnie tym, na ile rola KM ma charakter opiniodawczy (w tym przypadku, IZ otrzymuje jakby dwie opinie: (1) od Ekspertów - na temat wartości merytorycznej wniosków, oraz (2) od Komitetu Monitorującego na temat ich "społeczno-politycznej poprawności") na ile zaś należy ją widzieć jako kontrolno-monitorującą (zgodnie z dokumentami programowymi zadaniem KM jest właśnie nadzór nad wdrażaniem EQUAL w Polsce). W tym drugim przypadku – Wariant III – KM sytuuje się na równi, lub nawet powyżej IZ. Jeśli tak, to rola KM w procesie selekcji wniosków winna być znacznie ograniczona i sprowadzać się do wykonania czynności niezbędnych dla wyrobienia sobie przez członków Komitetu opinii o prawidłowości przebiegu procesu. Innymi słowy, Komitet nie tyle opiniuje listę projektów, co sposób działania systemu.

Z perspektywy argumentów przedstawionych powyżej trudno jest jednoznacznie osądzić który wariant procedowania był w tym przypadku optymalny. Dokumenty programowe sugerują rozwiązanie trzecie, choć – zwłaszcza we wcześniejszych wersjach Uzupełnienia Programu

można by się doszukać argumentów za przyjęciem przez KM pewnych funkcji zastrzeżonych w NPR dla Komitetu Sterującego. Wariant II, służył zwykle do ustawienia co bardziej niesfornych członków KM "w szeregu", poprzez przypomnienie im, że to właśnie IZ podejmuje decyzje, zaś opinia Komitetu jest jedynie opinią właśnie. Z kolei Wariant I wydaje się najbardziej ambitny i partnerski, a przez to – zgodny z duchem EQUAL i bardzo kuszący.

"Marek Szczepański przypomniał, iż listy rankingowe stanowią jedynie wskazówkę i pomoc do oceny, natomiast nie przesądzają o ostatecznej decyzji. To członkowie KM mają za zadanie weryfikację ocen ekspertów, którzy mogli popełnić błędy w ocenie. (...) Minister podtrzymał swoją wolę wydania decyzji zgodnej z rekomendacją KM – równocześnie zapowiedział, iż w przypadku braku kworum lub konsensusu odejdzie od tej zasady". (Protokół KM – 17.12, s.7)

To co się faktycznie stało na przestrzeni ostatnich miesięcy odczytujemy w kategoriach dynamicznych. Z analizy dokumentów i przeprowadzonych rozmów wnosimy, że IZ miała szczerą intencję przeprowadzenia procesu wyboru w sposób zdecentralizowany - bliski Wariantowi I - oraz maksymalnie przejrzysty. "Rekomendującą" rolę KM zapisano w początkowych wersjach Uzupełnienia i podtrzymywano nawet wówczas, gdy pojawił się NPR i wynikające zeń ograniczenia formalne (Komitet Sterujący a Komitet Monitorujący). Sama procedura oceny (rozbudowane kryteria, ocena przez dwóch ekspertów + trzeci rozstrzygający) oraz sposób przygotowania grupy ekspertów (różne instytucje zgłaszają kandydatów, organizowane są warsztaty i testy) były dosyć wyrafinowane i świadczą o dużym wysiłku, jaki IZ włożyła w przygotowanie "samo-kontrolującego się" systemu.

Oczywiście, IZ ani przez chwilę nie zamierzała odchodzić gdzieś na bok. Jak stwierdził Dyrektor P. Stronkowski: *"Czuliśmy się na tyle odpowiedzialni, że chcieliśmy mieć realny wpływ na wyniki procesu selekcji"*, więc na przykład pomysł szczegółowej analizy dużej części wniosków był od początku planowany jako podstawa opinii, którą IZ miała przedstawić na posiedzeniu KM. Ta bliska obecność i aktywna czujność Instytucji Zarządzającej prowadziła czasem do nieporozumień. Niektórzy respondenci sugerowali, że w sytuacji kłopotów komunikacyjnych między IZ i KSW, wnioskodawcy uzyskiwali czasem rozbieżne informacje z obu źródeł.

"Zapisy w tej sprawie zostały przeniesione z poprzedniej wersji Uzupełnienia programu operacyjnego do regulaminu KM. W obu tych dokumentach KM jest zobowiązany do opiniowania i rekomendowania listy projektów wybranych do realizacji (...) Wszystkie podmioty zaangażowane we wdrażanie EQUAL w Polsce mają wspólny cel – wybór dobrych projektów. Nie wyobrażam sobie braku konsensusu między Instytucją Zarządzającą a KM". (Szczepański Protokół KM-31.08, s.5)

Wydaje się, że ostateczny efekt miał być taki, że eksperci oceniają i przygotowują listę rankingową, KM rekomenduje a IZ zatwierdza dobrze ocenione wnioski. Na wszelki wypadek jednak IZ rezerwowała sobie pozycję pozwalającą z bliska kontrolować planowy przebieg kolejnych procesów.

Wszystko skończyłoby się dobrze i mielibyśmy piękny przykład "uspołecznionego podejścia" do wyboru projektów, gdyby nie kilka czynników, które jednocześnie pojawiły się w trakcie trwania procesu naboru wniosków. Po pierwsze, późną wiosną okazało się, że Uzupełnienie Programu będzie musiało być przyjęte w formie Rozporządzenia. Konieczność przeprowadzenia dokumentu przez Rządowe Centrum Legislacyjne (RCL) spowodowało

"Pan Piotr Stronkowski (...) dodał (...), że w przypadku wykrycia, podczas audytu Komisji Europejskiej, pokrywania się działań i projektów w ramach różnych programów operacyjnych Polska mogłaby być zmuszona do wstrzymania realizacji tych projektów oraz do zwrotu środków. W odpowiedzi Pan Marcin Dadel zaapelował o nie przyjmowanie tych wniosków, co do których Instytucja Zarządzająca ma zastrzeżenia w sprawie komplementarności oraz o publikację listy tych projektów." (Protokół KM-20.12, s. 3-4)

konieczność wstrzymania procesu oceny wniosków o miesiąc (potem stracono kolejne 10 dni na skutek wadliwego działania Weryfikatora wniosków). Po drugie, do konkursu zgłoszono znacznie więcej projektów niż oczekiwali organizatorzy. Przygotowana grupa ekspertów (39 osób) okazała się zbyt mała, i z największym trudem zdołała przeprowadzić ocenę setek wniosków w założonym 2-u tygodniowym terminie. Presja czasu miała niewątpliwie znaczący wpływ na jakość pracy ekspertów. Po trzecie, okazało się, że gdzieś po drodze popełniono błąd i system oceny nie dość dobrze wychwytyje wnioski, które nie spełniają kryterium komplementarności. Rodziło to obawę, że w wyniku audytu, Komisja Europejska może wstrzymać realizację części lub całości programu.

W normalnych warunkach, można by było poprawić błąd i zweryfikować ocenę pozostając w ramach założonego systemu (dodatkowa weryfikacja wniosków przez wybranych ekspertów, lub we współpracy z przedstawicielami IZ – zmierzająca do skorygowania listy rankingowej przez samą POP), ale jak już powiedzieliśmy, warunki nie były normalne. Postulat zakończenia procesu selekcji do połowy grudnia stawiano jako nie podlegający dyskusji, w związku z harmonogramem całości Inicjatywy EQUAL na poziomie europejskim (tzw. "otwarcie okna ponadnarodowego" w dniu 1.01.2005. Do tego czasu opisy Partnerstw przyjętych do programu powinny były się znaleźć we Wspólnej Bazie Danych EQUAL (ECDB).

I tutaj dochodzimy do najważniejszego momentu, który ma zasadniczy wpływ na ocenę przebiegu całego procesu i sposobu postępowania jego uczestników, zwłaszcza Instytucji Zarządzającej. Teoretycznie IZ miała do wyboru trzy opcje:

1. Skorygowanie w uzgodnieniu z KM błędu w systemie oceny i zarządzenie ponownej weryfikacji wniosków przez POP (być może wspierany przez oddelegowanych przedstawicieli IZ). Opcja ta wymagała jednak wydłużenia procesu selekcji wniosków o około miesiąc, czyli wiązała się z opóźnieniem względem harmonogramu realizowanego przez inne kraje. Mogło to skutkować większymi trudnościami polskich organizacji w fazie nawiązywania współpracy międzynarodowej (o ile nam wiadomo dwa kraje miały znaczące opóźnienie względem przyjętej daty wprowadzenia swoich projektów do ECDB)
2. Ograniczenie się do skorygowania kilku najbardziej drastycznych przypadków braku komplementarności i ogólne zaakceptowanie listy rankingowej przygotowanej przez ekspertów POP. Zdaniem IZ, scenariusz ten wiązał się z ryzykiem utraty części finansowania, a może nawet zawieszeniem realizacji programu.
3. Wprowadzenie znaczących korekt na liście rankingowej, powołując się na prawo IZ do wyrażenia opinii o liście na posiedzeniu KM. Tak naprawdę, z racji skali proponowanych zmian i sposobu ich uzasadnienia, rozwiązanie to oznaczało faktyczne podważenie oceny wykonanej przez POP i ogłoszenie, że wybór jest realizowany zgodnie z Wariantem nr II: Instytucja Zarządzająca ma głos decydujący, zaś eksperci i KM wspomagają ją, przedstawiając opinie, które jednak nie są wiążące dla IZ.

Uważamy, że IZ wybrała opcję trzecią, w pełni świadoma, że gwarantując skuteczność procesu, poświęca jednocześnie coś z jego przejrzystości. Zaskoczeniem mogła

"Zamykając dyskusję Przewodniczący Komitetu poprosił o zgłaszanie wniosków o modyfikację listy rankingowej zaproponowanej przez IZ PIW EQUAL" (Protokół KM – 15.11, s.11).

być natomiast wielkość kosztu jaki poniesiono, w związku z powstałą wokół programu nie najlepszą atmosferą. Oczywiście całą sprawę można wybronić na gruncie formalnym, gdyż, jak już mówiliśmy, dokumenty programowe i uwarunkowania prawne były najbliższe Wariantowi III. Powstały niesmak wiązał się z, postrzeganą przez wielu, niekonsekwencją postępowania, gdy najpierw się deklaruje partnerstwo i decentralizację procesu decyzyjnego, a gdy przychodzi do decyzji, to okazuje się, że wszystko pozostało "po staremu". Jedna z członkiń KM nie zawahała się w tym kontekście wspomnieć o "arogancji władzy".

Jak powinniśmy ocenić postępowanie IZ? Przede wszystkim, wypada docenić fakt, że w ogóle decyzja została podjęta. Pozostawienie sprawy swojemu biegowi, oznaczałoby faktycznie wybór opcji drugiej, która niewątpliwie była najgorszym z możliwych rozwiązań. Podjęcie zdecydowanej decyzji i wzięcie na siebie odpowiedzialności za jej konsekwencje znamionuje dużą odpowiedzialność osób zarządzających programem, co nie jest niestety standardem wśród kadr polskiej administracji publicznej. Nawet indagowany przez nas reprezentant sektora pozarządowego w KM uznał, że w sytuacji, w jakiej znalazła się IZ, lepiej twardo stąpać po ziemi i doprowadzić do wyboru lepszych projektów, niż, w pogoni za czystością formy proceduralnej ryzykować utratę części należnych Polsce funduszy.

Pewną zagadką pozostaje opcja pierwsza. Niestety ani my, ani IZ w listopadzie nie znaliśmy pełnych konsekwencji spóźnienia się na "otwarcie okna ponadnarodowego". Zapewne mogła na tym ucierpieć reputacja Ministerstwa Gospodarki i Pracy, jako instytucji odpowiedzialnej za terminową realizację programu. Czy było warto ponieść takie ryzyko? IZ odpowiada, że nie, i uzasadnia to swoim przekonaniem, że dzięki wysiłkowi gruntownej analizy wniosków, podjętemu przez pracowników Departamentu EFS, udało się w efekcie wybrać naprawdę najlepsze projekty. Uzyskanie podobnego efektu, w krótkim terminie z trudną w zarządzaniu grupą ekspertów byłoby niezwykle trudne. Przekonanie takie zdaje się podzielać większość członków KM, którzy ostatecznie przyjęli, zdecydowaną większością głosów, wnioski rekomendowane przez IZ.

3.3 Kryteria oceny (Jak?)

Kryteria Formalne

MODEL

Poza ogólnym stwierdzeniem, że "kryteria selekcji powinny odzwierciedlać ogólne zasady EQUAL" (Komunikat KE, 1 Runda, pkt 34), w dokumentach programowych określono podstawowe kryteria formalne:

- Złożenie w terminie,
- Na właściwym formularzu,
- Kompletnego wniosku,
- Z wszystkimi wymaganymi załącznikami,
- Podpisanego przez upoważnione osoby

Dodatkowo, szczegółowo opisano oczekiwaną zawartość wniosku:

- Określenie zakresu projektu w sposób zgodny z wybranym tematem EQUAL
- Sprecyzowanie celów partnerstwa i zdefiniowanie jego charakteru w sposób zgodny z naturą planowanego projektu
- Diagnoza problemu, uzasadnienie potrzeby powstania partnerstwa oraz opisanie sposobu, w jaki będą brane pod uwagę potrzeby potencjalnych beneficjentów
- Uzasadnienie potrzeby podjęcia zadań przewidzianych w ramach Działania 2
- Opisanie sposobu przeciwdziałania dyskryminacji i nierówności oraz wskazanie metod upowszechnienia rezultatów i "mainstreamingu"
- Opisanie oczekiwań w zakresie współpracy ponadnarodowej
- Dysponowanie listami intencyjnymi partnerów, od początku zaangażowanych w PRR
- Przedstawienie struktury zarządzania i administracji publicznymi środkami finansowymi i wyznaczenie instytucji odpowiedzialnej za zadania administracyjne
- Przedstawienie szczegółowego planu działań, metodologii i narzędzi służących opracowaniu i sfinalizowaniu Umowy o Partnerstwie na Rzecz Rozwoju wraz z budżetem
- Przedstawienie zarysu działań przewidywanych dla wypracowania i testowania podejść innowacyjnych w całym okresie, wraz z indykatywnym budżetem

REALIZACJA

Spełnienie tak określonych warunków formalnych było sprawdzane z zastosowaniem komputerowego narzędzia "Weryfikator Wniosków", a w przypadku projektów odrzuconych przez system, na skutek jego wadliwego działania – ręcznie. Podstawą oceny była Karta Oceny Formalnej, funkcjonująca na zasadzie listy kontrolnej.

Na trzynaście wymogów, dotyczących kryteriów oceny formalnej, które zidentyfikowaliśmy, przeglądając uważnie dokumenty programowe, tylko jeden wzbudził nasze wątpliwości.

ANALIZA

W Komunikacie do 1 Rundy (pkt. 33) Komisja Europejska domagała się, aby inicjatorzy partnerstw zaproponowali mechanizm umożliwiający wszystkim zainteresowanym stronom, w szczególności małym organizacjom, możliwość udziału w działaniach w całym okresie funkcjonowania Partnerstwa.

Istotnie, formularz wniosku i instrukcja jego wypełniania domagały się od aplikujących podmiotów, podania informacji o proponowanych "sposobach włączenia właściwych partnerów, w tym małych organizacji, nie mających odpowiedniej zdolności instytucjonalnej" (punkt 3.4). Element ten był częścią oceny kryterium "partnerskie podejście" i jako taki, wpływał na ostateczną ocenę wniosku. Chociaż nie kwestionujemy faktu zastosowania się przez organizatorów konkursu do wymogów Komisji, chcielibyśmy zwrócić uwagę, że procedura okazała się pod tym względem mało skuteczna. Wnioskodawcy, poproszeni o zaproponowanie odpowiednich mechanizmów wykazali się dużą wstrzemięźliwością. Opisy sugerowanych rozwiązań - przynajmniej w kilkunastu wnioskach, które poddaliśmy szczegółowej analizie - były enigmatyczne i zamiast konkretów, ograniczały się do ogólnych deklaracji otwartości.

Problem ten nie występuje w przypadku administracji, która zobowiązane są stosować Prawo Zamówień Publicznych i poszukiwać partnerów w formie konkursów i publicznych ogłoszeń. Nie wiadomo natomiast, w jaki sposób gwarantowana będzie otwartość partnerstw tworzonych przez firmy lub organizacje pozarządowe. Przyjęcie kolejnych instytucji wiąże się z podziałem środków oraz władzy (partnerzy mają zwykle swego przedstawiciela w grupie zarządzającej) co, w wielu przypadkach, nie służy wąsko pojętemu interesowi dotychczasowych partnerów. Z drugiej strony trudno oczekiwać, że ktoś będzie "na siłę" współpracował z kimś, kto mu z różnych powodów nie odpowiada (np. merytorycznie nie pasuje do zakresu planowanych działań). Może jakimś rozwiązaniem tego problemu mogłoby być zobligowanie Partnerstw do stosowania przy naborze partnerów procedur o charakterze konkursowym.

Drugim problemem wiążącym się z kryteriami formalnymi jest nie tyle fakt pominięcia jakiegoś warunku zawartego w dokumentach programowych, co raczej odwrotnie – rozszerzenia zakresu stosowanych kryteriów. Dla przykładu, w

W informatorze było kilka wymogów formalnych sformułowanych dosyć ogólnie. Karta Oceny Formalnej jest bardziej szczegółowa i bardziej wymagająca. (...) Natomiast kryteria te były niewątpliwie zgodne z Informatorem, tyle, że bardziej szczegółowe (Przedstawiciel KSW)

Informatorze dla Wnioskodawców zapisano, że wniosek powinien być zapisany w formie elektronicznej, a następnie należy go wydrukować, podpisać i złożyć w KSW. Nie ma tam natomiast informacji, że rozbieżność między obu wersjami, będzie traktowana jako kryterium dyskwalifikujące. W efekcie, ktoś mógł nie przywiązać do tej sprawy wystarczającej wagi i skorygować wersję elektroniczną już po wydrukowaniu wniosku. To oczywiście możliwość teoretyczna, ale gdy spojrzymy na statystykę przedstawiającą przyczyny odrzucenia wniosków w fazie oceny formalnej, to zobaczymy, że niezgodność wersji elektronicznej i papierowej była najczęstszym powodem dyskwalifikacji projektów.

Przyczyny odrzucenia wniosków w ocenie formalnej (Protokół z zakończenia weryfikacji formalnej – 29.10.2004)

Przyczyna	Częstość	Udział
Różnica merytoryczna między wersją elektroniczną i papierową	17	18,3%
Brak wersji elektronicznej	11	11,8%
Przygotowanie wniosku bez generatora	2	2,2%
Razem problemy technologiczne	30	32,3%
Niekompletność	14	15,1%
Brak podpisów	5	5,4%
Brak załączników	10	10,8%
Brak Planu działania	1	1,1%
Niekompletny budżet (np: brak kategorii poszczególnych wydatków)	9	9,7%
Razem niekompletne	39	41,9%
Okres realizacji wykracza poza dopuszczalne daty graniczne	4	4,3%
Nie uzupełniono w terminie	5	5,4%
Niewystarczająca liczba partnerów	6	6,5%
Nieterminowo złożony	6	6,5%
Zaległości wobec ZUS	3	3,2%
Razem inne	24	25,8%
TOTAL	93	100,0%

* Ogółem odrzucono z przyczyn formalnych 83 wnioski, ale w niektórych wystąpiło jednocześnie kilka powodów takiej decyzji

W Regulaminie Komisji Wyboru Wniosków (§5, pkt. 2) mówi się, że, w przypadku wykrycia błędów formalnych, wniosek jest odrzucany ("braki" mogą być uzupełnione, ale nie błędy). Tymczasem Uzupełnienie Programu i Informator dla Wnioskodawców określa, że w obu przypadkach - wystąpienia "braku" lub "błędu" - KWW wzywa projektodawcę do uzupełnienia wniosku (IDW, s. 18). Z lektury tych dokumentów wynika, że właściwie jedynym kryterium dyskwalifikującym jest nieterminowe złożenie wniosku – wtedy nie jest on rejestrowany. Wszystkie zarejestrowane wnioski, które zawierają błędy formalne i braki, są poddane ocenie i każdy brak, lub błąd formalny, może zostać poprawiony w trybie wezwania do uzupełnienia wniosku.

Zdaniem naszych rozmówców z KSW, takie właśnie podejście zastosowano, zwracając wszelako uwagę, aby ewentualne poprawki nie miały wpływu na merytoryczną wartość wniosku. Lektura zamieszczonej powyżej listy powodów wykluczenia projektów zawiera jednak przykłady niedociągnięć, które wydają się być czysto formalne (brak podpisów, brak załączników, okres realizacji wykracza poza dopuszczalne daty graniczne). Albo opisane sytuacje zaistniały już po uzupełnieniu wniosku w wyniku wezwania przez KSW, albo można by podejrzewać, że KSW było nieco nazbyt rygorystyczne w identyfikowaniu braków, których uzupełnienie zmieniałoby wartość merytoryczną wniosku.

Kryteria Merytoryczne

MODEL

Kryteria oceny merytorycznej stanowią jeden z zasadniczych elementów systemu wyboru wniosków. Przyjęte w Uzupełnieniu Programu kryteria bazują wprost na 6 Zasadach Naczelnych EQUAL, które zostały bardzo szczegółowo omówione w dokumentach programowych i informatorze. Przedstawiono tam również kilka innych uwarunkowań, które realizatorzy programu winni byli uwzględnić przy budowie zestawu kryteriów:

- Możliwość określenia przez Państwo Członkowskie konkretnych potrzeb w zakresie innowacyjności, dotyczącej różnych zagadnień rynku pracy.
- Zastosowanie dwóch grup kryteriów: "Equal"owskie" i "Tematyczne"
- Zastosowanie systemu punktowego przy ocenie wniosków
- Rozróżnienie trzech typów innowacyjności (zorientowanej na proces, na cel, i/lub - na kontekst polityczno-instytucjonalny), z zaznaczeniem, że nie jest to "lista zamknięta"
- Zapewnienie w ramach systemu selekcji wniosków przestrzegania zasady komplementarności (wymóg konsultacji z IZ SPO RZL i ZPORR na etapie wyboru partnerstw)
- Stosowanie kryterium "równouprawnienia kobiet i mężczyzn" zarówno w układzie horyzontalnym, jak też – tematycznym
- Preferowanie projektów, zakładających wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjnych / komunikacyjnych

REALIZACJA

Analizując zakres w jakim wypełniono w praktyce powyższe wymogi, zidentyfikowaliśmy trzy kwestie, które budzą nasze wątpliwości:

- Komplementarność - powinien ją zapewnić system selekcji (wymóg konsultacji z IZ SPO RZL i ZPORR na etapie selekcji partnerstw)
- Możliwość określenia przez Państwo Członkowskie konkretnych potrzeb w zakresie innowacyjności, dotyczącej różnych zagadnień rynku pracy.
- Punktowy sposób oceny kryteriów (system ilościowy a jakościowy)

Z przeprowadzonego badania wnioskodawców (ankieta e-malingowa) wynika znacząca rozbieżność opinii odnośnie adekwatności stosowanych kryteriów do celów i zasad IW EQUAL. Rozkład ocen przyznanych przez projektodawców sugeruje, że organizacje, których wnioski odrzucono kwestionują właściwość mierników stosowanych w trakcie oceny merytorycznej.

ANALIZA

Komplementarność

W dokumentach programowych mówi się, że "Komplementarność powinna być zapewniona przez odpowiedni system selekcji wniosków". Jak wiadomo, największym problemem w procesie selekcji okazało się niewłaściwe dobranie obszarów, w których wnioskodawcy lokowali swoje innowacje. Projekt, który identyfikowano jako taki, który można sfinansować w ramach innego programu uznawany był za "niekomplementarny" i odrzucany.

Naszym zadaniem jest dbanie o to, aby wybierane projekty były zgodne z wymaganiami Unii Europejskiej, na przykład, aby wybrane projekty nie mogły być finansowane w ramach innych programów operacyjnych. Komisja podchodzi do tego niezwykle restrykcyjnie. Tego trzeba pilnować i do tego żeśmy się zobowiązali... (Wywiad z Dyrektorem P. Stronkowskim)

Po pierwsze zastanawia nas, oparte na negacji, podejście do kwestii komplementarności. Zgoda, że projekt, który nie spełnia wymogów programu EQUAL winien być odrzucony. Jeżeli można udowodnić, że nie jest on innowacyjny, partnerski w podejściu, lub nie zgadza się z tematami wyznaczonymi dla EQUAL, to są do tego dobre i zrozumiałe podstawy. Nie do końca się natomiast zgadzamy z uproszczonym podejściem, gdzie podstawą decyzji o odrzuceniu wniosku jest konstatacja, że można go sfinansować gdzie indziej.

Takie rozumowanie zakłada, że jeśli projekt jednocześnie pasuje do EQUAL'a (jest generalnie innowacyjny, na temat, etc.), i jednego z pozostałych programów operacyjnych - np. do ZPORR – to fakt ten, jest wystarczającym powodem, dla którego należy go odrzucić. Być może myślenie takie jest uzasadnione z punktu widzenia agend rządowych (polskich lub europejskich), które chciałyby uporządkować sytuację i finansować jedne projekty z tego funduszu a inne z tamtego. Jednak z punktu widzenia wnioskodawcy liczy się to, czy projekt jest zgodny z ogłoszonymi przez organizatora konkursu kryteriami. W zestawie kryteriów przedstawionych w Informatorze dla Wnioskodawców trudno znaleźć kryterium, które mówi wprost, że: "jeśli projekt można sfinansować z innych programów, to nie może być on przedmiotem finansowania w EQUAL".

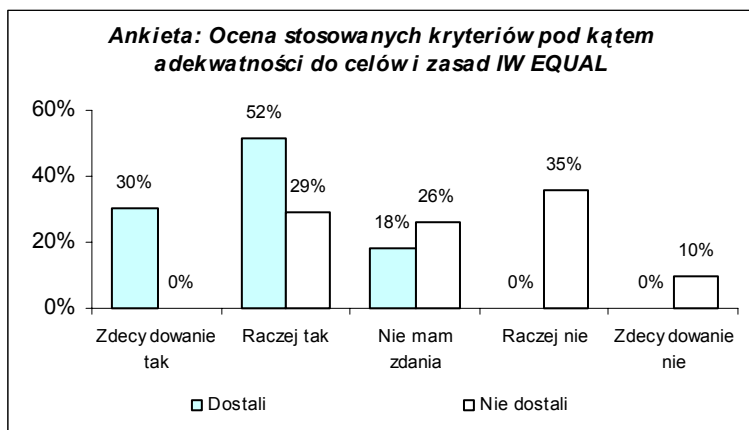
Żeby więc rozwiązać tę kwestię należałoby, zgodnie z sugestią zawartą w dokumentach programowych zbudować odpowiedni mechanizm, w ramach szeroko rozumianej procedury selekcji wniosków. Mówimy "szeroko rozumianej", gdyż, naszym zdaniem, sprawę tą należałoby prawidłowo ustawić już na etapie kampanii informacyjnej. Odpowiednio skonstruowany formularz wniosku i kryteria oceny powinny czytelnie i "pozytywnie" uwzględniać ten aspekt. Jednym z możliwych rozwiązań jest sugestia zawarta w drugiej kwestii, która chcemy poruszyć.

Strategiczne ukierunkowanie projektów

Chociaż w PIW wskazano obszary, w których EQUAL mógł wnieść potencjalną wartość dodaną do innych Programów, zaś lista działań sugerowanych do podjęcia w każdym z tematów była przedstawiona w Uzupełnieniu

Programu. Chociaż obok kryteriów EQUAL'owskich i horyzontalnych zastosowano uzupełniające kryteria tematyczne. Wciąż mamy wątpliwości, co do stopnia, w jakim Polski Rząd wykorzystał zalecenie Komisji Europejskiej, zezwalającej państwom członkowskim na sprecyzowanie potrzeb w zakresie innowacyjności, dotyczącej różnych zagadnień rynku pracy.

... EQUAL jest programem innowacyjnym i dosyć skomplikowanym. Musimy wybierać takie projekty, które z jednej strony są jak najbardziej innowacyjne, z drugiej jednak musimy dbać, aby ta innowacyjność odpowiadała na rzeczywiste potrzeby rynku pracy. I z tego punktu widzenia nasza rola jest kluczowa... (Wywiad z Dyrektorem P. Stronkowskim)



Czyż jasne określenie, że interesują nas nowatorskie rozwiązania dla zagadnień "x, y i z" oraz ujęcie tego wprost w kryteriach oceny (kwalifikowalność względem kryteriów tematycznych warunkiem wstępnym rozpatrzenia wniosku) nie byłoby najprostszą formą uniknięcia zaistniałych kłopotów z komplementarnością? Owszem. Ktoś może powiedzieć, że, wyznaczając sztywną listę

zagadnień, ograniczamy w pewnym stopniu potencjalną innowacyjność (nowatorstwo "z punktu widzenia celu"). Oczywiście istnieje ryzyko, że nie dostrzeżemy jakiegoś ważnego obszaru, który - przy bardziej elastycznym podejściu - mógłby zostać zaproponowany przez innowacyjnie myślącą organizację. Taka sytuacja byłaby możliwa i, w tym sensie, możemy mówić o koszcie, jaki musielibyśmy zapłacić za uporządkowanie kwestii komplementarności. Wydaje się jednak, że, nawet przy ograniczeniu liczby obszarów tematycznych, wnioskodawcom wciąż pozostaje dużo, bardzo dużo, miejsca na proponowanie nowych podejść, narzędzi i rozwiązań w kontekście wybranych zagadnień. Co więcej, nie postawienie tej sprawy otwarcie, już na etapie ogłoszenia konkursu, nie oznacza, że kosztu tego nie płacimy. Jak dowodzi analizowane tutaj doświadczenie, kryterium komplementarności tematycznej i tak było używane. Tyle, że sposób jego wprowadzenia i stosowania, zdaniem wielu respondentów, był zaskakujący i nie w pełni czytelny. *De facto* więc – uwzględniając straty po stronie przejrzystości procesu - koszty okazały się być wyższe, niż gdyby sprawę postawić jasno od samego początku i wpisać w sposób "systemowy" w mechanizm selekcji wniosków.

Niestety, w przypadku EQUAL'a "Dodatkowe kryteria dla oceny poszczególnych tematów" nie zawsze były precyzyjne (np. w temacie A opisano wymogi tematyczne w sposób funkcjonalny – nie czego mają dotyczyć wnioski, ale jak należy podejść do ich tworzenia), a nawet jeśli, to nie zoperacjonalizowano ich, poprzez włączenie do systemu punktowego. Przeglądając kilkanaście Kart Oceny Merytorycznej z trudem dostrzegaliśmy ślady zastosowania tej grupy kryteriów.

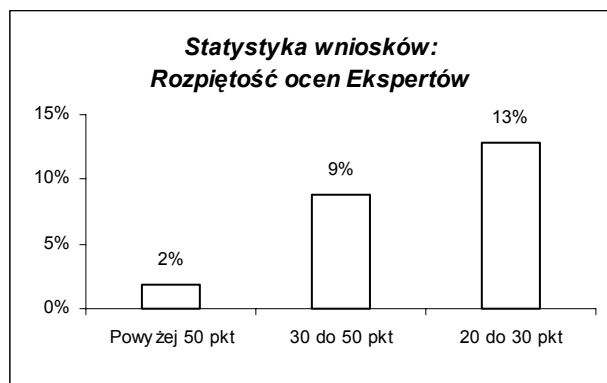
Sposób oceny kryteriów (system ilościowy a jakościowy)

Trzecia sprawa, o zasadniczym znaczeniu dla każdego procesu selekcji, dotyczy sposobu, w jaki kryteria są oceniane. Zgodnie z

... Trzecia rzecz, to oczywiście – dbanie o to, aby to były po prostu jak najlepsze projekty. (Wywiad z Dyr. P. Stronkowskim)

dokumentami programowymi, w EQUAL zastosowano system punktowy. Każdemu kryterium przypisano maksymalną liczbę punktów, w ilości odpowiedniej dla wagi kryterium w ocenie łącznej. Trzy najważniejsze kryteria wyposażono dodatkowo w limit dolny, wyznaczający minimalną liczbę punktów, jakie wniosek musi uzyskać, aby mógł być dalej rozpatrywany.

Charakterystyczną cechą systemu stosowanego w EQUAL, było jakościowe podejście ekspertów do oceny kolejnych aspektów. Argumentowano, że w programie, w którym chodzi o innowacyjność i nowatorstwo, ocena jakościowa jest jedyną formą, pozwalającą uwzględnić zalety nietypowych rozwiązań i narzędzi. Niestety, praktyka wykazała, że zaletom wybranej metody, towarzyszą również pewne ograniczenia i słabości. Najpoważniejszym problemem były znaczące różnice w ocenie tych samych wniosków przez różnych ekspertów.

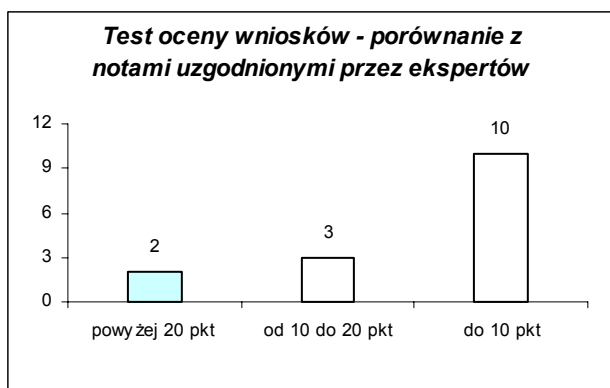


W ocenie aż 24% wniosków, różnica w notach przyznanych przez analizujących je ekspertów wynosiła co najmniej 20 pkt. W 11% projektów rozbieżność przekraczała 30 pkt. W przypadku prawie 1,8% wniosków (12 projektów) różnica wyniosła co najmniej 50 punktów (Sic!). Niewątpliwie, wyniki te świadczą o słabości systemu oceny i domagają się wyjaśnień.

Aby zrozumieć i zweryfikować jakość procesu oceny przeprowadzonej przez ekspertów, opracowaliśmy alternatywny prosty formularz oceny, bazujący na pytaniach zerojedynkowych (stosowany wzorec formularza zamieszczono w Aneksie 5). Analizie poddaliśmy 16 przypadkowo wybranych wniosków (co piąta pozycja na liście projektów przyjętych do finansowania zakwalifikowanych z listy, przy równym udziale projektów sfinansowanych i

odrzuconych. Projekty ocenialiśmy najpierw z użyciem naszego narzędzia testowego. Następnie, porównaliśmy otrzymane wyniki z Kartami Oceny Merytorycznej wypełnionymi przez członków POP.

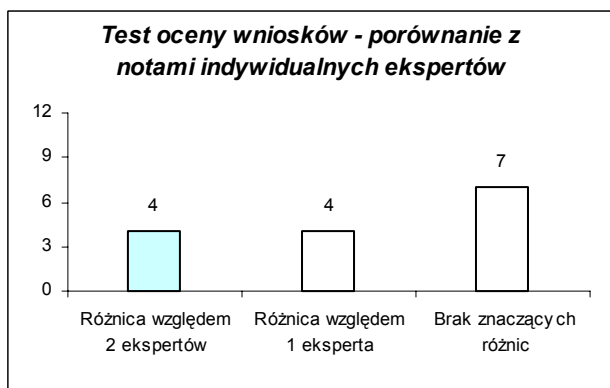
Przed omówieniem wyników testu, chcielibyśmy wyraźnie stwierdzić, że, ze względu na bardzo ograniczony charakter badania (analizie poddaliśmy tylko 16 projektów) nie możemy w prosty sposób uogólniać poczynionych obserwacji i odnosić ich do całej grupy 671 wniosków, podlegających ocenie merytorycznej. Projekty zostały wybrane losowo - analizowaliśmy co piąty projekt na liście wniosków wybranych do próby objętej badaniem ankietowym (co zostało zaznaczone na załączonej liście projektów), jednak skala badania nakazuje traktować jego efekty z dużą ostrożnością. Podchodzimy do nich raczej w kategoriach obserwacji o charakterze jakościowym, niż danych będących wynikiem rzetelnej, statystycznie istotnej oceny ilościowej.



Okazało się, że w przypadku 10 z 16 wniosków, ocena wynikająca z zastosowania listy kontrolnej nie różniła się znacząco od noty uzgodnionej przez ekspertów. Jak widać na Diagramie, ocena dwóch wniosków dała rezultaty znacząco odmienne od punktacji konkursowej (rozbieżność ponad 20 pkt). W trzech przypadkach różnica zawierała się w przedziale od 10 do 20 pkt. W ujęciu procentowym, średnia różnica między oceną testową a oceną uzgodnioną przez ekspertów wyniosła 10,2% (mierzone jako proporcja zaobserwowanej różnicy

punktowej do maksymalnej liczby punktów, które można było uzyskać).

Zestawienie punktacji testowej z oceną uzgodnioną ostatecznie przez członków POP wykazuje

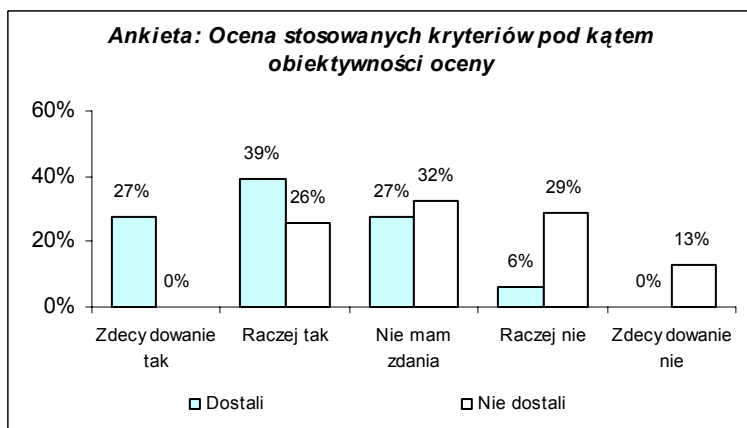


zwykle większą zbieżność, niż w przypadku porównania naszych ocen z notami indywidualnych ekspertów. Dzieje się tak, ponieważ ocena uzgodniona wypadła przeważnie na poziomie średniej arytmetycznej z punktacji Eksperta 1 i 2. Działała więc tonująco i niwelowała wymowę ocen skrajnych. Analizując wyniki pracy indywidualnych asesorów znaleźliśmy 4 wnioski, w których ocenie wystąpiła znacząca różnica między efektami zastosowania listy kontrolnej oraz oceną obu ekspertów. W kolejnych czterech projektach,

odnotowaliśmy rozbieżność z tylko jednym z oceniających. W wymiarze procentowym, średnia różnica między oceną testową oraz ocenami indywidualnych ekspertów wyniosła 11,8%.

Najczęstszą przyczyną rozbieżności w ocenie była trudność w weryfikacji innowacyjności wniosków, a w efekcie - ich potencjału oddziaływania na całość sektora (mainstreaming). W zależności od zakresu wiedzy eksperta o typie projektów finansowanych w SPO RZL i ZPORR, proponowane przedsięwzięcie mogło być odczytywane jako bardzo ciekawe i innowacyjne, lub – przeciwnie – jako powielanie rozwiązań standardowo stosowanych w innych programach operacyjnych (patrz wcześniejsza dyskusja o "komplementarności").

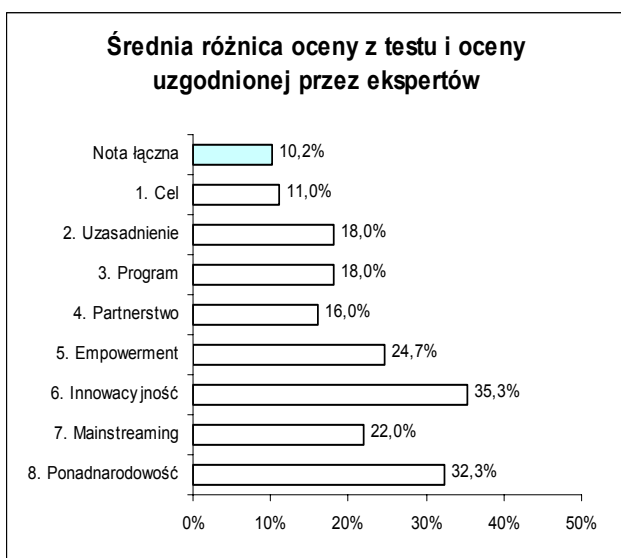
Nie mniej istotny wydaje się problem przygotowywania projektów "na zamówienie" - pod kryteria programu. Pisaliśmy o tym szerzej we wcześniejszej części raportu. Przy specyficznej charakterystyce EQUAL'a oraz zastosowanym zestawie kryteriów, uprzywilejowane były koncepcje ogólnikowe, nie



bazujące na konkretnym narzędziu lub metodzie, tylko – na deklaracjach, że wnioskodawca zrobi wszystko tak, jak sobie tego życzy sponsor. W naturalny sposób, im bardziej konkretny jest pomysł, tym mniej pozostawia miejsca na swobodne przerzucanie się słowami i pełne dopasowanie wniosku do wszystkich możliwych parametrów programu. Zdarzało się więc, że jeden ekspert brał za

dobrą monetę deklaracje wnioskodawcy i z racji formalnej zgodności z kryteriami, wysoko oceniał projekt, który dla innego eksperta był po prostu stekiem obietnic bez pokrycia.

Na podstawie przeprowadzonej analizy (m.in. porównanie treści wniosku z punktacją i uzasadnieniem ekspertów), rozmów z przedstawicielami KWW oraz ekspertami POP wydaje się, że co dziesiąta indywidualna ocena eksperta, mogła być obciążona znaczącym błędem, wynikającym z mechanicznego podejścia do analizy wniosku, lub niewłaściwej oceny nowatorstwa projektu (nieznajomość praktyki programów głównego nurtu EFS). Jak już mówiliśmy jednak, skala badania nie zezwala na proste uogólnienie zaobserwowanych prawidłowości. Choć więc możemy stwierdzić fakt występowania opisanych problemów, nie potrafimy oszacować skali w jakiej występowały one w całej populacji projektów objętych oceną merytoryczną.



Jak widać na Diagramie, gdyby naszą "techniczną" ocenę potraktować, jako punkt odniesienia dla ocen dokonanych przez ekspertów, posługujących się niczym nie skrupowaną metodą jakościową. Kryteria, przy ocenie których zanotowano największe rozbieżności to "Innowacyjność" i "Ponadnarodowość". W drugiej grupie, gdzie rozbieżność ocen jest jednak o 10 % mniejsza, znalazły się "Empowerment" i "Mainstreaming". Wyniki te są zgodne z przedstawioną wyżej dyskusją na temat przyczyn występowania różnic między ekspertami oraz pokrywają się z wypowiedziami ankietowanych członków POP. Zdaniem tych ostatnich, najtrudniejsze w ocenie było kryterium innowacyjności. Dla wielu, ze względu na

ogólnikowość dostarczonych opisów, kłopotliwa okazała się również weryfikacja planów w zakresie współpracy międzynarodowej.

Pewnym zaskoczeniem jest relatywnie duża zbieżność oceny wskaźnikowej i jakościowej w zakresie kryterium 1 – Cel. Badano tutaj adekwatność planowanego partnerstwa z punktu widzenia obszarów tematycznych EQUAL. Jak widać, ocena tego aspektu nie sprawiła ekspertom większego problemu. Jeżeli więc pojawiły się problemy z komplementarnością (przynajmniej pod względem tematyki projektu), to chyba nie dlatego, że eksperci nie byli w

stanie dostrzec czego wniosek dotyczył. Bardziej prawdopodobnym wyjaśnieniem jest to, że po prostu brakowało im "listy tematów zakazanych" lub – co bardziej prawdopodobne – nikt ich nie wyculił na wagę tego czynnika.

Oczywiście, sposób, w jaki przeprowadziliśmy nasz test, nie pozwala stwierdzić, jak duże różnice pojawiłyby się, w efekcie oceny tego samego projektu przez wielu ekspertów, stosujących narzędzie, o charakterze quasi-ilościowym. Doświadczenia i opinie członków zespołu badawczego wskazują jednak, że zastosowanie formularza odwołującego się do wskaźników lub pytań zerojedynkowych niesie z sobą znaczące korzyści: (1) Wiemy dokładnie, jakich informacji poszukujemy, więc sam proces analizy jest prostszy; (2) Ponieważ wszyscy sprawdzamy te same elementy, więc również wyniki są dużo bardziej zbieżne i porównywalne między sobą. Jak widać na diagramie prezentującym wyniki ankiety wśród wnioskodawców, zaledwie 66% respondentów, z grupy, która otrzymała finansowanie i 26% z grupy wniosków odrzuconych pozytywnie ocenia "obiektywność" zastosowanych w EQUAL'u kryteriów.

Z drugiej strony, dostrzegamy również słabości takiego podejścia: (1) Wybór elementów, które poddajemy sprawdzeniu jest w dużej mierze arbitralny. W takiej sytuacji niezwykle ważna jest dobra znajomość problematyki, której dotyczy pomiar. Jeśli wybrane wskaźniki mają być znaczące i pozwalać na uogólnienie wniosków z obserwacji indywidualnych elementów na opinię o całym systemie, to punkty kontrolne należy ustawić w kluczowych dla jego działania miejscach. (2) Mierzyć możemy tylko to co wymierne, co łatwo zweryfikować w kategoriach prawda/fałsz lub obliczyć. Pojawia się więc ryzyko, że nie patrzymy na rzeczy najważniejsze, tylko te, które łatwiej poddają się pomiarowi. Należy jednak zauważyć, że w przypadku stosowania formularza bazującego na wskaźnikach ilościowych wpływ czynników negatywnych jest wyraźnie ograniczony. Jeżeli nawet popełnimy błąd, to będzie on w równym stopniu dotyczył oceny każdego wniosku. Nie powinien zatem spowodować znaczącego wypaczenia wyników konkursu.

Ocena efektywności kosztowej

Na koniec, wróćmy jeszcze na chwilę do zestawu stosowanych kryteriów. W swoim Komunikacie, Komisja Europejska wyraźnie zaleca, aby selekcja partnerstw uwzględniała kwestie związane z efektywnością kosztową proponowanych projektów. W sytuacji, gdy odległa perspektywa realizacji działań, nie pozwala przewidzieć ich rzeczywistych kosztów, bazą dla porównania efektywności finansowej powinny być koszty jednostkowe w zestawieniu z cenami rynkowymi danego typu usług. Wydaje się, że przy wyborze wniosków w Polsce aspekt ten był brany pod uwagę w zbyt małym stopniu.

Eksperci POP byli m.in. odpowiedzialni za zweryfikowanie budżetu zawartego w projekcie pod kątem adekwatności do zaproponowanych w projekcie działań (...) Ich opinia w kwestiach budżetowych nie mogła być jednak uwzględniona w punktacji merytorycznej (Regulamin POP §2, p. 2.2 i §3, p.17)

Co prawda eksperci byli proszeni o analizę proponowanego budżetu, pod kątem planowanych działań i przedstawienie swoich opinii. Nie były one jednak brane pod uwagę przy punktowej ocenie kryteriów. Uważamy, że formuła ta była zbyt miękka i nie wykorzystywała możliwości, jakie stwarzał wymóg rozbicia budżetu na kategorie i podania średnich stawek wynagrodzeń.

W tym kontekście wypada również wspomnieć o nieformalnym zaleceniu dotyczącym wielkości budżetów Partnerstw. IZ przekazała potencjalnym wnioskodawcom informację, że właściwym byłoby, aby budżet Partnerstwa wynosił od 0,5 do 3,0 mln EUR (por. Informator dla Wnioskodawców str. 127). Rozumiemy racje stojące za podejmowaniem znaczących przedsięwzięć, które byłyby "kompatybilne" z inicjatywami realizowanymi w innych krajach członkowskich. Jednak dla wielu mniejszych organizacji, zwłaszcza z sektora pozarządowego,

Oczekiwaniem IZ było, że wielkość projektów będzie oscylować między 0,5 i 3 mln EUR (Protokół KM-25.05, s.3)

kwota rzędu 1 mln EUR brzmiała abstrakcyjnie. Z informacji, jakie do nas dotarły, wynika, że częstą praktyką było celowe zawyżanie kosztów, bazujące na założeniu, że duże projekty będą "lepiej widziane". Z perspektywy wspomnianego wcześniej Komunikatu KE efekt ten należy uznać za odwrotny do zamierzonego. Oczywiście, budżety są obecnie negocjowane. Ubolewamy jednak, że tak ważna informacja, jak koszt projektowanych działań, była w niewielkim stopniu uwzględniana, przy doborze partnerów do tych negocjacji.

Ostatnią kwestią wymagającą komentarza są inne kryteria, które mogły oddziaływać na wybór partnerstw, a które nie zostały formalnie ogłoszone w momencie rozpoczynania konkursu. Z dokumentacji i przeprowadzonych wywiadów wynika, że zarówno eksperci, jak też członkowie instytucji zatwierdzających wyniki ich pracy (IZ i KM) mogli się kierować w procesie decyzyjnym dodatkowymi przesłankami. I tak, w protokole z posiedzenia Komitetu Monitorującego, w dniu

"IZ po zapoznaniu się z wnioskami, bazując na listach rankingowych projektów ułożonych dla każdego tematu według ocen ekspertów oraz na podstawie następujących kryteriów:

- komplementarność w stosunku do innych programów operacyjnych*
- różnorodność projektów w ramach tematu*
- kwalifikowalność grup beneficjentów i działań*
- stan zaawansowania budowy partnerstwa i projektu*

przedłożyła Komitetowi Monitorującemu PIW EQUAL propozycję modyfikacji list rankingowych"
(Stronkowski, Protokół KM-15.11, s.4)

15.11.2004, czytamy, że proponując KM wprowadzenie zmian na liście rankingowej Instytucja Zarządzająca stosowała m.in. kryterium "różnorodność projektów w ramach tematu". Rozumiemy powody dla których IZ wolałaby uniknąć finansowania pięciu podobnych projektów, mając możliwość wsparcia innych - może nieco gorzej napisanych, ale za to - bardziej różnorodnych przedsięwzięć. Zwracamy jednak uwagę, że informacja o stosowaniu takiego kryterium powinna być opublikowana od samego początku - w momencie ogłoszenia konkursu. Podobne zastrzeżenia można formułować również w odniesieniu do kryterium "komplementarności", chociaż w tym przypadku można dowodzić, że zapowiedź oceny tego aspektu była implikowana przez dokumenty programowe.

Pytani o inne elementy, które mogły oddziaływać na wybór wniosków, eksperci i członkowie KM zwracali uwagę na: (1) wiarygodność organizacji zgłaszającej projekt oraz (2) niechęć do finansowania wielu wniosków zgłaszanych przez tę samą organizację, lub projektów, których budżet był znacząco wyższy od średniej.

Co do kwestii pierwszej, to niewątpliwie inne są odczucia osoby oceniającej, gdy rozważa propozycję zgłoszoną przez uznany uniwersytet, niż gdy podobny projekt zgłasza nikomu nie znana szkoła zawodowa lub firma prywatna. Choć trudno kwestionować zasadność uwzględnienia w ocenie projektu wiarygodności wnioskodawcy, mamy zastrzeżenia do formy, w jakiej się to odbywało. Po pierwsze, takie kryterium powinno zostać formalnie ogłoszone. Po drugie, zgodnie z postulatami organizacji kobiecych, formularz wniosku winien dawać możliwość, a nawet domagać się od aplikujących partnerstw, przedstawienia swoich doświadczeń i udowodnienia kompetencji w obszarze, którego dotyczy wniosek. Ocena wiarygodności, bazująca na samym szyldzie instytucji, może w wielu przypadkach być myląca.

Zagadnienie nadmiernej, zdaniem niektórych, koncentracji środków na projektach zgłaszanych przez pojedynczą organizację należy rozważać w dwóch wymiarach. Pierwszy, dotyczy kwestii zarządczych i potencjału absorpcyjnego beneficjentów. Zważywszy na znaczną wysokość dotacji przyznawanych pojedynczym partnerstwom oraz skomplikowany charakter większości inicjatyw, trudno pominąć kwestię zdolności pojedynczej organizacji do jednoczesnego prowadzenia kilku dużych projektów. Jak wiemy, przedsięwzięcia partnerskie, ze swej natury, nie są proste w zarządzaniu i wymagają od prowadzącego sporych nakładów czasu i energii na stworzenie i utrzymanie powiązań z wieloma innymi instytucjami. Nie wykluczamy, że wśród aplikujących są organizacje, które potrafią sprostać takiemu wyzwaniu. Postulujemy jednak, aby, w przypadku złożenia kilku propozycji, potencjał wnioskodawcy był przedmiotem analizy nie tylko na poziomie pojedynczych projektów, ale również w odniesieniu do całego zestawu

inicjatyw, które miałyby otrzymać wsparcie. W każdym przypadku, aspekt ten powinien być precyzyjnie ujęty we wniosku i kryteriach formalnych oraz przedstawiony w instrukcji dla wnioskodawców.

Kwestia ustanowienia ewentualnego limitu środków, jakie może otrzymać pojedyncza organizacja może zostać uregulowana na dwa sposoby: poprzez określenie maksymalnej wielkości projektu i / lub wprowadzenie ograniczenia liczby partnerstw, którymi organizacja może zarządzać. Niezależnie od tego, jak tą sprawę uregulujemy od strony technicznej, należy najpierw odpowiedzieć na pytanie o charakterze merytorycznym, a może raczej - politycznym: *Czy wolimy, aby z programu korzystało więcej organizacji, realizujących mniejsze projekty, czy też dopuszczamy sytuację, w której znacząca część budżetu trafi do jednej instytucji, o ile ta jest w stanie przygotować projekty lepsze niż konkurenci?* Dokumenty programowe pomijają tę sprawę milczeniem, co należy interpretować jako wybór opcji drugiej (decyduje tylko i wyłącznie jakość wniosku). Konsekwentnie nie wprowadzono żadnych limitów zapobiegających koncentracji środków do zestawu kryteriów, zaś w dyskusjach na forum KM, przedstawiciele IZ jednoznacznie oponowali przeciwko wprowadzaniu w tym zakresie jakichkolwiek ograniczeń. Mimo to, aspekt ten mógł wpływać na podejmowanie decyzji o przyjęciu (lub nie) wniosku o bardzo wysokim budżecie lub piątego projektu zgłaszanego przez tą samą organizację. Ponieważ sprawa jest ważna w sensie strategicznym oraz budzi wiele emocji, uważamy, że w przyszłości, kwestie tego typu winny być poddane bardziej wnikliwej analizie i dyskusji w fazie programowania. Wierzymy, że jednoznaczne postawienie tej sprawy pozwoliłoby uzyskać większą spójność procesu decyzyjnego na etapie selekcji wniosków.

3.4 Procedury i zasady działania

Ten element systemu naboru, oceny i selekcji wniosków jest dosyć obszerny. Przeprowadzimy więc naszą analizę, po kolei, w trzech obszarach:

- Ogólne zasady procesu oceny
- Etapy selekcji wniosków
- Polityka informacyjna

Ogólne zasady procesu oceny

MODEL:

W dokumencie PIW zapisano między innymi, że "W całym procesie oceny będą stosowane niżej wymienione zasady, w celu zapewnienia jego integralności i przejrzystości:

- Sprawność planowania i realizacji procesu wyboru projektów
- Uczciwość i równe traktowanie wszystkich wnioskodawców
- Powszechny dostęp do informacji
- Obiektywność kryteriów oceny
- Przejrzystość stosowanych procedur
- Niezależność osób oceniających wnioski
- Szybkość i skuteczność procedury odwoławczej" (PIW, s. 139)

Zakres, w jakim wykonawca zrealizował te zasady może być traktowane, jako miara jakości przeprowadzonej procedury selekcyjnej.

REALIZACJA

Analizując dokumenty programowe, znaleźliśmy łącznie 12 wymogów, które postawiono wykonawcy EQUAL, odnośnie ogólnych zasad procesu oceny. Nasze wątpliwości wzbudziło pięć elementów (42%):

- "Proces wyboru przebiegać będzie w oparciu o dobrze zaplanowany program pracy i harmonogram, udostępnione wszystkim uczestnikom procesu wyboru". (PIW, s.139)

- "Przejrzystość: Cały proces składania wniosków będzie jasno udokumentowany i ogłoszony wszystkim zainteresowanym stronom" (PIW, s.139)
- "Po zakończeniu procesu wyboru wnioskodawcom zostaną przekazane na piśmie szczegółowe informacje o przebiegu procesu wyboru". (PIW, s.139)
- "Zasady odwołania oraz procedura odwoławcza zostaną określone w jasny sposób". (PIW, s.139)
- "...członkowie reprezentujący organizacje uczestniczące w Partnerstwach nie powinni uczestniczyć w procesie selekcji by uniknąć jakichkolwiek konfliktów interesów" (Komunikat KE, 2 Runda, pkt 10.1).

ANALIZA

1) Pierwsza kwestia dotyczy "sprawności planowania i realizacji procesu wyboru projektów". PIW domaga się, aby wybór przebiegał w oparciu o dobrze zaplanowany program pracy i harmonogram, udostępnione wszystkim uczestnikom procesu (por. PIW, s.139). Tymczasem, jak wiadomo, ograniczony czas był istotnym problemem w trakcie selekcji wniosków.

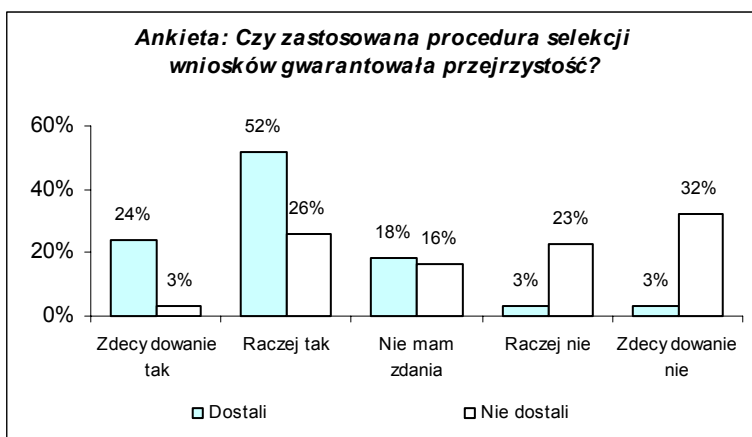
Zgodnie z informacjami zawartymi w sprawozdaniu KSW z oceny wniosków jeden z ekspertów w okresie między 14 a 26 października ocenił 81 wniosków. Jeżeli stosował 5 dniowy tydzień pracy i nie zajmował się niczym innym, to wychodzi, że dziennie oceniał średnio prawie 12 wniosków. Zgodnie z informacjami uzyskanymi w toku wywiadów z ekspertami POP, czas potrzebny na dogłębną analizę wniosku wynosi 1,5-2h.

Różnice między harmonogramem planowanym a faktycznie wykonanym zostały szczegółowo omówione w następnym rozdziale. Choć, w wyniku działania czynników zewnętrznych



(długotrwała procedura legislacyjna związana z wydaniem Rozporządzenia w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Programu) kalendarz prac ulegał znaczącym zmianom, termin zakończenia selekcji został dotrzymany. Jest to niewątpliwym sukcesem Instytucji Zarządzającej. Trzeba jednak powiedzieć, że presja czasu była istotnym czynnikiem wpływającym na jakość procesu, tak w wymiarze merytorycznym (bardzo krótki okres

pozostawiony ekspertom na przeprowadzenie oceny wniosków), jak też formalnym (członkowie KM mieli wgląd do wniosków tuż przed spotkaniem, co nie pozwalało na rzetelne sprawdzenie jakości działania systemu oceny). Zważywszy na okoliczności oceniamy ten aspekt pozytywnie, ale nie bez zastrzeżeń.



2) Nasza druga wątpliwość dotyczy przejrzystości stosowanych procedur. Zgodnie z PIW, cały proces składania wniosków powinien być jasno udokumentowany i ogłoszony wszystkim zainteresowanym stronom. Jak już mówiliśmy wcześniej, postępowanie Instytucji Zarządzającej w trakcie procesu selekcji nie zawsze było

konsekwentne (zmieniała się interpretacja ról głównych uczestników procesu, wprowadzano dodatkowe kryteria lub zmieniano sposób ich interpretacji). W kluczowym momencie podjęto decyzję o wprowadzeniu istotnych modyfikacji na liście rankingowej. Większość decyzji miało dobre uzasadnienie, z punktu widzenia skuteczności procesu, jednak trudno powiedzieć, że zakres i forma wprowadzania zmian i poprawek dobrze służyły przejrzystości całej procedury. Z drugiej strony, winniśmy pamiętać o licznych działaniach podejmowanych przez IZ, w celu "otwarcia" programu na partnerów społecznych i umożliwienia im rzeczywistego udziału w procesie decyzyjnym (szerokie konsultacje dokumentów programowych EQUAL'a, przyznanie KM kompetencji w zakresie rekomendowania wniosków, stosowanie zasady konsensusu na posiedzeniach Komitetu Monitorującego, itp). Zdaniem przedstawiciela Komisji Europejskiej: "w porównaniu z innymi krajami członkowskimi, IZ w Polsce przygotowała najbardziej szczegółowe informacje na temat ocenianych projektów dla członków KM PIW EQUAL" (Stryjecki, Protokół KM -15.11, s.6)



3) Dużo kontrowersji wzbudziła kwestia niezależności osób oceniających wnioski. Trudno polemizować z poglądami o tym, że niektórzy eksperci POP byli czasem powiązani z wnioskodawcami, których projekty oceniali. Nie natrafiliśmy na żaden przypadek, który potwierdzałby tę tezę (choć nie mieliśmy czasu, aby analizować ten aspekt z należytą starannością). Dobrze oceniamy działania podjęte przez KSW w

celu uniknięcia takich patologii (losowe przypisywanie ekspertów do wniosków, stosowanie deklaracji o braku konfliktu interesów).

Większe wątpliwości mamy odnośnie procedur stosowanych przez Komitet Monitorujący. Uczestnicy tego forum mieli dosyć trudną sytuację, gdyż zastosowany model selekcji nałożył na nich konieczność jednoczesnego wypełniania roli ciała nadzorującego realizację programu oraz Komitetu Sterującego, rekomendującego przyjęcie konkretnych projektów. O ile charakter

"Minister Szczepański stwierdził, iż Regulamin Komitetu nie zakazuje członkom brania udziału w dyskusji na posiedzeniach KM lecz równocześnie zaapelował, w celu zachowania równych szans, o powstrzymanie się od zabierania głosu w przypadku, gdy omawiany będzie wniosek, w którym jednym z partnerów lub wnioskodawcą jest organizację/institucję delegującą danego członka KM." (Protokół KM – 20.12, s. 3)

tego zgromadzenia (udział przedstawicieli beneficjentów) był właściwy dla prawidłowego wykonania funkcji monitorującej, o tyle kłócił się z wymogami bezstronności, jakie zwykle stawia się przed instytucją mającą bezpośredni wpływ na wybór projektów. Dostrzegamy wysiłki podjęte przez przewodniczącego, które zmierzały do ograniczenia konfliktu interesów (podjęcie uchwały o nie uczestniczeniu osób bezpośrednio zainteresowanych w głosowaniu nad wnioskami organizacji, z którymi są powiązane). Uznajemy je jednak za niewystarczające.

Zgodnie z obowiązującymi standardami, przedstawiciele wnioskodawców w ogóle nie powinny zabierać głosu i w jakikolwiek inny sposób uczestniczyć w pracach ciała, które dokonuje ma wpływ na wybór projektów (na przykład PRAG, w ogóle zaleca wykluczenie takich osób ze składu Komitetu). Jako naganną

W sytuacji gdy kryteria oceny i selekcji Partnerstw na Rzeczą Rozwoju mogą być ustalane przez Komitet Monitorujący, członkowie reprezentujący organizacje uczestniczące w Partnerstwach nie powinni uczestniczyć w procesie selekcji by uniknąć jakichkolwiek konfliktów interesów (Komunikat KE, 2 Runda, pkt 10.1).

oceniamy sytuację, w której, na przykład, przedstawiciel PFRON aktywnie broni projektu swojej organizacji podczas listopadowego posiedzenia KM (Protokół KM – 15.11, s. 9-10). Wnioskodawcy, którzy nie mieli swoich przedstawicieli w KM znaleźli się w tym momencie w znacząco gorszej sytuacji, gdyż nie mieli okazji wyjaśnić ewentualnych wątpliwości dotyczących ich projektów.

4) Kolejnym wymogiem PIW, było zapewnienie "wysokiej jakości informacji zwrotnych dla wnioskodawców". Warunek ten został rozwinięty w formie następującego zapisu: "Po zakończeniu procesu wyboru, wnioskodawcom zostaną przekazane na piśmie szczegółowe informacje o przebiegu procesu wyboru". (PIW, s.139) O ile wiemy, treść listu informującego o odrzuceniu wniosku była dosyć enigmatyczna, zaś Kartę Oceny Merytorycznej udostępniano jedynie na wniosek projektodawcy. W sytuacji, gdy na złożenie odwołania wnioskodawcy pozostawało 7 dni od daty otrzymania zawiadomienia o wynikach konkursu, organizacje działające poza Warszawą miały ograniczony dostęp do informacji kluczowej dla podjęcia decyzji o złożeniu i sposobie uzasadnienia odwołania. Osobnym wątkiem jest wymiar edukacyjny procesu selekcji. "wysoka jakość informacji zwrotnej" zakłada możliwość dowiedzenia się, na czym polegał błąd i co należy czynić, aby nie popełnić go w przyszłości. Jeżeli informacja zwrotna była zdawkowa, to należy uznać, że postulat ten został zrealizowany w bardzo ograniczonym zakresie.

5) Spotkaliśmy się z opinią, że najslabiej przygotowanym elementem procesu selekcji była procedura odwoławcza. Prawo odwołania się od decyzji o odrzuceniu projektu zostało przyznane Wnioskodawcom w dokumencie PIW. Stwierdzono tam, że zasady odwołania oraz procedura odwoławcza zostaną określone w jasny sposób. (PIW, s.139).

Na posiedzeniu KM w maju 2004 r. Instytucja Zarządzająca przedstawiła procedurę odwoławczą. W wyniku dyskusji uzgodniono włączenie do niej Komitetu Monitorującego.

(Protok.KM-25.05, s.4). O ile nam wiadomo, procedura ta nie została jednak szczegółowo zdefiniowana (np. nie określała zasad podejmowania decyzji o skierowaniu wniosku do ponownej oceny ekspertów) i przedstawiona w tej (szczegółowej) formie potencjalnym wnioskodawcom. O niedookreśleniu pewnych kwestii świadczy również sprawozdanie

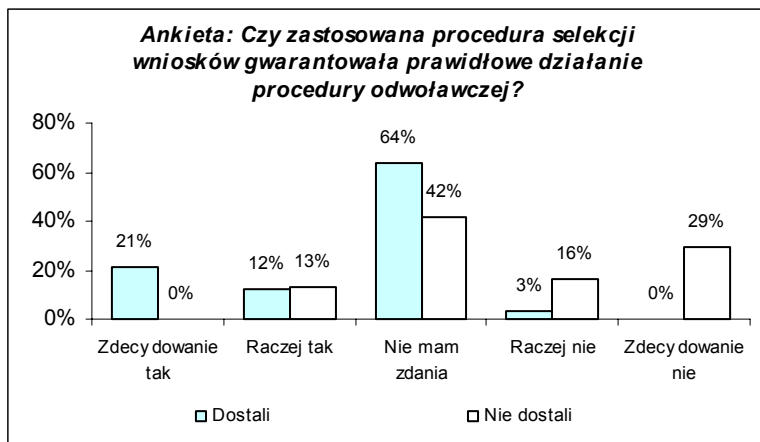
Dyrektora P. Stronkowskiego z przebiegu procesu odwoławczego przedstawione na grudniowym posiedzeniu KM (patrz ramka). Wydaje się na przykład, że postępowanie w przypadku uzyskania przez projekt, w fazie odwoławczej, niższej oceny niż w fazie oceny zasadniczej zostało określone już w toku postępowania odwoławczego.

Wnioskodawcy których wnioski nie zostały zaakceptowane do realizacji otrzymali pisma z uzasadnieniem oraz informacją o możliwości odwołania się od decyzji, w terminie 7 dni. Ponadto Instytucja Zarządzająca zdecydowała udostępniać, na podstawie pisemnego wniosku, kopię Karty Oceny Merytorycznej (KOM) zawierającą ocenę uzgodnioną lub ocenę trzeciego eksperta. (...) Na podstawie decyzji KSW w sprawie utrzymania dotychczasowej oceny bądź ponownej oceny ekspertów powstała lista rankingowa. (...) Wnioski na liście rankingowej zostały poddane szczegółowej analizie (...) W sprawie wniosków, które w wyniku procedury odwoławczej uzyskały niższą ocenę Dyrektor P. Stronkowski wyraził opinię, iż odwołanie nie powinno być mniej korzystne, niż pierwotna ocena, zgodnie z Kodeksem Postępowania Administracyjnego". (Stronkowski, Protokół KM-

Wnioskodawcy korzystali z możliwości odwołania bardzo chętnie. Ogółem złożono aż 262 wnioski, co stanowi prawie 40% całkowitej liczby projektów, które przeszły ocenę formalną. Wydaje się, że skala tego zjawiska stanowiła pewne zaskoczenie dla organizatorów procesu selekcji. Obok problemu krótkiego czasu, jaki pozostawał do wyznaczonego terminu zakończenia wyboru, pojawiła się kwestia dostępności odpowiedniej liczby ekspertów, którzy w krótkim czasie mogliby dokonać ponownej analizy wniosków.

Zgodnie z informacją przedstawioną na grudniowym posiedzeniu KM: "Do ponownej oceny kierowane były wnioski:(a) w ocenie których wystąpiły znaczne rozbieżności, (b) które zostały ocenione przez trzeciego eksperta znacznie niżej niż przez poprzednich ekspertów, (c)

charakteryzujące się „dużą wagą społeczną”, a co w uzasadnieniu oceny ekspertów zostało pominięte, (d) których komentarze tekstowe były bardzo pozytywne, natomiast punktacja stosunkowo niska. Ponadto powtórnej ocenie poddano kilka wniosków wysoko ocenionych, lecz nie rekomendowanych do realizacji na ostatnim posiedzeniu KM”. (Sidowska, Protokół KM-17.12, s. 7).



Niewątpliwie przyjęte podejście było zgodne z zapisami dokumentów programowych (zakładały one "możliwość", a nie "konieczność" ponownej oceny eksperckiej), opierało się na określonych kryteriach (choć nie do końca rozumiemy termin "wnioski charakteryzujące się dużą wagą społeczną") i, generalnie, sprawia wrażenie racjonalnego. Zdaniem jednak części ankietowanych istotą odwołania jest fakt

kwestionowania wcześniejszej oceny, więc rozstrzyganie o zasadności odwołania na bazie tejże, budzi poważne wątpliwości. Ostatecznie z ponownej oceny ekspertów skorzystano w 52 przypadkach, co stanowi mniej niż 20% ogólnej liczby złożonych odwołań.

Generalnie, odnosimy wrażenie, że wątpliwości związane z procedurą odwoławczą wynikają nie tylko z dużej liczby wniosków i presji czasu pod którą działano oraz faktu dopracowywania procedury już w trakcie jej trwania. Wydaje się, że negatywne postrzeganie tej fazy selekcji wiąże się z, opisanymi wcześniej, ogólnymi słabościami procesu oceny, które wystąpiły już przy ocenie zasadniczej. Być może oczekiwano, że kwestie, które wcześniej sprawiały problemy zostaną wyjaśnione; że ktoś udzieli zadawalającej odpowiedzi na pytania, które stawiano w związku z pierwszą oceną projektów (skąd się wzięły różnice w punktacji indywidualnych ekspertów, dlaczego projekty, które przeszły ocenę formalną i otrzymały wysokie noty okazały się w ostatnim momencie "niekomplementarne", dlaczego IZ kwestionuje wyniki procesu, który sama zaprojektowała, itp). Procedura odwoławcza nie zdołała rozwiązać tych wątpliwości. Co więcej, pojawiły się nowe pytania, dotyczące sposobu procedowania w fazie odwoławczej (Kto, jak i dlaczego podejmował decyzję o skierowaniu wniosku do ponownej oceny? O czym świadczą różnice w punktacji, między oceną pierwotną i wynikami procedury odwoławczej? Jaka jest pozycja projektów z listy rezerwowej w świetle procedury odwoławczej?). Możemy tu więc chyba mówić o kulminacji wielu elementów i czynników, które pojawiały się w różnych momentach procesu selekcji.

Po zapoznaniu się z listą rankingową odwołań okazuje się, że projekty, które wcześniej otrzymały większą liczbę punktów, teraz mają tych punktów mniej, niektóre zostały uznane za nie spełniające kryteriów merytorycznych, inne zaś, w wyniku procedury odwoławczej, uzyskały punktację większą niż projekty przyjęte do realizacji. W tej sytuacji uwagi i zastrzeżenia co do trybu i oceny nie są bezpodstawne". (Strębski, Protokół KM-17.12, s. 2)

Etapy selekcji wniosków

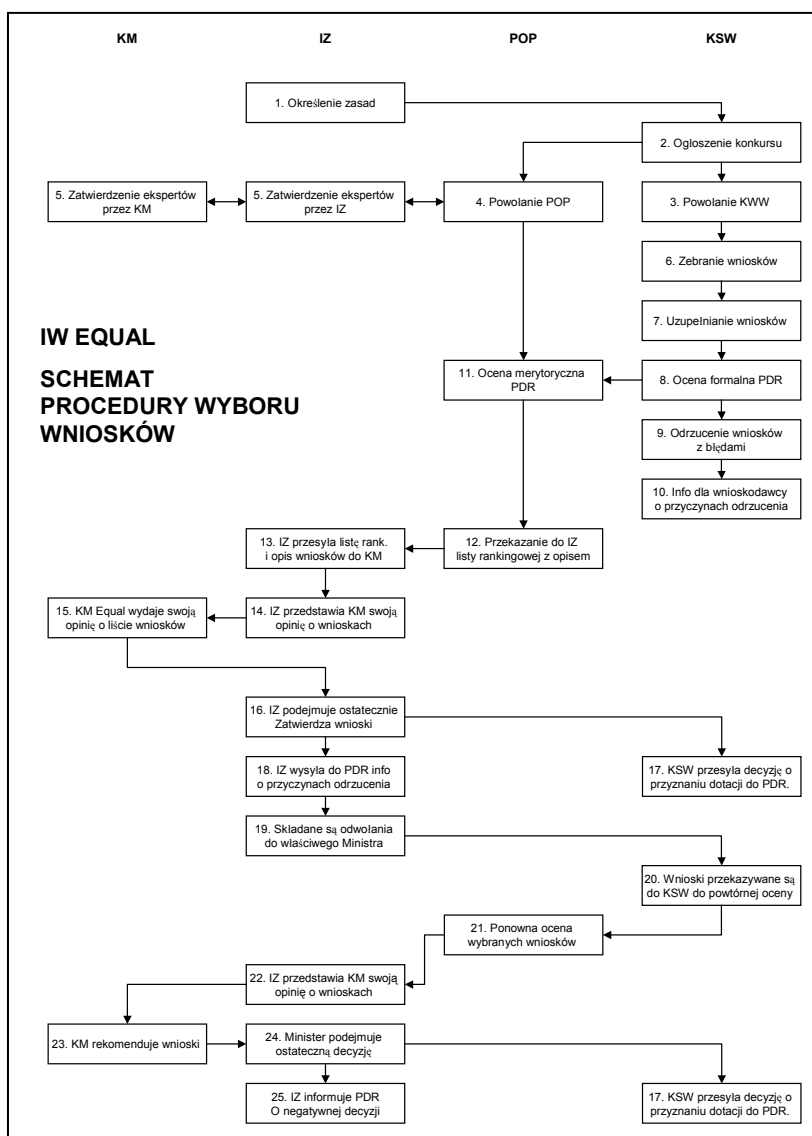
MODEL

Na podstawie dokumentów programowych wyróżniliśmy łącznie 17 etapów i 26, opisujących je, szczegółowych wymogów i warunków.

Informacje uszczegóławiające dotyczyły odpowiednio:

- Zakresu informacji i sposobu ogłoszenia konkursu (etap 2)
- Postępowania przy składaniu i rejestracji wniosków (etap 5)
- Stosowania kryteriów oceny formalnej (etap 6)
- Podejścia do oceny merytorycznej (etap 9)
- Ogólnych zasad procedury odwoławczej (etap 17)

Graficzna prezentacja procedury selekcji, pokazująca ogólnie: kto robi co i jak się to ma do działań innych, przedstawiona jest na Diagramie umieszczonym na kolejnej stronie..

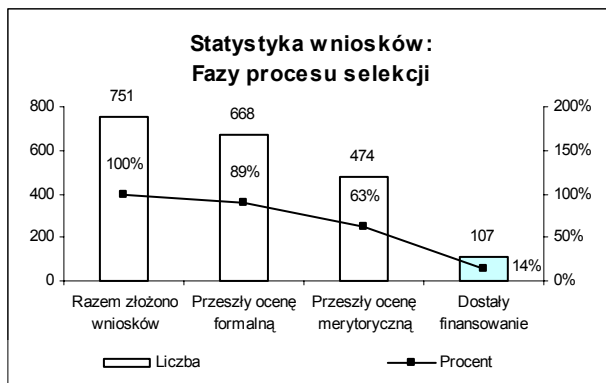


REALIZACJA

Generalnie proces oceny przebiegał zgodnie z wytyczoną w modelu procedurą. Mieliśmy pytania odnośnie 9 punktów (21%):

1. Stwierdziliśmy brak odpowiednio sformalizowanej i szczegółowej informacji na temat zasad procedury odwoławczej. Potencjalni wnioskodawcy byli co prawda poinformowani, że w przypadku odrzucenia wniosku będą mieli prawo odwołać się od niekorzystnej decyzji,

jednak ogólne zasady tego procesu zostały zoperacjonalizowane, w dużej mierze, już po zakończeniu zasadniczej fazy oceny (zagadnienie omówiono w części dotyczącej ogólnych zasad wyboru wniosków);

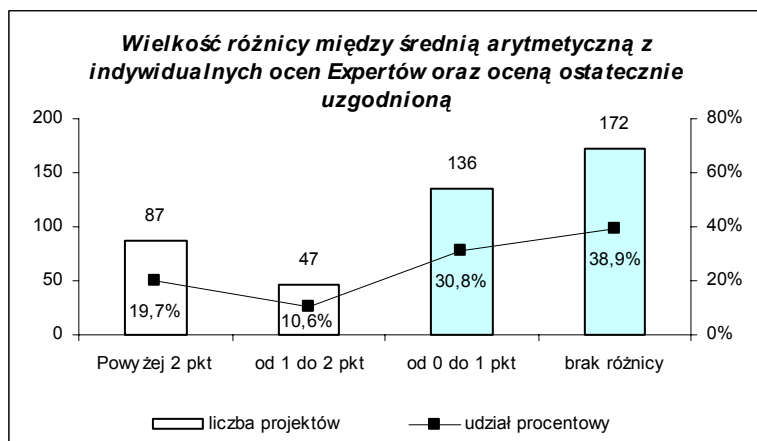


2. Nie udało się nam ustalić szczegółowego przebiegu dystrybucji Informatora dla Wnioskodawców. Spotkaliśmy się natomiast z opinią, że do niektórych organizacji dotarł on dopiero pod koniec okresu przeznaczanego na przygotowanie projektów.

3. Zaniepokoiły nas przypadki odrzucenia wniosków w fazie oceny formalnej,

wynikające z błędów lub braków, które nie miały bezpośredniego wpływu na jakość merytoryczną projektu (np. brak podpisu lub załączników, nie dość szczegółowa prezentacja budżetu, itp). Nie mamy jednak pewności, czy przypadki te były objęte procedurą wezwania do uzupełnienia wniosków (lecz zainteresowani sami nie wykorzystali szansy jaką ona stwarzała), czy też KWW uznała, że stwierdzone błędy mają charakter dyskwalifikujący i nie zwróciła się do zainteresowanych z prośbą o uzupełnienie wadliwych propozycji. Za taką interpretacją przemawiałaby treść Regulaminu KWW, który dopuszczał uzupełnianie braków, lecz milczeniem pomijał możliwość korygowania błędów (zagadnienie omówiono w części raportu poświęconej kryteriom oceny formalnej).

4. Wbrew zapisom Uzupełnienia Programu (por. wersja z maja 2004, s. 32), to KSW a nie IZ informowała wnioskodawców o odrzuceniu wniosku z przyczyn formalnych (zagadnienie omówiono przy okazji analizy kryteriów oceny formalnej)
5. Mamy poważne wątpliwości odnośnie przyjętego w Regulaminie POP podejścia do sposobu uzgadniania oceny łącznej przez ekspertów (regulamin zakładał w §3, p. 13, że uzgodnienie oceny polega na wyliczeniu średniej z indywidualnych ocen ekspertów).



Istotnie, na 442 wnioski które spełniły kryteria merytoryczne, podlegały uzgodnieniom i otrzymały ocenę łączną, w 172 przypadkach (38,9%) eksperci uzgodnili wspólną ocenę dokładnie równą średniej arytmetycznej. W kolejnych 136 przypadkach (30,8%), różnica wynosi mniej niż 1 pkt i wynika zapewne z zaokrągleń przy wyliczaniu średniej. Oznacza to, że w siedmiu na dziesięć

przypadków mamy do czynienia z uzgodnieniem oceny na zasadzie "prawda leży dokładnie po środku". Tymczasem, z przeprowadzonej analizy wynika, że jeśli jeden z ekspertów bardzo nisko ocenił projekt, bo go w ogóle nie zrozumiał (a zdarzały się takie przypadki), to zwykle oznaczało to jego odrzucenie - w grupie projektów przyjętych do finansowania wystąpiło tylko 6 przypadków przyznania przez jednego z ekspertów oceny niższej niż 60 pkt. Uważamy, że gdyby eksperci mogli i chcieli porozmawiać między sobą i wyjaśnić powody swoich ocen, niewątpliwie przyczyniłoby się to do skorygowania wielu oczywistych błędów, które wychwycono dopiero na poziomie IZ.

6. Członkowie KM skarżyli się na fakt zbyt późnego udostępnienia im wniosków oraz Kart Oceny z uzasadnieniem przyznanych not. Niezależnie od tego, ile osób znalazłoby czas na przejrzanie tak obszernego materiału, dostęp do kompletnej dokumentacji procesu oceny jest warunkiem koniecznym świadomego wydania decyzji o prawidłowości zastosowanych procedur.
7. Sposób przedstawienia przez IZ swojej opinii o liście rankingowej (kolorystyczne wyróżnienie projektów rekomendowanych do odrzucenia / przyjęcia), został odebrany przez niektórych członków KM jako propozycja listy alternatywnej do tej, będącej wynikiem oceny POP. Ich zdaniem, takie podejście spowodowało inną kolejność opiniowania wniosków – nie taką, która by wynikała z przyjęcia jako podstawy obrad KM oryginalnej listy POP.
8. Zgodnie z Uzupełnieniem Programu KM Equal miał m.in. zalecić odrzucenie, lub możliwość dalszej korekty wniosków, które otrzymały mniej niż 60% maksymalnej punktacji (UzupPIW, s. 33). Tymczasem z protokołów z posiedzeń Komitetu nie wynika, że KM wydała takie zalecenie.
9. Nasi respondenci zwracali uwagę na enigmatyczność przekazywanej wnioskodawcom informacji, uzasadniającej powody odrzucenia wniosku. Jedną z przyczyn tego faktu był bardzo ogólnikowy poziom uzasadnień przedstawianych przez niektórych ekspertów w Karcie Oceny

ANALIZA

Większość wymienionych wyżej wątpliwości dotyczy zagadnień szczegółowych i nie wpływa istotnie na naszą ogólną ocenę zastosowanej procedury oceny wniosków. Zidentyfikowaliśmy jednak również kilka kwestii, które uznajemy za ważne z perspektywy prawidłowości prowadzenia selekcji projektów.

- Omawiane wcześniej kryterium "komplementarności" nie zostało naszym zdaniem odpowiednio zapowiedziane i omówione w Informatorze dla Wnioskodawców. Co więcej, jego ocena stanowiła istotną trudność dla wielu ekspertów POP. Wydaje się, że w fazie przygotowawczej nie poświęcono tej sprawie należytej uwagi, co stało się później przyczyną licznych problemów. Za błędne uznajemy również umieszczenie weryfikacji komplementarności tematycznej projektu w końcowej fazie procesu oceny wniosków. Gdyby element ten stanowił część oceny formalnej, lub był wstępem do oceny merytorycznej, można było oszczędzić dużo czasu przeznaczonego na szczegółową analizę projektów, które, jak się okazało, były w ogóle "nie na temat"

Powody przedstawiane przez IZ, na poparcie opinii o konieczności wykluczenia wniosku

Powód	Temat A	Temat D	Temat F	Temat G	Temat I	Razem	
Mała innowacyjność	7	1	4	2		14	21%
Nie komplementarny	14	3	13	2		32	48%
Słabe partnerstwo	1		1			2	3%
Inne	3	4	10		1	18	27%
Razem	25	8	28	4	1	66	100%

- Nie mniej istotną kwestią jest przedwczesne, naszym zdaniem, podjęcie decyzji o finansowaniu projektów, które otrzymały dobre noty w fazie oceny zasadniczej. Rozdysponowanie większości środków jeszcze przed rozpoczęciem procedury odwoławczej doprowadziło do sytuacji, w której – przynajmniej teoretycznie – mogło

zabraknąć funduszy na wsparcie przedsięwzięć, które w wyniku rozpatrzenia odwołania okazałyby się lepsze od już sfinansowanych przedsięwzięć.

- Za ważne uznajemy również niedociągnięcia w zakresie odpowiednio szczegółowego informowania projektodawców o przyczynach odrzucenia wniosku. Uzasadnienia były często ogólnikowe, zaś dostęp do nich utrudniony (konieczność pisemnego wystąpienia do IZ / KSW o prawo wglądu w Kartę Oceny Merytorycznej). Nieznajomość przyczyn niskiej oceny wniosku mogła wpływać na jakość odwołań, tudzież na sam fakt podjęcia decyzji o przystąpieniu do procedury odwoławczej.

Polityka Informacyjna

MODEL:

Dokumenty programu domagają się od IZ i KSW:

- Przygotowania Strategii działań informacyjno-promocyjnych,
- Utworzenia Informacyjnej Grupy Roboczej, w której skład wejdą przedstawiciele IZ i KSW;
- Przygotowanie szczegółowego planu promocji w oparciu o podział zadań pomiędzy Instytucją Zarządzającą EQUAL, a Krajową Strukturą Wsparcia;
- Zorganizowanie pięciu konferencji tematycznych, konferencji regionalnych w 16 województwach i ogólnopolskiej konferencji otwierającej IW EQUAL;
- Przeprowadzenia szkoleń dla pracowników Krajowej Struktury Wsparcia;
- Publikacji dokumentów programowych: PIW EQUAL i Uzupełnienia Programu, broszur, Informatora dla wnioskodawcy, Podręcznika dobrych praktyk z I rundy EQUAL;
- Przygotowania strony internetowej IW EQUAL" (UzupPIW, s. 56-57)

REALIZACJA

Ze względu na ograniczenia czasowe, nie mieliśmy okazji, aby szczegółowo przeanalizować zakres i formę przeprowadzonej kampanii informacyjnej programu. Zamieszczona na stronie internetowej EQUAL'a Strategia Promocji sprawia bardzo dobre wrażenie i dowodzi dużej intensywności i profesjonalizmu działań podjętych w tym obszarze przez wykonawców programu. Na korzyść IZ i KSW przemawia również bardzo duża liczba nadesłanych wniosków. Z drugiej strony, opinie ankietowanych projektodawców wskazują na pewną rezerwę w ocenie polityki informacyjnej programu.

ANALIZA

Sprawa ta wymaga zapewne bardziej pogłębionej analizy. Gdyby jednak próbować wyciągać wnioski na podstawie wiedzy, którą dysponujemy, to przyczyn ewentualnych problemów doszukiwalibyśmy się raczej w treści przekazywanych informacji, a nie formie i skali podjętych działań. Z naszego badania wynika, że wiedza, którą, w początkowej fazie programu, dysponowali jego wykonawcy nie była kompletna i w 100% spójna z późniejszą praktyką prowadzenia procedury selekcji wniosków. Kwestie takie jak komplementarność projektów oraz ogólnikowy i deklaratorywny charakter wielu propozycji pojawiły się w już trakcie procesu wyboru i były przedmiotem decyzji podejmowanych na bieżąco przez IZ. W tym sensie, szczegóły podejścia do oceny wniosków mogły stanowić zaskoczenie i powodować frustrację niektórych projektodawców.

Niezależnie od ostatecznej oceny skutków prowadzonych przez IZ i KSW działań informacyjnych, analiza tego aspektu pod kątem zgodności z zapisami dokumentów programowych wypada jednoznacznie pomyślnie. Właściwie wszystkie 10 wymogów, odnoszących się do polityki informacyjnej programu, zostało spełnionych. Jedyną wątpliwość dotyczy momentu i sposobu dystrybucji Informatora dla Wnioskodawców, o czym pisaliśmy już we wcześniejszych rozdziałach raportu.

3.5 Harmonogram (Kiedy?)

MODEL

Planowany harmonogram wdrażania EQUAL (na podstawie Informatora dla wnioskodawców)	
Rozpoczęcie drugiej rundy IW EQUAL	początek 2004 r.
Ogłoszenie konkursu	07.06.2004
Ostateczny termin składania wniosków	13.08.2004
Wybór wniosków	09.2004
Przekazanie decyzji o przyznaniu finansowania	10.2004
Otwarcie okna ponadnarodowego	01.2005
Rozpoczęcie wdrażania programów PRR	01.06.2005
Zakończenie wdrażania programów PRR	08.2007 – 08.2008

Harmonogram wdrażania IW EQUAL w Polsce był od samego początku napięty. Pierwotnie myślano, że , rozpoczęta w czerwcu, procedura selekcji Partnerstw zakończy się w jeszcze w październiku 2004.

REALIZACJA

Gdzieś między kwietniem a czerwcem IZ dowiedziała się, że Uzupełnienie Programu będzie musiało być przyjęte w formie Rozporządzenia. Przeprowadzenie dokumentu przez Rządowe Centrum Legislacyjne (RCL), w połączeniu z wymaganymi konsultacjami, trwało ok. 3 miesiące i spowodowało konieczność wstrzymania procesu oceny wniosków o miesiąc (ocena formalna rozpoczęła się 29.09, choć wnioski zostały złożone w KSW jeszcze przed końcem sierpnia).

Kolejnym problemem okazało się wadliwe działanie Weryfikatora Wniosków. Narzędzie, które miało zautomatyzować i usprawnić proces oceny formalnej skutecznie go zablokowało (stratę czasu netto oszacowano w Sprawozdaniu KWW na ok. 10 dni).

Weryfikator pracował ciężko. Komputery się notorycznie zawieszały. Wymóg stosowania weryfikatora bardzo wydłużał proces oceny. Porównując z oceną metodami tradycyjnymi (papierowa lista kontrolna) zajmowało to dużo więcej czasu. (Członek KWW)

Pojawiło się realne zagrożenie niedotrzymania terminu wprowadzenia wybranych projektów do Europejskiej Bazy Danych (Otwarcie "okna ponadnarodowego" w dniu 1.01.05). Było ono tym bardziej realne, że jednocześnie okazało się, że wdrożony system oceny daje efekty nie spełniające oczekiwań IZ.

Faktyczny harmonogram działań zrealizowanych w ramach naboru i selekcji partnerstw

Data	IZ / Komitet Monitorujący	Ocena Formalna	Ocena Merytoryczna
20.04.2004	Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju		
25.05.2004	Posiedzenie Zespołu KM EQUAL (zatwierdzenie Uzupełnienia PIW, kryteria i procedura)		
07.06.2004	Początek zgłaszania kandydatów na ekspertów POP		
	Ogłoszenie konkursu		
20.07.2004	Pierwsze spotkanie z kandydatami na ekspertów POP		
22.07.2004	Zarządzenie Ministra Gospodarki i Pracy nr 10 w sprawie powołania Komitetu Monitorującego EQUAL		

Data	IZ / Komitet Monitorujący	Ocena Formalna	Ocena Merytoryczna
03.08.2004	Posiedzenie robocze KM (ustalenia w sprawie strategii informacyjnej)		
24.08.2004	Drugie spotkanie z kandydatami na ekspertów POP		
31.08.2004	Weszło w życie rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie przyjęcia PIW EQUAL. 1-sze posiedzenie KM EQUAL (uchwalenie Regulaminu, zatwierdzenie Uzupełnienia PIW EQUAL, zatwierdzenie I listy ekspertów)		
31.08.2004	Ostateczny termin składania wniosków		
02.09.2004	Pierwsza tura szkoleń dla członków KM		
22.09.2004	Druga tura szkoleń dla członków KM		
29.09.2004	Otwierające posiedzenie Komisji Wyboru Wniosków (Początek oceny formalnej) – wnioski rozdano do 01.10		
01.10.2004	Złożenie oświadczeń o braku konfliktu interesów		
Od 4.10.2004	Wezwania do uzupełnienia wniosków (razem 357)		
11.10.2004	Ustalenie składu Podkomisji Oceny Projektów		
13.10.2004	Posiedzenie Komisji Wyboru Wniosków dot. Przygotowania i rozpoczęcia procedury oceny merytorycznej (powołano sekretarzy POP-ów)		
14.10.2004	Początek wydawania wniosków do oceny merytorycznej (wydawanie wniosków trwało do 20.10)		
14.10.2004	Komisyjna analiza wniosków z uchybieniami formalnymi (brak walidacji – niemożność użycia weryfikatora wniosków)		
15.10.2004	Uzgodnienia z IZ w kwestiach wątpliwych		
26.10.2004	Spotkanie z ekspertami POP, w celu dokonania uzgodnień ocen merytorycznych		
27.10.2004	Koniec weryfikacji formalnej (odrzucono 83 wnioski)		
27.10.2004	Wysłano wnioskodawcom informację o wynikach weryfikacji formalnej		
27.10.2004	Oświadczenia członków KWW o zgodności procedury oceny z regulaminem i jej sprawiedliwym przebiegu (nikt nie zakwestionował)		
28.10.2004	Komisyjna analiza wniosków z uchybieniami formalnymi		
28.10.2004	Losowanie 3-cich ekspertów do oceny wniosków, w których eksperci 1 i 2 nie mogli uzgodnić wspólnej oceny (dodatkowej ocenie poddano 86 wniosków)		
02.11.2004	Przygotowanie wstępnej listy rankingowej. Przekazanie ich do IZ wraz z opisami		
29.10.2004	Protokół z zakończenia weryfikacji formalnej		
05.11.2004	Zakończenie oceny merytorycznej przez ostatniego eksperta i przekazanie ostatecznych list rankingowych do IZ		
Do 8.11.2004	Przekazanie Kart Oceny Wniosków do IZ		
10.11.2004	Protokół z oceny merytorycznej wniosków		
15.11.2004	Posiedzenie KM – Zaopiniowanie listy rankingowej, rekomendacja dla 95 projektów		
16.11.2004	Decyzja IZ EQUAL o przyznaniu finansowania 95 projektom, rekomendowanym przez KM		
Do 22.11.2004	Rozesłano wnioskodawcom informację o wynikach konkursu		
17.12.2004	Posiedzenie KM – przesunięcie		

Data	IZ / Komitet Monitorujący	Ocena Formalna	Ocena Merytoryczna
		rozpatrzenia odwołań na 20.12	
20.12.2004		Posiedzenie KM – rozpatrzenie odwołań, rekomendacja dla 12 projektów	
22.12.2004		Decyzja IZ EQUAL o przyznaniu finansowania 12 projektom, rekomendowanym przez KM	

ANALIZA

Uważamy, że przeprowadzenie skomplikowanego procesu oceny 751 wniosków w bardzo krótkim terminie i przy niesprzyjających uwarunkowaniach formalno-prawnych jest dużym sukcesem Instytucji Zarządzającej, Krajowej Struktury Wsparcia, Ekspertów i Komitetu Monitorującego.

Owszem, program nie był idealny w sensie jakości i formy prowadzonych działań. Mówiliśmy już o kłopotach z przejrzystością procesu selekcji wniosków. Zdarzały się jednak również liczne pomniejsze błędy i niedopatrzenia, których przyczyną była ogromna presja czasowa, pod którą działali wszyscy uczestnicy procesu. Dla przykładu regularnie występowała sytuacja zbyt późnego dostarczania członkom KM materiałów, które były przedmiotem obrad Komitetu. Sami przedstawiciele IZ przyznają, że w tych warunkach KM miał utrudnione warunki dla prawidłowego sprawowania swojej funkcji.

Cokolwiek byśmy jednak rzekli o zaistniałych problemach, najbardziej cieszy fakt, że proces zrealizowano w terminie, zaś jego efekty uznawane są przez większość respondentów jako zadowalające. Bardzo duże wrażenie wywarł na nas ogrom wysiłku logistyczno-administracyjnego, który wykonał Fundusz Współpracy zmagając się z setkami wniosków, tuzinami ekspertów i niesprawnymi narzędziami informatycznymi. Pozytywnie też odbieramy konstruktywne nastawienie członków KM, którzy wykazali duże zrozumienie dla trudności z którymi boryka się Instytucja Zarządzająca. Świadczy to o dobrej współpracy między IZ i KM.

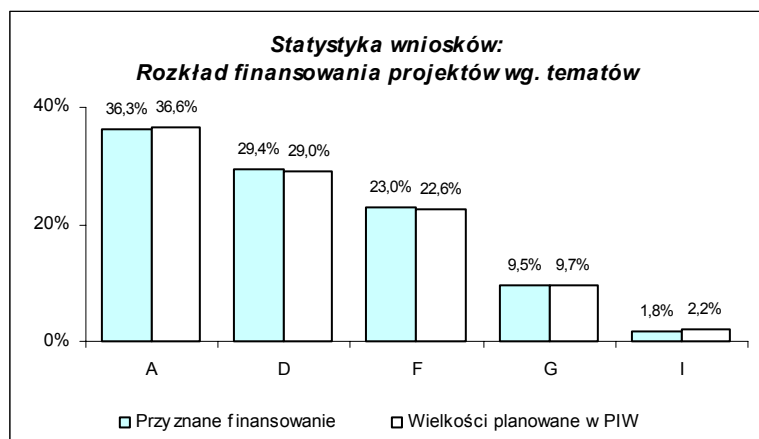
3.6 Zasoby (Za ile?)

Koszty działania systemu

Zgodnie z sugestią Zleceniodawcy, efektywność kosztowa procesu selekcji nie była przedmiotem szczegółowej analizy ewaluatora. Na podstawie wielkości budżetowych zawartych w umowie między IZ i KSW możemy jednak oszacować przynajmniej planowane koszty działania systemu. Na realizację zadań z zakresu przygotowania, oceny i wyboru partnerstw, oraz - monitorowania podejmowanych działań (Rozporządzenie 448/2004/WE; zasada 11.2) przewidziano, na 2004 rok, kwotę ok. 3,4 mln zł. Koszty promocji programu, szkoleń i konferencji szacujemy na ok. 1 mln zł. Zakładamy też, że prowadzenie procesu naboru i selekcji wniosków odpowiadało za ok. 60% kosztów wynagrodzeń personelu KSW w 2004 r. Gdyby teraz przyjąć, że budżet ten wykonano w 100% i zestawzić go z liczbą złożonych wniosków, to okaże się, że koszt zebrania i analizy wniosków oraz ostatecznego wyboru projektów wyniósł ok. 1,7 mln. zł. W przeliczeniu na jeden złożony projekt. daje to wartość bliską 2,2 tys. zł.

Wypada jednocześnie zaznaczyć, że (1) kalkulacje te nie uwzględniają kosztów związanych z działaniem IZ i KM, oraz (2) nie dysponujemy danymi o stopniu, w jakim budżet ten został wykonany. Nie jesteśmy więc w stanie powiedzieć jak duże były rzeczywiste koszty działania systemu.

Wielkość alokacji na poszczególne tematy



Jak widać na diagramie, dystrybucja środków na poszczególne tematy była generalnie zgodna z rozkładem planowanym w PIW². Niewielkie odstępstwa mogą naszym zdaniem wynikać, na przykład, z różnic kursowych przy przeliczaniu budżetu projektów z Euro na złotówki. Różnice te nie są naszym zdaniem istotne, zważywszy na fakt, że ostateczna wielkość dofinansowania będzie i tak

przedmiotem negocjacji w ramach prac nad umową o finansowaniu partnerstwa.

Jakość zarządzania finansowego

Na rzecz pozytywnej oceny jakości zarządzania finansowego w EQUAL przemawia fakt zobowiązania wykonawcy programu pomocy technicznej do "prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej wszystkich (...) wydatków i kosztów związanych z realizacją zadań objętych umową w sposób umożliwiający ocenę wykonania zadań pod względem finansowym" (Umowa IZ-FFW, § 11, p.1). Zakładamy tutaj, że sformułowanie to zawiera w sobie wymóg budżetowania i raportowania kosztów programu w rozbiciu na zadania tak, aby możliwa była ocena efektywności kosztowej poszczególnych działań.

Również odważna decyzja IZ o przyjęciu do finansowania projektów, których wstępne budżety opiewają na kwotę o 15% wyższą, niż wielkość dostępnych środków, traktujemy jako przejaw troski o pełne wykorzystanie alokacji finansowej przeznaczonej dla programu. Spotkaliśmy się z opinią, że wielu wnioskodawców zawyżało budżety zgłaszanych projektów, kierując się przekonaniem o rzekomym preferowaniu większych przedsięwzięć. W tym kontekście, IZ miała prawo założyć, że w toku negocjacji umów uda jej się zracjonalizować plany finansowe niektórych partnerstw. Docierające do nas informacje na temat przebiegu procesu negocjacji zdają się w pełni potwierdzać słuszność tego podejścia.

Trzecim argumentem na rzecz pozytywnej oceny zarządzania finansowego w IW EQUAL jest, potwierdzona przez ekspertów POP, terminowość realizacji zobowiązań finansowych programu względem zewnętrznych dostawców usług.

Po stronie minusów widzimy przede wszystkim fakt pominięcia w kryteriach oceny wniosków kwestii efektywności finansowej. Eksperti POP byli co prawda proszeni o zamieszczenie w Kartach Oceny komentarzy na temat racjonalności wydatków planowanych przez partnerstwa. Podkreślano jednak wielokrotnie, że czynnik ten nie będzie miał bezpośredniego wpływu na ocenę wniosków. Konsekwencją tego podejścia była niewielka wiarygodność planów finansowych przedstawianych we wnioskach. Wierzmy, że wynikające stąd ryzyko zawyżania kosztów realizacji projektów zostanie istotnie zminimalizowane w wyniku procedury negocjowania umów oraz dzięki ścisłemu nadzorowi nad kwalifikowalnością wydatków ponoszonych przez wykonawców projektów. Na wszelki wypadek zalecamy jednak uważne monitorowanie tego procesu.

² Za podstawę kalkulacji przyjęliśmy założenie, że wartość środków przeznaczonych na finansowanie pomocy technicznej jest zgodna z wielkością pierwotnie planowaną i wynosi 7% całego budżetu EQUAL. Przedstawione udziały procentowe dotyczą pozostałej kwoty, równej 93% budżetu programu.

4 Wnioski

CELE PROCESU SELEKCJI:

Zalety:

- Duża zgodność w interpretacji celów ogólnych EQUAL
- Szerokie poparcie dla idei programu i jego założeń

Wady:

- Brak precyzji odnośnie celu procesu selekcji ("produkt" czy "proces") i konsekwentnego przełożenia go na formularz wniosku i kryteria oceny
- Generalnie trudny "język EQUAL" (innowacyjność, komplementarność)

Zrozumienie celów i głównych założeń Programu EQUAL nie stanowiło trudności dla osób uczestniczących w procesie selekcji wniosków. Nasi respondenci wykazali dużą zgodność w interpretacji ogólnego charakteru oraz unikalnych cech programu EQUAL.

Powodem części problemów, które pojawiły się w trakcie wyboru projektów mógł być brak precyzji w sposobie zapisu celów procesu selekcji. Jeżeli organizatorom konkursu chodziło przede wszystkim o wspieranie projektów zorientowanych na wdrożenie konkretnych narzędzi, to formularz wniosku powinien wymuszać precyzyjny opis metody i instrumentów, które chce rozwijać wnioskodawca, zaś kryteria oceny - uwzględniać realność i atrakcyjność proponowanego narzędzia. Jeżeli natomiast za szczególną wartość programu uznawano fakt nawiązania strategicznej współpracy przez instytucje, które dotychczas nie współdziałały, to we wniosku i kryteriach należało w większym stopniu uwzględnić elementy pozwalające ocenić potencjał i doświadczenie aplikujących organizacji oraz skoncentrować się na aspektach opisujących sam proces, a nie produkt.

INSTYTUCJE I ICH ROLA

Zalety:

- Uczestnicy procesu generalnie wywiązali się z obowiązków, wynikających z dokumentów programowych
- Wszystkie strony procesu robiły "więcej niż musiały", co ułatwiało przewidywanie problemów
- IZ demonstrowała otwartość i chęć uczynienia procesu maksymalnie przejrzystym

Wady:

- Dwa ośrodki wysyłające informacje (nie zawsze spójną)
- Brak konsekwencji, ze strony IZ, w postrzeganiu ról innych partnerów

Zestawienie, zapisanych w dokumentach programowych, wymogów opisujących rolę i odpowiedzialność poszczególnych instytucji (IZ, KM, KSW, POP, PRR) ze sposobem w jaki faktycznie wdrożono system oceny wniosków wskazuje, że partnerzy generalnie wypełnili swoje obowiązki, w zgodzie z zasadami określonymi w PIW i Uzupełnieniu Programu.

Z analizy dokumentów i przeprowadzonych rozmów wnosimy, że IZ dążyła do przeprowadzenia procesu wyboru wniosków w sposób zdecentralizowany oraz maksymalnie przejrzysty. Duża presja czasu (opóźnienia procesu legislacyjnego), fakt zgłoszenia do konkursu bardzo dużej liczby wniosków oraz wynikająca stąd gorsza od oczekiwanej jakość oceny merytorycznej (kłopoty z weryfikacją komplementarności i innowacyjności projektów), stworzyły nową sytuację, w której IZ zdecydowała się zakwestionować ocenę wielu wniosków

znajdujących się na liście rankingowej. Choć decyzja ta spowodowała wyraźne zmniejszenie przejrzystości procesu selekcji, uznajemy przesłanki które legły u jej podstaw (ryzyko utraty przez Polskę części środków, w przypadku sfinansowania projektów nie spełniających kryterium komplementarności). Ubolewamy, że wadliwie działający mechanizm oceny nie został skorygowany w sposób systemowy (ponowna weryfikacja wniosków z udziałem ekspertów POP), co mogło zrodzić podejrzenia o ręczne sterowanie procesem selekcji przez IZ. Przyznajemy jednak, że uwarunkowania zewnętrzne (narzucony przez Komisję Europejską wymóg zakończenia wyboru partnerstw przed końcem grudnia 2004) nie pozostawiały IZ dużego pola wyboru. Biorąc to pod uwagę, pozytywnie oceniamy sposób, w jaki IZ i KM zachowały się w zaistniałej kryzysowej sytuacji.

KM miał moim zdaniem ograniczoną możliwość wejścia w polemikę na temat oceny indywidualnych programów, bo wymagało to dobrej znajomości projektów. (Przedstawiciel IZ)

OCENA FORMALNA

Zalety:

- Ocena została przeprowadzona bardzo rzetelnie

Wady:

- Problemy z Generatorem Wniosków
- Brak 100% spójności między zestawem kryteriów w Informatorze i w praktyce

Pomimo pewnych wątpliwości odnośnie (a) efektywnego działania mechanizmu zapewniającego otwartość wybranych partnerstw na przyjmowanie kolejnych organizacji oraz (b) użycia szczegółowych kryteriów, które nie zostały ujęte w Informatorze dla Wnioskodawców - uważamy, że kryteria formalne były sprawiedliwie stosowane przy analizie wszystkich projektów. Skala wykonanych prac oraz ich ogólna poprawność, zwłaszcza w kontekście problemów z działaniem Generators Wniosków, dowodzi wielkiego zaangażowania pracowników Funduszu Współpracy. Docenić należy dużą dbałość o jakość wyników oceny. W każdym przypadku, gdy identyfikowano jakiś problem, który mógł mieć potencjalny wpływ na decyzję o wyborze projektów, władze KSW podejmowały decyzję o ponownym sprawdzeniu wszystkich wniosków, na które problem oddziaływał. Tam, gdzie nie były pewne jak postąpić, konsultowały się bezpośrednio z IZ. Sytuacje niejasne były zwykle rozstrzygane na korzyść wnioskodawcy. Można by rzec, że wykonawca oceny formalnej "dmuchał na zimne", a gdy sytuacja wymagała "przejścia tysiąca kroków", na wszelki wypadek "szedł dwa tysiące". Taka rzetelność zasługuje na uznanie, gdyż pozwoliła przezwyciężyć wiele problemów wynikających z niedoskonałości kryteriów i stosowanych narzędzi oceny.

KRYTERIA MERYTORYCZNE

Zalety:

- Duża zgodność kryteriów z założeniami IW EQUAL
- Szczegółowe określenie kryteriów i zasad we wczesnej fazie programu

Wady:

- Komplementarność i innowacyjność
- Dodatkowe (np: różnorodność) i brakujące (np: efektywność finansowa) kryteria
- Metoda "czysto jakościowa" a rozbieżności w ocenie

Zastosowane w procesie selekcji wniosków, kryteria oceny merytorycznej uważamy za jeden ze słabszych elementów systemu. Oczywiście, przyjętym kryteriom trudno zarzucić

niezgodność z dokumentami programowymi - właściwie we wszystkich kolejnych etapach prac nad przygotowaniem i wdrożeniem programu korzystano z tego samego zestawu mierników, które pojawiły się jeszcze w PIW. Trudno też twierdzić, że kryteria nie były zgodne z duchem programu – tak naprawdę były one odwzorowaniem Naczelnych Zasad IW EQUAL. Rzeczywistym problemem nie była więc ich "ideowa" nieadekwatność lecz – ograniczona użyteczność, jako praktycznego narzędzia służącego porównaniu i ocenie zgłoszonych projektów.

Choć stosowanie kryteriów jakościowych w programie nastawionym na poszukiwanie unikalnych, nowatorskich rozwiązań jest generalnie słuszne, to stawia przed organizatorem procesu oceny wniosków bardzo wysokie wymagania. Po pierwsze, trzeba dysponować grupą wysokiej klasy specjalistów, którzy posiadają dogłębną znajomość obszaru, którego dotyczą projekty i ich ocena. Po drugie, trzeba zapewnić im możliwość wspólnej pracy i kontaktów w fazie przygotowawczej tak, aby mogli uzgodnić sposób podejścia do co bardziej kontrowersyjnych kwestii związanych z oceną. Po trzecie, koniecznym jest bardzo precyzyjne zdefiniowanie i wyjaśnienie oczekiwań, związanych z efektami ich pracy.

W przypadku EQUAL'a, żaden z wymienionych trzech warunków nie był spełniony w 100%. Kompetencje ekspertów, choć niewątpliwie w zakresie wąskich specjalizacji branżowych, pozostawiały wiele do życzenia w perspektywie bardzo szerokiego kontekstu działania programu (np. ocena "komplementarności" wymagała praktycznej znajomości innych programów operacyjnych). Podejście do wyboru i przygotowania ekspertów, choć dosyć wyrafinowane i ogólnie słuszne, cierpiało z powodu bardzo krótkiego czasu, jaki pozostał na zebranie odpowiednio dużej grupy asesorów. (Nasi rozmówcy wskazywali na potrzebę rozszerzenia w przyszłości procesu szkolenia ekspertów o większą ilość praktycznych ćwiczeń grupowych. Pozwoliłoby to, ich zdaniem, osiągnąć większą integralność w podejściu indywidualnych specjalistów do późniejszej oceny wniosków). Również oczekiwania względem oceny przez POP nie były wyartykułowane z odpowiednią precyzją, skoro lista rankingowa była kwestionowana m.in. z przyczyn o charakterze systemowym (niewłaściwe podejście do komplementarności i innowacyjności projektów).

Jeżeli takie były uwarunkowania, właściwym, naszym zdaniem, było odwołanie się, w jakimś zakresie, do metod oceny wskaźnikowej. Choć jej nieuchronnym efektem jest uproszczenie (spłaszczenie) podejścia, to niewątpliwie jest skuteczniejsza i bardziej "bezpieczna" jako narzędzie służące bardziej obiektywnemu porównaniu ofert.

PROCEDURY

Zalety:

- Zarządzanie (w trudnych warunkach zewnętrznych)
- Uczciwość
- Kontrola jakości

Wady:

- Przejrzystość procesu
- Informacje zwrotne dla uczestników
- Procedura odwoławcza

Celem podsumowania zagadnień związanych z zastosowaną procedurą selekcji wniosków przedstawimy krótko naszą opinię o ogólnych zasadach, którym zgodnie z PIW powinien hołdować proces wyboru projektów:

Rozsądne planowanie

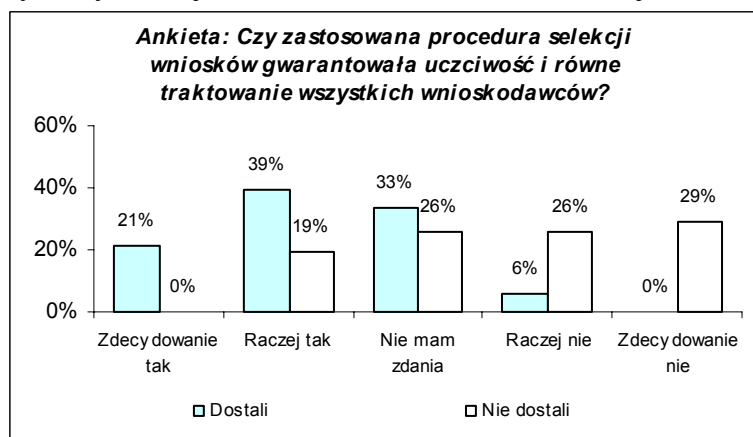
Uważamy, że w bardzo niepewnej, uzależnionej od działania czynników zewnętrznych (głównie uwarunkowania legislacyjne) sytuacji, zespół zarządzający procesem zdołał utrzymać kontrolę nad wydarzeniami. Plany były dynamicznie dostosowywane do okoliczności i zapewniły terminowe wywiązanie się ze zobowiązań względem Komisji Europejskiej.

Przejrzystość:

Pobocznym efektem trzymania się bardzo ambitnego harmonogramu oraz wykazywanej przez IZ troski o optymalne (w sensie merytorycznym) efekty, była mniejsza przejrzystość całego procesu. Choć niektóre decyzje IZ można uznać za kontrowersyjne oraz zarzucać jej brak konsekwencji w postrzeganiu roli innych uczestników procesu, działania podejmowane przez Kierownictwo Departamentu EFS były zwykle dobrze umotywowane i przekonujące. Potwierdzeniem tego faktu jest duża otwartość i zrozumienie Komitetu Monitorującego dla inicjatyw zgłaszanych przez przedstawicieli IZ.

Uczciwość:

Większości naszych respondentów zadawaliśmy proste pytanie: *"Czy uważa Pan(-i), że proces selekcji wniosków był generalnie uczciwy, zaś zaistniałe braki, czy słabości procedury wyboru wynikały raczej z braku doświadczenia, niż złej woli lub działania jakichś 'nieujawnionych interesów'?"*



Wszystkie odpowiedzi były jednoznaczne i pozytywne w swej wymowie. My również, prowadząc dosyć drobiazgową analizę dostępnej dokumentacji nie doszukaliśmy się dowodów, świadczących o nieuczciwości osób zaangażowanych w proces oceny. Owszem, wśród ekspertów zdarzały się przypadki niestaranności lub nazbyt "mechanicznego" podejścia do oceny projektów. Interpretujemy

je jednak w kategoriach braku czasu, lub niedostatecznego profesjonalizmu, niż – celowego zaniżania lub zawyżania ocen. Również stwierdzone niedoskonałości systemu selekcji potencjalnie w równym stopniu oddziaływały na ocenę ofert wszystkich wnioskodawców. Nie stwierdziliśmy natomiast przypadków celowego dążenia do takiego stosowania procedur, które faworyzowałyby lub zaniżały ocenę konkretne projektów.

Spoglądając na diagram prezentujący opinie wyrażone w tej kwestii przez ankietowanych projektodawców, widzimy, że przedstawiciele 55% organizacji, które nie otrzymały finansowania, uważają, że zastosowana procedura selekcji nie gwarantowała uczciwości i równego traktowania wszystkich wnioskodawców. Dane te są niepokojące i wskazują, że dużo jeszcze jest do zrobienia w zakresie doskonalenia procesu wyboru wniosków. Jednak przyczyn tych opinii doszukujemy się raczej w niedostatecznej przejrzystości procesu selekcji i słabościach polityki komunikacyjnej, niż w stwierdzonych przypadkach nieuczciwego postępowania uczestników procesu konkursowego.

Wysokiej jakości informacje zwrotne dla wnioskodawców:

Tego elementu nie możemy ocenić pozytywnie. Komunikacja między instytucjami i osobami uczestniczącymi w procesie oceny nie była optymalna i spowodowała naszym zdaniem szereg nieporozumień i kłopotów podczas trwania selekcji wniosków. Niestety, jakość informacji zwrotnej dla wnioskodawców była zgodna z tym paradygmatem i wypadła znacznie poniżej standardów zapowiadanych w dokumentach programowych. Pragniemy jednak wyraźnie stwierdzić, że odczuwane przez wiele osób niedoinformowanie odnośnie zasad i procedur

oceny, stosowanych kryteriów oraz ról i oczekiwań poszczególnych uczestników procesu nie wynikało z próby blokowania lub ukrywania informacji. Przeciwnie, wyraźne są wysiłki IZ, zmierzające do uczynienia procesu możliwie jawnym i przejrzystym. Zawinił raczej brak czasu, duża dynamika następujących po sobie wydarzeń, konieczność wprowadzania korekt procedury w trakcie trwania procesu wyboru oraz, być może, pewne niedocenywanie czynnika informacyjno-komunikacyjnego przez zespół zarządzający.

Możliwość odwołania się od decyzji:

Istotnie, wnioskodawcy mieli taką możliwość, choć procedura odwoławcza nie spełniła zapewne oczekiwań większości z nich. Jak już pisaliśmy, szczegółowe zasady rozpatrywania odwołań nie zostały określone z należytym wyprzedzeniem i w niektórych przypadkach, były chyba na bieżąco dostosowywane do sytuacji. W formułowanej przez niektórych respondentów, bardzo negatywnej ocenie tej fazy, skumulowały się jednak opinie odnośnie wielu innych elementów całego procesu oceny. Procedura odwoławcza była, w tym sensie, konsekwencją wcześniej podjętych decyzji i podlegała wynikającym stąd ograniczeniom. Jej przebieg oceniamy jako "poniżej oczekiwań".

Niezależność oceniających

Zetknęliśmy się z pogłoskami o powiązaniach niektórych ekspertów z organizacjami, których wnioski oceniali. Nikt jednak nie podał nam żadnego przykładu na poparcie tej tezy. Ze swej strony, zapoznaliśmy się z procedurami, które stosowała KSW, w celu uniknięcia takiego ryzyka (losowe przydzielanie wniosków do oceny, wymóg podpisywania deklaracji o braku konfliktu interesów, system oceny przez dwóch ekspertów uzupełniony w razie potrzeby oceną trzeciego, itp.) i uznajemy je za właściwe. Pewnym kłopotem było jednocześnie sprawowanie przez Komitet Monitorujący funkcji monitorująco-kontrolnej oraz pełnienie roli Komitetu Sterującego, rekomendującego do finansowania konkretne wnioski. Nie stwierdziliśmy jednak przypadków wywierania przez członków KM nacisków na IZ, które świadczyłyby o próbie wykorzystywania sprawowanej funkcji, w celu forsowania tego czy innego wniosku.

Kontrola jakości:

Kontrola jakości była jednym z mocniej akcentowanych elementów systemu. Wnioski były analizowane najpierw przez dwóch lub trzech ekspertów POP, którzy weryfikowali nawzajem swoją ocenę. Na poziomie IZ wnioski, które otrzymały co najmniej 60 pkt i miały szansę otrzymać finansowanie były przeglądane przez jedną dwie lub nawet trzy osoby, a następnie omawiane na spotkaniu całego zespołu zarządzającego programem. W fazie odwoławczej ponownej analizie poddano 262 projekty, z czego 52 zostało dodatkowo ocenionych przez ekspertów. W końcu, wnioski rekomendowane do finansowania były dyskutowane na forum Komitetu Monitorującego. Gdyby to podsumować, to okaże się, że każdy wniosek był oceniany przez co najmniej cztery osoby, zaś projekty budzące kontrowersje nawet przez 7-8 osób. Instytucja Zarządzająca nie wahała się podważać ocenę ekspertów, jeśli uważała ją za niewłaściwą, zaś Komitet Monitorujący bardzo aktywnie wykonywał funkcję kontrolną domagając się szczegółowego uzasadnienia zmian na liście rankingowej. Może system ten nie był prosty, lub wystarczająco przejrzysty. Nie wątpimy jednak, że na ostatecznej liście nie ma projektów, które znalazłyby się tam przypadkiem.

HARMONOGRAM

Zalety:

- Wywiązywanie się z terminów narzuconych przez KE
- Sprawność i ogromne zaangażowanie uczestników (zwłaszcza IZ i KSW)

Wady:

- Presja czasu i krótkie terminy miały wpływ na jakość i formę działania

Uważamy, że przeprowadzenie skomplikowanego procesu oceny 751 wniosków w bardzo krótkim terminie i przy niesprzyjających uwarunkowaniach formalno-prawnych jest dużym sukcesem Instytucji Zarządzającej. Bardzo pozytywnie oceniamy działania KSW, jako organizatora procesu naboru i oceny wniosków. Uznajemy też znaczący wkład jaki wnieśli członkowie Komitetu Monitorującego pełniąc funkcje nadzoru i kontroli w bardzo aktywny, a jednocześnie, konstruktywny sposób.

ZASOBY

Zespół ewaluacyjny nie prowadził szczegółowych badań nad kosztami działania systemu. Na podstawie udostępnionych nam danych budżetowych, dotyczących programu pomocy technicznej oraz analizy zakresu wykonanych prac, wnioskujemy, że koszty przeprowadzenia wyboru projektów w EQUAL były znaczące (oszacowaliśmy je na ok. 2,2 tys zł w przeliczeniu na jeden nadesłany do konkursu wniosek, bez uwzględniania kosztów IZ). Nie mamy wątpliwości, że nakłady te można uznać za uzasadnione z perspektywy pracochłonności wykonanych zadań i w kontekście uruchamiania skomplikowanego, trwającego wiele lat, programu. Wydaje się jednak, że zastosowana metoda oceny była nadmiernie skomplikowana (cztery poziomy oceny: KWW, POP, IZ, KM), co z jednej strony generowało koszty, z drugiej zaś ograniczało przejrzystość procesu. Ogólnie uważamy, że w toku dalszej realizacji programu należy położyć większy nacisk na efektywność finansową realizowanych działań, przeciwdziałając utrwalaniu się stereotypu, że innowacyjny znaczy "niewrażliwy na koszty"

Ocena Ogólna

Przyjmując, że ostateczny efekt procesu selekcji wniosków jest funkcją trzech czynników:

- jakości stosowanych kryteriów oceny
- kompetencji i zaangażowania ekspertów, którzy je stosują, oraz
- systemu zarządzania, który, w ramach istniejących uwarunkowań zewnętrznych, dąży do optymalnego osiągnięcia założonych celów

oraz, stosując pięciostopniową skalę oceny: 1 - Bardzo niezadowolająco; 2 – Niezadowolająco; 3 – Przeciętnie; 4 – Zadowolająco; 5 – Bardzo zadowolająco, oceniamy badany program w następujący sposób:

Kryteria	Ocena 3,5 (Przeciętnie ze wskazaniem in plus)
Eksperci	Ocena 3,3 (Przeciętnie ze słabym wskazaniem in plus)
System zarządzania	Ocena 3,7 (Zadowolająco ze wskazaniem in minus)-
<u>Ocena łączna</u>	<u>Ocena 3,50</u> (Przeciętnie ze wskazaniem in plus)

Kryteria: Ocena 3,5 (Przeciętnie ze wskazaniem in plus)

Ocena obniżona ze względu na:

- trudność zastosowania przyjętych kryteriów jako praktycznego narzędzia umożliwiającego "zobiektywizowane" porównanie wniosków,
- nie uwzględnienie w ocenie doświadczeń i kompetencji wnioskodawców w obszarze, którego dotyczy projekt
- pominięcie kwestii związanych efektywnością finansową badanych projektów,

- stosowanie kryteriów, które nie zostały należycie wyjaśnione wnioskodawcom (np. komplementarność)
- wprowadzenie w trakcie trwania procesu selekcji nowych kryteriów, nie zapowiedzianych w materiałach udostępnionych wnioskodawcom (np. różnorodność projektów)

Eksperci: Ocena 3,3 (Przeciętnie ze słabym wskazaniem in plus)

Ocena obniżona ze względu na:

- Braki niektórych ekspertów w zakresie wiedzy o działaniach finansowanych w ramach innych programów operacyjnych (skąd wynikały problemy w ocenie innowacyjności, komplementarności i mainstreamingu)
- Zdarzające się przykłady oceny o charakterze "mechanicznym", zdradzające brak czasu lub niedostateczne zaangażowanie eksperta
- Nie uzgodnienie wspólnego podejścia do oceny kontrowersyjnych, a powtarzających się zagadnień
- Świadome podejmowanie się, przez niektórych ekspertów, oceny zbyt wielkiej liczby wniosków, ze świadomością, że musi to prowadzić do obniżenia jakości analiz
- Enigmatyczność i sztampowość uzasadnień, przedstawianych przez niektórych ekspertów

Przedstawione wyżej problemy zaobserwowaliśmy przy analizie 2 z 15 wybranych do testu wniosków. Choć badanie nie miało charakteru ilościowego i jako takie, nie może być przedmiotem uogólnień, jego wyniki zostały potwierdzone przez opinie respondentów z którymi prowadzono wywiady pogłębione (w tym przez przedstawiciela KSW). Również sam fakt podważenia znaczącej grupy ocen eksperckich przez IZ, nie świadczy dobrze o jakości tego elementu systemu.

System zarządzania 3,7 (Zadowolająco ze wskazaniem in minus)

Ocena obniżona ze względu na:

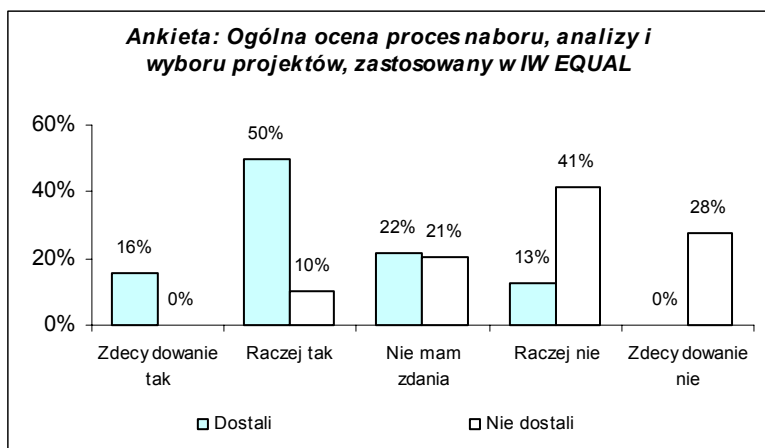
- zastosowanie kryteriów, które okazały się być bardzo kłopotliwe przy porównaniu i ocenie wniosków
- słabości procesu doboru i przygotowania ekspertów
- niekonsekwencję w podejściu do partnerów i stworzonego przez siebie systemu oceny wniosków
- zarządzanie procesem na granicy "mikro-managementu"

Ocena podwyższona ze względu na:

- gotowość podejmowania zdecydowanych i zwykle słusznych decyzji
- terminowe i skuteczne przeprowadzenie procesu selekcji w niesprzyjających uwarunkowaniach zewnętrznych
- umiejętność nawiązania dobrej współpracy z członkami Komitetu Monitorującego

Ocena ogólna 3,50 (Przeciętnie ze wskazaniem in plus)

Proces wyboru projektów w EQUAL nie był jedynie prostym zabiegiem zmierzającym do wyboru najlepszych ofert projektowych. PIW EQUAL z racji swego charakteru i specyficznej konstrukcji jest programem nie mającym precedensu w działaniach na rzecz rozwoju



społeczno-gospodarczego podejmowanych na przestrzeni ostatniej dekady w Polsce. Oznacza to, że wszyscy uczestnicy badanego procesu działali w nowych dla siebie obszarach, podejmując wyzwania, do których nikt ich wcześniej nie przygotowywał. Mówimy więc tutaj przede wszystkim o "wielkiej lekcji", o działaniu które ze swej istoty ma charakter nowatorski i edukacyjny.

Ogólnie uważamy, że proces wyboru projektów był uczciwy, przyniósł oczekiwane rezultaty, zaś osoby zaangażowane w jego realizację w zdecydowanej większości wykazały się ofiarnością, zaangażowaniem, twórczym myśleniem i skutecznym działaniem.

Dodatkowe czynniki, które mogły wpływać na wybór Partnerstw

Znajomość nowoczesnych technologii

Zważywszy na znaczącą liczbę wniosków, które odpadły w fazie oceny formalnej, ze względu na nieumiejętność prawidłowego zastosowania Generatora Wniosków, wypada przyjąć, że znajomość technik informatycznych była jednym z dodatkowych czynników, które miały wpływ na wybór partnerstw.

Wiedza o zakresie działania innych programów strukturalnych

Biorąc pod uwagę problemy z kompletnością i innowacyjnością zgłaszanych projektów gotowi jesteśmy przyjąć, że warunkiem koniecznym, choć nie wystarczającym, pozyskania dofinansowania była przynajmniej ogólna znajomość charakteru i zakresu tematycznego projektów finansowanych w ramach RZL i ZPORR.

Ukierunkowanie wniosku na "produkt" lub "proces współpracy"

Zgodnie z dyskusją przedstawioną w rozdziale 2.1, przy ocenie wniosków, przedstawiciele Instytucji Zarządzającej oraz wielu ekspertów POP kładło duży nacisk na to, czy, i w jakim stopniu, wnioskodawcy mieli już konkretny pomysł na narzędzie – produkt, który ma być wynikiem projektu. Jak już pisaliśmy, taki punkt widzenia, choć rozsądny i akceptowalny, nie sprzyjał wnioskowi, których autorzy skoncentrowali się na "tworzeniu strategicznego partnerstwa" instytucji, przekładając zadanie przygotowanie szczegółowego podejścia na późniejszą fazę Działania 1. .

Umiejętności edytorskie wnioskodawców

Jak w wielu innych programach, sama wiedza o tym co się chce zrobić nie wystarczy, trzeba również umieć zaprezentować swoje pomysły i racje. Zwykle więc spośród dwóch podobnych wniosków, lepszą ocenę zyskuje ten, którego autorzy dysponują większymi umiejętnościami edytorskimi. W EQUAL'u efekt ten wystąpił o tyle silniej, że zarówno sam program, jak też kryteria selekcji, kształt formularza aplikacyjnego oraz jakościowe podejście do oceny projektów pozostawiały bardzo duży obszar na ocenę tzw. "ogólnego wrażenia".

"Różnorodność" projektów w ramach tematów

Kryterium to - "jeśli zaakceptowaliśmy już trzy projekty na temat A, to mając do wyboru czwarty projekt tego samego typu oraz propozycję dotyczącą tematu B, skłonni jesteśmy wybrać ten wniosek, który wprowadza nieco różnorodności do portfela dofinansowanych przedsięwzięć" - choć nie występuje w dokumentach programowych oraz nie zostało zapowiedziane w Informatorze dla Wnioskodawców, było stosowane przez Instytucję Zarządzającą oraz brane pod uwagę przez członków Komitetu Monitorującego.

Wiarygodność wnioskodawcy, wyrażona jego nazwą

Jest zupełnie naturalnym, że przy ocenie propozycji projektowej, zadajemy sobie pytanie nie tylko o to, co ma być robione, ale również – jakie jest ryzyko, że planowane działania nie zostaną zrealizowane. Ważne jest zatem nie tylko co, ale również - kto będzie realizował projekt. Niestety, kryteria oceny w niewystarczającym stopniu uwzględniały ten ważny aspekt. We wniosku nie zostawiono aplikującym organizacjom miejsca na właściwe zaprezentowanie swoich doświadczeń, zaś ekspertom nie wskazano właściwego podejścia do weryfikacji wiarygodności projektodawców. Nie zmienia to faktu, że wielu oceniających brało ten czynnik pod uwagę, kierując się tymi informacjami, którymi dysponowali, w tym przypadku - głównie nazwą i statusem aplikującej organizacji.

Złożenie wielu wniosków, lub projektu o bardzo dużym budżecie

Budżet programu oraz liczba złożonych projektów nie były oficjalnymi kryteriami i nie powinny były wpływać na decyzję o przyjęciu lub odrzuceniu wniosku. Stanowisko takie deklarowano zdecydowanie i wielokrotnie w trakcie posiedzeń Komitetu Monitorującego. Mimo to, przy uważnej analizie protokołu z obrad, trudno oprzeć się wrażeniu, że dla wielu uczestników dyskusji kwestia ta była istotna i oddziaływała na sposób oceny wniosków. Jeśli efekt ten wystąpił na poziomie KM, zakładamy, że również indywidualni eksperci, mogli z "mniejszą sympatią" spoglądać na propozycje, z których budżetu można by sfinansować, co najmniej kilka mniejszych, ale nie mniej atrakcyjnych projektów.

5 Kluczowe zalecenia i rekomendacje

Cele

Sugerujemy, aby w przyszłych programach o charakterze zbliżonym do EQUAL przywiązywać większą wagę do precyzyjnego określania celów procesu wyboru wniosków. Optujemy za zastosowaną w EQUAL orientacją tego typu programów na konkretnych narzędziach a nie jedynie procesach partnerskiego współdziałania. W każdym przypadku należy jednak zadbać o spójność między wyznaczonym celem a kształtem instrumentów stosowanych dla jego osiągnięcia (formularz wniosku i kryteria oceny).

Instytucje i ich role:

Niewątpliwie jedną z głównych lekcji wynikających z przeprowadzonego procesu oceny i wyboru wniosków jest postulat konsekwentnego stosowania raz obranego podejścia do układu instytucjonalnego, w którym ma się dokonać selekcja. Jakiegokolwiek zmiany wprowadzane już w trakcie trwania procesu odbierane są z dużą podejrzliwością i wpływają na tworzenie się negatywnego wizerunku programu.

Docelowo, spośród trzech omówionych w raporcie modeli układu instytucjonalnego zalecamy Wariant I, w którym wybór projektów odbywa się na linii KSW-Eksperci-KM. Instytucja Zarządzająca pozostaje odpowiedzialna za całość procesu selekcji i zatwierdza ostatecznie wyniki działania systemu. Podstawowym obowiązkiem IZ jest zaplanowanie mechanizmu, zaproponowanie kryteriów, zasad działania i ról pozostałych partnerów. Po otrzymaniu listy projektów rekomendowanej przez KM, IZ sprawdza ją bardziej od strony formalnej i ostatecznie podejmuje decyzje finansowe, za które ponosi odpowiedzialność.

Ocena formalna:

Doświadczenia KSW ze stosowaniem Generators Wniosków były bolesną lecz bardzo ważną lekcją, w kontekście trwającego procesu uruchamiania systemu SIMIK. Zakres naszego badania nie pozwolił na bardziej dogłębne przestudiowanie przyczyn zaistniałych problemów. Wydaje się jednak, że doświadczenia z rejestracji i oceny wniosków w EQUAL winny zostać zebrane i uważnie przeanalizowane przez instytucje odpowiedzialne za tworzenie infrastruktury informatycznej wspierającej zarządzanie Funduszami Strukturalnymi.

Kryteria merytoryczne:

Wydaje się, że w przyszłości, w programach typu EQUAL, przy ocenie kryteriów, należy stosować rozwiązanie mieszane. Bazą dla oceny mógłby być zestaw wskaźników, zapewniający podstawową zbieżność ocen. Każdy ekspert miałby jednak prawo skorygować notę, wynikającą z analizy wskaźników, uzasadniając swą decyzję "jakościowo" - dostrzeżonymi walorami lub słabościami wniosku. Dla przykładu, jeśli mierzymy innowacyjność proponowanego rozwiązania, moglibyśmy wyjść od sprawdzenia tego czynnika w wymiarze horyzontalnym: "W jak wielu zakresach możemy uznać projekt za innowacyjny?": A. Pod względem celów? (0 lub 1 punkt), B. Pod względem procesów / metod? (0 lub 1 punkt), C. Pod względem kontekstu? (0 lub 1 punkt). Tak więc, wniosek mógłby w ten sposób zebrać maksymalnie 3 punkty. Teraz jednak, ekspert zadaje sobie pytanie o głębie (siłę) dostrzeżonej innowacyjności. W końcu, nawet jeśli propozycja jest nowatorska tylko w jednym zakresie (np. nowa metoda, rozwiązywania dobrze rozpoznanego problemu), to wciąż może być innowacyjna, bardzo innowacyjna, a nawet – super innowacyjna. Ocena tego aspektu ma charakter jakościowy i może prowadzić do skorygowania oceny, otrzymanej w wyniku zastosowania listy kontrolnej zakresów innowacyjności.

W załączonym formularzu proponowanej Karty Oceny Wniosku uwzględniliśmy (na przyszłość) możliwość przyznawania not w oparciu o mieszany ilościowo-jakościowy system.

Procedury i zasady działania

Jeżeli stosuje się kryterium "komplementarności" projektu, to właściwym wydaje się umieszczenie go w możliwie wczesnej fazie selekcji wniosków. W analizowanym programie, element ten mógłby stanowić część oceny formalnej, lub być wstępem do oceny merytorycznej. Takie podejście, pozwoliłoby oszczędzić dużo czasu straconego na szczegółową analizę projektów, które, w ogóle nie powinny być złożone do EQUAL, tylko do jednego z programów "głównego nurtu EFS".

Należy unikać przedwczesnego podejmowania decyzji o finansowaniu projektów, które otrzymały dobre noty w fazie oceny zasadniczej. Rozdysponowanie większości środków jeszcze przed rozpoczęciem procedury odwoławczej może doprowadzić do sytuacji, gdy brak jest funduszy na wsparcie przedsięwzięć, które w wyniku rozpatrzenia odwołania okazały się lepsze od już sfinansowanych przedsięwzięć.

Należy naszym zdaniem bezwzględnie przestrzegać zasady jawności ocen przyznanych w toku oceny projektów. Uważamy, że instytucje, które poniosły duży wysiłek na przygotowanie wniosku mają prawo wiedzieć dlaczego ich oferta oceniona została gorzej niż inne.

6 Załączniki i Aneksy

Załącznik	-	Lista kontrolna procesu selekcji wniosków w IW EQUAL
Aneks 1	-	Opis metodologii wyboru próby
Aneks 2	-	Lista projektów wybranych do badania ankietowego
Aneks 3	-	Kwestionariusz ankiety e-mailingowej
Aneks 4	-	Dyspozycje do wywiadów pogłębionych
Aneks 5	-	Formularz oceny wniosków, wykorzystujący metodę listy kontrolnej
Aneks 6	-	Lista przeanalizowanych dokumentów
Aneks 7	-	Lista osób, z którymi przeprowadzono wywiady
Aneks 8	-	Baza danych wniosków, zawierająca zintegrowany zestaw informacji o wszystkich projektach złożonych do EQUAL (plik elektroniczny - Excel)
Aneks 9	-	Prezentacja Wstępnej wersji raportu (plik elektroniczny - Power Point)

7 LISTA KONTROLNA PROCESU SELEKCJI WNIOSKÓW (na podstawie dokumentów programowych: Komunikatów Komisji Europejskiej, PIW i Uzupełnienia)

Element systemu	Definicja / wymogi na podstawie dokumentów programowych	Czy realizacja zgodna z założeniami?	Uwagi i komentarze
Definicja celów i oczekiwanych produktów procesu selekcji wniosków			
<u>Cele IW EQUAL:</u>	Platforma badawcza mająca na celu rozwinięcie i rozpowszechnienie nowych metod zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności związanych z rynkiem pracy na drodze współpracy ponadnarodowej	Tak	Cel programu w IDW sformułowano identycznie. Duża zgodność w odpowiedziach respondentów
<u>Cele Działania 1:</u>	Utworzenie lub konsolidacja stałych i efektywnych Partnerstw na rzecz Rozwoju oraz ich strategii z uwzględnieniem ponadnarodowej współpracy	Tak	Cel programu w IDW sformułowano podobnie
<u>Cel procesu selekcji wniosków:</u>	Wybór do realizacji około 50 – 120 Partnerstw na rzecz Rozwoju (PRR)	Raczej tak	Pewien kłopot sprawiło rozróżnienie między partnerstwem a projektem. Przeważała opinia, że chodziło o wybór projektów, a nie partnerstw w rozumieniu zintegrowanego, ukierunkowanego strategicznie układu instytucjonalnego
Instytucje zaangażowane w proces oceny, ich role i zależności w procesie selekcji wniosków			
<u>Instytucja Zarządzająca, IZ EQUAL</u>	Odpowiedzialność za zarządzanie i wdrażanie EQUAL na poziomie krajowym	Tak	Tak zdefiniowano rolę IZ w IDW (s. 13), tak też była rozumiana przez wszystkich uczestników procesu
Ogólnie	Przygotowanie dokumentów programowych	Tak	PIW i Uzupełnienie zostały przygotowane przez Departament EFS w MGIP
	Zapewnienie zgodności realizowanych projektów z polityką krajową i wspólnotową	Tak	Taką definicję roli IZ podał Dyrektor Departamentu EFS w MGIP
	Opracowanie strategii promocyjnej i informacyjnej programu oraz wdrażanie działań upowszechniania informacji ogółowi społeczeństwa	Tak	Zadanie to zostało w dużej mierze delegowane na KSW w ramach umowy IZ-FFW (§6). Strategię przedstawiono na posiedzeniu KM 31.08.
	Zapewnienie i prowadzenie systemu monitoringu i ewaluacji EQUAL (przygotowanie oceny ex-ante oraz oceny bieżącej programu),	Tak	Strategia ewaluacji Programu została zatwierdzona przez KM 17.12. Czytaliśmy raport z oceny ex-ante, zaś nasz kontrakt świadczy o realizacji "oceny bieżącej"
	Zapewnienie obsługi Komitetowi Monitorującemu (działanie Sekretariatu Komitetu, organizowanie posiedzeń, przygotowywanie materiałów oraz sporządzanie sprawozdań z posiedzeń Komitetu)	Tak	Członkowie KM, z którymi rozmawialiśmy potwierdzili fakt działania Sekretariatu. Zgłaszali uwagi odnośnie późnego przekazywania materiałów.
	Informowanie, w szczególności potencjalnych projektodawców, o możliwościach stwarzanych przez EFS (opracowanie zakresu działań informacyjnych skierowanych do potencjalnych uczestników programu wspólnie z KSW). (UzupPIW, s. 55)	Tak	Zadanie to zostało w dużej mierze delegowane na KSW w ramach umowy IZ-FFW (§6).

Element systemu	Definicja / wymogi na podstawie dokumentów programowych	Czy realizacja zgodna z założeniami?	Uwagi i komentarze
Proces selekcji	Wprowadzenie mechanizmów dla zapewnienia odpowiedniej liczby efektywnych Partnerstw na rzecz Rozwoju oraz przeprowadzenie procedury selekcji partnerstw (Komunikat KE, 2 Runda, pkt 11.1.3)	Tak	Liczba nadesłanych wniosków świadczy o sukcesie ilościowym polityki informacyjnej. Przeprowadzono procedurę wyboru Partnerstw
	Całkowita odpowiedzialność za opublikowanie wezwania do składania ofert w odpowiednim terminie oraz za zawarcie w odpowiednim terminie umów z Partnerstwami na rzecz Rozwoju, w celu zapewnienia, że wszystkie dane na temat Polskich Partnerstw będą wprowadzone do ECDB przed 1.01.2005". (PIW, s.150)	Tak	Zgodnie z umową IZ-FFW, to KSW ogłosiła konkurs, jednak dział się to w ścisłej współpracy z IZ. Delegacja ogłoszenia konkursu na KSW została przedstawiona KM na majowym posiedzeniu (Prot.KM-25.05, s.4) Wybór wniosków został przeprowadzony w terminie.
	Opracowanie procedur składania wniosków, przygotowanie dokumentów informacyjnych, promocyjnych oraz szkoleniowych, przy wsparciu KSW (PIW s.137)	Tak	IZ miała bardzo dużą (kluczową) rolę przy tworzenia procedur. Za przygotowanie mat. informacyjnych odpowiadała KSW Umowa IZ-FFW (§6)
	Wyznaczenie członków Podkomisji Oceny Projektów, POP (PIW, s.139)	Tak	Ekspertów wybierała KSW. Listę zatwierdziła IZ i KM (np. 31.08)
	Wezwanie do składania propozycji (Komunikat KE, 2 Runda, pkt 11.1.3)	Tak	Zadanie ogłoszenia konkursu przekazano KSW (Umowa IZ-FFW). Konkurs ogłoszono 7.06
	Przedstawienie swojej opinii o wnioskach podczas posiedzenia KM EQUAL	Tak	IZ nie tylko przedstawiła swoją opinię, ale wręcz zaproponowała swoją listę rankingową. Opinia IZ bazowała na gruntownej analizie większości wniosków, które uzyskały > 60 pkt
	Zatwierdzanie wyboru Partnerstw na rzecz Rozwoju na podstawie listy rankingowej zaopiniowanej przez Komitet Monitorujący EQUAL	Tak	IZ zatwierdził Listę w takiej postaci w jakiej została ona zarekomendowana przez KM.
	Podjęcie ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu wniosku	Tak	j.w.
	Poinformowanie wnioskodawcy o przyczynach odrzucenia wniosku w wyniku oceny formalnej (PIW s. 139)	Raczej nie	To KSW wykonywała to zadanie (Reg. KWW §5, p.6)
	Poinformowanie wnioskodawcy o przyczynach odrzucenia wniosku w wyniku oceny merytorycznej (PIW s. 139)	Tak	Dyrektor P. Stronkowski potwierdził w wywiadzie, że IZ wysyłała listy do PRR, których wnioski odrzucono w ramach oceny merytorycznej.
Komitet Monitorujący (KM)	KM zostanie powołany zgodnie z zasadą partnerstwa i określi własny zakres obowiązków, który znajdzie odzwierciedlenie w regulaminie KM EQUAL. (PIW, s. 154)	Tak	Przestrzegano zasady partnerstwa. Regulamin Zespołu KM Equal przyjęto na posiedzeniu KM w dn. 25.05 (Prot.KM.05.04 s.2). Regulamin KM 31.08

Element systemu	Definicja / wymogi na podstawie dokumentów programowych	Czy realizacja zgodna z założeniami?	Uwagi i komentarze
	W skład KM EQUAL wchodzić będą przedstawiciele instytucji i organizacji, których udział jest niezbędny, aby zapewnić wpływ Komitetu Monitorującego na politykę zatrudnienia i politykę społeczną (PIW, s. 154)	Tak	Reprezentowane były instytucje publiczne (dyrektorzy / z-cy dyr. departamentów, Naczelnicy kluczowych ministerstw i adm. samorządowa), prywatne i NGO-s (Lista członków KM)
	Skład KM EQUAL będzie zgodny z zasadą zachowania równości płci (PIW, s. 155)	Tak	Ogólnie 37 K i 28 M, ale wśród Członków 13 K i 19 M (Lista członków KM)
	Posiedzenia Komitetu Monitorującego odbywać się będą przynajmniej dwa razy w roku (PIW, s. 155).	Tak	Od momentu formalnego powołania KM w 08.04 odbyły się 4 posiedzenia Komitetu
	Nadzorowanie wdrażania EQUAL w Polsce (PIW, s. 153)	Tak	Zdaniem przedstawiciela KE KM w Polsce wyróżniał się aktywnością i zaangażowaniem w nadzorowaniu IZ
	Nadzór nad prawidłową realizacją działań PR oraz przestrzeganiem zasady równości szans (PIW 107)	Trudno powiedzieć	W obecnej fazie trudno mówić o takiej roli KM
Zadania w ramach procedury selekcji	Zatwierdzenie strategii ewaluacji, strategii informacyjnej i komunikacyjnej, strategii mainstreamingu (PIW, s. 153-154)	Tak	KM zatwierdził: Strategię Informacyjną (31.08), Strat. Ewaluacji (17.12). Założenia do Strat. Mainstreamingu przedstawiono na KM (17.12)
	Rozpatrywanie i zatwierdzenie kryteriów wyboru Partnerstw na rzecz Rozwoju,	Tak	W ramach akceptowania Uzupełnienia Programu (Protok. KM-25.05)
	Zatwierdzenie ekspertów wyznaczonych do Podkomisji Oceny Projektów,	Tak	Pierwszą grupę zatwierdzono 31.08. Zawarto w Reg. KM (§4, p.2d)
	Opiniowanie wyboru Partnerstw na rzecz Rozwoju na podstawie listy rankingowej przedłożonej przez IZ (PIW, s. 153-154)	Tak	Odbyło się na posiedzeniach KM 15.11 i 20.12. Zawarto w Reg. KM (§4, p.2e)
	Celem KSW jest pomoc IZ EQUAL w realizacji tych zadań poprzez zapewnienie profesjonalnych usług i wspierania wdrażania programu". (PIW, s. 155)	Tak	Tak zdefiniowano rolę KSW w IDW (s.13) i w §1 umowy IZ-FFW. Tak też rozumie rolę KSW Dyr. Rejnik z FFW
Krajowa Struktura Wsparcia (KSW) Ogólnie zadania	Wspieranie IZ w opracowaniu i wdrożeniu strategii promocyjnej i informacyjnej (PIW, s. 173)	Tak	Jest w umowie IZ-FFW (§6)
	Świadczenie pomocy technicznej	Tak	Dotychczas świadczone pomoc w formie informacji dla wnioskodawców. Jest w umowie IZ-FFW (§2)
	Zbieranie danych dla potrzeb monitoringu oraz ewaluacji wdrażania programu na poziomie krajowym	Raczej tak	Jest w umowie IZ-FFW (§3, p.3). Ewaluatorzy otrzymali z KSW informacje nt wnioskodawców, choć nie były one jeszcze odpowiednio uporządkowane. Podstawą danych do monitoringu powinny być wskaźniki w umowach z PRR

Element systemu	Definicja / wymogi na podstawie dokumentów programowych	Czy realizacja zgodna z założeniami?	Uwagi i komentarze
Zadania w ramach procedury selekcji	Wprowadzanie danych do SIMIK (PIW, s. 181)	Tak	Jest w umowie IZ-FFW: (§9, p.1 oraz §10, p.1.4). W procedurze naboru i rejestracji wniosków strosowano program Generator Wniosków. Pozwoli to eksportować dane do SIMIK
	Odpowiedzialność za przeprowadzenie wyboru Partnerstw na Rzecz Rozwoju (UzupPIW, s. 29)	Raczej tak	W IDW i umowie IZ-FFW mówi się jedynie o zorganizowaniu konkursu i przyjmowaniu wniosków (s.13). Taka też była faktyczna rola KSW.
	Wspieranie IZ przy opracowaniu procedur składania wniosków, dokumentów informacyjnych, promocyjnych oraz szkoleniowych (PIW s.137)	Tak	Jest w umowie IZ-FFW (§3, p.3). KSW zorganizowała proces oceny formalnej i merytorycznej wniosków oraz prowadziła szkolenia dla POP, które uczestnicy ocenili pozytywnie.
	Przygotowanie ogłoszenia o konkursie projektów (UzupPIW, s. 31)	Tak	Konkurs ogłoszono 7.06. W umowie IZ-FFW mówi się wprost o ogłoszeniu konkursu przez KSW (§7)
	Zapewnienie równego dla wszystkich wnioskodawców dostępu do informacji dotyczących warunku uczestnictwa w procedurze selekcji, kryteriów, wyników procesu selekcji". (PIW, s. 173)	Trudno powiedzieć	Równy dostęp do informacji potwierdza 68% wnioskodawców, którzy otrzymali finansowanie i 48% tych, których wnioski zostały odrzucone. Przeciwnego zdania jest odpowiednio 19 i 48% respondentów ankiety.
	Opracowanie strategii informacji i promocji, skierowanej do potencjalnych i faktycznych projektodawców oraz realizowanie jej ze środków pomocy technicznej (PIW, s. 173). Organizacja dni informacyjnych, poradnictwa dla wnioskodawców, warsztatów i telefonicznych linii pomocy (UzupPIW, s. 32)	Tak	Strategia zatwierdzona przez KM w 08.04. Organizowano dni informacyjne, konferencje. Uruchomiono linię telefoniczną.
	Wezwanie do składania wniosków w ramach konkursu zostanie ogłoszone w tym samym czasie w mediach właściwych do zamieszczania wezwań do wdrażania działań finansowanych ze środków publicznych zgodnie z przepisami krajowymi (PIW, s. 137).	Tak	W prasie regionalnej i ogólnopolskiej oraz na stronach www
	Prowadzone będą działania informacyjne gwarantujące przejrzystość dla różnorodnych i potencjalnych partnerów. Informacje zawierać będą opis procedur administracyjnych i kryteriów wyboru. (PIW, s. 173)	Tak	Odbывwały się konferencje i szkolenia, ogólne i tematyczne, dla różnych grup
	Przewidziane seminaria i konferencje obejmą wszystkie regiony Polski i ewentualnych potencjalnych partnerów". (PIW, s. 173)	Tak	Patrz Strategia
	Konferencja otwierająca Program odbędzie się z udziałem decydentów polityczny oraz potencjalnych odbiorców programu. (PIW, s. 137).	Tak	Konferencja odbyła się 31.05 Uczestniczyło 350 osób. Nie znamy listy uczestników
	Zostanie wydany podręcznik dla potencjalnych inicjatorów Partnerstwa na rzecz Rozwoju, który będzie zawierać opis procedur i wymogów związanych ze składaniem wniosków do EFS (PIW, s. 137).	Raczej tak	Opracowano, choć dotarł do wnioskodawców w końcowej fazie okresu aplikacyjnego
	KSW będzie udzielała dodatkowych porad i informacji związanych z procedurą składania wniosków" (PIW, s. 138).	Tak	Na podstawie informacji z KSW i ankiet. Narzekano na niespójność w

Element systemu	Definicja / wymogi na podstawie dokumentów programowych	Czy realizacja zgodna z założeniami?	Uwagi i komentarze
			informacjach przekazywanych przez KSW i IZ
	Powstanie baza danych projektodawców (identyfikacja potencjalnych Partnerstw i dotarcie do nich z informacjami na temat IW EQUAL, UzupPIW, s. 55).	Trudno powiedzieć	Na początku 01.05 nie widzieliśmy takiej. Od początku 11 na stronie www EQUAL jest zaproszenie do zgłaszania swych ofert do bazy
	Upowszechnianie dobrych praktyk, w tym opracowanie „Podręcznika dobrych praktyk”;	Tak	Zadanie zawarto w umowie IZ-FFW (§6). W Strategii mówi się o upowszechnieniu tzw "obiecujących praktyk"
	Umieszczanie logo EFS i EQUAL na materiałach promocyjnych, informacyjnych, szkoleniowych i edukacyjnych dotyczących EFS" (UzupPIW, s. 55)	Tak	Materiały informacyjne, które widzieliśmy zawierają logo EFS i EQUAL. Są one również dostępne na stronie www EQUAL
	Dystrybucja formularzy wniosków aplikacyjnych (PIW, s. 156-157)	Tak	Ten element musiał działać dobrze, skoro złożono 751 wniosków
	Zapewnienie pomocy wnioskodawcom w ciągu całego okresu przeznaczzonego na składanie wniosków (UzupPIW, s. 32)	Tak	Udzielano informacji telefonicznych (via infolinia) oraz organizując dni otwarte w okresie 15.07-30.08
	Sprawdzanie kwalifikowalności propozycji Partnerstw na rzecz Rozwoju;	Tak	Aspekt ten uwzględniono w Karcie Oceny Formalnej (B5), choć nie ustaliliśmy w jaki sposób był oceniany
	Powołanie Komisji Wyboru Wniosków (KWW) złożonej z przedstawicieli KSW (PIW, s. 139)	Tak	Jest w umowie IZ-FFW (§7), Regulaminie KWW (p.5). Pierwsze posiedzenie KWW odbyło się 29.09
	W celu uniknięcia konfliktu interesów członkowie KWW zobowiązani są do podpisania deklaracji bezstronności, uczciwości i poufności" (UzupPIW, s. 32)	Tak	Na podstawie Sprawozdania KWW i wywiadów z pracownikami KSW
	Przeprowadzenie weryfikacji formalnej wniosków składanych przez inicjatorów Partnerstw na rzecz Rozwoju (PIW, s. 139)	Tak	Jest w umowie IZ-FFW (§7). Ocena formalna została wykonana w okresie od 29.09 do 27.10
	Wybór kandydatów na członków Podkomisji Oceny Projektów i powołanie POP, po zatwierdzeniu listy ekspertów przez IZ i KM	Tak	Jest w umowie IZ-FFW (§7). Skład POP ustalono 11.10. Pierwsze posiedzenie odbyło się dwa dni później. I Lista ekspertów została zatwierdzona 31.08. Nie wiemy kiedy kolejne
	Organizowanie szkoleń dla członków POP, w oparciu o taką samą dokumentację, jaką udostępnia się wnioskodawcom (UzupPIW, s. 32)	Tak	Wywiady z K.Kempą i ekspertami
	Zapewnienie POP wsparcia technicznego (asystent wyznaczony wśród pracowników KSW pomaga każdej Podkomisji) (UzupPIW, s. 32)	Tak	Protokół KWW z 13.10.04 - powołano sekretarzy dla poszczególnych tematów. Potwierdzone w wywiadach
	Ocena propozycji Partnerstw na rzecz Rozwoju przy wsparciu ekspertów zewnętrznych, przy zastosowaniu punktowego systemu oceny, zgodnego z kryteriami oceny (UzupPIW, s. 32)	Tak	Jest w umowie IZ-FFW (§7). Ocena merytoryczna została przeprowadzona

Element systemu	Definicja / wymogi na podstawie dokumentów programowych	Czy realizacja zgodna z założeniami?	Uwagi i komentarze
			przez ekspertów zewnętrznych w dniach 14.10 do 5.11. Stosowano system punktowy oparty na kryteriach
	Przygotowanie listy rankingowej i krótkiego opisu każdego wniosku dla członków KM (UzupPIW, s. 33)	Tak	Jest w umowie IZ-FFW (§7). Wstępną wersję listy rankingowej (z opisami wniosków) przekazano do IZ 29.10. protokół z oceny merytorycznej - 10.11
Partnerstwa dla Rozwoju (PRR)	Celem finansowania PRR jest rozwój zintegrowanego podejścia do problemów wielowymiarowych (Komunikat KE, 1 Runda, pkt 22)	Tak	Nie powiedziano tego wprost w IDW, ale informacja taka jest implikowana
	Nawiązanie partnerstwa strategicznego (Komunikat KE, 1 Runda, pkt 22)	Tak	W IDW (s. 20) mówi się, że partnerzy powinni stworzyć wspólną strategię
	Dysponowanie odpowiednimi kompetencjami (Komunikat KE, 1 Runda, pkt 22)	Raczej nie	Z wywiadów wynika, że ten aspekt (w sensie merytorycznym) nie był przedmiotem oceny
	Posiadanie określonej struktury oraz odpowiednich zasobów zapewniających realizację celów określonych w programie pracy Partnerstwa (UzupPIW, s. 29)	Raczej tak	Posiadanie odpowiednich zasobów rozumiemy tutaj głównie pod kątem potencjału administracyjno-finansowego
	Spełnianie kryteriów zgodności z zasadami pomocy publicznej dla przedsiębiorstw (zwolnienia blokowe) (PIW, s. 164)	Trudno powiedzieć	Nie udało nam się zweryfikować czy i w jaki sposób zgodność była sprawdzana
	Zapewnienie prawidłowości operacji finansowych (w szczególności poprzez wprowadzenie systemu zarządzania i kontroli na poziomie Partnerstwa zgodnie ze wskazówkami Ministerstwa Finansów i zaleceniami KM) (PIW, s. 162).	Tak	Wymóg taki przedstawiono w IDW
	Oczekiwane jest większe zaangażowanie ze strony mniej tradycyjnych partnerów, takich jak MSP oraz małe organizacje pozarządowe" (Komunikat KE, 2 Runda, pkt 10.1)	Tak	Sugestia włączenia małych organizacji została zawarta w IDW
Kryteria (formalne i merytoryczne)			
Kryteria formalne	Kryteria selekcji powinny odzwierciedlać ogólne zasady EQUAL (Komunikat KE, 1 Runda, pkt 34)	Tak	Stosowane kryteria były zgodne z zapisami dokumentów programowych
	Złożenie kompletnego, podpisanego przez upoważnione osoby, wniosku w terminie, na właściwym formularzu, z wszystkimi wymaganymi załącznikami (UzupPIW, s. 32)	Tak	Zalecenie takie zawarto w IDW (s.17)
	Określenie zakresu projektu w sposób zgodny z wybranym tematem EQUAL	Tak	Wymóg udzielenia odpowiedzi na wszystkie pytania we wniosku - p.3.1
	Specyfikowanie celów partnerstwa i zdefiniowanie jego charakteru (partnerstwo geograficzne lub sektorowe) w sposób zgodny z naturą planowanego projektu	Tak	j.w. - p.3.1 i Informacje Ogólne
	Diagnoza problemu, uzasadnienie potrzeby powstania partnerstwa (ocena istoty problemu i potrzeby potencjalnych beneficjentów)	Tak	j.w. - p.3.2
	Przedstawienie zarysu działań przewidywanych dla wypracowania i testowania podejść innowacyjnych w	Tak	j.w. - p.3.3

Element systemu	Definicja / wymogi na podstawie dokumentów programowych	Czy realizacja zgodna z założeniami?	Uwagi i komentarze
Merytoryczne	całym okresie, wraz z indykatywnym budżetem (szacunkowym) (Komunikat KE, 2 Runda, pkt 11.1.1, PIW, s. 138)		
	Przedstawienie szczegółowego planu działań, metodologii i narzędzi służących opracowaniu i sfinalizowaniu Umowy o Partnerstwie na Rzecz Rozwoju wraz z budżetem	Raczej tak	j.w. - załącznik do wniosku, choć nie ma wymogu, aby przedstawiać metodologię i narzędzia
	Uzasadnienie potrzeby podjęcia zadań przewidzianych w ramach Działania 2 (Komunikat KE, 1 Runda, pkt 33)	Tak	Formularz wniosku - p. 3.3
	Opisanie sposobu przeciwdziałania dyskryminacji i nierówności oraz wskazanie metod upowszechnienia rezultatów i mainstreamingu (Komunikat KE, 2 Runda, pkt 11.1.1, PIW, s. 138)	Tak	j.w. - p. 3.2 i 3.7
	Opis oczekiwanych w zakresie współpracy ponadnarodowej (Komunikat KE, 1 Runda, pkt 33)	Tak	j.w. - p. 3.8
	Dysponowanie listami intencyjnymi partnerów, od początku zaangażowanych w PRR	Tak	j.w. - załączniki do wniosku
	Istnienie mechanizmu umożliwiającego wszystkim zainteresowanym stronom, w szczególności małym organizacjom, możliwość udziału w działaniach w całym okresie funkcjonowania Partnerstwa (Komunikat KE, 1 Runda, pkt 33),	Raczej nie	Przedstawiono takie zalecenia w IDW oraz uwzględniono tę kwestię w kryteriach oceny. Termin "mechanizm" ogólnie niejasny
	Przedstawienie struktury zarządzania i administracji publicznymi środkami finansowymi i wyznaczenie instytucji odpowiedzialnej za zadania administracyjne, posiadającej odpowiednią wiedzę i doświadczenie (zalecane) niezbędne do zarządzania środkami publicznymi. (Uzup.PIW, s. 29)	Tak	Wniosek p. 2.9
	Możliwość określenia przez Państwo Członkowskie konkretnych potrzeb w zakresie innowacyjności, dotyczącej różnych zagadnień rynku pracy. (Komunikat KE, 2 Runda, pkt 5)	Raczej tak	W PIW przedstawiono obszary, w których EQUAL mógł wnieść potencjalną wartość dodaną do innych Programów. Lista działań do podjęcia w każdym z tematów była przedstawiona w Uzupełnieniu Programu. Kryteria tematyczne były formą ukierunkowania wnioskodawców na zagadnienia priorytetowe
		Tak	Uzupełnienie, IDW, Karta Oceny Merytorycznej
	Zastosowanie przy ocenie systemu punktowego (PIW, s.139).	Tak	Uzupełnienie, IDW, Karta Oceny Merytorycznej
	Innowacyjność - dopuszcza się 3 typy innowacyjności (zorientowana na proces, cel oraz kontekst polityczno-instytucjonalny) (Komunikat KE, 1 Runda, pkt 29, PIW s. 105), ale nie jest to "lista zamknięta" (PIW s. 105).	Tak	Typologię przedstawiono w IDW, choć jej wykorzystanie przy ocenie tego trudnego kryterium było ograniczone
	Komplementarność - powinien ją zapewnić system selekcji (wymóg konsultacji z IZ RZL i ZPORR na etapie selekcji partnerstw)	Raczej nie	Tutaj wystąpiły problemy. Wydaje się, że w IDW przekazano wnioskodawcom zbyt mało informacji na temat tego kryterium
	Równouprawnienie kobiet i mężczyzn - wymóg stosowania tego kryterium zarówno w układzie horyzontalnym, jak też – tematycznym (Komunikat KE, 1 Runda, pkt 14)	Raczej tak	Kryterium to było ogłoszone w IDW oraz zastosowane przy ocenie

Element systemu	Definicja / wymogi na podstawie dokumentów programowych	Czy realizacja zgodna z założeniami?	Uwagi i komentarze
			metrycznej. Pojawiły się jednak głosy, że jednocześnie podejście horyzontalne i tematyczne przeszkadzały sobie
	IT - preferencje dla projektów zakładających wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjnych / komunikacyjnych (PIW s.96)	Tak	IDW - Załącznik 5 s. 105
Procedury, zasady działania			
Zasady procesu oceny	Wybór jednokrotny na podstawie wniosku (PIW, s. 137)	Tak	Zapowiedziano w IDW (s.17)
	Opis mechanizmu selekcji powinien uwzględniać procedurę odwoławczą (Komunikat KE, 1 Runda, pkt 62)	Raczej tak	Na posiedzeniu KM w 05.2004 IZ przedstawiła procedurę odwoławczą. Uzgodniono włączenie do niej KM (Protok.KM-25.05, s.4) procedura ta nie została jednak opisana szczegółowo w formie dokumentu
	Wnioskodawcy, którzy nie zostaną wyłonieni w procesie selekcji powinni zostać poinformowani o przyczynach odrzucenia wniosku oraz o możliwości odwołania się (Komunikat KE, 2 Runda, pkt 11.1.2).	Raczej tak	Tak było (choć info o przyczynach była ponoć skąpa) zarówno po fazie oceny formalnej, jak i - merytorycznej
	<u>Rozsadne planowanie</u> Proces wyboru przebiegać będzie w oparciu o dobrze zaplanowany program pracy i harmonogram, udostępnione wszystkim uczestnikom procesu wyboru. (PIW, s.139)	Raczej nie	Ograniczony czas był istotnym problemem w trakcie selekcji wniosków. Zdarzały się przypadki, gdy ekspert POP dostawał do oceny ponad 90 projektów.
	Zostanie zapewniona realizacja zadań związanych z procesem wyboru przez odpowiedni personel i w uzgodnionym terminie. (PIW, s.139)	Tak	Proces doboru ekspertów do POP był rozbudowany i dawał szansę na selekcję dobrych specjalistów
	<u>Przejrzystość:</u> Cały proces składania wniosków będzie jasno udokumentowany i ogłoszony wszystkim zainteresowanym stronom poprzez organizację dni informacyjnych, opracowanie podręczników, formularzy wniosków, organizację konferencji, seminariów, warsztatów, specjalnych linii telefonicznych, itd. (PIW, s.139)	Raczej nie	O ile kampanię informacyjną przeprowadzono z dużym sukcesem (751 wniosków), o tyle respondenci zgłaszali liczne zastrzeżenia co do przejrzystości samego procesu oceny (zmiany na liście rankingowej wprowadzane przez IZ, różnice w ocenie ekspertów POP)
	<u>Uczciwość:</u> Proces wyboru będzie gwarantować równe traktowanie wszystkich wnioskodawców oraz zapewni odpowiedni okres czasu na przygotowanie i planowanie działań przez wnioskodawców. (PIW, s.139)	Tak	Przydzielenie wniosków poszczególnym ekspertom odbyło się na zasadzie losowej (Reg. KWW, §3). Przy ocenie formalnej stosowano narzędzie komputerowe Weryfikator wniosków
Wysokiej jakości informacje zwrotne dla wnioskodawców:		Nie	Informacja zwrotna przekazywana

Element systemu	Definicja / wymogi na podstawie dokumentów programowych	Czy realizacja zgodna z założeniami?	Uwagi i komentarze
Polityka informacyjna	Po zakończeniu procesu wyboru wnioskodawcom zostaną przekazane na piśmie szczegółowe informacje o przebiegu procesu wyboru. (PIW, s.139)		wnioskodawcom była enigmatyczna. Wgląd w karty oceny był możliwy jedynie na wyraźną prośbę zainteresowanych.
	Możliwość odwołania się od decyzji: Wnioskodawcy, których wnioski zostaną odrzucone, będą mieli prawo do odwołania się od decyzji. Zasady odwołania oraz procedura odwoławcza zostaną określone w jasny sposób. (PIW, s.139)	Raczej tak	Wnioskodawcy zostali poinformowani o możliwości odwołań i korzystali z niej chętnie. Sama procedura odwoławcza nie została jednak wcześniej opisana w jasny sposób (np zasady decyzji o skierowaniu wniosku do ponownej oceny)
	Niezależność oceniających W trakcie procesu składania wniosków będą zapewnione procedury pozwalające na wykluczenie konfliktu interesów osób oceniających i ocenianych lub interwencje ze strony osób trzecich. (PIW, s.139, Komunikat KE, 2 Runda, pkt 11.1.2)	Raczej nie	Zasady zapewniające bezstronność oceny formalnej (Reg. KWW, §2, Reg. POP §2.2), wymóg podpisywania przez oceniających "Oświadczeń o braku konfliktu interesów" - Reg. KWW, §4, p.1, Reg. POP §3, p.4). W trakcie oceny formalnej w 2 przypadkach przekazano wniosek innej osobie ze względu na konflikt interesów. Dużo częściej sytuacja taka miała miejsce przy ocenie meryt. (Sprawozdanie KSW)
	W sytuacji gdy kryteria oceny i selekcji Partnerstw na Rzecz Rozwoju mogą być ustalone przez Komitety Monitorujące, członkowie reprezentujący organizacje uczestniczące w Partnerstwach nie powinni uczestniczyć w procesie selekcji by uniknąć jakichkolwiek konfliktów interesów (Komunikat KE, 2 Runda, pkt 10.1).	Nie	Negatywnie należy ocenić udział przedstawicieli aplikujących organizacji w pracach KM (sugestia o powiązaniach członków KM i POP z aplikującymi organizacjami)
	Kontrola jakości IZ EQUAL zapewni kontrolę jakości wszystkich etapów procesu oceny (uwzględniającą odpowiednie udokumentowanie procedur oraz planowanych rezultatów), a także odpowiednie możliwości identyfikacji i eliminacji pojawiających się barier i zagrożeń" (PIW, s.139)	Tak	Pozytywnie oceniamy stosowanie zasady dwóch par oczu oraz staranność wykazaną przez KSW przy ocenie formalnej, w obliczu zaistniałych problemów z Generatorem
	Dla potrzeb realizacji działań informacyjno-promocyjnych, obok strategii promocji i informacji Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL opracowany zostanie harmonogram działań promocyjnych i informacyjnych, w ramach którego przedstawiane będą roczne, szczegółowe plany działań (UzupPIW, s. 54)	Tak	Strategię przygotowano w 08.04 i przedstawiono na posiedzeniu KM 31.08.
	Zdefiniowanie i utworzenie Informacyjnej Grupy Roboczej, w której skład wejdą przedstawiciele IZ i KSW opracowujących szczegółowe potrzeby grup docelowych;	Raczej tak	3.08 odbyło się robocze posiedzenie KM, gdzie omawiano założenia strategii informacyjnej nie wiemy, czy powstała informacyjna Grupa Robocza
	- Przygotowanie szczegółowego planu promocji w oparciu o podział zadań pomiędzy Instytucją Zarządzającą EQUAL, a Krajową Strukturą Wsparcia; (...) - Organizowanie konferencji informacyjnych na temat IW EQUAL:	Tak	Tak, plan działania zawarty jest w Strategii Informacyjno-Promocyjnej
		Tak	Ogólnopolska konferencja 31.05

Element systemu	Definicja / wymogi na podstawie dokumentów programowych	Czy realizacja zgodna z założeniami?	Uwagi i komentarze
Etapy procesu selekcji	- o Pięciu konferencji tematycznych, - o Konferencji regionalnych obejmujących 16 województw; - o Zorganizowanie ogólnopolskiej konferencji otwierającej IW EQUAL;		13 szkoleń tematycznych (1288 osób) W lipcu 16 konferencji regionalnych (1500 osób)
	▪ Szkolenie dla pracowników Krajowej Struktury Wsparcia;	Tak	Odbyło się wiosną 2004 i zostało dobrze ocenione przez uczestników
	▪ Publikacja dokumentów programowych: PIW EQUAL i Uzupełnienia Programu;	Tak	Materiały opublikowano i udostępniano podczas konferencji, szkoleń, targów, via strony www KSW i IZ
	▪ Publikacja broszur „EQUAL – nowe sposoby rozwiązywania problemu nierówności i dyskryminacji na rynku pracy”;	Tak	Opisano jako działanie wykonane w Strategii Informacyjnej
	▪ Publikacja „Informatora dla wnioskodawcy”;	Raczej tak	Opublikowano, ale dopiero w końcowej fazie okresu aplikacyjnego
	▪ Publikacja „Podręcznika dobrych praktyk” z I rundy EQUAL	Tak	Opisano jako działanie wykonane w Strategii Informacyjnej
	▪ Przygotowanie merytoryczne strony internetowej IW EQUAL (UzupPIW, s. 56-57)	Tak	Respondenci ankiet i wywiadów potwierdzili działanie strony www jako ważnego źródła informacji
	1. Określenie zasad, terminów i wymogów konkursu	Tak	Harmonogram, kryteria i zasady selekcji zostały przedstawione na posiedzeniu KM 25.05
	2. Ogłoszenie konkursu	Tak	Konkurs ogłoszono 7.06
	- Informacja o terminach, wymogach i miejscu składania wniosków	Tak	Opisano jako działanie wykonane w Strategii Informacyjnej
	- Udostępnienie zainteresowanym dokumentów programowych	Tak	Dokumenty programowe były szeroko konsultowane od początku prac nad stworzeniem IW EQUAL w Polsce. W fazie naboru prowadzono m.in. mailing bezpośredni
	- Dystrybucja formularzy wniosków wraz z instrukcją	Tak	złożono 751 wniosków
	- Dystrybucja informatora dla wnioskodawców (UzupPIW, s. 32)	Trudno powiedzieć	Nie znamy szczegółów sposobu przeprowadzenia dystrybucji Informatora.
	- Przekazanie informacji o możliwości odwołań (UzupPIW, s. 33)	Trudno powiedzieć	Informacja o możliwości odwołania znalazła się w IDW, dokument ten pojawił się jednak dopiero w końcowej fazie procesu składania wniosków.
	3. Powołanie KWW – w jej skład wchodzi pracownicy KSW, powołuje się również przewodniczącego i sekretarza KWW (UzupPIW, s. 32)	Tak	KWW powołano 29.09
	4. Powołanie przez KSW Podkomisji Oceny Projektów (POP), złożonych z ekspertów zarekomendowanych do poszczególnych tematów (KSW wybiera ekspertów, którzy są zatwierdzani przez IZ i KM (UzupPIW,	Tak	POP-y powołano w dniu 11.10 (Sprawozdanie KWW, s. 6)

Element systemu	Definicja / wymogi na podstawie dokumentów programowych	Czy realizacja zgodna z założeniami?	Uwagi i komentarze
	s. 32)		
	5. Zebranie wniosków	Tak	Ostateczny termin nadsyłania wniosków przesunięto z 15 na 30.08. Wnioski przyjmowała KSW
	- Wnioski powinny być złożone w dwóch wersjach: elektronicznej i papierowej w KSW (UzupPIW, s. 31)	Tak	Aspekt ten był oceniany w ramach weryfikacji formalnej. Stosowano zasadę równoważności obu wersji (Sprawozdanie KSW)
	- Wnioski są rejestrowane przez KSW w systemie informatycznym SIMIK (PIW, s. 138)	Tak	Wymóg ten znalazł się w umowie IZ-FFW
	- W przypadku wykrycia formalnego błędu, czy braku, przewodniczący KWW wzywa wnioskodawcę drogą pocztową do poprawienia wniosku i dokonania korekty błędów lub uzupełnienia braków w ciągu 7 dni roboczych	Raczej tak	Regulamin KWW rozróżniał sytuację, gdy wystąpił błąd - odrzucenie i "brak" - wezwwanie do uzupełnienia.
	6. Ocena formalna Partnerstw na rzecz Rozwoju przez KWW (UzupPIW, s. 32)	Tak	Trwała od 29.09 do 27.10
	- Czy wniosek został złożony w terminie?	Tak	Ocena tego aspektu w Karcie Oceny Formalnej - B1
	- Na odpowiednim formularzu,	Tak	Ocena tego aspektu w Karcie Oceny Formalnej - A.1-2
	- Wraz ze wszystkimi niezbędnymi załącznikami,	Tak	Ocena tego aspektu w Karcie Oceny Formalnej - B7
	- Kompletność wniosku,	Tak	Ocena tego aspektu w Karcie Oceny Formalnej - B2
	- Czy wniosek został podpisany przez osobę uprawnioną do reprezentowania wnioskodawcy (UzupPIW, s. 32)	Tak	Ocena tego aspektu w Karcie Oceny Formalnej - B8, Wymóg taki zawarto w Reg. POP (§3, p.18)
	7. Wnioski z błędami lub uchybieniami formalnymi, które nie zostały skorygowane w terminie są odrzucane (UzupPIW, s. 32)	Raczej tak	Regulamin KWW zakłada odrzucenie wniosków z błędami (bez wezwania do ich poprawienia) - Reg. KWW §5, p.2
	8. IZ EQUAL informuje danego wnioskodawcę o przyczynach odrzucenia wniosku" (UzupPIW, s. 32)	Raczej tak	KSW wykonywała to zadanie (Reg. KWW §5, p.6)
	9. Ocena merytoryczna Partnerstw na rzecz Rozwoju przez KWW	Tak	Trwała od 14.10 do 5.11
	- Niezależni eksperci mają równe prawo głosu (PIW, s. 139).	Tak	Ocena każdego eksperta była równoważna
	- Stosowane są kryteria "Equal'owskie" i "Tematyczne" (PIW, s.139).	Tak	Kryteria oceny (UzupPIW, IDW, Karta Oceny)
	- Eksperci POP otrzymują arkusz oceny wniosków do Działania 1 (UzupPIW, s. 32)	Tak	stosowano takie arkusze
	- KSW przekazuje wnioski spełniające kryteria formalne poszczególnym ekspertom – członkom POP (UzupPIW, s. 32)	Tak	Odbывало się sukcesywnie, w miarę jak przechodziły przez ocenę formalną. Wnioski były przydzielane ekspertom

Element systemu	Definicja / wymogi na podstawie dokumentów programowych	Czy realizacja zgodna z założeniami?	Uwagi i komentarze
			losowo
	- Każdy wniosek jest oceniany przez dwóch ekspertów, którzy działają niezależnie. - W przypadku rozbieżności w ocenach, dokonywana jest wspólna ponowna ocena wniosku (eksperci starają się uzgodnić wspólną ocenę) - Jeżeli wystąpią poważne różnice w ocenie ("kiedy osiągnięcie porozumienia nie jest możliwe" - UzupPIW, s.32), wniosek oceniany jest przez dodatkowego, niezależnego eksperta (PIW, s. 139). - Eksperci podpisują wszystkie arkusze oceny (UzupPIW, s. 32-33)	Tak	Regulamin POP i praktyka
		Raczej tak	Z niektórych wywiadów i analizy Kart Oceny wynika, że "wspólna ocena" często ograniczała się do wyciągnięcia prostej średniej arytmetycznej
		Tak	Analiza Kart Oceny. 3-ci ekspert wchodził, gdy jeden z ekspertów ocenił jakieś kluczowe kryterium poniżej minimum oraz gdy dwaj eksperci nie mogli uzgodnić oceny w pozostałych kryteriach
		Tak	Analiza Kart Oceny
	10. KSW przygotowuje listę rankingową wszystkich wniosków, które przeszły ocenę merytoryczną i przekazuje ją wraz z kopiami wniosków i arkuszy oceny do IZ (UzupPIW, s. 33)	Tak	29.10 przekazano do IZ pierwszą wersję listy rankingowej wraz z opisami projektów. 5.11 - ostateczną
	11. IZ (via Sekretariat KM) przesyła listę rankingową, wraz z krótkim opisem każdego wniosku do członków KM EQUAL i zwołuje posiedzenie KM (UzupPIW, s. 33)	Raczej tak	Wnioski można było oglądać na 2 godziny przed posiedzeniem. Kilka dni wcześniej członkowie KM otrzymali opisy projektów
	12. Podczas posiedzenia KM, IZ przedstawia swoją opinię o wnioskach (UzupPIW, s. 33)	Trudno powiedzieć	Z dokumentów programowych (UzupPIW, IDW) wynika, że rolą KM jest wydanie opinii o całej liście, a nie pojedynczych wnioskach. Tymczasem dyskutowano o indywidualnych projektach
	13. KM Equal wydaje swoją opinię o liście wniosków kwalifikujących się do finansowania i zaleca odrzucenie, lub możliwość dalszej korekty wniosków, które otrzymały mniej niż 60% maksymalnej punktacji (UzupPIW, s. 33)	Raczej tak	KM rekomendował projekty, które zakwalifikowano do finansowania. KM nie wypowiadał się w sprawie wniosków, które otrzymały <60 pkt
	14. IZ podejmuje ostateczną decyzję o zatwierdzeniu wniosku (UzupPIW, s. 33)	Tak	Na podstawie rekomendacji KM
	15. Decyzja o zatwierdzeniu projektów do realizacji przekazywana jest do KSW, która przesyła decyzję o przyznaniu dotacji do zatwierdzonych PRR. (UzupPIW, s. 33). Decyzja ma charakter umowy i powinna określać kwotę finansowania oraz wymogi do spełnienia, właściwe dla działania 1 (PIW, s. 140)	Tak	Przekazywano informację, ale nie wiemy, czy miała ona charakter umowy, czy promesy - nie widzieliśmy kopii takiego listu
	16. Wnioskodawcy, których wnioski zostały odrzucone w procesie oceny merytorycznej uzyskują z IZ informację o tej decyzji na piśmie, wraz z uzasadnieniem. (UzupPIW, s. 33)	Raczej tak	Rzeczywiscie IZ wysyłał takie listy. Nie widzieliśmy kopii, ale wnioskodawcy skarżyli się na brak szczegółowej

Element systemu	Definicja / wymogi na podstawie dokumentów programowych	Czy realizacja zgodna z założeniami?	Uwagi i komentarze
			informacji o powodach odrzucenia ich projektów. Utrudniony był też dostęp do szczegółowej oceny ekspertów
	17. Procedura odwoławcza: "Wnioskodawca ma prawo, w ciągu 7 dni roboczych, złożyć odwołanie" (UzupPIW, s. 33)	Tak	Informację taką przekazywano wraz z decyzją o odmowie finansowania
	- Odwołania składane są do Ministra nadzorującego IW EQUAL (UzupPIW, s. 33)	Tak	Złożono łącznie 262 odwołania
	- Minister, za pośrednictwem IZ EQUAL, przekazuje wniosek do KSW do powtórnej oceny (UzupPIW, s. 33)	Tak	Tyle, że "powtórna ocena" bazowała często na przejrzaniu pierwotnych ocen POP
	- KSW rozpatruje odwołanie w oparciu o dostępne opinie ekspertów, lub może poddać wniosek dodatkowej ocenie, przeprowadzonej przez ekspertów, innych niż ci, którzy już się tym wnioskiem zajmowali.	Tak	Ponownej ocenie poddano 52 wnioski. Wykonywali ją eksperci inni niż Ci, którzy oceniali wnioski na początku
	- Ocena przekazywana jest do IZ, która rekomenduje ministrowi ostateczną decyzję. (UzupPIW, s. 33)	Tak	Nie widzieliśmy tekstu takiej rekomendacji. Przed przekazaniem rekomendacji Ministrowi wyniki procedury odwoławczej były opiniowane przez KM (Protokół KM 20.12)
	- Minister podejmuje ostateczną decyzję	Tak	W oparciu o rekomendację KM
Harmonogram			
	KM musi zostać powołany z chwilą zatwierdzenia przez Komisję Europejską PIW EQUAL (PIW, s. 153).	Tak	Pierwszy "nieformalny" KM powstał w maju. PIW został formalnie zatwierdzony przez KE w lecie (lipiec?)
	Harmonogram Działania 1 określają "władze zarządzające". Nie powinien on być dłuższy niż 6 miesięcy (Komunikat KE, 1 Runda, pkt 32)	Tak	Harmonogram wdrażania EQUAL został zaprezentowany na posiedzeniu KM 25.05
	KSW w pełni operacyjna do końca maja 2004 roku (PIW s. 120)	Trudno powiedzieć	Umowa z KSW nie była jeszcze podpisana 28.05
	Podstawowe działania promocyjne dla potencjalnych projektodawców prowadzone będą przez cały 2004 rok do momentu, kiedy zostaną wybrane Partnerstwa na rzecz Rozwoju (PIW, s. 173)	Raczej tak	Ponieważ umowa z IZ-FFW została podpisana na początku 06.04 trudno mówić o aktywnej polityce promocyjnej przez cały 2004 rok. z drugiej strony, aktywne działania PR, choć w ograniczonej skali, prowadziła IZ
	Pomoc techniczna udzielana jest od początku maja 2004	Raczej tak	Zapewne proces ten rozpoczął się już po podpisaniu umowy IZ-FFW
	Wezwanie do składania wniosków będzie ogłoszone w drugim kwartale 2004 r. (PIW, s.137)	Tak	Zostało ogłoszone 7.06

Element systemu	Definicja / wymogi na podstawie dokumentów programowych	Czy realizacja zgodna z założeniami?	Uwagi i komentarze
	Czas na składanie wniosków powinien wynosić co najmniej 2 miesiące (UzupPIW, s. 31)	Tak	Wnioskodawcy mieli na to prawie 3 miesiące (do 31.08)
	Harmonogram indykatywny wdrażania Działania 1 (PIW, s. 150) Rozpoczęcie drugiej rundy EQUAL 05.2004 r. Ostateczny termin składania wniosków 08.2004 r. Wybór wniosków 09.2004 r. Przekazanie decyzji o przyznaniu finansowania 10.2004 r. Otwarcie okna ponadnarodowego 01.2005 r. Rozpoczęcie wdrażania programów pracy, gdy Partnerstwa będą gotowe	Raczej tak	Procedura oceny przez KWW i POP rozpoczęła się dopiero w 10.04, a zakończyła 5.11. Pierwsze decyzje o finansowaniu przekazano w poł. 11.04 Dotrzymano terminu wprowadzenia projektów do ECDB
Zasoby finansowe i osobowe			
	Kwota 178,5 mln EUR została zaplanowana na wdrożenie działań w ramach Programu EQUAL, zaprogramowanych na okres 2004-2006 (...) Temat A ma największą alokację finansową - prawie 34% budżetu ogółem. Tematy D i F będą stanowiły, odpowiednio, 27% i 21% budżetu Programu EQUAL. Tematy G i I będą miały najmniejszą alokację finansową: 9% i 2%. Pomoc techniczna stanowić będzie około 7% środków zaplanowanych dla Programu EQUAL (PIW, s. 133)	Tak	Mieliśmy kłopot z dokładnym wyliczeniem ostatecznych proporcji. Nasze szcunki sugerują jednak, że ewentualne odstępstwa od założonego rozkładu nie przekraczały 0,3%
	Budżet Działania 1 nie powinien stanowić istotnej części całkowitych funduszy dostępnych dla państw członkowskich. (Komunikat KE, 1 Runda, pkt 32)	Tak	Na podstawie posiadanych danych szacujemy koszt Działania 1 na poziomie <5% łącznej wartości budżetów
	Budżet przeznaczony na działania związane z wdrażaniem strategii informacyjnej i promocyjnej wynosi około 1% budżetu programu ogółem. Ostateczna kwota zostanie przedstawiona w szczegółowym rocznym planie działań komunikacyjnych (PIW, s. 132)	Trudno powiedzieć	Nie widzieliśmy budżetu strategii informacyjnej
	Indykatywny budżet na działania z zakresu pomocy technicznej wynosi około 7% budżetu programu ogółem. W tym, na działania wspierające właściwe wdrażanie programu (Zasada 11.2) planuje się 4,5%, zaś na inne działania pomocy technicznej (Zasada 11.3) planuje się 2,5%" (PIW, s. 148-149)	Tak	Umowa IZ-KSW opiewa na ok. 10 mln EUR, co stanowi <6% całości budżetu EQUAL
Wskaźniki oceny Działania 1, IW EQUAL (UzupPIW)			
	Średnia kwota wydana na utworzenie PRR 44.646EUR	Raczej nie	Szacujemy, że średnia kwota może być bliska 80 tys EUR
	Łączna liczba utworzonych PRR 120	Raczej tak	Utworzono 107 PRR
	Rozkład wg. tematów ▪ w temacie A 43 ▪ w temacie D 35 ▪ w temacie F 27 ▪ w temacie G 12 ▪ w temacie I 3	Raczej tak	Faktyczny rozkład: Temat A - 38 Temat D - 27 Temat F - 25 Temat G - 13 Temat I - 4
	Średnia liczba partnerów w PRR 10	Nie	Nie mamy takich danych - patrz uwaga o zadaniach KSW w zakresie monitoringu. Na razie jednak trudno mówić o aż tak dużej liczbie partnerów