

Kompania Dobrych Usług

***Ewaluacja Działania 1 Programu Inicjatywy
Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006***

RAPORT KOŃCOWY

Autorzy:

Krzysztof Jaszczolt (lider zespołu)

Tomasz Potkański

Katarzyna Zawalińska

Warszawa, 27 września 2005 r.

Nie ukrywamy, że ocena Działania 1 Programu EQUAL nie była dla nas zadaniem łatwym. Przedsięwzięcie, które ze swojej natury poszukuje rozwiązań innowacyjnych i nietypowych stanowi wyzwanie nie tylko dla tych, którzy je realizują, ale również dla ewaluatora, usiłującego wypowiedzieć się na temat efektów działań, dla których trudno znaleźć odpowiedni materiał porównawczy. W naszym raporcie nie znajdziecie więc Państwo wielu zdecydowanych ocen i jednoznacznych sądów. Poniższy tekst, to raczej "historia pewnego programu" opowiedziana z troską o uchwycenie racji różnych stron, w kontekście wielowymiarowej rzeczywistości, w której przyszło im działać. Często więc, zamiast formułować ryzykowne konkluzje wolimy przedstawić argumenty przemawiające za i przeciw pozytywnej ocenie takiego, czy innego faktu, pozostawiając czytelnikowi ostateczny osąd.

Zważywszy na dosyć szeroki zakres prowadzonych analiz mieliśmy niewiele czasu na zebranie, uporządkowanie i gruntowną analizę całego dostępnego materiału. W miarę możliwości, staraliśmy się zrobić wszystko, aby uniknąć nieścisłości i błędów. Jeżeli, pomimo tych wysiłków raport zawiera braki i niedoskonałości, uprzejmie prosimy o wyrozumiałość i konstruktywną krytykę zaprezentowanego opracowania.

Życząc przyjemnej i ciekawej lektury,

Autorzy

Spis Treści

Wykaz skrótów:	4
1 Streszczenie	5
2 Wprowadzenie	9
2.1 Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL	9
2.2 Przedmiot badania ewaluacyjnego	12
2.3 Cele i przewidywany sposób wykorzystania wyników badania	13
2.4 Założenia procesu badawczego:	13
2.5 Metoda badania ewaluacyjnego:	14
3 Analiza rozwoju Partnerstw w wymiarze instytucjonalnym	23
3.1 Charakterystyka układu instytucjonalnego Partnerstw	27
3.2 Proces organizacji Partnerstw	35
3.3 Proces organizacji Partnerstw Ponadnarodowych	42
3.4 Zarządzanie Partnerstwem na Rzecz Rozwoju	48
4 Analiza rozwoju Partnerstw w wymiarze merytorycznym	64
4.1 Budowa Strategii PRR	64
4.2 Projekty partnerstw w IW EQUAL	73
5 Analiza systemu zarządzania Inicjatywą EQUAL na poziomie krajowym	86
5.1 Zagadnienia związane z systemem, organizującym warunki realizacji programu	86
5.2 Sposób wdrożenia programu, w ramach istniejącego systemu	101
6 Wspieranie partnerstw przez instytucje poziomu centralnego	110
6.1 Zakres pomocy świadczonej Partnerstwom	110
6.2 Usługi dla partnerstw	112
7 Ocena skuteczności programu	119
8 Ocena efektywności programu	123
9 Konkluzje	126
9.1 Kluczowe osiągnięcia Działania 1 IW EQUAL	126
9.2 Zagadnienia, wymagające pilnej uwagi wykonawców programu:	127
9.3 Ogólna opinia:	129
10 Rekomendacje:	130
10.1 Trwałość produktów EQUAL	130
10.2 Pro-aktywne zarządzanie na poziomie programu	130
10.3 Wpieranie PRR w zakresie usprawniania wewnętrznych systemów zarządczych	130
10.4 Stabilność systemu wdrażania programu i komunikacja	131
10.5 Zasady kwalifikacji partnerstw do Działania 2	131
10.6 Merytoryczny partner dla PRR	132
10.7 Monitoring i ewaluacja	132
11 Załączniki:	133

Wykaz skrótów:

Administrator PRR	Jeden z partnerów, który koordynuje prace partnerstwa oraz obsługuje je od strony finansowej. W raporcie, termin "Administrator" stosowany jest wymiennie z terminem "lider projektu"
ECDB	Europejska Wspólna Bazy Danych – funkcjonująca na poziomie UE baza danych, gromadząca informacje o partnerstwach krajowych i ułatwiająca zawiązywanie współpracy ponadnarodowej
EDU	Skróty stosowane w diagramach: "EDU" ("Szkoły") – instytucje edukacyjne
EFS	Europejski Fundusz Społeczny, jeden z Funduszy Strukturalnych, który powołany został w celu wspierania wspólnotowej polityki społecznej.
IP	Instytucja Płatnicza. W IW EQUAL rolę Instytucji Płatniczej pełni Ministerstwo Finansów.
IW EQUAL	Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL
IZ	Instytucja Zarządzająca. W przypadku IW EQUAL, rolę Instytucji Zarządzającej pełni Departament Zarządzania EFS w Ministerstwie Gospodarki i Pracy
KSW	Krajowa Struktura Wsparcia. W IW EQUAL rolę KSW pełni Fundacja "Fundusz Współpracy"
MF	Ministerstwo Finansów
MGiP	Ministerstwo Gospodarki i Pracy
NGO	Skróty stosowane w diagramach: "NGO" – organizacje pozarządowe
PA	Skróty stosowane w diagramach: "PA" – jednostki administracji publicznej
PNN	Partnerstwo Ponad-Narodowe
PRR	Partnerstwo na Rzecz Rozwoju
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta
UZP	Urząd Zamówień Publicznych

1 Streszczenie

Niniejszy raport prezentuje wyniki ewaluacji Działania 1 Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, zrealizowanego w Polsce, w okresie od maja 2004, do czerwca 2005.

Oczekiwanym efektem tego etapu programu było utworzenie i konsolidacja stałych, efektywnych Partnerstw na rzecz Rozwoju oraz opracowanie ich strategii działania z uwzględnieniem współpracy ponadnarodowej.

Ponieważ proces naboru i selekcji wniosków był już poddany ocenie w ramach odrębnego projektu ewaluacyjnego, w naszym badaniu skoncentrowaliśmy się na zagadnieniach związanych z samym tworzeniem partnerstw krajowych i ponadnarodowych, budową strategii i przygotowaniem wniosków do Działania 2.

Celem prezentowanej tu ewaluacji jest ocena sposobu wykonania Działania 1, na podstawie dwóch zasadniczych kryteriów:

- kryterium skuteczności (waga 0,6) - Co i kiedy zostało zrobione (w sensie ilościowym i jakościowym)?
- kryterium efektywności: (waga 0,4) - W jaki sposób, realizowano prace i korzystano z zasobów programu?

Aby odpowiedzieć na pytania ewaluacyjne, ocenić kryteria i sformułować opinię o jakości wykonania Działania 1 uporządkowaliśmy proces badawczy według poziomu realizacji Inicjatywy EQUAL: poziom krajowy (IZ, KSW) – poziom projektów (Partnerstwa). Na obu poziomach wyróżniliśmy podstawowe aspekty (wymiary) działania i związane z nimi szczegółowe zagadnienia badawcze (zgodne z pytaniami ewaluacyjnymi określonymi w zapytaniu ofertowym).

Zakres procesu ewaluacyjnego

Poziom Partnerstw

1. Wymiar instytucjonalny	1.1 Charakterystyka układu instytucjonalnego partnerstw
	1.2 Proces organizacji Partnerstw
	1.3 Proces organizacji Partnerstw Ponadnarodowych
	1.4 Zarządzanie Partnerstwem
2. Wymiar merytoryczny	2.1 Budowa Strategii PRR
	2.2 Projekty partnerstw w IW EQUAL

Poziom Krajowy

3. Wymiar zarządzania programem	3.1 Zagadnienia związane z systemem, organizującym warunki realizacji programu
	3.2 Zagadnienia związane ze sposobem wdrożenia programu, w ramach istniejącego systemu
4. Wymiar wspierania partnerstw przez instytucje poziomu centralnego	4.1 Zakres pomocy świadczonej Partnerstwom
	4.2 Usługi dla partnerstw

Dla każdego zagadnienia badawczego dobraliśmy wskaźniki ilościowe wspomagające ocenę oraz określiliśmy źródła informacji oraz narzędzia zbierania i analizy danych (patrz Załącznik 1: Schemat Procesu Ewaluacji).

Dobierając więc zestaw narzędzi badawczych oraz definiując sekwencję ich stosowania, staraliśmy się uchwycić zarówno jakościowe, jak też ilościowe aspekty programu. Ostatecznie, nasze podejście opierało się na wykorzystaniu 4 technik zbierania i analizy danych:

- Analiza dokumentacji i danych administracyjnych programu
- Ustrukturyzowane wywiady indywidualne
- Analiza Przypadków
- Ankieta telefoniczno – e-mail'owa

Zastosowana metodologia badania została szczegółowo opisana w Rozdziale 2.5. Procedura doboru próby do analizy przypadków, protokół badania wybranych projektów oraz kwestionariusze ankietowe zostały przedstawione w Załącznikach 2-5.

Proces ewaluacji podzielono na 4 fazy:

Faza 1 – Wstępna – analiza dokumentacji, metodologia, dobór próby (11-22.07)

Faza 2 – Studia Przypadków (25.07-10.08)

Faza 3 – Ankieta wśród przedstawicieli PRR (12.08 – 26.08)

Faza 4 – Przygotowanie i prezentacja Raportu Końcowego (29.08 – 12.09)

Ambitny zakres podjętych czynności badawczych oraz trudności, na jakie natrafiliśmy (od sezonu urlopowego, po awarie komputerów) spowodowały wydłużenie okresu pracy nad raportem o dwa tygodnie. Ostatecznie, wstępną wersję raportu końcowego przekazano Zleceniodawcy 29 września 2005 r.

W ramach analizy przypadków przebadano 8 projektów (raporty przedstawiono w Załączniku nr 6), zaś w przeprowadzonej w sierpniu ankiecie wzięło udział 73 partnerstw (68% wszystkich PRR). W efekcie, zespołowi ewaluatorów udało się zgromadzić bardzo bogaty materiał, pozwalający nie tylko przebadać mechanizmy działające na poziomie indywidualnych projektów, ale również uogólnić wnioski na całość programu.

Układ raportu zgodny jest z przyjętym podejściem do ewaluacji:

W rozdziale 2 znajduje się opis IW EQUAL oraz szczegółowa prezentacja metodologii badania.

W kolejnych rozdziałach omówiono wyniki analizy programu na poziomie partnerstw (rozdz. 3 i 4) oraz na poziomie krajowym (rozdz. 5 i 6).

Rozdziały 7 i 8 poświęcone zostały ocenie skuteczności i efektywności programu, zaś w ostatniej części raportu przedstawiono konkluzje i rekomendacje zespołu ewaluacyjnego.

Ocena Działania 1

Pod względem skuteczności program oceniony został na poziomie 3,75 pkt (w skali 1-5). Odpowiada to nocie opisowej "czwórka z minusem", na którą złożyły się bardzo pozytywne opinie ewaluatorów o postępach ilościowych i nieco bardziej krytyczne uwagi na temat rozwoju projektów w wymiarze merytorycznym.

Z niezłą oceną skuteczności kontrastuje znacznie gorsza nota za efektywność realizacji programu - 2,83 pkt (w skali 1-5). Odpowiada to nocie opisowej "trójka z minusem". Na niższą od neutralnej ocenę tego kryterium wpłynęła przede wszystkim negatywna opinia ewaluatorów na temat sposobu przygotowania ramy formalno-prawnej, w której wdrażany jest program. Konsekwencją tych uwarunkowań były znaczne opóźnienia względem przyjętego harmonogramu Działania 1 oraz kłopoty z finansowaniem projektów. Przełożyło się to zdaniem ewaluatorów na wolniejszą konsolidację partnerstw oraz obniżenie merytorycznej jakości projektów.

Zestawiając ocenę obu aspektów przyznaliśmy wyższą wagę kryterium skuteczności (0,6). Wiąże się to z eksperymentalnym charakterem badanego programu. W tego typu przedsięwzięciach w większym stopniu chodzi o stopień realizacji założonych celów, niż o prostotę podejścia lub minimalizację kosztów.

Ostatecznie wykonanie Działania 1 IW EQUAL ocenione zostało na poziomie 3,38 (trójka z plusem). Jest to ocena pozytywna, choć wyraźnie wskazuje, jak duże jest pole koniecznych korekt i możliwych usprawnień.

Podsumowując, można powiedzieć, że jeśli już podjęto w Polsce decyzję o realizacji eksperymentu jakim jest IW EQUAL, to dzisiaj – mimo odkrycia wielu słabości i luk w systemie zarządzania – można uznać, że ta faza eksperymentu raczej się powiodła i jest uzasadnienie aby przejść do następnej. Teraz sukces programu zależy od tego czy uda się wyciągnąć wnioski i poprawić gorzej działające elementy systemu. Mimo trudności wdrożeniowych i zidentyfikowanych niedoskonałości zarządzania, program EQUAL w Polsce ma w tym kontekście nadal duże szanse na ostateczny sukces.

Za kluczowe osiągnięcia Programu w badanym okresie ewaluatorzy uznali:

- doprowadzenie do powstania partnerstw o zróżnicowanej, zgodnej z założeniami strukturze
- osiągnięcie planowanego zakresu efektów ilościowych (umowy PRR, PNN, wnioski do D.2)
- pobudzenie dużej aktywności i inicjatywy uczestników programu i ukierunkowanie ich na problematykę wykluczenia i nierówności na rynku pracy
- rozwój mechanizmu partnerstwa sektorów i instytucji w rozwiązywaniu wspólnych problemów
- uruchomienie systemu wspierania partnerstw

Wśród największych problemów Działania 1 wymieniono:

- kwestie związane z przygotowaniem systemu, w którym realizowany jest program (poziom krajowy – np. problemy z "zabezpieczeniami" i Vat-em)
- duże opóźnienia w podpisywaniu umów z KSW oraz długie okresy weryfikacji wniosków PRR o płatność
- ograniczone postępy w rozwoju projektów w wymiarze merytorycznym
- dość powierzchowne podejście PRR do kwestii "mainstreamingu"
- liczne konflikty między uczestnikami partnerstw, świadczące o braku umiejętności pracy zespołowej, ograniczonych kompetencjach zarządczych oraz słabej komunikacji w części PRR
- brak prawidłowej analizy ryzyka i pro-aktywnego zarządzania potencjalnymi zagrożeniami na poziomie programu jako całości
- powierzchowny charakter współpracy ponadnarodowej, która, w większości przypadków, nie przełożyła się na razie na kształt strategii działania partnerstw
- nie przystosowany do specyfiki EQUAL system monitorowania i sprawozdawczości programu (ukierunkowanie na "proces" a nie na "rezultaty")

Podstawowe rekomendacje:

- położenie większego nacisku na zagadnienia związane z trwałością modelowych rozwiązań proponowanych przez partnerstwa
- wprowadzenie na poziomie IZ mechanizmów analizy i zarządzania ryzykiem, opartych na systematycznym monitoringu czynników stanowiących potencjalne zagrożenie dla terminowej realizacji celów programu
- stworzenie przy KSW eksperckiego zaplecza, które mogłoby wspomagać PRR w zakresie spraw związanych z organizacją i zarządzaniem pracami partnerstw
- usprawnienie komunikacji na linii PRR-KSW/IZ (m.in. powołanie stałej grupy koordynacyjnej, w skład której mogliby wchodzić przedstawiciele co bardziej aktywnych partnerstw, IZ, KSW, KM i opiekunowie projektów)

- podniesienie wymagań przy kwalifikacji partnerstw do Działania 2 oraz rezygnacja z tych projektów, które nie dają szans na wypracowanie i upowszechnienie wartościowych rozwiązań
- rozwój systemu umożliwiającego merytoryczny dialog nad rozwiązaniami proponowanymi przez partnerstwa (eksperci "sektorowi" w KSW, Krajowe Sieci Tematyczne)
- jak najszybsze stworzenie profesjonalnego, opartego na wskaźnikach i ukierunkowanego na rezultaty, systemu monitorowania programu

2 Wprowadzenie

2.1 Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL

2.1.1 Cele programu

Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL jest jednym z głównych instrumentów polityki strukturalnej Unii Europejskiej, realizującym cele Europejskiej Strategii Zatrudnienia i Procesu Integracji Społecznej (ESZ), finansowanym z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

Cel ogólny:

IW EQUAL powinna wnieść istotny wkład w realizację zasadniczego celu ESZ, którym jest: "tworzenie nowych i lepszych miejsc pracy oraz zapewnienie, aby nikogo nie pozbawiano do nich dostępu".

Bezpośredni cel programu:

Uwzględniając tak sformułowany cel ogólny oraz opisany dalej charakter Inicjatywy, **bezpośrednim celem programu jest promowanie innowacyjnych rozwiązań, prowadzących do zwalczania wszelkich form nierówności i dyskryminacji, związanych z rynkiem pracy.**

Cele szczegółowe Programu:

Cele szczegółowe wynikają z pięciu Tematów Priorytetowych, które zostały wybrane do realizacji w Polsce w latach 2004-2006:

Temat A:	Wypracowanie mechanizmów wyrównywania szans zatrudnienia grup społecznych, doświadczających nierówności ze względu na brak kwalifikacji i niski poziom wykształcenia oraz zapewnienie im udziału w rozwoju społeczeństwa informacyjnego.
Temat D:	Wsparcie tworzenia polskiego modelu gospodarki społecznej poprzez udział w określaniu roli i zadań gospodarki społecznej w zwiększaniu atrakcyjności lokalnych rynków pracy i usług, uzupełnienie i wzmocnienie działań realizowanych w ramach polityki krajowej.
Temat F:	Ułatwianie i wspomaganie wprowadzania nowych technologii i innowacyjnych rozwiązań informacyjno-komunikacyjnych, tak aby doprowadzić do podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstw oraz pobudzenia świadomości pracodawców o konieczności dokształcania kadry zarządzającej i pracowników.
Temat G:	Wypracowanie modelowych rozwiązań sprzyjających godzeniu życia zawodowego i rodzinnego, w tym wsparcie rozwoju instytucji opieki nad dziećmi i osobami zależnymi, ułatwienie podnoszenia kwalifikacji, promocja elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy.
Temat I:	Poprawa systemu opieki instytucjonalnej nad osobami ubiegającymi się o status uchodźcy, rozwój analiz i badań zmierzających do zdiagnozowania i prognozowania zjawiska napływu uchodźców oraz edukacja społeczna w zakresie współistnienia kultur.

2.1.2 Charakterystyka programu

EQUAL jest programem niepodobnym do typowych przedsięwzięć realizowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego – tzw. „programów głównego nurtu EFS”. Jego specyfika wiąże się zarówno z celami, jakie postawiono przed IW EQUAL, jak też z podejściem przyjętym do jego realizacji. Tak rozumiana odrębność programu przejawia się najpełniej poprzez zestaw Naczelnych Zasad, stanowiących fundament wdrażania EQUAL. Omówiono je poniżej, wraz z konsekwencjami, jakie przyjęcie danej zasady niesie dla sposobu zarządzania i oceny programu.

Innowacyjność:

Program ma służyć poszukiwaniu, tworzeniu i upowszechnianiu nowych sposobów zwalczania dyskryminacji i nierówności na rynku pracy. EQUAL jest więc swoistym "laboratorium polityki zatrudnienia" i służy "testowaniu i promowaniu nowych, innowacyjnych sposobów, zwalczania dyskryminacji i nierówności na rynku pracy".

Oczekiwana "Innowacyjność" budowanych narzędzi implikuje konieczność uwzględnienia szeregu ryzyk wynikających z podejmowania trudnych, nierozwiązanych dotąd problemów oraz stosowania nowatorskich, nie rutynowych podejść. Konsekwencją "eksperymentalnego" charakteru IW EQUAL jest m.in. wymóg elastycznego podejścia do zarządzania programem, oraz położenie większego nacisku na analizę procesów, a nie jedynie ilościowy pomiar produktów, przy ocenie skuteczności EQUAL.

Tematyczność:

Aby środki Inicjatywy nie zostały nadmiernie rozproszone, oraz w celu umożliwienia współpracy i porównań między krajami członkowskimi, zdefiniowano zamknięty zestaw obszarów tematycznych, których mogą dotyczyć wnioski zgłaszane o dofinansowanie EQUAL. W Polsce, w następstwie szerokich konsultacji z potencjalnymi partnerami programu, działania EQUAL koncentrują się na 5 przedstawionych wyżej Tematach Priorytetowych.

Mainstreaming:

Jedną z przyczyn ograniczenia liczby obszarów tematycznych wspieranych przez EQUAL jest chęć koncentracji środków na wybranych segmentach rynku pracy. Dzięki temu wzrasta szansa na włączenie wypracowanych w programie nowatorskich rozwiązań do zestawu technik stosowanych w programach głównego nurtu EFS. Mainstreaming, rozumiany jako (a) planowe ukierunkowanie EQUAL na podejmowanie zagadnień komplementarnych względem innych polityk i programów; (b) systematyczna analiza porównawcza tworzonych rozwiązań, prowadząca do wyboru optymalnych narzędzi; (c) upowszechnienie dorobku EQUAL wśród osób i instytucji działających na rynku pracy; (d) uwzględnienie efektów programu w polityce zatrudnienia oraz włączenie ich do praktyki realizowanych "programów głównego nurtu" jest jedną z najważniejszych zasad naczelných EQUAL, bezpośrednio realizującą założenie o eksperymentalnym charakterze programu ("laboratorium polityki zatrudnienia").

Stosowanie w EQUAL zasad "tematyczności" i "mainstreamingu" ma oczywiście znaczące konsekwencje dla sposobu zarządzania programem (selekcja wniosków i wdrażanie projektów realizowane w podziale na tematy i w powiązaniu z wybranymi "programami głównego nurtu"; współpraca i wymiana doświadczeń między partnerstwami na poziomie krajowym i międzynarodowym zorganizowana w układzie tematycznym – sieci tematyczne) oraz przy wyborze właściwego podejścia do jego oceny (badanie zgodności zakresu projektów z wybranymi obszarami tematycznymi; analiza sposobu dystrybucji zasobów programu na poszczególne tematy; mierzenie innowacyjności i użyteczności tworzonych narzędzi w kontekście dotychczas stosowanych instrumentów).

Współpraca ponadnarodowa:

EQUAL, jako Inicjatywa Wspólnotowa, stawia sobie za cel animowanie współpracy i wymiany doświadczeń między krajami członkowskim UE. Zakłada się, że aktywne współdziałanie organizacji zajmującymi się problematyką rynku pracy w różnych krajach, zwiększy szanse na optymalne wykorzystanie różnorodnych doświadczeń i doprowadzi do powstania ciekawych i skutecznych rozwiązań, z których korzystać będą mogły wszystkie kraje wspólnoty.

"Współpraca ponadnarodowa", aby była skuteczna, wymaga przyjęcia, przez wszystkie uczestniczące kraje, podstawowych zasad i standardów działania oraz uzgodnienia wspólnego kalendarza prac. Dotyczy to również sposobu oceny postępów programu, który powinien pozwalać na porównania i inspirować proces przepływu informacji i doświadczeń.

Partnerstwo:

EQUAL opiera się na kluczowej dla tego programu koncepcji "partnerstwa". W myśl tej zasady, podstawą organizacji procesu programowania i wdrażania projektów jest partnerskie zaangażowanie instytucji reprezentujących różne sektory, patrzących na rzeczywistość rynku pracy z różnych perspektyw i wnoszących w proces tworzenia nowatorskich rozwiązań swoich zasobów i specyficznych doświadczeń. W tym rozumieniu, "partnerstwo" pozwala organizacjom, które wcześniej nie współpracowały, zbudować wspólną strategię działania i rozwinąć nowe "zintegrowane" podejście do rozwiązywania wielowymiarowych problemów rynku pracy. Tym samym – zasada partnerstwa traktowana jest w EQUAL jako jedno z najważniejszych źródeł innowacyjności.

"Partnerstwo" oznacza budowę układu instytucjonalnego programu na warunkach równorzędności i zaufania wszystkich zaangażowanych stron, wzajemny szacunek, akceptację i koncentrację na tym co łączy, a nie – tym co dzieli. Tak rozumiane "partnerstwo" powinno przejawiać się na wszystkich poziomach realizacji Inicjatywy (współpraca krajów członkowskich na poziomie wspólnotowym, szczególna rola Komitetu Monitorującego i jego relacji z Instytucją Zarządzającą na poziomie krajowym; udział wszystkich partnerów i przedstawicieli beneficjentów – "empowerment" - w zarządzaniu na poziomie PRR) oraz – być ważną przesłanką wyboru metodologii oceny programu (ewaluacja o charakterze "partycypacyjnym").

Podsumowując nasze rozważania na temat natury IW EQUAL, wyrażonej w formie Naczelnych Zasad należy podkreślić specyficzny dwuwymiarowy charakter programu.

Wymiar merytoryczny ("narzędziowy")

Z jednej strony, możemy mówić o wymiarze merytoryczno - narzędziowym, wynikającym z zasad "tematyczności", "innowacyjności" i "mainstreamingu". Opisane wyżej zasady określają pola interwencji i potencjalnego oddziaływania programu oraz określają nowatorski charakter narzędzi, których przetestowanie, upowszechnienie i włączenie do "programów głównego nurtu" jest bezpośrednim celem programu. W tym ujęciu, Naczelne Zasady EQUAL informują o tym CO POWINNO BYĆ ROBIONE w ramach programu.

Wymiar funkcjonalny ("instytucjonalny")

Z drugiej strony, możemy mówić o wymiarze funkcjonalno – instytucjonalnym, wynikającym z przyjęcia zasad "współpracy ponadnarodowej", "partnerstwa" i "empowerment". Definiują one specyficzne podejście do realizacji Inicjatywy, zakładające łączenie zasobów i doświadczeń wielu krajów, instytucji i osób w poszukiwaniu nowych, lepszych rozwiązań dla najbardziej dokuczliwych problemów związanych z równym dostępem do rynku pracy. Z tej perspektywy, Naczelne Zasady EQUAL mówią o tym JAK NALEŻY PROGRAM REALIZOWAĆ.

Zgodnie z duchem dokumentów programowych, oba wymiary: merytoryczny (narzędziowy) i funkcjonalny (instytucjonalny) powinny się nawzajem wspierać, organizując przestrzeń, w której generowane i realizowane mają być poszczególne działania. Tak więc, każdy projekt wspierany w ramach Inicjatywy powinien:

- Dotyczyć problemów uznanych w danym kraju za priorytetowe i tworzyć dla nich rozwiązania nowatorskie – komplementarne względem technik dotychczas stosowanych
- W tym celu - opierać się na optymalnym (efektywnym, trwałym, partnerskim) układzie instytucjonalnym,
- W efekcie - prowadzić do zwiększenia skuteczności i efektywności "programów głównego nurtu EFS" oraz skutkować ograniczeniem skali dyskryminacji i nierówności na rynku pracy.

Uzupełnieniem opisanych wyżej dwóch wymiarów są tzw. "kwestie horyzontalne". Wskazują one na specyficzne zagadnienia, związane z priorytetami Wspólnoty, które, w miarę możliwości, winny być uwzględniane we wszystkich programach unijnych:

- 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.

Zwłaszcza trzecia z wymienionych kwestii horyzontalnych (osiąganie równości płci w dostępie do rynku pracy) ma istotne znaczenie przy programowaniu i realizacji działań podejmowanych w EQUAL.

2.1.3 Budżet i organizacja procesu realizacji programu

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

Każde z przedsięwzięć finansowanych w ramach Inicjatywy EQUAL realizowane jest w trzech fazach (działaniach):

- planowanie i budowanie partnerstwa (Działanie 1),
- wdrażanie partnerstwa i współpraca tematyczna (Działanie 2),
- upowszechnianie dobrych praktyk (Działanie 3).

2.2 Przedmiot badania ewaluacyjnego

Przedmiotem badania jest sposób realizacji Działania 1, w okresie od początku programu do czerwca 2005.

Celem Działania 1 było utworzenie i konsolidacja stałych, efektywnych Partnerstw na rzecz Rozwoju oraz opracowanie ich strategii działania z uwzględnieniem ponadnarodowej współpracy.

Zgodnie z pierwotnym harmonogramem, realizację tego zadania można podzielić na trzy, okresy:

Faza 1:	Organizacja oraz zdefiniowanie zasad i mechanizmów działania programu na poziomie krajowym. Ogłoszenie konkursu Powstanie grup inicjatywnych zainteresowanych stworzeniem Partnerstw oraz przygotowanie propozycji projektowych	do czerwca 2004
Faza 2:	Nabór, ocena i selekcja wniosków Podpisanie Umów na realizację Działania 1	czerwiec – grudzień 2004
Faza 3:	Określenie ostatecznego kształtu Partnerstw i przygotowanie strategii realizacji poszczególnych projektów Podpisanie umów o Partnerstwie na rzecz Rozwoju i Partnerstwie Ponadnarodowym oraz przygotowanie wniosków do Działania 2	grudzień 2004 – maj 2005

Jak się okazało, rzeczywista dynamika realizacji poszczególnych faz różniła się znacząco od pierwotnego harmonogramu. Proces podpisywania Umów z KSW (Faza 2) przeciągnął się aż do początku maja 2005, zaś termin zakończenia Działania 1, w zdecydowanej większości Partnerstw, został przesunięty na koniec czerwca br.

Ponieważ sam proces naboru i selekcji wniosków był już poddany ocenie w ramach odrębnego badania ewaluacyjnego¹, niniejszy raport koncentruje się przede wszystkim na procesie podpisywania przez Partnerstwa Umów z KSW na realizację Działania 1 (końcówka Fazy 2) i Fazy 3. Oczywiście, wszędzie tam, gdzie dla zrozumienia natury obserwowanych zjawisk i oceny końcowych efektów programu właściwym było sięgnięcie do momentu powstawania grup inicjatywnych i formułowania wniosków projektowych, odwołujemy się również do doświadczeń Fazy 1 i okresu selekcji wniosków.

2.3 Cele i przewidywany sposób wykorzystania wyników badania

Zgodnie z Wymogami Zleceniodawcy, celem niniejszej ewaluacji jest przeprowadzenie oceny realizacji Działania 1.

Podstawą wydania opinii o jakości wykonania Działania 1 są przede wszystkim dwa kryteria:

- kryterium skuteczności: co (w sensie ilościowym i jakościowym) i kiedy zostało zrobione?
- kryterium efektywności: w jaki sposób realizowano prace i korzystano z zasobów programu

Oznacza to, że efektem badania powinna być dobrze uzasadniona i udokumentowana opinia ewaluatora odnośnie skuteczności i efektywności procesu tworzenia i konsolidacji Partnerstw oraz opracowania strategii ich działania, z uwzględnieniem kontekstu współpracy ponadnarodowej.

"Podstawowym celem niniejszej ewaluacji jest przeprowadzenie oceny realizacji Działania 1. Badanie powinno zatem odpowiedzieć na pytanie w jaki sposób tworzone były Partnerstwa na rzecz Rozwoju i Partnerstwa Ponadnarodowe oraz w jaki sposób określały one swoje plany działań. Ponadto, ewaluacji poddany jest także system zarządzania Inicjatywą Wspólnotową EQUAL, dynamika realizacji programu oraz istniejący system monitorowania".

Wymogi dot: Ewaluacji Działania 1 EQUAL, p.IV, s. 7-8

Z racji specyficznego charakteru badania (ocena bieżąca), jego wyniki zostaną wykorzystane przede wszystkim wewnątrz, przez podmioty zaangażowane w realizację programu: IZ, KSW, KM oraz indywidualne Partnerstwa. Zakładamy jednak, że kluczowe wnioski z ewaluacji zostaną udostępnione również szeroko rozumianej opinii publicznej.

2.4 Założenia procesu badawczego:

Wydaje się, że rola ewaluacji i ewaluatora jest zwykle tym większa im bardziej "otwarty", "nie-rutynowy" jest program będący przedmiotem oceny. Brak jednoznacznych, przetestowanych wskaźników sukcesu, konieczność interpretowania "na bieżąco" koncepcji i pojęć, które legły u podstaw badanego przedsięwzięcia jest dużym wyzwaniem dla wykonawców programu i ewaluatora. Z drugiej jednak strony, stwarza unikalną okazję do twórczego dialogu między uczestnikami procesu oceny. Choć dialog ten jest często trudny i budzi wiele emocji, jego wynikiem jest zwykle lepsze zrozumienie natury badanego programu i istoty celów, które staramy się osiągnąć. Biorąc to pod uwagę, przyjmujemy w naszej ocenie otwarte podejście, bliższe procesowi wspólnego uczenia się, niż mechanicznej weryfikacji zestawu suchych wskaźników.

W kontekście opisanej wcześniej "dwuwymiarowej" konstrukcji IW EQUAL (wymiar merytoryczno-narzędziowy vs wymiar funkcjonalno-instytucjonalny) metodologia badania uwzględnia obie perspektywy wdrażania programu.

¹ K. Jaszczół, B. Ciężka, T. Potkański: "Ewaluacja procesu naboru, oceny i selekcji wniosków do Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL w Polsce", Kompania Dobrych Usług, Warszawa 2005.

Szczególną cechą zlecanej ewaluacji jest umiejscowienie jej w konkretnym punkcie kontinuum, jakie tworzy wieloletni proces realizacji programu. W tym kontekście, ewaluacja Działania 1 powinna nawiązywać do wykonanego wcześniej badania procesu selekcji wniosków, a jednocześnie – stwarzać podstawy pod przyszłe projekty badawcze (w tym, ewaluację końcową). Wydaje się, że możliwość zbudowania trwałego, wiarygodnego systemu monitorowania programu typu EQUAL zależy od tego, czy i na ile uda się opracować narzędzia pomiaru postępów w "konsolidacji partnerstw" (aspekt instytucjonalny) oraz w "budowie użytecznych, innowacyjnych rozwiązań" (aspekt narzędziowy). Definiując nasze podejście do oceny Działania 1 dostrzegamy to wyzwanie i, w miarę ograniczonych możliwości jakie stwarza projekt, staramy się je uwzględnić procesie badawczym.

2.5 Metoda badania ewaluacyjnego:

2.5.1 Układ procesu badawczego i pytania ewaluacyjne

Aby odpowiedzieć na pytania ewaluacyjne, ocenić kryteria i sformułować opinię o jakości wykonania Działania 1 uporządkowaliśmy proces badawczy według poziomu realizacji Inicjatywy EQUAL: poziom krajowy (IZ, KSW, KM) – poziom projektów (Partnerstwa).

Na obu poziomach wyróżniliśmy podstawowe aspekty (wymiar) działania i związane z nimi szczegółowe zagadnienia badawcze (zgodne z pytaniami ewaluacyjnymi określonymi w zapytaniu ofertowym). Dla każdego z zagadnień określiliśmy odrębny zestaw wskaźników, wspomagających ocenę, zdefiniowaliśmy źródła danych oraz narzędzia pozwalające zebrać i przeanalizować niezbędne informacje. W efekcie powstał schemat procesu ewaluacyjnego, który pokazuje logikę wykorzystania dostępnych źródeł informacji, w celu analizy wybranych zagadnień badawczych i oceny podstawowych wymiarów realizacji programu, wg. kryterium skuteczności i efektywności.

Poziom Partnerstwa: Wymiar instytucjonalny a wymiar merytoryczny (narzędziowy)

Już na etapie przygotowania i selekcji wniosków do programu dało się zauważyć dwa różne podejścia do tworzenia indywidualnych Partnerstw na rzecz Rozwoju. Część aplikujących organizacji koncentrowała się na kwestiach związanych z jakością i innowacyjnym charakterem układu instytucjonalnego, tworzonym przez uczestników grupy inicjatywnej. Pomysł konkretnych narzędzi schodził w tym przypadku na drugi plan i miał w naturalny sposób wynikać z faktu nawiązania owocnej współpracy między grupą zainteresowanych organizacji.

Inni uczestnicy procesu tworzenia i wyboru wniosków postrzegali specyficzną naturę Partnerstw głównie pod kątem typu i charakteru projektu zgłaszanego do realizacji.

"... 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".

(Raport końcowy z ewaluacji procesu naboru, oceny i selekcji wniosków ... KDU, Warszawa 2005, s. 14)

W tym przypadku, przyjmowano założenie, że liczy się przede wszystkim pomysł na nowatorskie i obiecujące narzędzie, zaś dobór podmiotów, które powinny je przygotować jest w pewnym sensie wtórny względem koncepcji planowanego projektu

Z oceny fazy selekcji wniosków wynika, że ostatecznie zwyciężyła druga orientacja - "narzędziowa". Większe szanse na wybór miały zatem te partnerstwa, które przedstawiły atrakcyjny, przekonujący pomysł na projekt budowy konkretnego narzędzia. Ewaluator, przychyliając się do takiego podejścia, zwracał jednocześnie uwagę na konieczność uważnego monitorowania obu wymiarów w kolejnych etapach realizacji programu.

Konsekwencją tego zalecenia oraz przeprowadzonej wcześniej analizy Naczelnych Zasad IW EQUAL (wyróżnienie wymiaru merytorycznego i funkcjonalnego), jest proponowane przez nas rozróżnienie w badaniu aspektu instytucjonalnego i narzędziowego oraz odrębna analiza każdego z nich.

Poziom krajowy: Zarządzanie programem a wspieranie Partnerstw

Zarządzanie programem oraz całościowa odpowiedzialność za jego przebieg spoczywa na Departamencie Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym (EFS) w Ministerstwie Gospodarki i Pracy. Jako Instytucja Zarządzająca, MGİP ma zapewnić terminową realizację zadań, osiągnięcie planowanych rezultatów oraz efektywne wykorzystanie dostępnych środków. Koniecznym warunkiem weryfikacji postępów i oceny końcowych efektów programu jest wdrożenie odpowiedniego systemu monitorowania jego przebiegu.

Rolę Instytucji Wdrażającej pełni Krajowa Struktura Wsparcia (KSW). W IW EQUAL funkcję KSW powierzono Fundacji „Fundusz Współpracy”, która świadczy usługi zarówno wobec Instytucji Zarządzającej, jak i Partnerstw na Rzecz Rozwoju.

O ile Departament EFS MGİP pełni wiodącą rolę w zakresie zarządzania programem, o tyle Krajowa Struktura Wsparcia odpowiada w EQUAL za dostarczanie pomocy technicznej. Beneficjentem części usług doradczych i szkoleniowych może być sama Instytucja Zarządzająca. Jednak podstawowym klientem KSW są przede wszystkim Partnerstwa na rzecz Rozwoju, poszukujące pomocy na różnych etapach wdrażania programu: w fazie przygotowania i składania wniosków, przy poszukiwaniu partnerów krajowych i zagranicznych, w trakcie prac nad strategią i planami działań, itp.

Ogólną organizację ścieżki wnioskowania w procesie ewaluacji prezentujemy poniżej. Kompletna, zawierająca wskaźniki i źródła danych, wersja Schematu Procesu Ewaluacyjnego zamieszczona została w Załączniku 1.

Schemat Procesu Ewaluacyjnego (wersja skrócona)

POZIOM PARTNERSTW

Zagadnienia badawcze	Pytania ewaluacyjne
1. Wymiar instytucjonalny	
1.1 Charakterystyka układu instytucjonalnego partnerstw	1.1.1 Jakie instytucje uczestniczą w partnerstwach krajowych i ponadnarodowych, jakie rodzaje instytucji i sektory reprezentują (m.in. różnice ze względu na geograficzny lub sektorowy charakter Partnerstw)? 1.1.2 W jakim stopniu instytucje wchodzące w skład Partnerstw są to partnerzy kluczowi ze względu na zakładane cele projektu?
1.2 Proces organizacji Partnerstw na Rzecz Rozwoju	1.2.1 W jaki sposób były zawiązywane Partnerstwa na Rzecz Rozwoju? Jakie czynniki decydowały o ostatecznym kształcie partnerstwa? 1.2.2 Czy i w jakim stopniu na etapie budowania partnerstwa miała miejsce rotacja instytucji zainteresowanych udziałem w projekcie i jak to wpływało na efektywność procesu budowania partnerstwa? 1.2.3 Co stanowiło największe ułatwienia a co bariery przy tworzeniu Partnerstw na rzecz Rozwoju i Partnerstw Ponadnarodowych?
1.3 Proces organizacji Partnerstw Ponadnarodowych	1.3.1 W jaki sposób budowane były partnerstwo ponadnarodowe? 1.3.2 W jakim stopniu partnerstwa korzystały z wcześniejszych kontaktów i współpracy na poziomie europejskim? 1.3.3 Do jakiego stopnia współpraca ponadnarodowa wpływa na sposób organizacji pracy Partnerstwa, podejmowane działania i osiągnięte rezultaty?

Zagadnienia badawcze	Pytania ewaluacyjne
1.4 Zarządzanie Partnerstwem	<p>1.4.1 W jakim stopniu realizacja projektu w Partnerstwie z innymi instytucjami jest postrzegana przez lidera i Partnerów jako ułatwienie lub utrudnienie w osiągnięciu założonych celów?</p> <p>1.4.2 Jaki jest rzeczywisty udział partnerów w realizacji projektu (np: sposób włączenia beneficjentów ostatecznych w realizację projektu; sposób zorganizowania przepływu informacji między liderem i Partnerami)?</p> <p>1.4.3 Jakie problemy zarządcze napotkały partnerstwa podczas Działania 1 i jak je rozwiązywały?</p> <p>1.4.4 Analiza systemów zarządzania w partnerstwach</p>
2. Wymiar merytoryczny	
2.1 Budowa Strategii PRR	<p>2.1.1 W jaki sposób Partnerstwa ustalały główne cele projektu i strategię ich realizacji?</p> <p>2.1.2 W jaki sposób instytucje wchodzące w skład Partnerstwa na Rzecz Rozwoju oraz Partnerstwa Ponadnarodowego uczestniczą w testowaniu i realizowaniu innowacyjnych rozwiązań? Jaka jest rola poszczególnych Partnerów w tym procesie?</p> <p>2.1.3 Jaki jest poziom zaawansowania prac nad projektami wdrażanymi przez Partnerstwa na Rzecz Rozwoju?</p> <p>2.1.4 W jaki sposób Partnerstwa planują prace w krajowych sieciach tematycznych? Czy Partnerstwa stworzyły zasady upowszechniania rezultatów Działania 2?</p>
2.2 Projekty partnerstw w IW EQUAL	<p>2.2.1 Charakterystyka projektów</p> <p>2.2.2 Czy, i w jaki sposób, udokumentowany został innowacyjny charakter projektu realizowanego przez Partnerstwo na Rzecz Rozwoju?</p> <p>2.2.3 Potencjał projektów dla celów "mainstreamingu"</p>

POZIOM KRAJOWY

Zagadnienia badawcze	Pytania ewaluacyjne
3. Zarządzanie programem	
3.1 Zagadnienia związane z systemem, organizującym warunki realizacji programu	<p>3.1.1 Jak przygotowano warunki formalno-prawne do wdrażania programu?</p> <p>3.1.2 Czy zdefiniowano role uczestników procesu zarządzania programem? Jaka była rola Instytucji Zarządzającej w procesie wspierania tworzenia i konsolidacji Partnerstw?</p> <p>3.1.3 Czy opracowane zasady wdrażania programu, zwłaszcza sposób organizacji partnerstw, były prawidłowe?</p>
3.2 Zagadnienia związane ze sposobem wdrożenia programu, w ramach istniejącego systemu	<p>3.2.1 Czy dynamika wdrażania Programu zgodna jest z przyjętym harmonogramem?</p> <p>3.2.2 Jak przebiegał proces przygotowywania (negocjowania) umów z Partnerstwami na rzecz Rozwoju?</p> <p>3.2.3 Jak Partnerstwa postrzegają użyteczność (korzyści – koszty) przyjętego systemu sprawozdawczości programu?</p> <p>3.2.4 Jak Partnerstwa oceniają jakość polityki informacyjnej programu?</p> <p>3.2.5 Jak Partnerstwa postrzegają jakość zarządzania programem?</p>
4. Wspieranie partnerstw przez instytucje poziomu centralnego	
4.1 Zakres pomocy świadczonej Partnerstwom	<p>4.1.1 Jaka była skala pomocy świadczonej Partnerstwom przez KSW (IZ)?</p>
4.2 Usługi dla partnerstw	<p>4.2.1 W jakim stopniu Partnerstwa na Rzecz Rozwoju były wspierane przez KSW przy nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy krajowej oraz ponadnarodowej?</p> <p>4.2.2 W jakim stopniu partnerstwa były wspierane w zakresie tworzenia wewnętrznej struktury i mechanizmów zarządczych?</p> <p>4.2.3 Jak przedstawiciele Partnerstw oceniają jakość otrzymanych usług doradczych i szkoleniowych?</p> <p>4.2.4 Jaki był zakres wykonanych działań informacyjno promocyjnych?</p> <p>4.2.5 Czy Partnerstwa otrzymały wsparcie w tworzeniu wewnętrznego systemu monitorowania i oceny postępów projektów (tworzenie wskaźników i planów monitorowania)?</p> <p>4.2.6 W jaki sposób Krajowa Struktura Wsparcia wypełnia swoje zadania w zakresie świadczenia pomocy technicznej dla Partnerstw?</p>

Ocena programu

Analiza, przeprowadzona zgodnie z wyżej zarysowanym schematem, pozwoli nam dokonać oceny programu pod kątem kryteriów skuteczności i efektywności. Końcowa ocena jakości wykonania Działania 1 IW EQUAL w Polsce, będzie funkcją oceny przyjętych kryteriów ewaluacyjnych.

2.5.2 Narzędzia zbierania i analizy danych

Natura prac wykonanych w ramach Działania 1 EQUAL oraz pytania ewaluacyjne, na które poszukujemy odpowiedzi, mają, w zdecydowanej większości, charakter jakościowy i wiążą się z działaniami indywidualnych Partnerstw. Dobierając więc zestaw narzędzi badawczych oraz definiując sekwencję ich stosowania, staraliśmy się uchwycić zarówno jakościowe, jak też ilościowe aspekty programu. Ostatecznie, nasze podejście opierało się na wykorzystaniu 4 technik zbierania i analizy danych:

- Analiza dokumentacji i danych administracyjnych programu
- Ustrukturyzowane wywiady indywidualne
- Analiza Przypadków
- Ankieta telefoniczno – e-mail'owa

Poniżej omówiono krótko podejście i zakres badań związanych z wykorzystaniem poszczególnych instrumentów.

Analiza dokumentacji i danych administracyjnych programu

Obok podstawowych dokumentów programowych (Komunikaty KE, PIW, Uzupełnienie Programu), przeanalizowaliśmy dokumenty operacyjne tworzone w trakcie realizacji przedsięwzięcia na poziomie programu jako całości (np: Protokoły z posiedzeń Komitetu Monitorującego, Umowa IZ-KSW, Raporty okresowe KSW, podręczniki związane z zarządzaniem i kontrolą oraz tworzeniem partnerstw, strategię programu w zakresie monitoringu i ewaluacji, działań informacyjno-promocyjnych i mainstreamingu, itp) oraz szczegółową dokumentację 8 partnerstw wybranych do badania metodą studium przypadku (Wnioski o dofinansowanie Działania 1 i Działania 2, Umowa z KSW, Umowy PRR i PNN, Wnioski beneficjenta o płatność, notatki z posiedzeń Grupy Zarządzającej, korespondencja z KSW). Badaliśmy również udostępnione nam dane dotyczące zarządzania finansowego (Sprawozdanie z audytu przeprowadzonego w IZ, pliki elektroniczne: "Status kontraktowania", "Plan kontroli", "Wykorzystanie budżetów", itp). Dążąc do uzyskania wyników, które byłyby porównywalne z efektami badań w innych krajach, przy budowie narzędzi ewaluacyjnych, korzystaliśmy z opracowanych wcześniej raportów z oceny śród-okresowej IW EQUAL.

Ustrukturyzowane wywiady indywidualne:

Wywiady pogłębione prowadzone były w dwóch etapach. Na samym początku procesu oceny zorganizowaliśmy spotkania z przedstawicielami IZ, KM, KSW i wybranych Partnerstw. Celem tej grupy wywiadów było przede wszystkim lepsze rozpoznanie potrzeb klientów ewaluacji oraz uszczegółowienie i dostosowanie metody doboru i analizy przypadków w planowanym w kolejnej fazie badaniu typu "case study".

Druga grupa wywiadów została przeprowadzona w końcowym okresie badania, gdy znane już były wstępne wyniki analizy przypadków i badania ankietowego wśród przedstawicieli PRR. Przedstawiciele KM, IZ, KSW i wybranych Partnerstw zostali poproszeni o komentarz do obserwacji poczynionych w wyniku analizy. W trakcie badania pojawiła się możliwość przeprowadzenia wywiadu z ekspertami Polskiego Centrum Mediacji, którzy na zlecenie KSW pomagali partnerstwom w rozwiązywaniu najtrudniejszych konfliktów. Choć spotkanie to nie było pierwotnie planowane, chętnie skorzystaliśmy z możliwości skonfrontowania naszych obserwacji z opiniami profesjonalnych mediatorów.

Wywiady – Plan i Realizacja

Instytucja	Wywiady planowane		Wywiady wykonane	
	Faza wstępna	Faza końcowa	Faza wstępna	Faza końcowa
Instytucja Zarządzająca	2 osoby	3 osoby	2 osoby	2 osoby
Krajowa Struktura Wsparcia	2 osoby	3 osoby	4 osoby	3 osoby
Komitet Monitorujący	2 osoby	2 osoby	1 osoba	1 osoba
Partnerstwa na rzecz Rozwoju	2 osoby	-	2 osoby	1 osoba
Polskie Centrum Mediacji	-	-	-	2 osoby
Razem:	8 wywiadów	8 wywiadów	9 wywiadów	8 wywiadów

Wywiady miały charakter pogłębiony i otwarty, oparte jednak były na Schemacie Procesu Ewaluacji oraz kwestionariuszu wykorzystywanym do badania case'ów. Wywiady zostały przeprowadzane osobiście przez ekspertów KDU.

Analiza Przypadków

Ze względu na bardzo ograniczone środki przeznaczone na wykonanie oceny byliśmy zmuszeni ograniczyć liczbę badanych projektów do 8. Ze względu na niewielki rozmiar próby oraz typowo poznawczy charakter tej fazy badań, przypadki były dobierane do próby w sposób celowy.

Poszukiwaliśmy takiego zestawu Partnerstw, który jednocześnie spełniałby dwa warunki:

- struktura próby powinna być zgodna z podstawowymi parametrami badanej populacji projektów - aby zapewnić maksymalną reprezentatywność wyników analizy oraz uniknąć sytuacji, w której jakaś istotna grupa projektów byłaby pominięta w badaniu
- projekty wybrane do analizy powinny się różnić pod względem tych cech, które mogły mieć wpływ na zastosowane podejście do tworzenia partnerstw - aby wyodrębnić różnorodne metody ustanawiania i konsolidacji PRR.

Zgodnie z tymi postulatami przyjęliśmy następujące kryteria doboru przypadków:

- Obszar tematyczny, w którym realizowany jest projekt (Tematy od A do I)
- Typ instytucji, pełniącej rolę partnera wiodącego (sektor publiczny, prywatny, NGOs)
- Lokalizacja Partnerstwa (proporcja między PRR z Mazowieckiego i innych regionów)
- Wielkość Partnerstwa (mierzona liczbą partnerów i wielkością budżetu)
- Sprawność w realizacji zadań w Działaniu 1 (negocjacje budżetu na Działanie 1, stopień wykorzystania środków, opinie Opiekunów Projektów i Kierowników Tematów w KSW)

W efekcie zastosowania szczegółowej procedury doboru przypadków, wybraliśmy ostatecznie 8 projektów: po dwa z tematów A, D i F oraz po jednym z G i I. Szczegółowy opis procesu doboru próby przedstawiony jest w Załączniku nr 2.

Lista Partnerstw wybranych do badania metodą Studium Przypadku

Lp.	Numer projektu	Temat	Nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju	Nazwa wnioskującej instytucji	typ organizacji	Lokalizacja	Wielkość dotacji	Ocena Wniosku D1	Komentarze	
2	A0283d2	A	Druga szansa	Powiatowa Spółeczna	Fundacja	NGO	Warszawa	3 284 200	92,5	
1	A0340d2	A	Wchodzenie, utrzymanie, powrót na rynek pracy osób po chorobie psychicznej	Starostwo Powiatowe w Suwałkach		PA	Suwałki	7 764 683	83,5	
3	D0190d2	D	Cyber-ręka lidera – Wspieranie Liderów Społecznych Przemian w Polsce.	Centrum ds. Katastrof i Kłesk Żywiolowych TRATWA		NGO	Wrocław	4 853 037	76,5	
4	D0202d2	D	Partnerstwo w Widłach Trzech Rzek	Miasto Nowy Dwór Mazowiecki		PA	Nowy Dwór Maz.	9 820 524	80,5	Zmiana Lidera i koordynatora
6	F0059d2	F	Platforma e-Dialog	Nowoczesne Technologie Informatyczne Sp. z o.o.		Firma	Warszawa	6 287 790	74	Zmiana koordynatora
5	F0086d2	F	System przeciwdziałania powstawaniu bezrobocia na terenach słabo zurbanizowanych	Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu		EDU	Zamość	11 080 300	77	Zmiana koordynatora
7	G0588d2	G	@IterEgo	Polski Komitet Pomocy Społecznej Zarząd Okręgowy w Lublinie		NGO	Lublin	9 877 600	93	Zmiana Lidera i koordynatora
8	I0079d2	I	@IterCamp	Polski Czerwony Krzyż		NGO	Warszawa	6 604 800	95	Zmiana koordynatora

W ramach analizy każdego przypadku Ewaluator wykonywał sekwencję czynności badawczych, na którą składały się m.in.:

- Analiza dokumentacji projektu
- Wizytacja w siedzibie Partnerstwa
- Wywiady indywidualne z koordynatorem PDR, przedstawicielami 2 partnerów
- Analiza zebranego materiału i opracowanie raportu z badania przypadku

Podstawą badania wybranych Partnerstw była specjalnie w tym celu opracowana procedura postępowania, określająca zestaw czynności, które winien wykonać ewaluator. Efektem prawidłowo przeprowadzonego postępowania badawczego było opracowanie Karty Oceny Projektu, będącej formą raportu z analizy przypadku. Oba dokumenty: Procedura badania przypadku oraz Karta Oceny Projektu, znajdują się w Załączniku nr 3.

Ankieta e-mail'owa:

Ankieta została przeprowadzona w okresie od 12 do 26 sierpnia i składała się z dwóch formularzy: "Kwestionariusza" oraz "Tabeli Danych", opracowanych na podstawie doświadczeń z analizy przypadków. W tym sensie, ankieta stanowi rozwinięcie Karty Oceny Projektu.

Głównym powodem sięgnięcia do badania ankietowego była chęć uogólnienia obserwacji, poczynionych w toku badania metodami jakościowymi (wywiady, badanie przypadków). Dzięki takiemu podejściu możemy stwierdzić czy sytuacje, na które się natknęliśmy odwiedzając ograniczoną liczbę Partnerstw mają charakter jednostkowy, czy też świadczą o występowaniu takiej czy innej prawidłowości, dotyczącej większości PRR.

Kwestionariusz (patrz Załącznik 4) zawierał głównie pytania o charakterze jakościowym, pozwalające respondentowi wyrazić i uzasadnić opinię odnośnie wybranych zagadnień realizacji programu.

Wypełnienie Tabeli Danych (patrz Załącznik 5) wymagało natomiast przedstawienia konkretnych informacji opisujących różne aspekty realizacji programu od strony ilościowej (na przykład: data złożenia wniosku o płatność lub wpływu środków na rachunek, liczba osób zaangażowanych w prace nad projektem, oszacowanie procenta czasu poświęconego na obsługę administracyjną w porównaniu z działaniami merytorycznymi, itp).

Zebranie tego typu "twardych danych" było konieczne ze względu na bardzo ograniczony zakres informacji, którymi dysponowała w tym czasie KSW (rozpoczął się właśnie proces analizy Wniosków do Działania 2 i spodziewano się, że szereg aktualnych danych zostanie zebranych w trakcie oceny Umów PRR i PNN). W tej sytuacji, badanie ankietowe stwarzało okazję pozyskania "z pierwszej ręki" informacji niezbędnych do obliczenia podstawowych wskaźników ewaluacyjnych (porównaj: Załącznik 1, "Schemat Procesu Ewaluacji").

Zarówno Kwestionariusz, jak też Tabela Danych mają postać interaktywnej aplikacji, rozsyłanej i zwracanej za pośrednictwem poczty elektronicznej. Ankieta była wypełniana w formacie elektronicznym (wybór odpowiedzi z listy zdefiniowanych wariantów, uzupełniony możliwością dodania komentarza opisowego). Respondenci byli proszeni o wypełnienie dokumentów w komputerze i odesłanie ich jako załącznik do zwrotnej wiadomości e-mail.

Ankieta nie była łatwa. Jej prawidłowe wypełnienie zajmowało zwykle ok. godziny. Fakt, że w przeciągu 2-3 tygodni udało się zebrać 73 odpowiedzi (wskaźnik zwrotu na poziomie 68,2%) uznajemy za wielki sukces, zwłaszcza, że część adresów otrzymanych z KSW zawierało błędy, ankietę prowadzono w szczycie sezonu urlopowego oraz równoległe z "konkurencyjną" ankietą badania potrzeb szkoleniowych, którą niespodziewanie rozesłała Krajowa Struktura Wsparcia.

2.5.3 Organizacja procesu badawczego

Ogólne podejście do organizacji procesu ewaluacji wynikało z charakteru wybranych narzędzi badawczych oraz natury wzajemnych powiązań i zależności między nimi. Zgodnie z tym założeniem, całość zrealizowanych prac podzielić można na cztery fazy:

Faza 1 – Wstępna (11-22.07)

We wstępnej fazie prac przeprowadziliśmy analizę dokumentacji i danych oraz pierwszą grupę indywidualnych wywiadów pogłębionych z przedstawicielami IZ, KM, KSW i PRR.

Wynikiem tego etapu prac było zapoznanie się z materiałami opisującymi program, budowa narzędzi badawczych i dostosowanie ich do potrzeb klientów ewaluacji. Szczególne znaczenie miało szczegółowe określenie procedury badania przypadków, dobór próby projektów, zapoznanie się z ich dokumentacją oraz umówienie pierwszych wizyt w wybranych Partnerstwach.

Faza 2 – Studia Przypadków (25.07-10.08)

Wizytacje w Partnerstwach odbyły się na przełomie lipca i sierpnia.

Badanie 8 zróżnicowanych przypadków pozwoliło Ewaluatorom rozpoznać mechanizmy organizacji PRR oraz zidentyfikować główne czynniki wpływające na skuteczność procesu inicjowania projektów. Efektem tego etapu prac było opracowanie ostatecznego kształtu kwestionariusza ankiety e-mail'owej.

Faza 3 – Ankieta wśród przedstawicieli PRR

Badanie ankietowe zostało wykonane do 26 sierpnia, przy czym pojedyncze ankiety spływały jeszcze przez kolejne dwa tygodnie. Ostatni kwestionariusz otrzymaliśmy w piątek 9 września. W trakcie badania, dwukrotnie zwracaliśmy się do Partnerstw z pismami przypominającymi o prowadzonym projekcie ewaluacji. Po zakończeniu akcji ankietowej przystąpiliśmy do analizy zebranego materiału. Równoległe z badaniami ilościowymi prowadzona była analiza jakościowa komentarzy i uwag przedstawionych przez respondentów ankiety.

Faza 4 – Przygotowanie i prezentacja Raportu Końcowego

W ramach tej części procesu, zestawiliśmy wyniki prowadzonych dotychczas czynności badawczych: analizy dokumentów, studiów przypadków, ankiet i badań ilościowych oraz skonfrontowaliśmy je z opiniami osób i instytucji, zaangażowanych w realizację programu (IZ, KSW, KM, Partnerstwa).

Efektom tego procesu jest niniejszy raport, który jest próbą syntezy bardzo bogatego materiału, wokół zestawu wybranych zagadnień, pytań ewaluacyjnych i wskaźników, opisanych w schemacie Procesu Ewaluacji (Patrz Załącznik 1).

2.5.4 Ograniczenia badania

Największym wyzwaniem przed jakim stanęliśmy były bardzo skromne zasoby informacyjne, jakimi w początkowej fazie ewaluacji, dysponowała Krajowa Struktura Wsparcia. Moment badania okazał się o tyle niefortunny, że ocenę Działania 1 musieliśmy prowadzić w sytuacji, gdy zakończył się właśnie proces składania wniosków do Działania 2. Umowy o Partnerstwie na Rzecz Rozwoju, dokumentujące efekty prac Partnerstw w wymiarze rozwoju instytucjonalnego oraz załączone do nich Strategie, będące ukoronowaniem wielomiesięcznych wysiłków Partnerstw w sferze merytorycznej leżały w osobnych teczkach zaś proces ich analizy i oceny dopiero się rozpoczynał. Wiele Partnerstw nie dostarczyło jeszcze Sprawozdań Końcowych z realizacji Działania 1, zaś podobny raport KSW otrzymaliśmy dopiero 8 września.

Dysponując jedynie zestawem danych o wszystkich Partnerstwach z fazy oceny wniosków do Działania 1, listą rejestracyjną wniosków do Działania 2, Planem Kontroli KSW oraz "Stanem kontraktowania na 15.07.2005" z dużym trudem wybraliśmy próbę do badania metodą studium przypadku. Dużą pomocą okazały się rozmowy z Kierownikami tematów i Opiekunami Projektów w KSW. Jednak nawet najlepsza wiedza o indywidualnych projektach nie zastąpi zestawień pozwalających porównać wszystkie projekty według wybranych zagadnień (np: pod względem liczby partnerów w PRR).

Brak odpowiednio rozbudowanych danych monitoringowych spowodował, że zdecydowaliśmy się na rozszerzenie zakresu badań ankietowych o "Tabelę Danych". Dopiero informacje uzyskane bezpośrednio od Partnerstw pozwoliły nam zrealizować planowany zakres badań ilościowych. Należy jednak pamiętać, że ani ewaluacja (zwłaszcza dwumiesięczna) nie jest właściwym momentem do tworzenia bazy danych monitoringowych, ani ankietę nie jest najlepszym narzędziem do tego celu. Pomimo zastosowania formularzy elektronicznych, które standaryzują odpowiedzi i znacząco ograniczają liczbę błędów, nie udało nam się uniknąć wielu nieścisłości w odpowiedziach naszych respondentów. Pomimo przeprowadzenia czasochłonnego procesu "czyszczenia danych" (porządkowanie formatów, korygowanie ewidentnych pomyłek, porównywanie danych wstawionych przez Partnerstwa z innymi materiałami) należy je traktować z pewną ostrożnością.

Ze względu na konkursowy tryb postępowania, wnioski do Działania 2 oraz załączone do nich umowy PRR, PNN i Strategie Partnerstw mogliśmy przeglądać jedynie w siedzibie KSW. Biorąc pod uwagę dużą presję czasową, narzuconą założonym planem ewaluacji, nie mieliśmy możliwości przeprowadzenia pogłębionej analizy podstawowych dokumentów, które są rzeczywistym dorobkiem Działania 1. Ograniczenie to miało zapewne wpływ na jakość badania efektów programu, zwłaszcza w sferze merytorycznej – analiza koncepcji narzędzi, których budowy chcą się podjąć Partnerstwa w Działaniu 2.

Trzecim ograniczeniem, które wynika z dwóch poprzednich, oraz wiąże się z ambitnym zakresem podjętych czynności ewaluacyjnych oraz trwającym, w okresie badania, sezonem urlopowym, był bardzo krótki czas na wykonanie ewaluacji. Chociaż udało nam się zgromadzić bardzo bogaty materiał oraz opracować szczegółowy schemat procesu oceny, czas pozostający na przeprowadzenie analizy i przygotowanie raportu był bardzo krótki i mógł negatywnie oddziaływać na jakość dokumentu, który Państwo czytacie.

Pomimo opisanych wyżej ograniczeń, uważamy, że informacje i dane zebrane w toku badania stanowią wystarczający i wiarygodny materiał, pozwalający dokonać oceny Działania 1 IW EQUAL w Polsce. Przyjmujemy również pełną odpowiedzialność za opinie i wnioski przedstawione w niniejszym raporcie. Prosimy o wyrozumiałość w przypadku wykrycia ewentualnych błędów i nieścisłości.

3 Analiza rozwoju Partnerstw w wymiarze instytucjonalnym

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.

W Działaniu 1, podstawowym zadaniem każdej z grup inicjatywnych było doprowadzenie do powstania Partnerstwa na Rzecz Rozwoju. Dokumenty programowe EQUAL definiują je jako: strategiczne porozumienie instytucji reprezentujących różne sektory i dysponujących odmiennym doświadczeniem, połączonych wspólną wizją stworzenia nowatorskich rozwiązań dla skomplikowanych problemów będących przyczyną wykluczenia społecznego i zawodowego.

Ocena Działania 1 IW EQUAL jest więc tak na prawdę próbą odpowiedzi na pytanie o to, czy tak rozumiane Partnerstwa powstały. Jakie organizacje i w jakim układzie instytucjonalnym zdecydowały się współpracować? Czy wola wspólnego działania została sformalizowana w formie Umowy o Partnerstwie na rzecz Rozwoju? Czy podstawą umowy jest przekonująca strategia, wyznaczająca wspólne cele oraz role i zadania poszczególnych partnerów? Czy stworzono skuteczne i efektywne mechanizmy zarządcze i procedury, pozwalające zintegrować wysiłki bardzo różnych podmiotów, które nigdy wcześniej nie współpracowały?

Nie bez znaczenia dla oceny programu jest rola, jaką pełniły instytucje zarządzające IW EQUAL na poziomie krajowym. Dlatego w naszej analizie starać się będziemy odpowiedzieć również na inne pytania: Czy ramy formalno-prawne, w których realizowany był program zostały odpowiednio przygotowane? Czy zasadnicze problemy, dotyczące całości IW EQUAL były szybko i skutecznie rozwiązywane? Jaką wartość miała pomoc świadczona partnerstwom przez Krajową Strukturę Wsparcia?

Pytań jest wiele, często intrygujących, zważywszy na eksperymentalny charakter przedsięwzięcia, które jest przedmiotem oceny. Zaczniemy jednak naszą analizę od początku. Najpierw, chcielibyśmy przedstawić charakterystykę źródeł informacji i danych, które są podstawą prowadzonej analizy. Następnie przystąpimy do odpowiedzi na pytania ewaluacyjne, rozpoczynając od opisu typu instytucji uczestniczących w programie.

Struktura respondentów ankiety

Ze względu na bardzo skromny zakres udostępniony nam danych zbiorczych na temat Partnerstw, podstawowym źródłem informacji o projektach, do którego odwołujemy się w dalszej części raportu, są wyniki ankiety e-mail'owej, przeprowadzonej w ramach procesu ewaluacji. Jak już wspomniano, formularze "Kwestionariusza" i "Tabeli Danych" wypełniło 68% Partnerstw. Ta wielkość próby jest niewątpliwie wystarczająca, aby zweryfikować hipotezy postawione w raportach z pogłębionej analizy 8 przypadków (Studia Przypadków przedstawiono w Załączniku nr 6) i, ewentualnie, uogólnić wynikające stąd wnioski.

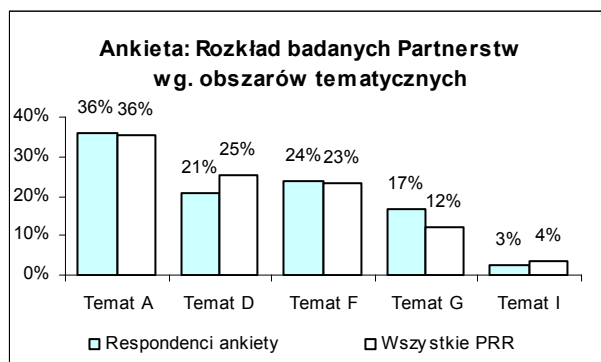


Diagram 1

Spójrzmy zatem na charakterystykę Partnerstw, które wypełniły ankietę. Jak widać na Diagramie 1, struktura naszej próby jest dosyć wiernym odwzorowaniem całej populacji PRR. Jedyną różnicą, na którą wypada zwrócić uwagę, jest nieco mniejszy udział w badaniu projektów z Tematu D i analogiczna "nad-reprezentacja" partnerstw z Tematu G. Generalnie jednak, rezultaty ankiety powinny być wiarygodne z punktu widzenia rozkładu projektów według obszarów tematycznych.

Ze względu na niewielką liczbę projektów z Tematu I (w ankiecie wzięły udział tylko 2 partnerstwa z tej grupy), w prezentowanych poniżej rozkładach, w układzie tematycznym, ograniczamy się zwykle do podania wartości średnich dla pozostałych czterech tematów.

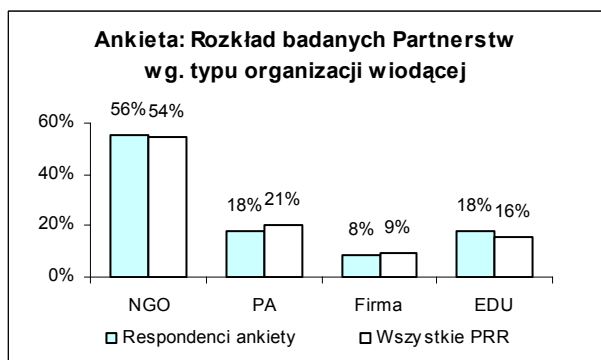


Diagram 2

Również charakterystyka pod kątem typu instytucji, pełniącej rolę lidera wygląda zadowalająco. Podobnie jak w badanej populacji, mamy tutaj ok. 55% organizacji pozarządowych oraz prawie 20% udział organów administracji i instytucji edukacyjnych. Firmy prywatne reprezentowane są w próbie przez 6 projektów, które stanowią ok. 8% całkowitej liczby respondentów.

Wydaje się więc, że również pod względem typu instytucji pełniącej funkcję lidera, ankieta powinna przedstawiać sytuację ogółu partnerstw w sposób miarodajny.

Opis projektów badanych metodą "studium przypadku"

O ile ankieta stanowi podstawowe źródło danych ilościowych, pozwalających ocenić skalę zidentyfikowanych zjawisk, o tyle podstawą analizy jakościowej były wywiady i badanie 8 projektów metodą "studium przypadku". Zanim więc przejdziemy do dalszej części wywodu, czytelnik powinien zapoznać się ze skróconym opisem badanych Partnerstw (pełne teksty raportów z analizy przypadków znajdują się w załączniku nr 6)

1. "Druga szansa" (A0283) - 3,28 mln zł

Projekt realizowany na warszawskim Powiślu przez PFS, we współpracy z 2 partnerami adresowany jest do osób, zamieszkujących uboższe rejony miejskie, gdzie występuje duże nagromadzenie biedy i problemów społecznych.

Celem projektu jest opracowanie i przetestowanie modelu lokalnego systemu reintegracji społecznej i zawodowej. Model ma zwiększać możliwości wyjścia z izolacji społecznej i powrotu na rynek pracy osób doświadczających wykluczenia, ze względu na pogłębiającą się skalę ubóstwa i rosnący dystans, który dzieli je od lepiej prosperującej części społeczeństwa.

Planowany model składa się z trzech elementów: (a) Systemu wspierania młodzieży i dorosłych, poprzez zindywidualizowaną, profesjonalną pomoc psychologiczną i socjalną, działania podnoszące kwalifikacje zawodowe oraz pośrednictwo pracy; (b) Systemu działań profilaktycznych i opieki nad dziećmi ze środowisk, w których występuje „dziedziczenie” bierności społecznej i bezrobocia; (c) Systemu szkolenia kadr służb społecznych, przygotowujący przyszłych pracowników społecznych do pracy środowiskowej z osobami z grup docelowych.

2. "Wchodzenie, utrzymanie, powrót na rynek pracy osób po chorobie psychicznej" (A0340) – 7,76 mln zł

Projekt realizowany przez Powiat Suwalski i 12 instytucji reprezentujących sektor publiczny i pozarządowy. Partnerstwo stawia sobie za cel wypracowanie systemu pomocy osobom po przebytych chorobach psychicznych w powrocie na rynek pracy lub w utrzymaniu się na rynku pracy.

Dotychczas, poszczególne instytucje (szpital psychiatryczny, poradnie, ośrodek wsparcia, urząd pracy) podejmowały wycinkowe, nie zawsze zintegrowane działania w ramach swoich kompetencji. Działania te trudno jednak nazwać "systemowymi" i nie są one w ten sposób odbierane przez beneficjentów ostatecznych. Autorzy projektu są przekonani, że jedynie skoordynowana współpraca, ścisły podział zadań i przekazywanie sobie konkretnych pacjentów (prowadzenie ich) przez poszczególne instytucje ma szansę dać efekt odczuwalny przez beneficjentów.

Włączenie do PRR instytucji z innych powiatów daje szansę na szybkie upowszechnienie przetestowanych rozwiązań w układzie "poziomym". Jednocześnie, merytoryczny nadzór (monitoring i ewaluacja) warszawskiej centrali PFRON gwarantuje wykorzystanie wniosków z projektu przy kształtowaniu polityki krajowej względem tej grupy docelowej. Współdziałanie partnerów na taką skalę jest zjawiskiem innowacyjnym w powiecie, w województwie i w skali kraju.

3. "Cyber-ręka lidera - Wspieranie liderów społecznych przemian w Polsce" (D0190) – 4,85 mln zł

Projekt realizowany przez Centrum ds. Katastrof i Klęsk Żywiolowych TRATWA oraz 6 partnerów krajowych, reprezentujących m.in. dolnośląskie organizacje pozarządowe, media, środowiska katolickie oraz sektor publiczny. Adresowany jest do młodych, wykształconych ludzi, w tym absolwentów, którzy gotowi są wejść na rynek pracy w trzecim sektorze.

Nadrzędnym celem projektu jest szeroko rozumiana promocja działań trzeciego sektora w społeczeństwie, szczególnie w regionie dolnośląskim. Cele szczegółowe jakie stawia przed sobą partnerstwo to: przygotowanie grupy ok. 100 przyszłych liderów społecznych (poprzez różne formy szkoleń, a także mentoringu ze strony doświadczonych liderów pozarządowych) oraz zapewnienie zinstytucjonalizowanego dopływu nowych kadr do organizacji trzeciego sektora na Dolnym Śląsku, poprzez utworzenie Pozarządowego Centrum Karier (wspierające znalezienie pracy w istniejących organizacjach lub założenie nowych organizacji).

Zaprezentowane działania, poprzez włączenie szerokiego grona ważnych partnerów w regionie stwarzają szansę na powstanie modelowych rozwiązań w skali regionu, które po zakończeniu projektu będą przejęte przez istniejące instytucje oraz zaadoptowane w innych regionach. Część praktyk dla beneficjentów będzie się odbywała za granicą w NGO-sach - u zagranicznych partnerów tego projektu.

4. "Partnerstwo w widłach trzech rzek" (D0202) – 9,82 mln zł

Projekt realizowany przez Miasto Nowy Dwór Mazowiecki i 9 instytucji (z przewagą publicznych) skierowany jest do zróżnicowanych grup docelowych: (a) młodzieży, (b) osób w wieku przedemerytalnym, (c) kobiet, (d) osób przewlekłe chorych, (e) niepełnosprawnych, (f) uzależnionych, (g) zamieszkujących obszary wiejskie lub podmiejskie.

Celem partnerstwa jest wykorzystanie instrumentów gospodarki społecznej dla pobudzenia sektora usług i, w efekcie, zmniejszenie bezrobocia strukturalnego w rejonach podmiejskich objętych działaniem projektu. Cele cząstkowe przewidują: (a) budowę trwałych podstaw rozwoju gospodarczego, w oparciu o sektor turystyczny; (b) opracowanie i przetestowanie różnych modelowych organizacji sektora gospodarki społecznej (budowa kapitału społecznego), (c) stworzenie "sieci współpracy" między społecznościami lokalnymi w regionie; (d) upowszechnienie różnych koncepcji rozwoju lokalnego (obcych i samodzielnie stworzonych).

Do działań służących realizacji założonych celów należą: (a) badania beneficjentów (formułowanie założeń, strategii i planów działania), (b) utworzenie Regionalnej Izby Turystycznej (budowa regionalnych produktów turystycznych), (c) szkolenie osób młodych nt. gospodarki społecznej / zarządzania turystyką, (d) wdrożenie programu dotacji i pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej, (e) szkolenia biznesowe dla dorosłych, (f) finansowanie oddolnych inicjatyw (aktywizacja społeczności, rozwój gospodarki społecznej i lokalnej infrastruktury), (g) współ-finansowanie większych inwestycji w sektorze turystyki, (h) wspomaganie organizacji imprez kulturalno-turystycznych, (i) upowszechnianie efektów i wymiana doświadczeń.

5. "Platforma e-Dialog" (F0059) – 6,29 mln zł

Projekt realizowany przez spółkę Nowoczesne Technologie Informatyczne (NTI) z udziałem 5 partnerów instytucjonalnych adresowany jest do Małych i Średnich Przedsiębiorstw, które, nie dysponując odpowiednimi narzędziami i wiedzą, zarządzają zasobami ludzkimi w tradycyjny, nieoptymalny sposób (uzyskując niższą efektywnością pracy i tracąc na konkurencyjności rynkowej).

Stowarzyszenie stawia sobie za cel przezwyciężenie problemów związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w MŚP poprzez opracowanie, przetestowanie i udostępnienie sektorowi MŚP systemu, na który składa się specjalistyczne oprogramowanie oraz bazujący na nim pakiet szkoleń w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Oprogramowanie zostanie dostarczone, za pośrednictwem internetu grupie 1000 małych i średnich przedsiębiorstw na terenie całego kraju. Jednocześnie, partnerstwo zamierza przeszkolić 2000 beneficjentów (1000 przedstawicieli kadry kierowniczej i 1000 pracowników).

Autorzy koncepcji spodziewają się, że popularyzacja systemu w całym kraju spowoduje wzrost efektywności działania, konkurencyjności, a w efekcie - sprzedaży i zatrudnienia w segmencie MŚP. Przyczyni się do podniesienia kwalifikacji osób odpowiedzialnych za politykę personalną oraz stymulować będzie rozwój szkoleń i umiejętności pracowników zatrudnionych w tym sektorze.

6. "System przeciwdziałania powstawaniu bezrobocia na terenach słabo zurbanizowanych" (F0086) – 11,1 mln zł

Realizatorem projektu jest Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu wraz z 17 partnerami instytucjonalnymi z całego kraju. Projekt realizowany jest na terenie dwóch województw: Lubelskiego i Podkarpackiego a jego beneficjentami są dwie grupy: małe i średnie przedsiębiorstwa działające w regionie objętym interwencją oraz pracownicy zatrudnieni w tych przedsiębiorstwach, narażeni na utratę pracy w przypadku ich upadłości.

Celem projektu jest budowa i przetestowanie systemu zapobiegającego likwidacji miejsc pracy w przedsiębiorstwach zagrożonych upadłością. System składa się z dwóch zasadniczych komponentów: (a) diagnostycznego, którego celem jest oparta na modelach ekonometrycznych, analiza czynników oddziałujących na kondycję przedsiębiorstwa (na poziomie mikro, mezo oraz makro) i przekazanie przedsiębiorcom modelu komputerowego który, po wprowadzeniu zestawu danych dokona oceny kondycji i perspektyw rozwojowych przedsiębiorstwa wraz z rekomendacjami oraz (b) zintegrowanego systemu wsparcia doradczo-szkoleniowego dla przeżywających trudności firm, które chciałyby przeprowadzić restrukturyzację.

W ramach projektu przygotowywana jest internetowa platforma e-learningowa oraz zespoły doradców, których zadaniem jest wspieranie MŚP i ich pracowników w trakcie działań naprawczych. System zostanie zastosowany w 200 przedsiębiorstwach. Zakłada się, że test na taką skalę pozwoli zweryfikować skuteczność narzędzia w zakresie przeciwdziałania upadłości MŚP i dostosowania kwalifikacji pracowników do wymogów nowoczesnej gospodarki.

7. "@IterEgo" (G0588) – 9,88 mln zł

Realizatorem projektu jest Polski Komitet Pomocy Społecznej (Zarząd Okręgowy w Lublinie) wraz z 7 partnerami instytucjonalnymi (w tym media, uniwersytet, urzędy państwowe i organizacje pozarządowe). Projekt obejmuje region lubelski i adresowany jest do osób bezrobotnych w wieku produkcyjnym, samotnie wychowujących dzieci (lub sprawujących opiekę nad osobami zależnymi).

Partnerstwo stawia sobie za cel likwidowanie barier (fizycznych i psychicznych) związanych z wejściem na rynek pracy wymienionych grup docelowych poprzez stworzenie kompleksowego programu pomocy dla tych osób, którego zamierzonym efektem byłoby doprowadzenie do podjęcia przez beneficjentów pracy w formie "elastycznego zatrudnienia".

Program składa się z kilku elementów: (a) działań zmierzających do aktywizacji społecznej osób w programie (wiara w swoje siły); (b) systemu szkoleń i kursów zawodowych (nowe kwalifikacje, niezbędne do prowadzenia "tele-pracy"); (c) Utworzenie Centrum Promocji Pracy (CPP) (laboratorium efektywności elastycznych form zatrudnienia), (d) zorganizowania przy CPP Opiekuńczego Ośrodka Rehabilitacji i Integracji (bezpłatna opieka dla podopiecznych beneficjentów programu). W efekcie można spodziewać się, że 50 do 55 osób uzyska nowe kwalifikacje zaś 10 do 20 osób powinno zdobyć trwałe zatrudnienie w różnych formach pracy "elastycznej".

8. "@Iter Camp - Pomoc w społecznej i zawodowej integracji osób ubiegających się o status uchodźcy" (I0079) – 6,6 mln zł

Projekt realizowany przez Polski Czerwony Krzyż wraz z 6 partnerami krajowymi o charakterze społecznym i ogólnokrajowym (m.in. ZHP) skierowany jest do osób, które są na etapie ubiegania się o status uchodźcy, głównie na terenie Zgierza.

Projekt ma na celu wspieranie integracji społecznej i zawodowej grupy docelowej poprzez m.in. (a) przygotowanie imigrantów do wejścia w polskie społeczeństwo i na lokalny rynek pracy natychmiast po otrzymaniu statusu uchodźcy lub "pobytu tolerowanego", (b) promowanie wartości społeczeństwa wielokulturowego wśród własnych obywateli, (c) przeciwdziałanie nietolerancji.

Główne działania prowadzące do realizacji celu to: (a) rozwijanie usług szkoleniowych, doradczych i bezpośredni "mentoring" wobec poszczególnych beneficjentów, b) poprawienie standardu ośrodka recepcyjnego PCK dla uchodźców w Zgierzu i uczynienia go pokazowym (modelowym) w kraju; c) szkolenia dla kadry lokalnych instytucji opieki społecznej na temat integracji imigrantów oraz; d) prowadzenie wszechstronnych badań nad problematyką migracji i uchodźców, w tym badań w społeczności lokalnej w Zgierzu; e) prowadzenie szerokiego programu komunikacji z opinią publiczną w celu kształtowania świadomości społecznej w zakresie funkcjonowania społeczeństwa wielo-kulturowego i przeciwdziałania nietolerancji; f) wypracowanie narzędzi monitoringu i ewaluacji działań Partnerstwa.

3.1 Charakterystyka układu instytucjonalnego Partnerstw

W tym rozdziale przeanalizujemy strukturę powstałych partnerstw, zarówno w układzie tematów, jak też wg typu (regionalne / sektorowe) oraz rodzaju organizacji pełniącej funkcję lidera. Spójrzmy również na typ i role instytucji, które weszły w skład PRR wybranych do badania metodą studium przypadku oraz zastanowimy się nad czynnikami, które wpływały na liczbę podmiotów uczestniczących w partnerstwach.

Będziemy się starali znaleźć odpowiedź na następujące pytania ewaluacyjne:

3.1.1 *Jakie instytucje uczestniczą w partnerstwach krajowych i ponadnarodowych, jakie rodzaje instytucji i sektory reprezentują (m.in. różnice ze względu na geograficzny lub sektorowy charakter Partnerstw)?*

3.1.2 *W jakim stopniu instytucje wchodzące w skład Partnerstw są to partnerzy kluczowi ze względu na zakładane cele projektu?*

3.1.1 *Jakie instytucje uczestniczą w partnerstwach krajowych i ponadnarodowych, jakie rodzaje instytucji i sektory reprezentują?*

Struktura partnerstw

Aby osiągnąć założony cel Działania 1, Instytucja Zarządzająca ogłosiła w czerwcu 2004 roku konkurs dla organizacji i instytucji zainteresowanych udziałem w Inicjatywie EQUAL.

W wyniku intensywnej akcji informacyjno promocyjnej do Programu złożono 751 wniosków projektowych. W efekcie wielostopniowego procesu oceny, opisanego w Raporcie z ewaluacji naboru i selekcji wniosków², do finansowania wybrano łącznie 107 projektów (14,2% z 751).

W listopadzie i grudniu 2004 r. autorzy zaakceptowanych wniosków zostali powiadomieni o pozytywnej decyzji i przystąpili do realizacji Działania 1.



Diagram 3

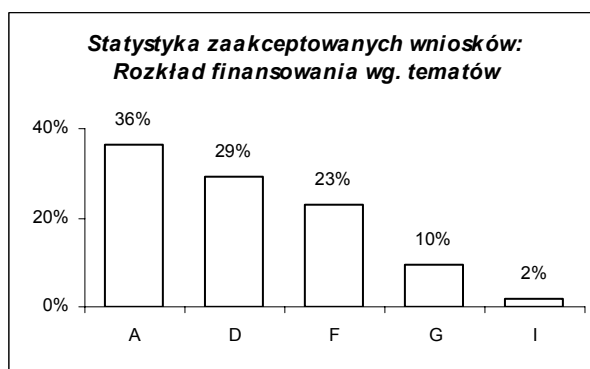


Diagram 4

² K. Jaszczół, B. Ciężka, T. Potkański: "Ewaluacja procesu naboru, oceny i selekcji wniosków do Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL w Polsce", Kompania Dobrych Usług, Warszawa 2005.

Patrząc na wartość wniosków przyjętych do finansowania w IW EQUAL, widzimy, że zdecydowanie przeważają projekty, których inicjatorami były organizacje pozarządowe (56% finansowania). Pozostałe 44% budżetu programu przeznaczone zostało na wsparcie wniosków złożonych przez jednostki administracji publicznej (19%), instytucje edukacyjne (18%) oraz firmy prywatne (7%). Jak widać na Diagramie 5, udział poszczególnych typów organizacji wśród inicjatorów partnerstw w różnych tematach wykazuje dużą zmienność.

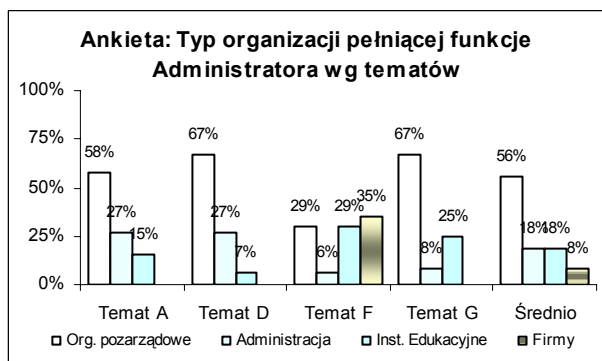


Diagram 5

O ile w obszarze tematycznym A, D i G wyraźna jest dominacja organizacji pozarządowych, o tyle w temacie F najczęściej spotykamy w tej roli prywatne firmy. Jest to zresztą jedyny obszar, gdzie ankietowani przedstawiciele sektora prywatnego pełnią funkcję Administratora PRR. Interesujący jest bardzo znikomy udział placówek edukacyjno-badawczych wśród liderów projektów w Temacie D. Wydawałoby się, że gospodarka społeczna stanowi bardzo duże wyzwanie dla badaczy i ich aktywny udział w tego typu projektach byłby niezwykle cenny.

Na uwagę zasługuje również bardzo skromna reprezentacja jednostek administracji publicznej wśród organizacji inicjujących projekty w temacie G (tylko 1 z 12 PRR biorących udział w ankiecie) oraz zupełny brak inicjatywy w tym obszarze wśród firm prywatnych.

Organizacje uczestniczące w partnerstwach (studia przypadków)

W ankiecie nie prosiliśmy o szczegółową charakterystykę wszystkich instytucji uczestniczących w projekcie (zadanie to zajęłoby zbyt wiele miejsca w kwestionariuszu i byłoby bardzo pracochłonne dla respondentów). Zatem wiedza, którą dysponujemy w tym zakresie opiera się jedynie na analizie 8 szczegółowo badanych przypadków.

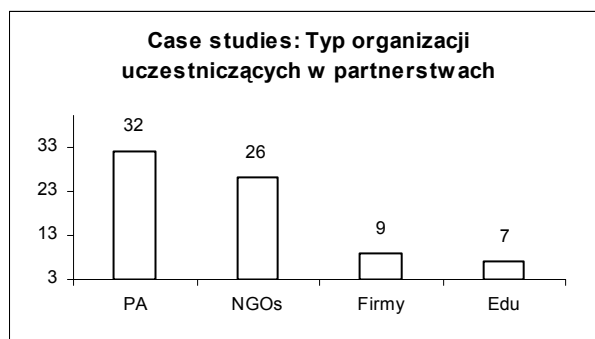


Diagram 6

Okazuje się, że spośród 74 partnerów uczestniczących w analizowanych przez nas 8 projektach, aż 32 (43%) to jednostki należące do sektora finansów publicznych. Organizacje pozarządowe, które stanowią ponad połowę liderów PRR, wśród instytucji partnerskich mają zaledwie 35% udział. Podobny efekt obserwujemy w przypadku organizacji szkoleniowych (9,5% w porównaniu z 16% wśród liderów). Inaczej wygląda sytuacja firm prywatnych. O ile rzadko spotykamy je w roli administratora PRR (9%), o tyle ich obecność w grupie partnerów sięga 12%.

Oczywiście, przedstawione dane pochodzą z zaledwie 8 projektów, wybranych do badania metodą celową. Nie są zatem reprezentatywne dla całej populacji PRR. Wydaje się, że aspekt ten należy uwzględnić w kolejnych badaniach ilościowych, jednak intuicja już dzisiaj podsuwa interesujące wyjaśnienie zaobserwowanego fenomenu.

Po pierwsze, organizacje pozarządowe są dużo bardziej doświadczonymi beneficjentami programów pomocowych niż administracja czy firmy prywatne. Nic dziwnego zatem, że dużo częściej niż pozostałe instytucje, NGOs przyjmowały na siebie rolę inicjatora projektu. Podobnie wygląda sytuacja organizacji edukacyjnych – jeśli już wchodzi do projektu, to zwykle jako podmiot aktywny, często pełniący rolę lidera.

Nie dziwi znaczący udział wśród partnerów jednostek administracji publicznej. Bardzo często przedstawiciele pozostałych sektorów poszukiwali kontaktu z administracją, jeśli nie po to, aby uzyskać dostęp do danych i informacji, to chociażby w celu uwiarygodnienia swoich propozycji, jako bardziej "publicznych", skoordynowanych z realizowaną obecnie polityką oraz – posiadających odpowiedni potencjał w zakresie mainstreamingu. Należy przy okazji zauważyć, że przedstawiciele administracji zwykle nie unikali takich kontaktów. Czasem z pobudek bardzo szlachetnych i merytorycznych – możliwość pozyskania dodatkowych narzędzi dla realizacji misji publicznej. Kiedy indziej, z powodów bardziej przyziemnych – możliwość zademonstrowania (małym kosztem, o ile wnioski przygotował ktoś inny), swojej aktywności i otwartości na inicjatywy społeczne. Zdarzały się przypadki, gdy instytucja publiczna, widząc skalę prac które trzeba wykonać w związku z udziałem w projekcie, szybko wycofywała się ze współpracy.

Większy udział firm prywatnych wiąże się zapewne z ich rolą jako potencjalnych dostawców specjalistycznych usług. W badanych partnerstwach kilkakrotnie (D0190, G0588) zetknęliśmy się z sytuacją, gdy grupa inicjatywna uznała, że dużo łatwiej będzie prowadzić kampanię promocyjną, jeśli w gronie partnerów znajdzie się firma działająca w sektorze mediów. Analogicznie, w innym projekcie do współpracy wciągnięto przedsiębiorstwo informatyczne (F0086) lub podmiot dysponujący bazą lokalową (D0190).

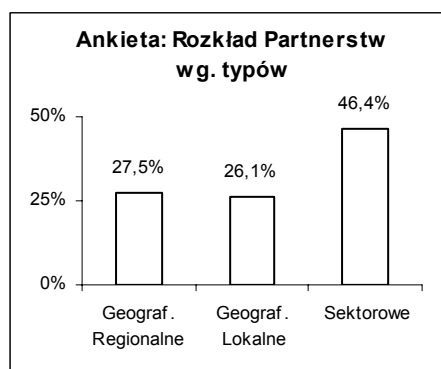


Diagram 7

Analiza przypadków dostarcza również pewnej wiedzy odnośnie skali działania instytucji angażujących się w EQUAL. Jeśli spojrzymy na rozkład projektów z punktu widzenia typu partnerstwa, zobaczymy, że choć przeważają inicjatywy uwarunkowane geograficznie (ponad połowa projektów stara się rozwiązać problemy opisywane jako lokalne lub regionalne), to aż 46% partnerstw deklaruje podjęcie zagadnień o charakterze sektorowym. Wśród organizacji uczestniczących w badanych 8 projektach, tylko trzykrotnie stwierdziliśmy obecność podmiotów działających w skali krajowej. Dla porównania, instytucje działające na poziomie lokalnym wymieniano 6-cio krotnie, zaś podmioty aktywne na poziomie regionu – 7-mio krotnie.

Oznacza to oczywiście, że budowa rozwiązań ogólnokrajowych, o charakterze systemowym, zwykle jest inicjowana, lub wymaga, uczestnictwa organizacji lokalnych / regionalnych. Tymczasem, dla rozwiązania problemu o charakterze lokalnym, rzadko sięgano po wsparcie podmiotów działających w skali krajowej.

Projekty badane metodą Studium Przypadku – Partnerzy 1

Skrócona nazwa PRR	Numer projektu	Typ organizacji	Typ PRR	Wielkość	Liczba partnerów	Rozkład partnerów wg sektorów			
						PA	NGOs	Firmy	Edu
PFS	A0283d2	NGO	GL	Mały	3	0	2	0	1
Suwałki	A0340d2	PA	GR	Średni	13	10	3	0	0
Tratwa	D0190d2	NGO	GR	Średni	7	1	3	2	1
Trzy Rzeki	D0202d2	PA	GL	Średni	11	8	2	0	1
E-Dialog	F0059d2	Firma	S	Średni	6	1	4	1	0
WSZiA	F0086d2	EDU	GR	Duży	18	7	6	3	2
@IterEgo	G0588d2	NGO	GL	Średni	8	2	2	3	1
@IterCamp	I0079d2	NGO	S	Średni	8	3	4	0	1
Sumy		8	8	8	74	32	26	9	7
Udziały		NGO - 4 (50%) PA - 2 (25%) Edu - 1(12,5%) Firma - 1 (12,5%)	GL - 3 (38%) GR - 3 (38%) S - 2 (25%)	Mały - 1 (12,5%) Średni - 6 (75%) Duży - 1 (12,5%)	Średnia: 9,25	43%	35%	12%	9%

Jak powstawały grupy inicjatywne

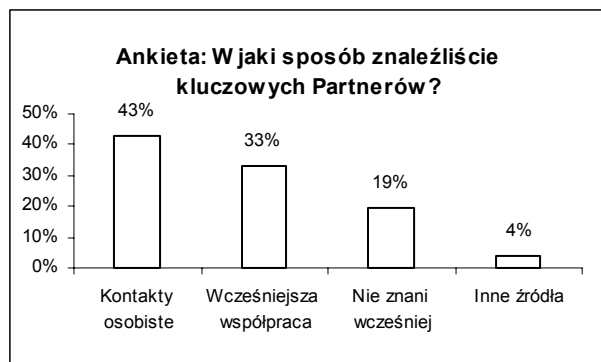


Diagram 8

Jednym z czynników decydujących o powodzeniu projektu zdaje się być sposób powstania i skład samej grupy inicjatywnej. Pytani o to, w jaki sposób znaleźli partnerów kluczowych, respondenci ankiety wyraźnie wskazywali na dużą rolę wcześniejszych doświadczeń z współpracującymi organizacjami, lub ich przedstawicielami. Do sprawy tej wrócimy, omawiając mechanizm powstawania partnerstw. Już teraz warto jednak zaznaczyć, że projekty bazujące na kontaktach osobistych stanowią ponad 40%, zaś inicjatywy odwołujące się do wcześniejszych doświadczeń współpracy – kolejne 33% ankietowanych PRR.

Analiza liczby partnerów

Ostatnim elementem, wartym wzmiankowania w tej fazie analizy jest liczba partnerów. Jak widać na Diagramie 9 wśród ankietowanych PRR zdecydowanie przeważają projekty realizowane przez mniej niż 10 organizacji (79%).

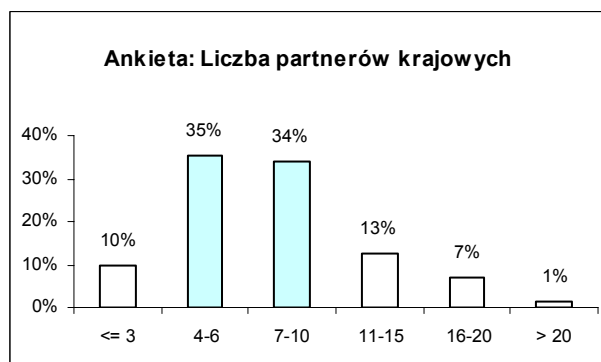


Diagram 9

Przy średniej na poziomie 8,3, przypadki przedsięwzięć angażujących liczbę instytucji większą niż 10 uważa się za rzadkie, zaś projekty realizowane przez ponad 20 partnerów – za wyjątkowe. Dlaczego tak się dzieje, skoro w Uzupelnieniu Programu przyjmowano, że średnia wielkość PRR wypadnie na poziomie 10 podmiotów? Wydaje się, że wybory w tym zakresie były uwarunkowane co najmniej kilkoma czynnikami. Jednym z nich była niewątpliwie tematyka projektu.

Tematyka projektu a liczba partnerów (studia przypadków)

Jak wykazuje badanie przypadków, wszędzie tam, gdzie projektodawcy próbują stworzyć rozwiązania systemowe (A0340; D0202, I0079), pojawia się konieczność wciągnięcia do projektu wszystkich stron, które uczestniczą w procesie lub reprezentują interesy podmiotów aktywnych w danym sektorze. Stosowanie kryterium "reprezentatywności" skutkuje zwykle dużą liczbą partnerów i nie zawsze precyzyjnym podziałem obowiązków. Inna logika przyświeca inicjatorom projektów ukierunkowanych na budowę konkretnych narzędzi, służących rozwiązaniu dobrze zdefiniowanego problemu, ściśle określonej grupy docelowej. Inicjatorzy takich przedsięwzięć myślą przede wszystkim o tym, kto jest rzeczywiście niezbędny dla stworzenia i przetestowania planowanego rozwiązania i, kierowani troską o efektywność prac, unikają nadmiernego rozbudowywania układu instytucjonalnego PRR.

Trzy spośród badanych przez nas 8 partnerstw realizuje projekty, dążące do stworzenia systemu, który integrowałby działania wielu instytucji i dawał szansę na kompleksowe rozwiązanie problemów grup docelowych (Suwałki – system pomocy dla osób po przewlekłych chorobach psychicznych; Trzy Rzeki – system współdziałania podmiotów publicznych, prywatnych i pozarządowych, dążących do aktywizacji gospodarczej regionu, poprzez rozwój gospodarki społecznej; @IterCamp – opracowanie systemowego rozwiązania w zakresie integracji społeczno-zawodowej osób ubiegających się o status uchodźców). W grupie tej średnia liczba partnerów sięga prawie 11 instytucji.

W pozostałych przypadkach, partnerstwa myślą przede wszystkim w kategoriach narzędziowych (PFS – lokalny model aktywizacji społeczno zawodowej; Tratwa – Szkoła liderów społecznych; E-dialog – dostępne on-line narzędzie do zarządzania zasobami ludzkimi w MŚP; WSZiA – dostępna przez internet, diagnostyczna aplikacja komputerowa dla przedsiębiorstw zagrożonych upadłością; @IterEgo – e-Centrum dla bezrobotnych samotnie wychowujących dzieci). W tej grupie projektów mamy średnio 8 partnerów, przy czym wartość ta spadłaby do 6-ciu, gdyby wyłączyć nietypowe przedsięwzięcie Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Zamościu (projekt wymaga bardzo rozległych badań statystycznych i ścisłych kontaktów z podmiotami obsługującymi rynek pracy).

Projekty badane metodą Studium Przypadku – Partnerzy 2

Numer projektu	Skrócona nazwa PRR	Rozkład partnerów wg skali działania			Wcześniejsze doświadczenia	Zmiany partnerów			Wpływ	Typ produktu
		Lokal-na	Regio-nalna	Krajo-wa		+	-	Netto		
PFS	A0283d2	Tak			Częsta współpraca między partnerami	1	1	0	Nie miały wpływu	N
Suwałki	A0340d2	Tak			Pojedyncze doświadczenia	1	1	0	Nie miały wpływu	S
Tratwa	D0190d2	Tak			Pojedyncze doświadczenia	2	0	2	Nie miały wpływu	N
Trzy Rzeki	D0202d2	Tak	Tak		Częsta współpraca między partnerami	4	1	3	Tak, pozytywny	S
E-Dialog	F0059d2	Tak	Tak	Tak	Brak wspólnych doświadczeń	4	1	3	Tak, pozytywny	N
WSZiA	F0086d2	Tak	Tak	Tak	Pojedyncze doświadczenia	0	3	-3	Nie miały wpływu	N
@IterEgo	G0588d2	Tak	Tak		Częsta współpraca między partnerami	0	2	-2	Tak, pozytywny	N
@IterCamp	I0079d2	Tak	Tak	Tak	Pojedyncze doświadczenia	1	1	0	Tak, negatywny	S
Sumy		6	7	3	Współpracowali - 3 (38%) Pojedyncze doświadczenia - 4 (50%) Brak wspólnych doświadczeń - 1 (13%)				Pozytywny - 3 Negatywny - 1 Brak wpływu - 4	Narzędzie - 5 System - 3
Udziały / Średnie		38%	44%	19%		1,6	1,3	0,4		

Podjęcie do "partnerstwa" a liczba partnerów

Innym elementem, który miał znaczący wpływ na decyzję o liczbie instytucji zaproszonych do współpracy miało to, jak inicjatorzy projektu rozumieli samą ideę "partnerstwa".

Uzupełnienie Programu, w rozdziale 3.2 podaje podstawowe warunki, jakie powinno spełniać "Partnerstwo na rzecz Rozwoju":

- partnerów powinien jednoczyć jeden cel, zgodny z tematyką programu
- struktura PRR powinna uwzględniać specyfikę tematu, którego dotyczy projekt
- dążąc do tworzenia i testowania nowych rozwiązań należy zapewnić możliwie najszerszy udział różnych typów organizacji i przedstawicieli beneficjentów ostatecznych
- partnerstwo powinno wypracować wspólną strategię, oraz plan działań i plan finansowy, uwzględniający role wszystkich partnerów
- każde partnerstwo powinno podpisać co najmniej jedną umowę o partnerstwie ponadnarodowym (PNN)³

³ Porównaj: Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 21 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia programu operacyjnego – Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006, Dz.U. Nr 214, poz. 2172.

Z przedstawionego opisu, oraz przyjętego w Uzupelnieniu Programu założenia, że średnia liczba partnerów powinna wynieść ok. 10 instytucji, można wnioskować, że skala innowacyjności projektu jest w jakiejś mierze zależna od liczby i różnorodność podmiotów uczestniczących w PRR. Również zespół ewaluatorów przyjął na początku założenie, że wzrost liczby partnerów jest dobrym wskaźnikiem rozwoju partnerstwa w wymiarze instytucjonalnym.

"Partnerstwo w rozumieniu Inicjatywy EQUAL traktowane jest jako podejmowanie działań w oparciu o wspólną strategię oraz rozwój zintegrowanego podejścia do problemów wielowymiarowych. W tak rozumianym partnerstwie, poszczególni partnerzy powinni połączyć wysiłki i zasoby na rzecz znajdowania innowacyjnych rozwiązań dla wspólnych celów oraz wspólnie zdefiniowanych problemów".

(PIW EQUAL, Warszawa, Kwiecień

Jak wynika z analizy przypadków, podejście inicjatorów partnerstw nie było w tym zakresie identyczne. Niektórzy z naszych respondentów uznając generalnie duży potencjał partnerskiego podejścia, zwracają uwagę na szereg ryzyk i ograniczeń wiążących się z włączaniem do projektu zbyt dużej liczby partnerów.

Między innymi, postawiono tezę, iż *"szansa na znaczący wzrost innowacyjności, poprzez mnożenie liczby partnerów oraz inicjowanie projektu przez podmioty, które nie miały wcześniej wspólnych doświadczeń, obarczona jest dużym ryzykiem spadku skuteczności i efektywności działania. Zasadnicze cele programu można dużo szybciej osiągnąć ograniczając skład PRR do grupy instytucji rzeczywiście niezbędnych do wykonania założonego zakresu prac - najlepiej takich, które łączy spora doza wzajemnego zaufania i wcześniejsze wspólne doświadczenia"* (z wywiadów z przedstawicielami PRR).

Można więc patrzeć na liczbę instytucji reprezentowanych w partnerstwie z dwóch przeciwstawnych perspektyw:

Jedno podejście przyjmuje, że więcej partnerów, to wyższa skuteczność i innowacyjność projektu, przy niewielkim wpływie na efektywność działania.

Konkurencyjna teza kwestionuje słuszność takiego podejścia i twierdzi: *"więcej nie znających się wcześniej partnerów, to potencjalne zagrożenie dla skuteczności (bo konflikty personalne i kompetencyjne mogą zdominować działania PRR), niższa efektywność (zarządzanie dziesięcioma różnymi instytucjami jest z pewnością trudniejsze i bardziej pracochłonne niż pięcioma) oraz dyskusyjne korzyści w zakresie innowacyjności (dobrze dobrana, sprawnie działająca grupa specjalistów znających dany sektor jest w stanie szybko zdiagnozować aktualną sytuację i potrzeby oraz podjąć nowatorskie działania tam gdzie są one najbardziej potrzebne i możliwe do osiągnięcia)".*

Trudno się nie zgodzić z niektórymi argumentami wysuwanymi przez oponentów "partnerstwa za wszelką cenę":

"Budowanie relacji między instytucjami, które wcześniej nie współpracowały rzeczywiście nie jest procesem prostym i krótkotrwałym. Bazą dla współdziałania instytucji są zawsze relacje między konkretnymi ludźmi, ci zaś potrzebują czasu, aby się wzajemnie zrozumieć i zaufać" (z wywiadów z przedstawicielami PRR)

"Błędem jest sztuczne wymuszanie współpracy między wieloma podmiotami, które niewiele łączy. Współpraca rozwija się prawidłowo wtedy, kiedy jej podstawą są dobrze uświadomione, wspólne interesy stron" (z wywiadów z przedstawicielami PRR)

Pamiętajmy również, że obok przytoczonych wyżej argumentów merytorycznych, za przyjęciem bardziej zachowawczej postawy przy pozyskiwaniu partnerów przemawiają mniej szlachetne ale silnie oddziałujące czynniki. Jak wiadomo, przyjęcie kolejnego partnera do projektu oznacza mniejszy budżet do podziału oraz zmniejszenie wpływu obecnych partnerów na decyzje podejmowane przez PRR. Niewątpliwie przesłanki te mają się nijak do zapisanej w dokumentach programowych koncepcji "partnerstwa" i wskazują, że niektórzy uczestnicy programu zupełnie nie rozumieją jego głównej idei. O tym, że w niektórych przypadkach tak właśnie jest, świadczą liczne konflikty, które wystąpiły na poziomie PRR w Działaniu 1.

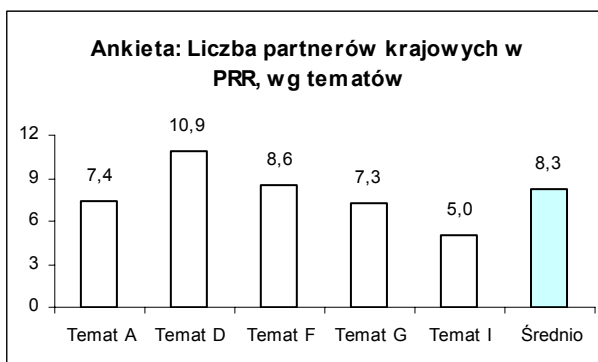


Diagram 10

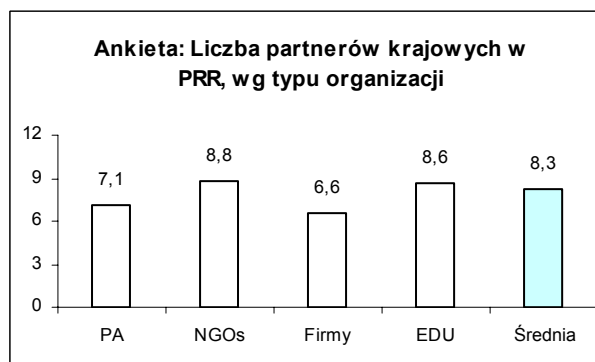


Diagram 11

To czy i na ile liczba partnerów okazała się dotychczas czynnikiem wpływającym znacząco na skuteczność, efektywność i innowacyjność działania partnerstw zostawmy na później. Teraz wystarczy zwrócić uwagę na rozkład średniej liczby partnerów w poszczególnych tematach i według typu organizacji pełniącej funkcję Administratora. Wysoka wartość wskaźnika w Temacie D jest zasługą jednego projektu: "W stronę polskiego modelu gospodarki społecznej - budujemy nowy Lisków" (D0344), w którym uczestniczy aż 41 partnerów. Generalnie można powiedzieć, że liczba organizacji w partnerstwach tematu D i F jest nieco większa niż w pozostałych obszarach, jednak różnice nie są tutaj znaczące i trudno na tej podstawie formułować jakieś wnioski.

Nieco bardziej przekonująca jest obserwacja, która wynika z analizy Diagramu 11. Wynika z niej, że organizacje pozarządowe i szkoły wykazywały się zwykle większą otwartością na nowych partnerów niż jednostki administracji i firmy. Być może powodem pewnej pasywności urzędów jest ogólnie mniejsza aktywność tych podmiotów w porównaniu z NGOs. Z kolei w przypadku firm, możemy mieć do czynienia z, częstą w temacie F, orientacją partnerstw na budowę konkretnych narzędzi (co jak już mówiliśmy nie sprzyja nadmiernemu rozbudowywaniu struktury instytucjonalnej), wzmocnioną dodatkowo czynnikami natury ekonomicznej (mniej partnerów, większy budżet do podziału). Są to jednak jedynie dywagacje, których nie potrafimy jednoznacznie udokumentować dysponując ograniczoną bazą danych i informacji.

3.1.2 W jakim stopniu instytucje wchodzące w skład Partnerstw są to partnerzy kluczowi ze względu na zakładane cele projektu?

To pytanie sformułowane zostało przez Zleceniodawcę w dość niefortunny sposób (brak definicji "partnera kluczowego"; wątpliwości co do możliwości stopniowania siły występowania badanej cechy) i sprawiło nam sporo problemów. Oczywiście przyglądaliśmy się uważnie organizacjom uczestniczącym w badanych 8 projektach. W przypadku partnerstwa G0588 zdarzyło się, że organizacja będąca pierwotnym liderem projektu nie zajmowała się na co dzień świadczeniem pomocy osobom bezrobotnym, samotnie wychowującym dzieci. Dysponowała natomiast sporym doświadczeniem w zakresie organizacji szkoleń zawodowych, co niewątpliwie łączy się z tematyką projektu. Jednak zarówno w tym projekcie, jak też w pozostałych 7 przypadkach, w gronie partnerów znajdowały się podmioty wyspecjalizowane w obszarze, którego dotyczył projekt.

Partnerzy wiodący, kluczowi i wspomagający

Oczywiście pytanie można interpretować szerzej: "Jaki procent instytucji wchodzących w skład partnerstw był bezpośrednio zaangażowany w prace merytoryczne związane z opracowaniem strategii?" Jak już wspomniano wcześniej, w grupie badanych projektów dość często zapraszano do współpracy pojedyncze instytucje, których rolę można określić jako wspomagającą. Ich zadaniem jest nie tyle praca nad meritum produktu PRR, ale świadczenie usług wspierających – organizacja akcji promocyjnej, dostarczenie oprogramowania, zapewnienie dostępu do aktualnych danych statystycznych, użyczenie lokalu itp.

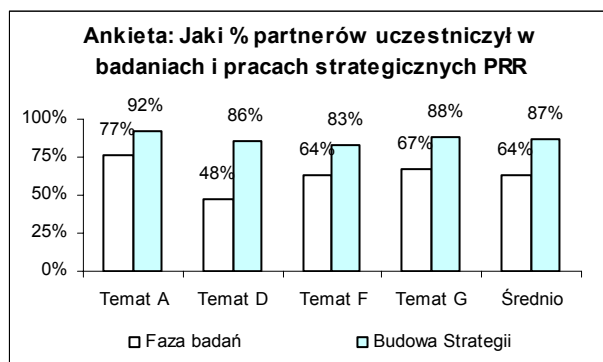


Diagram 12

Aby zbadać skalę tego zjawiska, zadaliśmy respondentom ankiety pytanie o to ilu partnerów uczestniczyło aktywnie w fazie badań, ilu zaś brało bezpośredni udział w pracach nad strategią. Podsumowaniem uzyskanych odpowiedzi jest Diagram 12. Widzimy, że o ile w badaniach uczestniczyło zwykle nieco więcej niż połowa partnerów, o tyle strategia była ćwiczeniem angażującym zdecydowaną większość organizacji. Zdecydowanie najlepiej wypadają pod tym względem projekty w Temacie A.

W kilku projektach zetknęliśmy się z sytuacją, w której wyraźnie wyodrębnić można trzy grupy organizacji. Mamy więc ściśle jądro partnerstwa, złożone z jednej, dwóch lub trzech instytucji, które były faktycznymi inicjatorami przygotowania wniosku, a teraz mają największy wpływ na realizację projektu. W niektórych przypadkach, układ taki został sformalizowany w postaci "Prezydium" (F0086) lub podobnej.

Drugą grupą są partnerzy, których zaproszono do udziału w projekcie, ze względu na ich kluczowe znaczenie dla realizacji zamierzonego przedsięwzięcia. W zależności od typu projektu mogą to być jednostki administracji publicznej (urzędy pracy, ośrodki pomocy rodzinie, urzędy samorządowe lub centralne) lub inne podmioty, o ile dysponują zasobami cennymi, z punktu widzenia potrzeb projektu.

Trzecią grupę stanowią wspomniane wcześniej organizacje wspomagające. Ich rola w projekcie jest ściśle określona i niekoniecznie związana wprost z merytoryczną stroną przedsięwzięcia.

Wydaje się, że respondenci ankiety, odpowiadając na pytanie o to kto uczestniczył w kolejnych fazach Działania 1, mogli posługiwać się podobną logiką. Tak więc, w badania angażowały się zwykle podmioty należące do ścisłego jądra partnerstwa. Po pierwsze, z zadaniami badawczymi wiązały się koszty, które trudno było ponosić nie wiedząc kiedy otrzyma się finansowanie z KSW. Tak więc pracę tą podejmowały te instytucje, które czuły się najbardziej odpowiedzialne za projekt i były autorami jego pierwotnej koncepcji. Oczywiście w badaniach uczestniczyły również wybrane organizacje należące do drugiej grupy, zwłaszcza wtedy, gdy wnoszona przez nie wartość dodana wiązała się z dostępem do danych, znajomością potrzeb beneficjentów ostatecznych lub unikalnym potencjałem badawczym.

Okres tworzenia strategii przypadał zwykle w fazie, gdy już podpisano formalną umowę na Działanie 1. Administrator Partnerstwa dysponował środkami z płatności zaliczkowej i szukał teraz okazji do szybkiego wywiązania się z wymogów związanych z Działaniem 1. W efekcie, krąg angażujących się organizacji znacznie się poszerzał i obejmował większość instytucji należących do drugiej grupy. Ich udział w pracach merytorycznych był tym cenniejszy, że stanowił zarazem przygotowanie do procesu konsultowania samej umowy o Partnerstwie na rzecz Rozwoju.

Trzecia grupa instytucji pełni rolę podobną do zewnętrznych dostawców usług. Nie wydaje się, aby ktoś im bronił udziału w działaniach merytorycznych partnerstwa. Często jednak nie są tym bezpośrednio zainteresowani, sprowadzając swój udział w Partnerstwie do aktu dostarczenia w wyznaczonym czasie konkretnej usługi. Jeśli więc w fazie prac nad strategią uczestniczyło średnio tylko 87% partnerów, to zapewne na pozostałe 13% składają się zwykle instytucje, które nie traktują projektu jako partnerstwa przez duże "P", lecz podchodzą do niego jak do nowej, ciekawej formy sprzedaży swoich produktów lub usług.

Dostrzegamy pewne zróżnicowanie sytuacji występującej w projektach podejmowanych w różnych obszarach tematycznych. Wydaje się, że grupa instytucji tworzących "ściśle kierownictwo" i "zaplecze merytoryczne" partnerstwa jest relatywnie mniejsza w tematach D i F, gdzie przeważa podejście "narzędziowe" i często stosowana jest formuła pracy bliższa podwykonawstwu. Odwrotnie w Temacie A. Tutaj w działaniach związanych z badaniem beneficjentów uczestniczyło prawie 80% partnerów, zaś w przygotowaniu Strategii brało udział średnio 92% uczestników PRR.

Podsumowanie zagadnień związanych z "Charakterystyką układu instytucjonalnego partnerstw"

Skuteczność:

W Uzupelnieniu Programu zaplanowano, powstanie 120 partnerstw. Przyjęto również, że średnio w PRR będzie 10 partnerów. W rzeczywistości powstało 107 partnerstw, zaś średnia liczba partnerów wyniosła 8,3.

Rozkład projektów według obszarów tematycznych, typu partnerstwa (geograficzne / sektorowe) i typu instytucji pełniącej funkcję lidera dowodzi dużego zróżnicowania projektów pod względem struktury i tematu oraz jest zgodny z przyjętymi założeniami.

Zazwyczaj, w skład partnerstw wchodzi organizacje z trzech sektorów i o zróżnicowanej skali działania (lokalne, regionalne i krajowe). Choć zasada ta nie jest zachowana w każdym przypadku, możemy powiedzieć, że generalnie program spełnił postulat "zapewnienia jak najszerszego udziału różnych typów organizacji" w partnerstwach.

Zgodnie z wynikami przeprowadzonej analizy, istnieje potencjalny związek między typem produktu, nad którym chce pracować PRR (narzędzie albo system) a liczbą organizacji zaproszonych do udziału w partnerstwie.

Na podstawie zebranych informacji oszacowaliśmy, że "partnerzy kluczowi", z punktu widzenia celów projektu, stanowią od średnio 64 do 87% wszystkich organizacji wchodzących w skład przeciętnego partnerstwa. Wydaje się, że to właśnie partnerzy kluczowi winni być rozważani przy analizie stopnia realizacji zasady "partnerstwa"

Efektywność:

Postawiono tezę, że zwiększanie liczby organizacji w partnerstwie nie może być traktowane jako wartość sama w sobie i prosty wskaźnik potencjalnej "skuteczności i innowacyjności projektu". Zdaniem części respondentów, optymalna liczba partnerów zależy od typu danego projektu, zaś jej przekroczenie może powodować znaczące obniżenie efektywności działania PRR.

Zapraszanie do udziału w partnerstwie instytucji, które nie uczestniczą bezpośrednio w pracach merytorycznych, lecz mają do spełnienia funkcje techniczne i wspomagające może być interpretowane w kontekście kryterium efektywności (łatwiejszy dostęp PRR do niezbędnych usług).

3.2 Proces organizacji Partnerstw

W tym rozdziale zajmiemy się przebiegiem procesu tworzenia instytucjonalnej struktury Partnerstw na Rzecz Rozwoju.

Po kolei, przeanalizujemy wpływ jaki miało posiadanie przez PRR, "na wejściu", konkretnej wizji docelowego produktu. Zastanowimy się również, jaka była skala zmian w składzie PRR i ich znaczenie dla rozwoju partnerstwa. W końcowej części rozdziału przyjrzymy się liczbie odbytych spotkań z udziałem wszystkich partnerów oraz omówimy bariery, ograniczające skuteczność działania programu. Analiza powinna umożliwić udzielenie odpowiedzi na następujące pytania ewaluacyjne:

3.2.1 *W jaki sposób były zawiązywane Partnerstwa na Rzecz Rozwoju? Jakie czynniki decydowały o ostatecznym kształcie partnerstwa?*

3.2.2 *Czy i w jakim stopniu na etapie budowania partnerstwa miała miejsce rotacja instytucji zainteresowanych udziałem w projekcie i jak to wpływało na efektywność procesu budowania partnerstwa?*

3.2.3 *Co stanowiło największe ułatwienia a co bariery przy tworzeniu Partnerstw na rzecz Rozwoju i Partnerstw Ponadnarodowych?*

3.2.1 W jaki sposób były zawiązywane Partnerstwa na Rzecz Rozwoju? Jakie czynniki decydowały o ostatecznym kształcie partnerstwa?

Orientacja na "produkt" a orientacja na "układ instytucjonalny"

W raporcie z oceny procesu selekcji wniosków do EQUAL sygnalizowaliśmy, że jedną z istotnych cech, różnicujących wybrane projekty jest stan zaawansowania prac koncepcyjnych nad docelowym produktem partnerstwa. I tak, podczas gdy część propozycji zbudowana była wokół dobrze przemyślanej, konkretnej wizji narzędzia lub systemu, inne wnioski sprawiały wrażenie atrakcyjnie zredagowanych, ale tylko obietnic zrealizowania większości lub wszystkich postulatów programu.

Przyjęliśmy wówczas, że zgłoszenie wniosku, który nie niesie w sobie jeszcze sprecyzowanej koncepcji produktu było uprawnione i możliwe do zaakceptowania przez Komisję Oceny Projektów i IZ. Podstawą tak elastycznej postawy była implikowana przez dokumenty programowe wartość związana z powstaniem samego układu instytucjonalnego, który dysponuje potencjałem koniecznym do kreowania nowatorskich rozwiązań.

Budując kwestionariusz ankiety służącej ocenie wykonania Działania 1 zapytaliśmy przedstawicieli partnerstw wprost: "Który z czynników w większym stopniu motywował Państwa do złożenia wniosku do EQUAL:

- Fakt posiadania konkretnego pomysłu na działanie i nadzieja na jego wdrożenie,
- Chęć podjęcia współpracy z nowymi partnerami, w celu przygotowania nowatorskich rozwiązań?

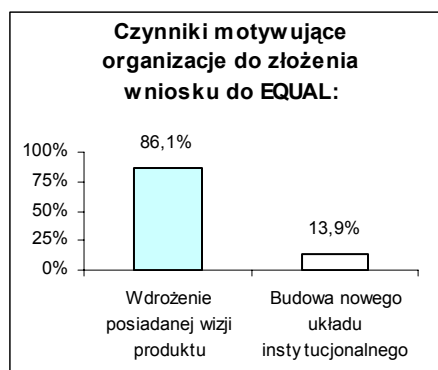


Diagram 13

Jak widać na Diagramie 86% respondentów zadeklarowało, że od początku mieli konkretny pomysł na narzędzie lub system, który chcieliby zbudować. Oczywiście obraz wyłaniający się z odpowiedzi udzielonych pytanie obliczone na szczerść respondentów, nie zawsze daje w pełni wiarygodny obraz rzeczywistości. Widać jednak, że co najmniej 15 partnerstw przystąpiło do programu z zamiarem "wymyślenia" swojego produktu już w trakcie trwania Działania 1. W ten sposób zdefiniowały swoją sytuację zwłaszcza jednostki administracji i firmy prywatne prowadzące partnerstwa w tematach D i F.

Poruszaliśmy tę kwestię również w wywiadach z opiekunami projektów w KSW. Zdaniem naszych rozmówców, fakt posiadania konkretnego pomysłu na produkt partnerstwa wyraźnie sprzyjał efektywności i skuteczności prac projektowych w trakcie Działania 1. Partnerstwa, które wchodziły do EQUAL dysponując jedynie mglistą wizją docelowego efektu swoich działań w znacznie większym stopniu narażone były na negatywne czynniki związane z ogólną sytuacją programu (opóźnienia w finansowaniu, problemy formalno-prawne, itp).

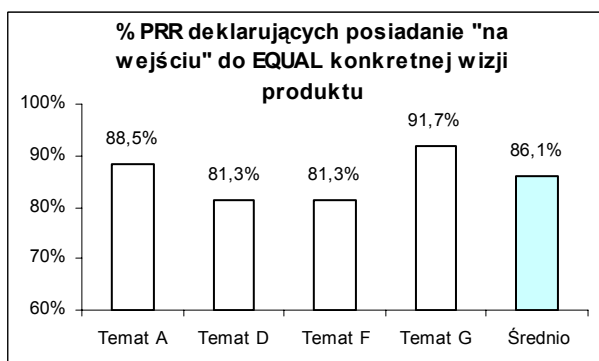


Diagram 14

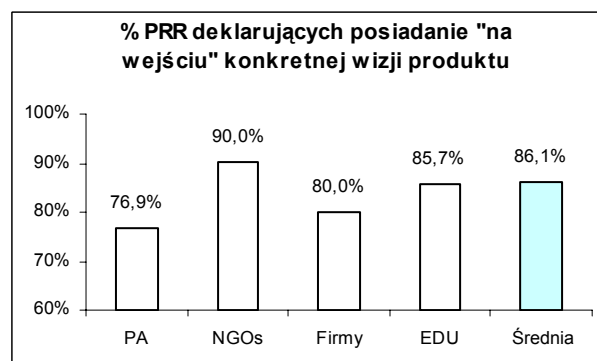


Diagram 15

Działo się tak, ponieważ trudne warunki funkcjonowania PRR w Działaniu 1 nakładały się na naturalny problem związany z koniecznością zdefiniowania nowatorskiej idei pod dużą presją czasu, przy dużych obciążeniach administracyjnych, braku finansowania, i w gronie instytucji, które nie miały wielu wcześniejszych doświadczeń współpracy.

Badania wybranych przypadków potwierdzają, że projekty opierające się na szczegółowej koncepcji docelowego produktu zwykle potrafiły odróżnić kwestie organizacyjne i merytoryczne oraz skoncentrować się na tych drugich. Jeśli wiemy co chcemy zrobić łatwiej jest rozdzielić zadania i role. Funkcje przyjmowane przez poszczególne instytucje w naturalny sposób wynikają z ich wkładu w proces tworzenia produktu. Dyskusja nad podziałem budżetu odbywa się w kontekście konkretnych zadań, które można oszacować pod względem pracochłonności i koniecznych nakładów. Wszystko to sprawia, że Partnerom łatwiej jest określić optymalną strukturę PRR oraz uniknąć bezproduktywnych konfliktów i sporów.

Kryteria doboru partnerów krajowych

W celu identyfikacji czynników, które wpływały na ostateczny kształt partnerstwa spytaliśmy respondentów ankiety (zwykle przedstawiciele grupy inicjującej projekt) o to, jakimi kryteriami kierowali się przy doborze partnerów krajowych.

Okazuje się, że zdecydowanie najczęściej o zaproszeniu organizacji decydowało jej doświadczenie w obszarze merytorycznym, którego dotyczy projekt oraz fakt dysponowania zasobami, które zwiększają szanse na osiągnięcie planowanych rezultatów.



Diagram 16

Nie przypadkowo sięgano do instytucji administracji publicznej, które mogą udostępnić potrzebne dane lub pomoc w przyszłym upowszechnieniu dokonań partnerstwa. W systematyczny sposób poszukiwano przedstawicieli środowisk, które powinny być reprezentowane w procesie tworzenia kompleksowych rozwiązań systemowych. Z premedytacją pozyskiwano do współpracy tych, których usługi będą i tak niezbędne, zaś oferowane w ramach partnerstwa mogą być tańsze i pozwolą uniknąć czasochłonnej procedury przetargowej. Zdecydowanie unikano włączania do projektu organizacji, których wkład dublowałby zasoby, którymi dysponują obecni partnerzy.

Opisane zachowania należy uznać za wysoce racjonalne i zgodne z założeniami programu. Cieszy na przykład dużo częstsze stosowanie kryteriów wynikających z natury podejmowanego projektu niż tych, które odwołują się do wcześniejszych doświadczeń współpracy. Oznaczałoby to, że liderzy gotowi byli ponieść ryzyko podjęcia współpracy z nie znaną dotąd instytucją, o ile dawało to szanse na lepszą jakość budowanego rozwiązania.

Alternatywną postawą, która na szczęście nie pojawiała się często, byłoby zamknięcie się w gronie "przyjaciół", które choć sub-optymalne, z punktu widzenia potrzeb projektu, dawałoby większe poczucie bezpieczeństwa i było "łatwiejsze" w sensie zarządczym.

3.2.2 Czy i w jakim stopniu na etapie budowania partnerstwa miała miejsce rotacja instytucji zainteresowanych udziałem w projekcie i jak to wpływało na efektywność procesu budowania partnerstwa?

Skala zmian w składzie partnerstw

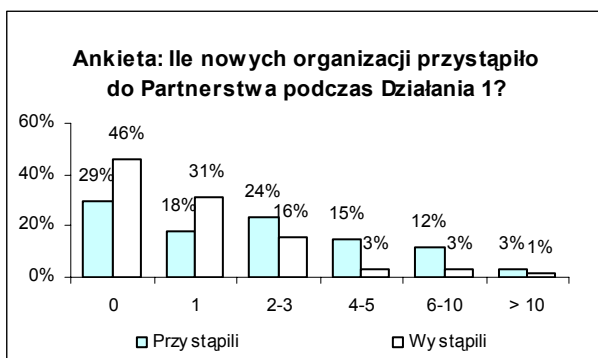


Diagram 17

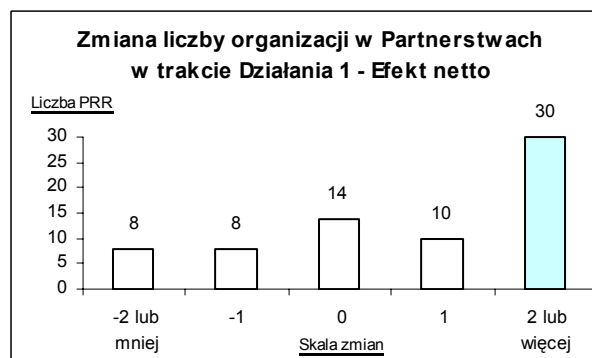


Diagram 18

Dane zebrane dzięki ankiecie pozwalają oszacować skalę procesu rotacji instytucji biorących udział w partnerstwach. Jak widać na Diagramie 17, w ponad połowie projektów w trakcie Działania 1 doszło do wystąpienia partnera. W zdecydowanej większości partnerstwo opuszczała jedna lub dwie organizacje. Zwykle, w miejsce organizacji wychodzącej z projektu przyjmowano nowe instytucje. Końcowy bilans tych zmian na poziomie całego programu jest dodatni. Średnia wartość wskaźnika "wystąpień" z partnerstwa wynosi 1,2 i jest z nawiązką rekompensowana przez transfery dodatnie. Wartość wskaźnika "wstąpień" skalkulowaliśmy na poziomie 3,1.

Chociaż uśredniony efekt netto przyjmuje wartość dodatnią (1,8-1,9), warto zwrócić uwagę, że aż w 16-tu ankietowanych partnerstwach (prawie 23%) doszło w efekcie do zmniejszenia liczby partnerów. Jak wynika z Diagramu 18, gdyby nie temat D i wspomniany już projekt zrzeszający ponad 40 instytucji, średni przyrost wyniósłby zaledwie 1,3. Jeśli przyjąć, że jedną z miar procesu rozwoju instytucjonalnego partnerstw jest oczekiwany wzrost liczby partnerów, uzyskane wartości wskaźników budzą pewne wątpliwości.

Wpływ zmian w składzie partnerstw na efektywność działania PRR (studia przypadków)

Czy jednak mierzony arytmetycznie przyrost liczby partnerów rzeczywiście świadczy o wzmocnieniu PRR? Być może powinniśmy raczej myśleć w kategoriach racjonalizacji a nie maksymalizacji liczby partnerów.

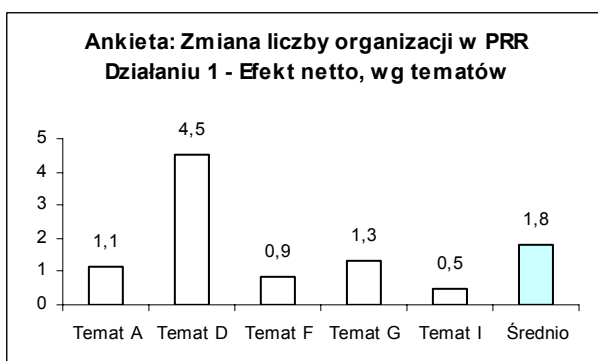


Diagram 19

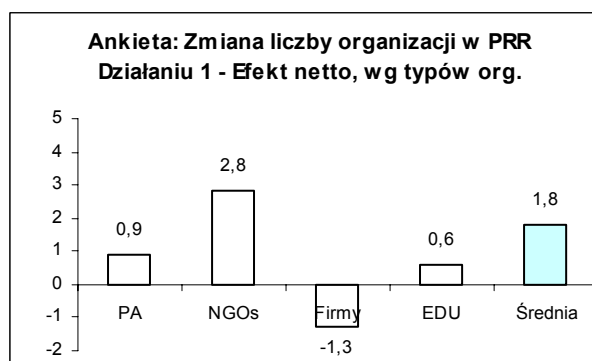


Diagram 20

Tezę taką potwierdzają obserwacje poczynione w trakcie prac nad studiami przypadków. W badanej grupie 8 partnerstw sumaryczny efekt zmian składu PRR okazał się dodatni w trzech przypadkach. W dwóch innych liczba partnerów jest mniejsza niż we wniosku do Działania 1. Chociaż średnia wartość zmian wypada na poziomie zaledwie +0,4, ze szczegółowej analizy wynika, że zmiana struktury partnerstwa miała w przypadku @lterEgo (zmiana Administratora, wystąpienie 2 instytucji) pozytywny wpływ na tempo integracji PRR: Prace nad Strategią uległy intensyfikacji, uzgodniono ostatecznie kto będzie grupą docelową projektu, rozwiązano konflikty o charakterze kompetencyjnym i personalnym.

W przypadku przedsięwzięcia prowadzonego przez WSZiA w Zamościu z partnerstwa wystąpiły aż trzy organizacje (urzędy statystyczne) nie spowodowało to jednak, zdaniem Kierownika Projektu, negatywnych konsekwencji (powody opuszczenia PRR wiązały się z kwestiami formalno-prawnymi, zaś eks-partnerzy deklarują gotowość dalszego wspierania projektu).

Dla porównania, w innym projekcie, gdzie liczony arytmetycznie bilans zmian wychodzi na zero, instytucja istotna z punktu widzenia potrzeb projektu (szkoła pracowników społecznych) zastąpiona została młodą organizacją, dysponującą zasobami, które i tak były obecne w partnerstwie. Kolejne partnerstwo o wyraźnie dodatniej wartości wskaźnika rotacji netto utraciło jednego z kluczowych partnerów i ubytku tego nie rekompensują nowe instytucje, które dołączyły w trakcie Działania 1.

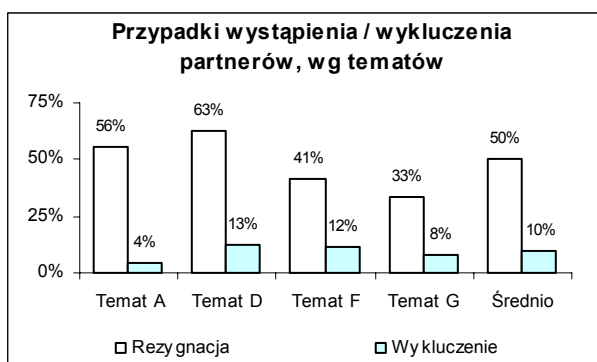


Diagram 21

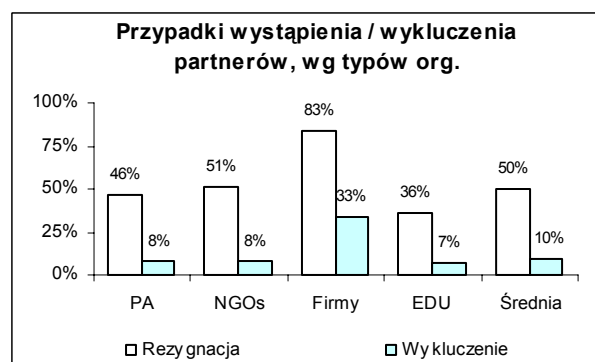


Diagram 22

Nasuwa się zatem konkluzja, że zmiana struktury PRR jest naturalnym efektem dojrzewania projektu i niezależnie od kierunku przeprowadzonych zmian może mieć pozytywny lub negatywny wpływ na działanie partnerstwa.

Na zakończenie tej części rozważań warto zwrócić uwagę na fakt, że przypadki występowania lub wykluczania partnerów w największym stopniu dotyczą firm prywatnych (w 5 z 6 PRR tego typu z projektu wystąpiła co najmniej jedna organizacja; w 2 przypadkach partnera wykluczono). Przeprowadzane badanie "case study" nie dostarcza informacji, pozwalających zinterpretować tą prawidłowość. Z komentarzy przedstawionych w ankiecie wynika, że zwykle przyczyną wystąpienia / wykluczenia organizacji była jej pasywność i brak zainteresowania projektem. W 3 z 7 przypadków wykluczenia podana przyczyna wskazująca na konflikt między Administratorem i partnerem ("*nie rozumieli podstawowych zasad EQUAL*", "*nie akceptowali swojej roli w projekcie*", itp). Sytuacje te jednak nie dotyczyły partnerstw koordynowanych przez firmy prywatne.

Liczba spotkań a intensywność "partnerstwa"

O intensywności procesu budowy partnerstwa oraz – jego bardziej lub mniej partycypacyjnej formule działania może świadczyć zrealizowana liczba spotkań z udziałem wszystkich partnerów. Diagramy 23 i 24 prezentują średnią liczbę spotkań dla poszczególnych tematów i typów organizacji pełniących funkcję lidera. Jak widać, najchętniej organizowano wspólne spotkania w obszarach A i G. Ich inicjatorami były najczęściej jednostki administracji publicznej i instytucje edukacyjne. Wyraźnie mniejszą tendencję do partycypacyjnej, "rozdyskutowanej" formuły pracy przejawiały firmy i organizacje pozarządowe. Można się domyślać, że wiąże się to z częstszym w tego typu partnerstwach ukierunkowaniem projektu na budowę konkretnego narzędzia i preferowaniu stylu zarządzania, który jasno określa role i odpowiedzialność uczestników procesu. Skoro więc wiadomo, kto i kiedy ma co zrobić to, "po co tracić czas na zbędne dyskusje?"

Obok tej pozytywnej "pro-efektywnościowej" interpretacji możliwe jest również inne wyjaśnienie: Projekty opierające się na bardzo konkretnym pomysle stworzenia określonego narzędzia mają zwykle swojego autora – kogoś, kto "wymyślił" projekt i zaprosił inne instytucje do współpracy w jego realizacji. Taka sytuacja, z założenia implikuje bardzo silną pozycję Lidera i ustawia pozostałych uczestników w roli podwykonawców konkretnych zadań. Wydaje się, że układ taki dość często występuje w przypadku silnych organizacji pozarządowych, posiadających nie kwestionowany autorytet w problematyce, którą się zajmują. Niewielka liczba spotkań mogłaby zatem wskazywać na mało "partnerskie" podejście do realizacji projektu. Niestety, na podstawie posiadanych informacji nie jesteśmy w stanie oszacować skali tego zjawiska.

Niezależnie od zaobserwowanych różnic, wydaje się, że skoro spotkania odbywały się średnio raz lub dwa razy na miesiąc, to możemy tu mówić o intensywnej współpracy partnerów.

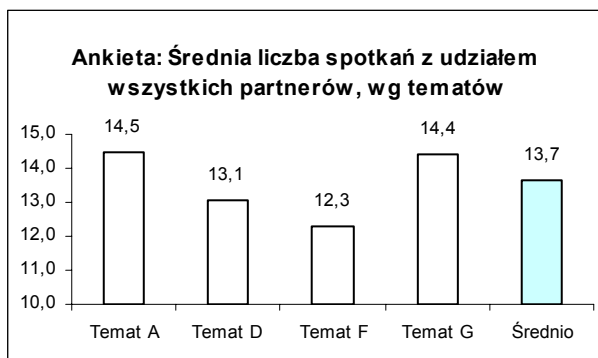


Diagram 23

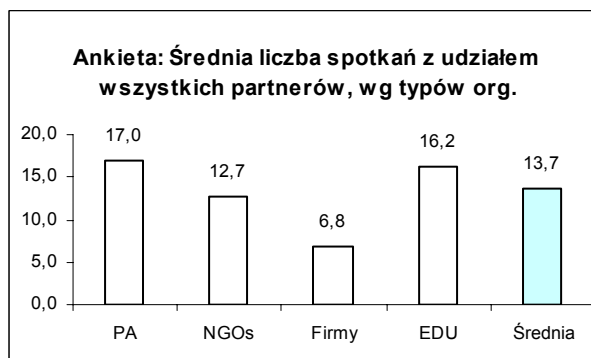


Diagram 24

Z pewnym zdziwieniem przyjęliśmy fakt, że liczba spotkań deklarowana przez Partnerstwa w ankiecie jest o prawie połowę mniejsza niż wynikałoby to ze sprawozdań okresowych (tam średnia dla całego programu wynosi aż 21,8). Jedyne wyjaśnieniem odnotowanej różnicy może być fakt, że kwestionariusz wyraźnie domagał się określenia liczby spotkań "z udziałem wszystkich partnerów" podczas, gdy formularz raportu okresowego nie precyzuje o jakie spotkania chodzi.

3.2.3 Co stanowiło największe ułatwienia a co bariery przy tworzeniu Partnerstw na rzecz Rozwoju i Partnerstw Ponadnarodowych?

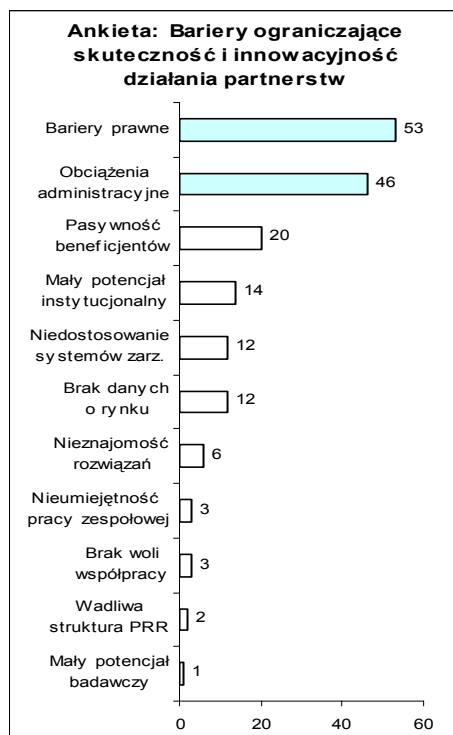


Diagram 25

W ankiecie respondenci zostali poproszeni o wybranie z listy 11 potencjalnych barier nie więcej niż trzech czynników, które ich zdaniem stanowią największe zagrożenie dla skutecznej realizacji projektu.

Zdecydowanie najczęściej wskazywano na problemy związane z prawnymi uwarunkowaniami, w jakich realizowane są projekty. Zaznaczając tę opcję, przedstawiciele partnerstw myśleli zarówno o regulacjach sektorowych, które mogą mieć negatywny wpływ na trwałość budowanych rozwiązań (np. brak uregulowań w obszarze gospodarki społecznej), jak też o kwestiach związanych z wykonaniem samego programu (np. niejasności związane ze sposobem rozliczania podatku od towarów i usług).

Zdaniem ankietowanych, drugim pod względem uciążliwości problemem, blokującym innowacyjne działania partnerstw, jest nadmiernie zbiurokratyzowany system wdrażania IW EQUAL. Liczne obowiązki w zakresie sprawozdawczości rzeczowej i finansowej, powodują duże obciążenia administracyjne i odciągają uwagę wykonawców projektów od prac merytorycznych.

Trzecią barierą jest niepewność, czy beneficjenci ostatecznie będą wystarczająco zainteresowani i aktywni, aby skorzystać z tworzonych dla nich narzędzi. O ile dwa pierwsze problemy wiążą się z efektywnością programu, o tyle trzeci – ma duże znaczenie dla skuteczności podejmowanych działań.

Podsumowanie zagadnień związanych z "Procesem organizacji Partnerstw"

Skuteczność:

Wydaje się, że fakt posiadania konkretnej wizji produktu sprzyjał zarówno skuteczności jak też efektywności prac podejmowanych w Działaniu 1 (łatwiej było określić co ma być zrobione i przez kogo oraz ustrzec się pułapki "problemów zastępczych", np: konfliktów kompetencyjnych i personalnych). Zdecydowana większość badanych partnerstw (86%) twierdzi, że od początku miała konkretny pomysł na docelowy produkt PRR.

Zdaniem ankietowanych, najczęściej stosowanymi kryteriami doboru partnerów były te, które wiązały się bezpośrednio z tematyką realizowanego projektu (doświadczenie i zasoby). Świadczyłoby to pozytywnie o jakości partnerstwa, jako wspólnoty podmiotów łączących swe siły w celu rozwiązania konkretnego problemu.

W Działaniu 1 odnotowano bardzo niewielki wzrost liczby uczestników partnerstw (średnio +1,8 organizacji na PRR). W jednej czwartej projektów efektem zmian w składzie PRR było zmniejszenie łącznej liczby partnerów. Jeżeli przyrost liczby partnerów traktować jako wskaźnik rozwoju układu instytucjonalnego partnerstwa, efekty Działania 1 należałoby uznać za nieco niższe od oczekiwanych.

Z drugiej strony, szczegółowa analiza wybranych projektów wskazuje, że zmiana struktury PRR jest naturalnym efektem "dojrzewania" partnerstw, przy czym nie udało się potwierdzić bezpośredniego związku między przyrostem liczby partnerów a rozwojem partnerstwa (odnotowane przypadki zmiany liczby partnerów miały pozytywny lub negatywny wpływ na efektywność działania, niezależnie od tego czy liczba partnerów malała czy rosła)

Artykułowane obawy co do popytu na produkty partnerstw, stanowią pewne zaskoczenie i wskazują na konieczność jak najszybszej intensyfikacji badań grupy docelowych odbiorców.

Efektywność:

Orientacja partnerstwa na "produkt" sprzyjała efektywnej organizacji pracy w początkowym okresie działania PRR.

Jednym ze wskaźników pokazujących skalę w jakiej realizowana jest zasada "partnerstwa" może być liczba "spotkań z udziałem wszystkich partnerów". W Działaniu 1 odnotowaliśmy, pod tym względem, spore różnice między partnerstwami, w zależności od typu instytucji pełniącej funkcję lidera. Na przykład firmy prywatne zorganizowały prawie trzykrotnie mniej spotkań niż organy administracji publicznej i szkoły. Częste spotkania niewątpliwie świadczą o dużym stopniu zaangażowania partnerów w zarządzanie projektem. Nie wiemy natomiast jak to zaangażowanie przekłada się na skuteczność działania PRR.

Najczęściej wskazywanymi barierami, ograniczającymi skuteczność działania partnerstw są uwarunkowania formalno-prawne (np VAT) oraz obciążenia administracyjne (np: zasady rozliczania płatności, lub dokumentacja konieczna do podpisania umowy o dofinansowanie). Oba czynniki wiążą się ze sposobem przygotowania i wdrożenia systemu, w którym realizowany jest program

3.3 Proces organizacji Partnerstw Ponadnarodowych

W tej części raportu zajmiemy się przebiegiem procesu nawiązywania współpracy ponadnarodowej. Przytoczymy opinie respondentów na temat przeszkód, na jakie napotkali szukając partnerów zagranicznych, przedstawimy dane na temat liczby wizyt oraz liczby podpisanych umów PNN. Omówimy metody i kryteria, które stosowały polskie partnerstwa, poszukując odpowiednich partnerów dla swoich projektów. Rozważania zakończymy przeglądem podejść do zarządzania partnerstwem ponadnarodowym oraz postaramy się odpowiedzieć na pytanie o wpływ współpracy ponadnarodowej na strategię przygotowane przez PRR. W trakcie analizy będziemy poszukiwali odpowiedzi na następujące pytania ewaluacyjne:

3.3.1 *W jaki sposób budowane były partnerstwa ponadnarodowe?*

3.3.2 *W jakim stopniu partnerstwa korzystały z wcześniejszych kontaktów i współpracy na poziomie europejskim?*

3.3.3 *Do jakiego stopnia współpraca ponadnarodowa wpływa na sposób organizacji pracy Partnerstwa, podejmowane działania i osiągnięte rezultaty?*

3.3.1 W jaki sposób budowane były partnerstwa ponadnarodowe?

Inicjowanie współpracy ponadnarodowej było jednym z tych obszarów, który relatywnie rzadko wzbudzał kontrowersje wśród Partnerstw. Co trzeci respondent wymieniał możliwość zawiązania współpracy ponadnarodowej jako jedną z największych zalet programu. Jednocześnie, kwestie związane z tworzeniem PNN nie pojawiają się zwykle wśród czynników, uznawanych za wady IW EQUAL.

W komentarzach narracyjnych do pytań związanych bezpośrednio ze współpracą ponadnarodową respondenci wskazywali na kilka spraw, które stanowiły utrudnienie w sensie zarządczym i mogły negatywnie wpływać na efektywność samego procesu.

Utrudnienia w procesie zawiązywania PNN

Po pierwsze, jak czytamy w Sprawozdaniu Końcowym z Tematu A, już na etapie wprowadzania opisów polskich partnerstw do Europejskiej Wspólnej Bazy Danych – ECDB, pojawiły się trudności w korzystaniu ze wspomagającej ten proces aplikacji RIFE. "Beneficjenci zgłaszali problemy z dostępem do bazy ECDB, a po wprowadzeniu danych przez KSW ujawniali liczne błędy w ostatecznej formie informacji dostępnej na stronach WWW". W niektórych przypadkach, (np: @IterEgo), skutkowało to znacznymi trudnościami w nawiązywaniu pierwszych kontaktów z potencjalnymi partnerami zagranicznymi.

Często podnoszonym problemem była bariera związana z finansowaniem współpracy ponadnarodowej. Opóźnienie w podpisaniu umowy na wykonanie Działania 1 powodowało brak dostępu do płatności zaliczkowej. Tak więc PRR, gdzie proces podpisywania umowy z KSW się znacząco przedłużył (jak wiadomo dotyczyło to sporej grupy partnerstw), koszty ewentualnych wyjazdów i spotkań musiały być kredytowane przez samego Administratora. W przypadku organizacji mniejszych, bariera ta była znaczącym utrudnieniem.

Brak podpisanej umowy z KSW powodował nie tylko trudności w sfinansowaniu bieżących kosztów nawiązywania kontaktów zagranicznych. Jeśli partnerstwo nie miało odpowiedniego umocowania prawnego ("ograniczenia co do możliwości podejmowania zobowiązań zewnętrznych"), również sam proces negocjowania kształtu umowy ponadnarodowej musiał być mniej efektywny.

Niewątpliwie słabością systemu, w którym tworzono PNN był brak koordynacji harmonogramu realizacji działania Programu na poziomie europejskim oraz różnice w podejściu różnych krajów do kwestii związanych z wielkością i kwalifikowalnością wydatków na współpracę ponadnarodową.

"Niezrozumiałe były też dla nas tak znaczne różnice w dopuszczanych wielkościach procentowych środków na działania ponadnarodowe w różnych krajach i różne terminy graniczne podpisywania umów"

"...zasady kwalifikowalności wydatków różniły się od tych stosowanych w innych krajach EQUAL, gdzie istniała większa dowolność w ich kształtowaniu".

(komentarze do ankiet)

Ponieważ część krajów wyznaczyła termin zakończenia tej fazy programu wcześniej niż Polska, zawiązywanie współpracy ponadnarodowej odbywało się pod dużą presją czasową. Zdaniem części respondentów mogło to prowadzić do podpisywania dość przypadkowych umów z podmiotami, o których partnerstwo wiedziało bardzo niewiele. Jednocześnie kilka PRR ubolewa, że utraciło w ten sposób możliwość nawiązania współpracy z bardzo atrakcyjnymi partnerami zagranicznymi.

Jeden z respondentów sugeruje w związku z tym, że formuła działania PNN, podobnie jak się to działo w przypadku partnerstw krajowych będzie podlegać znaczącej ewolucji i należy stworzyć możliwość jej późniejszej weryfikacji. Opisane wyżej utrudnienia należy odczytywać jako sugestie "jak można to było zrobić lepiej". Nie zmieniają one ogólnej, pozytywnej oceny, wynikającej z wszystkich uwag i komentarzy, zebranych na etapie badania case'ów i ankiety.

"Zasady i uwarunkowania organizacji partnerstw ponadnarodowych są zrozumiałe i nie powodowały utrudnień w nawiązaniu współpracy. Zaletą ich była elastyczność np. możliwość nawiązania współpracy z partnerem z innego tematu".

"Czas na znalezienie Partnerów był wystarczający jeśli Partnerstwo wcześniej rozpoczęło konkretne poszukiwania".

(komentarze do pytania 11 w Kwestionariuszu)

Wizyty zagraniczne

Jak widać na Diagramach 26 i 27, sposób nawiązywania kontaktów międzynarodowych miał charakter dwustronny. Z danych przedstawionych przez partnerstwa wynika jednak, że dużo częściej to polskie PRR jeździły za granicę niż potencjalni partnerzy zagraniczni przyjeżdżali do naszego kraju (proporcja 2,2 / 0,8). Oczywiście taka sytuacja jest zrozumiała, jeśli w skład PNN wchodziła przedstawiciele większej liczby krajów i dzielili się w miarę równomiernie odpowiedzialnością za organizację wstępnych spotkań.

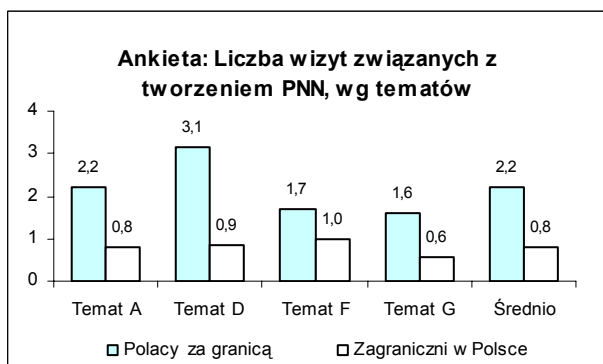


Diagram 26

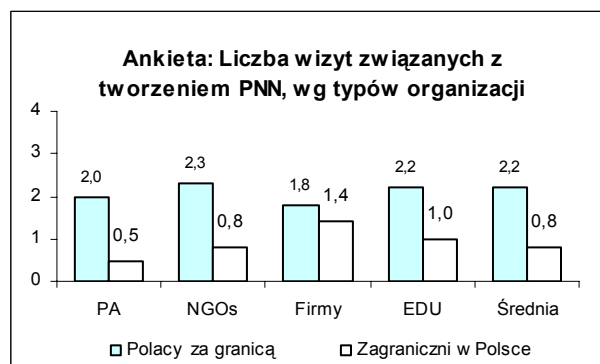


Diagram 27

Zdecydowanie najczęściej "aktywność wyjazdową" wykazywały partnerstwa z tematu D. Wiązać to należy zapewne ze specyfiką sektora gospodarki społecznej, który w Polsce dopiero raczkuje, podczas, gdy w niektórych krajach europejskich istnieje spory dorobek teoretyczny i praktyczny w tym zakresie.

Relatywnie rzadziej wyjazdy organizowały partnerstwa kierowane przez firmy prywatne. Są one natomiast liderem pod względem organizowania spotkań z organizacjami międzynarodowymi w Polsce. Ten niewątpliwie ciekawy efekt sugeruje naszym zdaniem wysoką efektywność tej grupy partnerstw, które unikały nadmiernej turystyki wyjazdowej, były natomiast wystarczająco sprawne i zainteresowane (efekt promocji?), aby relatywnie często przyjmować u siebie organizacje z innych krajów.

Liczba podpisanych umów PNN

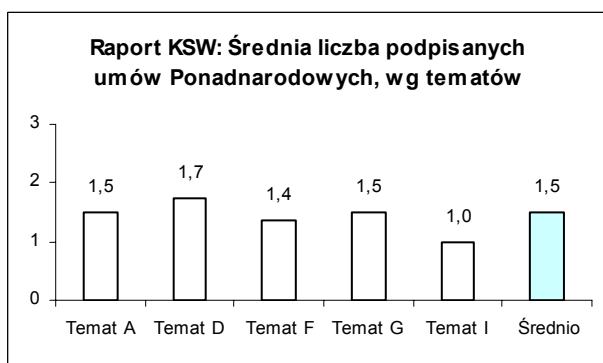


Diagram 28

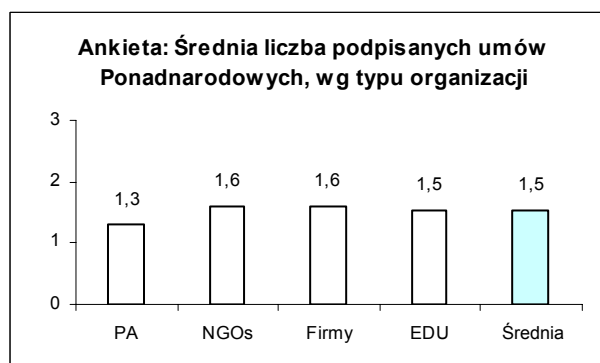


Diagram 29

Na podstawie danych ze Sprawozdań Końcowych KSW (Diagram 28), przedstawiających stan wszystkich Partnerstw na 30.06.2005, możemy powiedzieć, że przy średniej dla całego programu na poziomie 1,4, największą liczbę umów PNN zawarły podmioty działające w temacie D. Informacja taka byłaby zgodna z prezentowanym wyżej rozkładem liczby wizyt zagranicznych. Zwraca jednocześnie uwagę fakt, że w tematach F i G, gdzie PRR, relatywnie rzadko korzystały z możliwości wyjazdów podpisano podobną liczbę umów PNN co w innych tematach. Obserwację tą potwierdza Diagram 29, prezentujący dane z ankiet. Widzimy, że firmy prywatne należą do liderów pod względem liczby podpisanych partnerstw, pomimo niewielkiej liczby zrealizowanych wyjazdów.

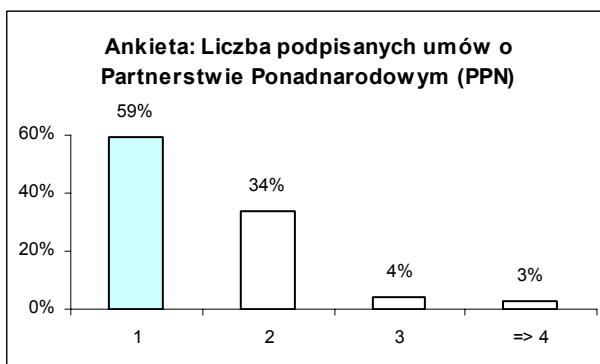


Diagram 30

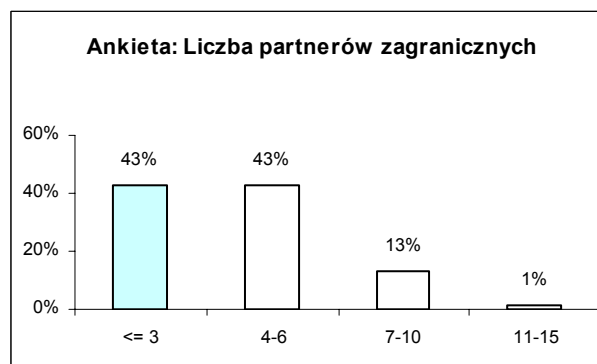


Diagram 31

Ostatecznie, 3 na 5 ankietowanych PRR podpisało jedną umowę ponadnarodową. Kolejne 34% - dwie. Do rzadkości należą przypadki wchodzenia w większą liczbę umów. Średnio na jedno PNN przypada 3,1 partnerów zagranicznych.

Przedstawione dane dowodzą, że partnerstwa generalnie zastosowały się do wskazówek jakich udzieliło im KSW w dokumencie "O czym należy pamiętać budując partnerstwo ponadnarodowe": *"Doświadczenia pierwszej rundy EQUAL wskazują, że jedno partnerstwo krajowe nie powinno zawierać więcej niż jednej umowy o współpracy ponadnarodowej z uwagi na fakt, że dużo łatwiej jest monitorować wdrażanie jednej umowy niż kilku. (...) Optymalna liczba partnerów w partnerstwie ponadnarodowym to trzy partnerstwa z trzech różnych krajów"*.

3.3.2 W jakim stopniu partnerstwa korzystały z wcześniejszych kontaktów i współpracy na poziomie europejskim?

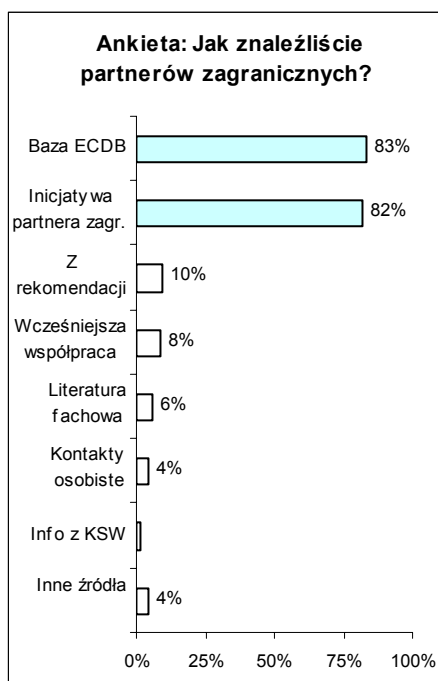


Diagram 32

Metody poszukiwania partnerów zagranicznych

Może ciekawsze niż analizy ilościowe są opinie przedstawiane przez respondentów na temat zastosowanego podejścia do szukania partnerów zagranicznych.

Wśród możliwych źródeł informacji o potencjalnych partnerach zdecydowanie przeważają dwa: Europejska Wspólna Baza Danych – ECDB oraz kontakty inicjowane przez zainteresowane organizacje zagraniczne.

Do rzadkości należą przypadki wykorzystania kontaktów osobistych lub sięgnięcie do ewentualnych wcześniejszych doświadczeń współpracy. Zaledwie jedno z dziesięciu partnerstw korzystało z rekomendacji osób trzecich, gdzie lokujemy ewentualne wsparcie doradcze KSW.

Generalnie więc system opierający się na ECDB i presji harmonogramu okazał się wysoce efektywny i nie wymagał znacznych ingerencji ze strony instytucji zarządzających programem na poziomie krajowym.

Jak wynika z raportów KSW, na spotkaniu "ostatniej szansy" poszukiwano partnerów dla zaledwie kilku PRR (np w temacie A – dla 5 z 38 PRR), które do końca kwietnia nie zdołały same znaleźć odpowiedniego partnera.

Omówione rezultaty ankiety zgodne są z duchem wypowiedzi przedstawicieli partnerstw badanych w ramach analizy przypadków. Większość z nich uważa, że stworzenie ECDB było "strzałem w dziesiątkę", pomimo tego, że wiele opisów było nazbyt ogólnych a nawet mylących. Inni respondenci twierdzą, że właściwie nie mieli okazji prowadzić własnych poszukiwań, ponieważ zostali zarzuceni dużą liczbą propozycji z partnerstw zagranicznych.

Nie oznacza to jednak, że podejście do wyboru odpowiednich kandydatów do PNN było spontaniczne i nieprzemyślane. Zgodnie z sugestiami KSW partnerstwa powoływały zwykle osobę lub grupę roboczą odpowiedzialną za nawiązanie współpracy zagranicznej, określały kryteria, wyboru a następnie stosowały je przeglądając bazę danych lub analizując nadesłane propozycje.



Diagram 33

Kryteria doboru partnerów zagranicznych

Zdecydowanie najczęściej kierowano się doświadczeniem potencjalnego partnera w sektorze, którego dotyczy projekt. Nie wydaje się jednak, żeby polskie organizacje, dysponując ograniczonym czasem i jedynie ogólnymi informacjami, mogły sobie pozwolić na pogłębioną analizę w tym zakresie. Często kierowano się po prostu bliskością tematyki projektu, w który angażuje się dana organizacja.

Drugim czynnikiem był poziom demonstrowanej przez organizację zagraniczną woli nawiązania współpracy. Kryterium to jest oczywiste, gdyż trudno współpracować z kimś, kto nie wykazuje zainteresowania wspólnym działaniem.

Zdecydowanie rzadziej, niż w przypadku poszukiwania partnerów krajowych uwzględniano to, czy kandydat posiada zasoby (dostęp do danych, know how, środki osobowe lub finansowe) istotne z punktu widzenia tworzonego produktu PRR. Być może jednak użyteczność tego kryterium była niewielka w sytuacji bardzo ograniczonego dostępu do bardziej szczegółowej wiedzy, pozwalającej zweryfikować potencjał zgłaszającej się organizacji.

Zwraca uwagę niewielka liczba wskazań na znaczenie ewentualnych barier językowych oraz dosyć wysoka pozycja czynników związanych z "bliskością społeczno-kulturową".

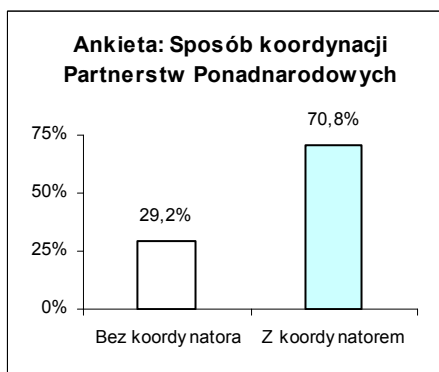


Diagram 34

Podejścia do zarządzania pracami PNN

Wśród zawiązanych PNN wyraźnie dominują te, w których uczestnicy zdecydowali się na wyznaczenie organizacji, pełniącej funkcję formalnego koordynatora wspólnych działań. Najczęściej spotykamy tutaj dwa modele: albo koordynację powierzano organizacji dysponującej doświadczeniem z pierwszej rundy EQUAL, albo decydowano się na formułę rotacyjną, gdzie wszystkie partnerstwa krajowe przejmują po kolei odpowiedzialność za koordynowanie działania PNN.

Z kolei w grupie PNN, które zdecydowały się działać bez formalnego wyznaczenia instytucji odpowiedzialnej za organizację całego procesu, często spotykamy się z sytuacją powołania przynajmniej sekretariatu lub biura, umieszczonego przy najbardziej doświadczonej organizacji (lub prowadzonego rotacyjnie przez kolejnych partnerów) oraz - spotykającej się okresowo, wspólnej grupy koordynacyjnej.

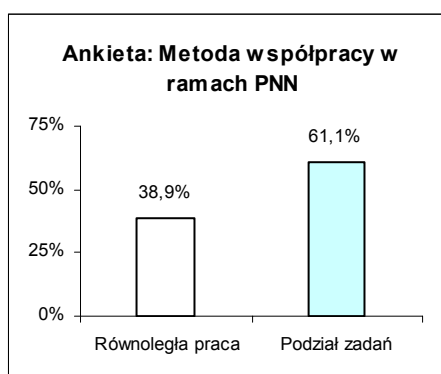


Diagram 35

W zakresie sposobu organizacji prac merytorycznych, dominuje wzorzec polegający na podziale zadań między uczestników PNN. Dorobek indywidualnych projektów będzie sukcesywnie prezentowany na forum całego partnerstwa ponadnarodowego.

Ciekawym rozwiązaniem, stosowanym przez część PNN, jest powoływanie grup roboczych, złożonych z przedstawicieli różnych PRR. Grupy, powoływane na poziomie indywidualnych zadań, lub całości zagadnień podejmowanych przez PNN, wydają się sprzyjać kontaktom roboczym, precyzyjnie ukierunkowanym na konkretne zagadnienia merytoryczne.

3.3.3 Do jakiego stopnia współpraca ponadnarodowa wpływa na sposób organizacji pracy Partnerstwa, podejmowane działania i osiągnięte rezultaty?

Zważywszy na późny moment zawiązywania umów ponadnarodowych oraz początkową fazę współpracy z organizacjami zagranicznymi, nie wydaje się, aby dotychczasowe doświadczenia z PNN miały szansę przełożyć się na strategię działania partnerstw krajowych lub sposób w jaki PRR zorganizowały swoje prace.

Jednak po analizie kilku projektów dostrzegamy, że nawiązanie kontaktu z partnerami zagranicznymi powodowało czasem rewizję poglądów polskiej organizacji na temat użyteczności tej formy współpracy.

Na przykład wykonawcy projektu "Druga Szansa" początkowo z dużym sceptycyzmem odnosili się do możliwości skorzystania z bezpośrednich kontaktów zagranicznych. W sytuacji, gdy relacje z beneficjentami mają zindywidualizowany charakter i opierają się na osobistym zaufaniu doradcy i jego klienta, rzeczywiście trudno znaleźć miejsce dla przedstawiciela innej nacji i jego tłumacza. Jednak już pierwsze spotkanie z organizacją z Niemiec pokazało, że o ile polskie PRR dysponuje dużym doświadczeniem w zakresie aktywizacji społecznej osób ze środowisk zmarginalizowanych, o tyle partner niemiecki może się pochwalić pewnym dorobkiem w obszarze aktywizacji zawodowej osób wykluczonych. Efektem spotkania było w tym przypadku wprowadzenie do Strategii PRR pojęcia "przyjaznego zatrudnienia" jako formy wspierania beneficjentów "Drugiej Szansy" na rynku pracy.

Wydaje się więc, że z pełną odpowiedzialnością na pytanie o rolę i wpływ współpracy ponadnarodowej na działania partnerstw krajowych, trzeba się wstrzymać, przynajmniej o kilka miesięcy. Pierwsze kontakty nawiązywano pod dużą presją czasową, w takich zaś warunkach trudno się dobrze poznać i prawidłowo określić możliwe pola współdziałania.

Podsumowanie zagadnień dotyczących współpracy ponadnarodowej

Skuteczność:

Średnio polskie partnerstwa podpisały 1,5 umów PNN (59% jedną umowę, a 34% dwie umowy), nawiązując współpracę z 4-5 partnerami zagranicznymi. Zrealizowano w tym celu ok. 2 wizyt zagranicznych, jednocześnie przyjmując jeden raz partnerów zagranicznych w naszym kraju. Osiągnięte efekty zgodne są z wielkościami zaplanowanymi i pozwalają przyjąć, że ten element programu, przynajmniej w sensie ilościowym, został wykonany zgodnie z oczekiwaniami.

Nawiązując współpracę ponadnarodową PRR korzystały przede wszystkim z Europejskiej Wspólnej Bazy Danych – ECDB. Przy wyborze partnerów stosowano przede wszystkim kryterium "bliźszości merytorycznej" (tematyka projektu), co powinno być czynnikiem sprzyjającym skutecznej i wydajnej współpracy.

Ze względu na wstępny charakter kontaktów międzynarodowych, dużą presją czasową w drugim kwartale oraz utrudnienia w finansowaniu polskich partnerstw, dotychczasowe kontakty z partnerami zagranicznymi nie miały wielkiego wpływu na kształt budowanych strategii.

Efektywność:

Niewątpliwie dużym sukcesem okazała się, działająca na poziomie europejskim, baza danych ECDB, z której korzystały zarówno polskie jak i zagraniczne partnerstwa.

Większość PNN (71%) zdecydowała się powierzyć jednemu z partnerów funkcję koordynatora wspólnego przedsięwzięcia oraz wybrała formułę współpracy opartej na podziale zadań między partnerstwa z różnych krajów. Przyjęte rozwiązania sprzyjają, naszym zdaniem, efektywności działania PNN.

W trakcie nawiązywania współpracy ponadnarodowej partnerstwa natknęły się na kilka problemów: utrudnienia we wprowadzaniu danych do ECDB, niedopasowane harmonogramy Działania 1 w różnych krajach, różnice w podejściu programów krajowych do kwestii kwalifikowalności wydatków na współpracę ponadnarodową, brak funduszy na finansowanie współpracy ponadnarodowej, wynikający z opóźnień w podpisywaniu umów z KSW.

3.4 Zarządzanie Partnerstwem na Rzecz Rozwoju

W tym rozdziale przeanalizujemy zagadnienia, związane ze sposobem organizacji pracy w partnerstwach krajowych i stylem zarządzania stosowanym w PRR. Spróbujemy sprawdzić, na ile przekonanie o skuteczności "partnerskiego podejścia", manifestujące się przez wprowadzenie do systemu zarządzania zdecentralizowanych (kolektywnych) rozwiązań organizacyjnych, faktycznie powoduje większe zaangażowanie partnerów w proces decyzyjny oraz wzrost ich udziału w realizacji projektu.

W końcowej części rozdziału zestawimy wyniki analizy stosowanych rozwiązań zarządczych z informacją na temat typu i skali konfliktów, które wystąpiły w badanych projektach.

Tak przeprowadzona analiza powinna nam, między innymi, umożliwić udzielenie odpowiedzi na następujące pytania ewaluacyjne:

3.4.1 *W jakim stopniu realizacja projektu w Partnerstwie z innymi instytucjami jest postrzegana przez lidera i Partnerów jako ułatwienie lub utrudnienie w osiągnięciu założonych celów?*

3.4.2 *Jaki jest rzeczywisty udział partnerów w realizacji projektu (np: sposób włączenia beneficjentów ostatecznych w realizację projektu; sposób zorganizowania przepływu informacji między liderem i Partnerami)?*

3.4.3 *Jakie problemy zarządcze napotkały partnerstwa podczas Działania 1 i jak je rozwiązywały?*

3.4.4 *Analiza systemów zarządzania w partnerstwach*

Odpowiedź na pytanie o to czy projekt zarządzany jest zgodnie z zasadą partnerstwa, wbrew pozorom nie jest łatwa. Dzieje się tak co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, zapisy w dokumentach programowych oraz instrukcjach wydawanych przez KSW, na temat sposobu realizacji zasady Partnerstwa, nie są do końca spójne i jednoznaczne. Po drugie, jak dowodzi praktyka, niezależnie od zastosowanych mechanizmów formalnych, sposób postępowania Administratora może być subiektywnie odbierany przez partnerów jako bardziej lub mniej "demokratyczny" lub "otwarty". Mamy więc projekty, które zachowując wiele pozorów formalnej równości wszystkich uczestników procesu, są przez nich oceniane jako mało partnerskie. Co ciekawe, zdarzają się również takie PRR, gdzie, przy hierarchicznym układzie zarządzania, owocnie rozwijają się relacje partnerskie.

Proponujemy zatem Państwu przyjrzenie się tej sferze programu w dwóch wymiarach. Najpierw przedstawimy wartości wskaźników odwołujących się do subiektywnych opinii respondentów, którzy, pamiętajmy, w zdecydowanej większości reprezentują Administratora i jego punkt widzenia. W drugiej kolejności, przeanalizujemy wskaźniki ilościowe, które w bardziej obiektywny sposób prezentują sytuację poszczególnych partnerstw. Na zakończenie, spróbujemy sprawdzić, w których partnerstwach wystąpiło najwięcej konfliktów zarządczych i jaki miały one charakter.

3.4.1 W jakim stopniu realizacja projektu w Partnerstwie z innymi instytucjami jest postrzegana przez lidera i Partnerów jako ułatwienie lub utrudnienie w osiągnięciu założonych celów?

Opinie respondentów na temat skuteczności "partnerskiego podejścia" w zarządzaniu projektami

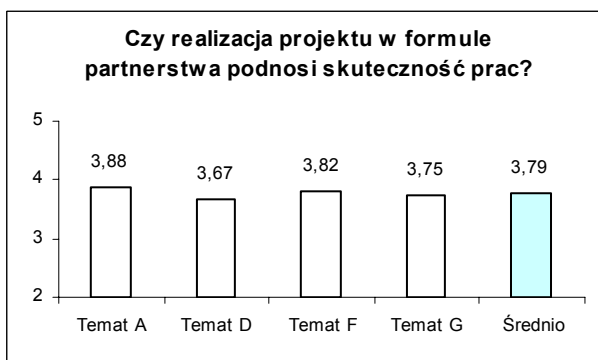


Diagram 36

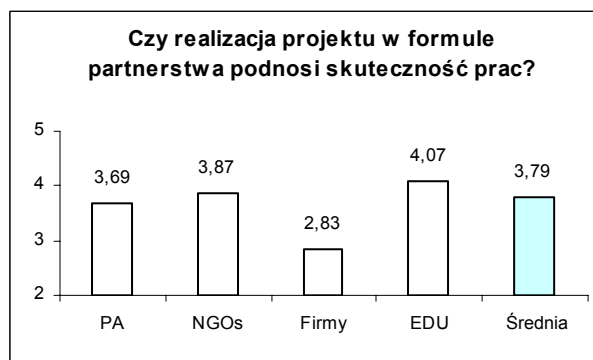


Diagram 37

69% respondentów, zapytanych: "Czy stosowanie zasad partnerskich sprzyja wyższej skuteczności prac?" udzieliło odpowiedzi twierdzącej. Przeciwnego zdania było tylko 10% badanych. W skali 1-5, dało to średni wynik na poziomie 3,79, który możemy odczytać jako opinię "raczej tak". Najwięcej zwolenników partnerskiego podejścia do zarządzania znajduje się wśród liderów w temacie A. Najmniej – w D. W rozkładzie wg. typu organizacji, zwolenników partnerskiego podejścia znajdziemy wśród przedstawicieli instytucji edukacyjnych i organizacji pozarządowych. Zdecydowanie rzadziej wyrażają taki pogląd firmy. Wydaje się zatem, że sektor prywatny woli stosować sprawdzone metody zarządcze opierające się na czytelnym podziale ról, zadań i odpowiedzialności.

Style zarządzania stosowane w partnerstwach

W kwestionariuszu ankiety poprosiliśmy przedstawicieli instytucji pełniących funkcję Administratora o zdefiniowanie stosowanego w ich partnerstwach stylu zarządzania.

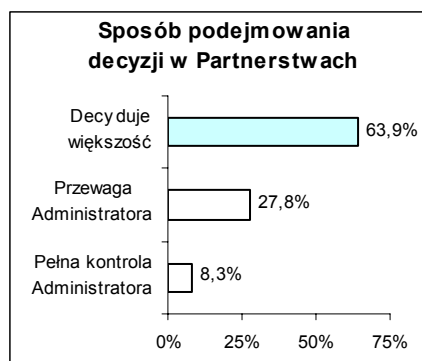


Diagram 38

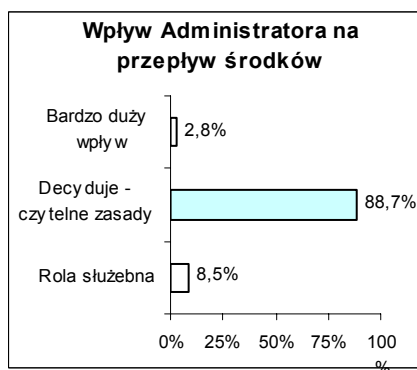


Diagram 39

Respondenci mieli po kolei określić stopień scentralizowania: (a) procesu podejmowania decyzji, (b) zasad organizujących przepływy środków finansowych oraz (c) formuły prowadzenia prac merytorycznych nad produktem PRR. Odpowiedź na pytania polegała na wyborze jednej z trzech lub czterech opcji.

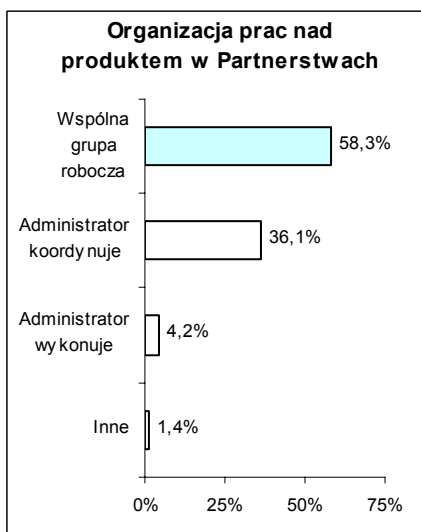


Diagram 40

Kolejne opcje reprezentowały różny poziom nasilającej, lub słabnącej "demokratyczności" danej funkcji.

Jak widać na Diagramie 38, zdecydowana większość badanych (64%) uważa, że w ich PRR decyzje podejmowane są na zasadzie pełnej równości stron. Jednak prawie 28% respondentów przyznaje, że pozycja partnerów i Administratora nie jest jednakowa, zaś ponad 8% otwarcie stwierdza, że realizacja przedsięwzięcia odbywa się pod pełną kontrolą lidera PRR.

W zakresie rozwiązań dotyczących wewnętrznych zasad przepływu środków finansowych mamy zdecydowaną przewagę opinii o dominującej pozycji Administratora. Zaledwie nieco mniej niż 9% respondentów twierdzi, że rola lidera sprowadza się tutaj do czysto usługowej roli "instytucji płatniczej".

Bardziej zróżnicowany obraz wyłania się z zestawienia odpowiedzi na temat sposobu organizacji prac merytorycznych. 58% partnerstw zarządza tym procesem w sposób kolegialny – poprzez powołaną w tym celu wspólną grupę roboczą - w pozostałych przypadkach, działania związane z przygotowaniem produktu są koordynowane przez Administratora. W trzech projektach (na 71, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie), jego pozycja jest na tyle silna, że bardziej przypomina relację typu "główny wykonawca – podwykonawcy", niż jakkolwiek rozumiane partnerstwo.

Badania prowadzone metodą case study potwierdzają, że w poszczególnych partnerstwach mogą być stosowane bardzo różne style zarządzania. Spośród 8 analizowanych przypadków, w trzech partnerstwach proces podejmowania decyzji oraz organizacja pracy nad produktem mają charakter kolektywny. Dwa inne projekty, które zresztą zostały uznane przez ewaluatorów za przykłady bardzo skutecznego i efektywnego wykonania Działania 1, zarządzane są w sposób scentralizowany (Administrator ma tutaj zagwarantowaną silną rolę przywódczą, zaś podstawą działania jest precyzyjny podział zadań i odpowiedzialności). Pozostałe partnerstwa działają w formule mieszanej.

Spróbujmy teraz spojrzeć na otrzymane wyniki ankiety w układzie tematów i wg typu organizacji pełniącej funkcję lidera. Przyjęliśmy w tym celu system punktowy. Im wyższą, w hierarchii "partnerskości", odpowiedź wybrał respondent w każdym z trzech badanych obszarów (procedury decyzyjne, zarządzanie finansowe i organizacja pracy nad produktem), tym więcej punktów przyznaliśmy PRR. Jeżeli więc w danym projekcie we wszystkich trzech zakresach mamy pełną kontrolę administratora, to tak obliczony "wskaźnik partnerstwa" wyniesie 0. Jeżeli jednak w jednym z badanych elementów partnerstwo przesunie się o oczko wyżej, to również wskaźnik wzrośnie o 1 pkt. Maksymalnie można zatem zdobyć 6 pkt (każdy element ma 3 opcje odpowiedzi oceniane odpowiednio na poziomie 0, 1 lub 2 pkt). Ostateczna ocena przyznawana jest w skali 1-5, przy czym maksymalną notę "5" otrzymuje partnerstwo, które zdobyło co najmniej 5 punktów.

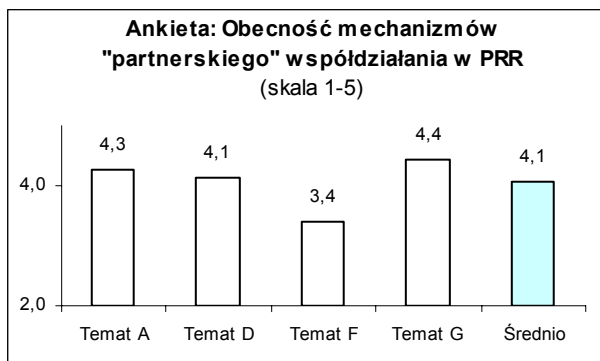


Diagram 41

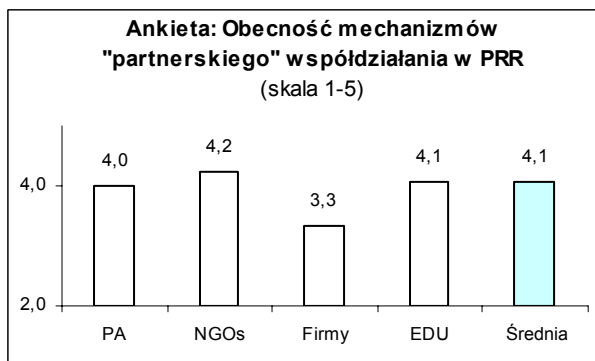


Diagram 42

Wyniki przeliczenia odpowiedzi opisowych na system punktowy prezentują Diagramy 41 i 42. Zdaniem ankietowanych przedstawicieli PRR, największe nasycenie mechanizmami wspierającymi "partnerstwo" występuje w tematach G i A, zwłaszcza w projektach zarządzanych przez organizacje pozarządowe. Najmniejszy zakres tak mierzonego partnerstwa znajdziemy natomiast w temacie F, zwłaszcza w mechanizmach zarządczych stosowanych przez firmy prywatne.

Podsumowanie Częstkowe

Deklarowany i stosowany styl zarządzania

Opierając się na opiniach organizacji pełniących funkcję Administratora, możemy powiedzieć, że większość liderów projektów w EQUAL (ok. 70%), uznaje wartość partnerskiego podejścia jako podstawy skutecznego działania PRR.

Duża część respondentów (ok. 30%) ma jednak w tym względzie bardziej skomplikowane poglądy i traktuje "partnerstwo" raczej jako środek, niż cel postępowania. Efektem takiej postawy jest dosyć często spotykany w PRR styl zarządzania, który w procesie decyzyjnym i sposobie organizacji prac merytorycznych wykorzystuje elementy modelu scentralizowanego – opierającego się na silnym przywództwie oraz precyzyjnym podziale odpowiedzialności i uprawnień.

Prawie 64% respondentów uważa, że ich partnerstwo gwarantuje wszystkim uczestnikom równe prawo głosu w procesie decyzyjnym. Przewaga administratora pod tym względem występuje w 28% PRR. Prawie co dziesiąte partnerstwo (8%) jest, zdaniem ankietowanych, w pełni kontrolowane przez Administratora.

Wśród ankietowanych panuje zgodność opinii, że wewnętrzny system finansowania PRR jest sferą, w której ponoszący pełną odpowiedzialność Administrator ma (w 90% przypadków) głos decydujący.

Pod względem sposobu organizacji prac merytorycznych, w 4-5% partnerstw mamy do czynienia z modelem "konsorcjalnym", w którym lider projektu pełni de facto rolę "głównego wykonawcy", zaś partnerzy – "podwykonawców".

Patrząc według obszarów tematycznych, największą wiarę w pozytywny wpływ partnerstwa na skuteczność działań mają przedstawiciele projektów z tematów A i F. Jednak o ile w temacie A owa wiara przekłada się na stosowane rozwiązania zarządcze, o tyle w F praktyka raczej nie potwierdza przekonania. Inaczej dzieje się w tematach D i G. Choć stosowane są tu często "pro-partnerskie" rozwiązania zarządcze, to liderzy projektów dalecy są od entuzjazmu w ocenie skuteczności partnerskiego podejścia.

Porównując odpowiedzi wg typu organizacji, widzimy, że firmy prywatne zarówno na poziomie deklaracji, jak też w sferze faktycznie wybieranych rozwiązań, nie należą do szczególnych orędowników idei partnerstwa. Inaczej organizacje pozarządowe i instytucje edukacyjne. Ich przedstawiciele zarówno wierzą w partnerstwo, jak też je aktywnie praktykują.

3.4.2 Jaki jest rzeczywisty udział partnerów w realizacji projektu (np: sposób włączenia beneficjentów ostatecznych w realizację projektu; sposób zorganizowania przepływu informacji między liderem i Partnerami)?

Przegląd wskaźników opisujących te elementy działania partnerstw, które świadczą o stopniu "demokratyczności" stosowanych metod zarządczych, rozpoczniemy od spojrzenia na skład Grupy Zarządzającej projektem.

Udział partnerów w Grupie Sterującej PRR

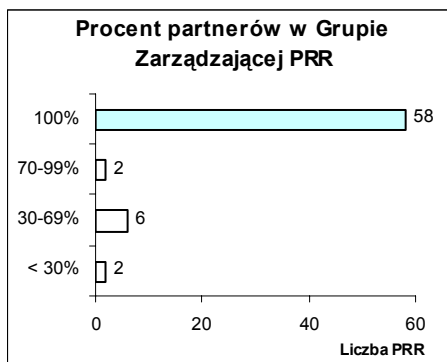


Diagram 43

W 85% badanych PRR, w Grupie Zarządzającej reprezentowani są wszyscy partnerzy. W 2 z 68 partnerstw (3%), które odpowiedziały na to pytanie, organ podejmujący większość decyzji w imieniu PRR kontrolowany jest przez niewielki procent (<30%) partnerów. Z sytuacją niższego niż 100% udziału partnerów w GS spotykamy się zwykle w przypadku dużych partnerstw, gdzie konieczność powołania jakiejś formy "Zarządu" lub "Prezydium", jest naturalnym wymogiem warunkującym efektywność działania PRR. Zdarzają się jednak przypadki, w których scentralizowany system zarządzania nie jest koniecznością, lecz wynika, po prostu, z preferencji Administratora.

Zasadniczą trudnością w interpretacji tego wskaźnika jest fakt, że Grupa Sterująca miewa różny zakres kompetencji oraz różnorodne procedur podejmowania decyzji. Spotkaliśmy się na przykład z sytuacją, gdzie GS pełni jedynie funkcję doradczą względem prezydium złożonego z małej liczby partnerów. W innym PRR, wszyscy partnerzy mają zapewniony udział w GS, ale Administrator zawarował sobie w umowie, że w przypadku braku konsensusu, decyzję podejmuje jednoosobowo Kierownik Projektu (sic!). Zdarzają się również rozwiązania mniej drastyczne – np. Administrator ma 2 głosy, zaś pozostali partnerzy po jednym. Tak więc, sam fakt obecności wszystkich partnerów w Grupie Sterującej nie jest jeszcze gwarantem posiadania przez nich równych praw do decydowania o losach partnerstwa.

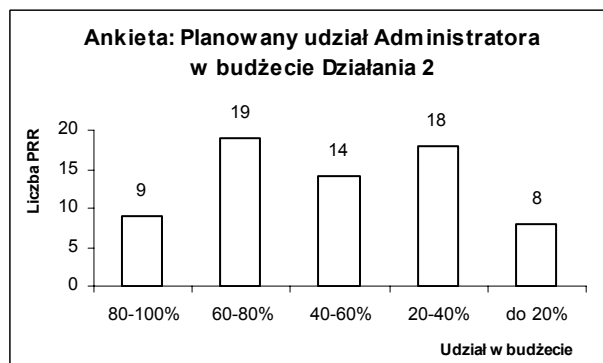


Diagram 44

Udział Administratora w budżecie Działania 2

Wskaźnik opisujący udział Administratora we wnioskowanym budżecie do Działania 2 pokazuje naszym zdaniem stopień bezpośredniej kontroli lidera nad projektem.

Średnia wartość dla wszystkich ankietowanych projektów wyniosła 51%, przy czym daje się zauważyć znaczące różnice w zależności od obszaru tematycznego (od 37% w F do 69% w I) oraz typu organizacji, pełniącej funkcję lidera (od 36% firmy, do 54% NGOs)

Sytuacja, w której Administrator decyduje o sposobie wydatkowania ponad 80% środków, marginalizuje rolę pozostałych podmiotów jako rzeczywistych partnerów, mających wpływ na działania PRR. Z sytuacją taką mamy do czynienia w 9 przypadkach(5 - w temacie A, 3 – w temacie D, 1 – w temacie G), które trudno nam zinterpretować w oparciu o bardzo ograniczony zakres dostępnych danych.

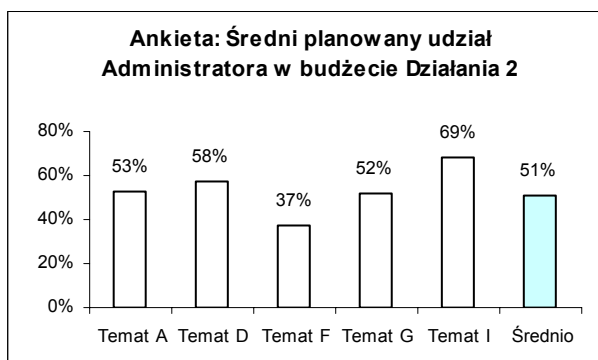


Diagram 45

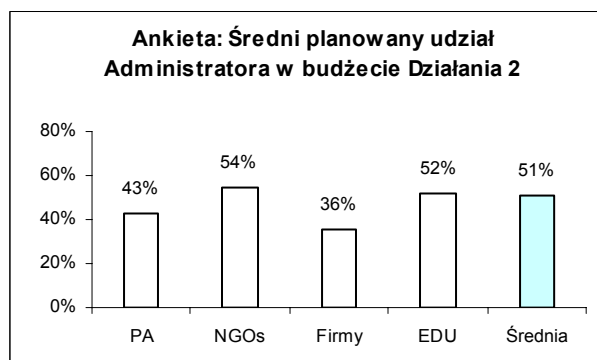


Diagram 46

Wskaźnik "udział Administratora w budżecie Działania 2" winien być interpretowany z dużą ostrożnością. Zdarza się bowiem, że w budżecie lidera ukryte są środki na inwestycje, lub zasoby przeznaczone dla kolejnych partnerów, którzy mają być w przyszłości zaproszeni do udziału w projekcie.

Udział partnerów w pracach nad strategią PRR

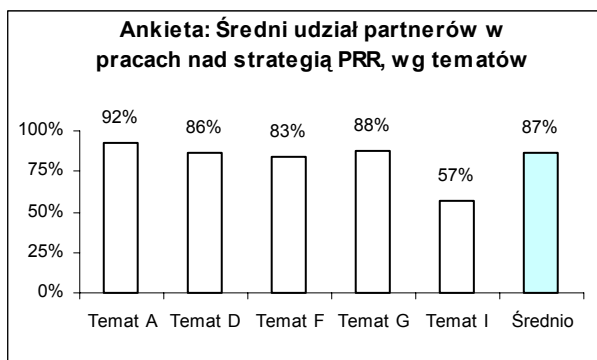


Diagram 47

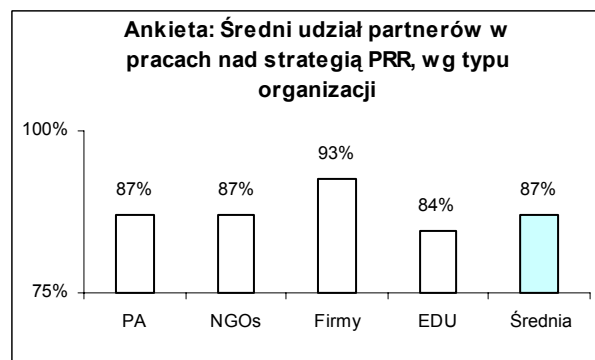


Diagram 48

Kolejnym wskaźnikiem, informującym nas o rzeczywistej skali "partnerstwa" w projekcie jest "średni procentowy udział partnerów w pracach nad strategią PRR". Jak widać na Diagramach 47 i 48, średnia wartość miernika dla całego programu wyniosła 87%. Jak już pisaliśmy wcześniej, pozostałe 13% stanowią zapewne organizacje "wspomagające", które nie zawsze były zainteresowane aktywnym udziałem w pracach koncepcyjnych PRR, ograniczając się do dostarczenia w wyznaczonym momencie konkretnych produktów i usług.

Należy tutaj jeszcze raz podkreślić, iż nasza wiedza o skali zaangażowania partnerów w prace strategiczne opiera się na opinii administratora. Ewaluacja nie obejmowała systematycznego badania opinii partnerów.

Włączenie beneficjentów w realizację projektu

Zapewne jednym z ważnych wskaźników pomagających ocenić stopień "partnerstwa" praktykowany na poziomie poszczególnych projektów, jest otwartość PRR na przedstawicieli grup docelowych. Podstawą włączenia do kanonu Zasad Naczelnych EQUAL zasady "empowerment" było przekonanie autorów programu, że ci, którzy osobiście doświadczają wykluczenia są w stanie pomóc w poszukiwaniu skutecznych rozwiązań, pozwalających grupom docelowym wrócić na rynek pracy. Jednocześnie, sam fakt podmiotowego ich traktowania, jako partnerów właśnie, sprzyja procesowi reintegracji społecznej i zawodowej.

We wnioskach do Działania 1 wszyscy projektodawcy deklarowali stworzenie systemu, który gwarantowałby uczestnictwo przedstawicieli grup docelowych w pracach partnerstw. Poszukując odpowiedzi na ile postulaty te zostały zrealizowane w praktyce zadaliśmy respondentom ankiety pytanie o skalę udziału beneficjentów ostatecznych w działaniach PRR. Respondenci mieli za zadanie wypełnić rodzaj listy kontrolnej, zaznaczając te formy współpracy z b.o., które są stosowane w ich projekcie.

Przyjęliśmy następującą gradację możliwego uczestnictwa przedstawicieli grupy docelowej w działaniach partnerstw:

1. Beneficjenci są odbiorcami usług (brak empowerment)
2. Beneficjenci są konsultowani, w celu identyfikacji preferencji i potrzeb klientów projektu
3. Beneficjenci oceniają jakość usług dostarczonych przez wykonawców projektu
4. Beneficjenci są zaangażowani w proces realizacji projektu (pełnią funkcję wykonawców wybranych zadań)
5. Beneficjenci (ich przedstawiciele) uczestniczyli w pracach grupy roboczej przygotowującej strategię PRR
6. Beneficjenci uczestniczą w zarządzaniu projektem (mają przedstawicieli w Komitecie Sterującym PRR)



Diagram 49

Jak widać na Diagramie 49 o ile we wszystkich projektach beneficjenci są "beneficjentami" – czyli odbiorcami usług, o tyle wraz z przechodzeniem na kolejne, coraz bardziej wyrafinowane, formy uczestnictwa liczba odnotowanych przypadków sukcesywnie maleje.

O ile sięganie do opinii odbiorców w celu zbadania skali i charakteru ich potrzeb jest dobrze ugruntowaną praktyką, o tyle zasadność pytania ich o jakość otrzymanych usług uznaje już tylko 7 na 10 badanych partnerstw.

Nieco ponad połowa PRR umożliwiła przedstawicielom beneficjentów bezpośredni udział w pracach grupy roboczej odpowiedzialnej za przygotowanie strategii. Choć odnotowana skala włączenia b.o. w prace strategiczne nie wygląda imponująco, i tak stanowi dla nas spore i pozytywne zaskoczenie. Podczas badania case'ów, jedynie 3 z 8 przeanalizowanych pod tym kątem partnerstw (38%) mogło udokumentować zaangażowanie przedstawicieli beneficjentów w proces budowy strategii.

Jak wynika z ankiety, PRR bardzo często (ponad połowa przypadków) planują wykorzystanie b.o. jako wykonawców wybranych zadań projektowych. Pogłębiona analiza przypadków pokazuje, że formy, w jakiej ma to być realizowane są bardzo różnorodne: od okazjonalnego udziału w organizacji i przeprowadzeniu imprez plenerowych (np: "Druga Szansa"), po zatrudnienie beneficjentów w tworzonych w projekcie instytucjach (np: @IterEgo). W tym drugim przypadku, mielibyśmy potencjalnie do czynienia z przekształceniem części beneficjentów z "świadczeniobiorców" w "świadczeniodawców", służących wsparciem kolejnym beneficjentom. Oczywiście o sytuacji takiej możemy mówić w kontekście realizowania przez beneficjentów zadań projektowych (wsparcia dla innych przedstawicieli grupy docelowej), a nie – w rozumieniu stworzenia trwałego miejsca pracy dla części uczestników programu.

Najtrudniej, zdaniem naszych respondentów jest zrealizować postulat włączenia beneficjentów w procesy bieżącego zarządzania. Po pierwsze, jesteśmy obecnie w początkowej, koncepcyjnej fazie wdrażania projektu, więc w większości przypadków nie przeprowadzono jeszcze rekrutacji beneficjentów. Uniemożliwia to oczywiście ich bezpośredni udział w pracach Grupy Zarządzającej. Jeśli pomimo to w 4 na 10-ciu ankietach respondenci deklarują zaangażowanie b.o. w zarządzanie projektem, to albo odnoszą się do swoich planów na Działanie 2, albo mają na myśli pośredni udział beneficjentów – poprzez reprezentujące je organizacje środowiskowe, które już uczestniczą w PRR.

Oczywiście, zważywszy na specyfikę części projektów, adresowanych do szczególnie trudnych grup docelowych (np. osoby po chorobie psychicznej), nie należy oczekiwać, że 100% projektów zapewni uczestnictwo przedstawicieli grupy docelowej w formalnych strukturach zarządzania PRR. Wydaje się jednak, że dotychczas osiągnięty poziom wskaźnika jest zdecydowanie zbyt niski.

"Ekspozycja roli beneficjentów ostatecznych w procesach zarządzania projektem wydaje się być przesadna. Wcześniejsze doświadczenia partnerów wskazują na raczej biernie i roszczeniowe postawy przedstawicieli środowiska beneficjentów ostatecznych. W związku z tym, o ile opinie beneficjentów mogą być cenną wskazówką przy optymalizacji metod realizacji projektu, to ich bezpośredni udział w gremiach zarządzających nie wydaje się celowy".

(Z komentarzy do Ankiety)

Aby móc wyrazić skalę "włączenia beneficjentów" w procesy zarządzania projektem, przyjęliśmy przy analizie nadesłanych odpowiedzi system punktowy. Zgodnie z przyjętą formułą, PRR otrzymywało jeden punkt za każdy kolejny poziom zaangażowania przedstawicieli grupy docelowej. Jeśli więc w partnerstwie x, beneficjenci, poza faktem korzystania z usług projektu byli konsultowani, w ramach badania ich potrzeb i preferencji, to PRR otrzymało 2 pkt. Jeśli natomiast w innym projekcie, nie prowadzono co prawda badań grupy docelowej, lecz przewidziano udział jej przedstawicieli w ocenie jakości usług oraz zaoferowano części uczestników możliwość współwykonywania części usług (np: przeszkoleni beneficjenci stają się trenerami i szkolą kolejnych odbiorców), to taki projekt ocenimy na 3 pkt. Maksymalnie PRR mogło otrzymać 5 pkt, o ile zrealizowało co najmniej 5 z 6 możliwych form włączenia b.o. w prace projektowe.

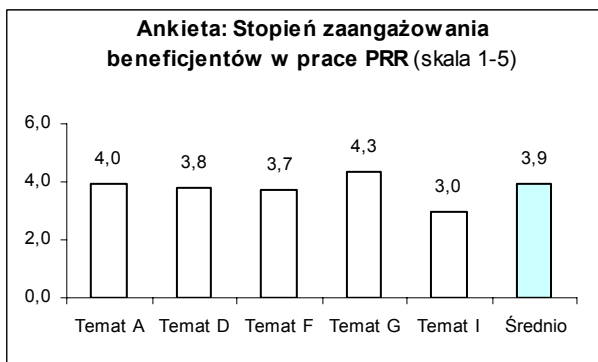


Diagram 50

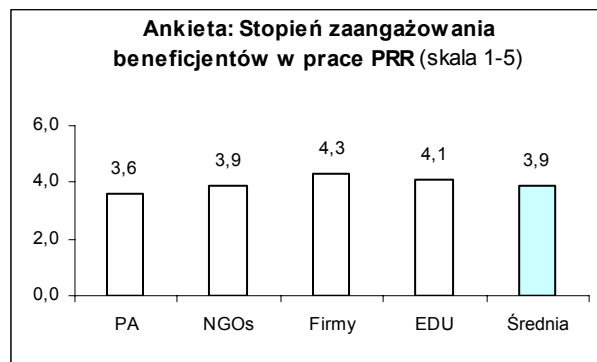


Diagram 51

Wyniki zastosowania formuły przedstawione są na Diagramach 50 i 51. Okazuje się, że zasada "włączania beneficjentów ostatecznych" w prace projektowe, najpełniej jest realizowana w temacie G i A. Co ciekawe, wśród liderów PRR, największą otwartość na klienta demonstrują firmy, zaś najmniejszą – jednostki administracji publicznej oraz organizacje pozarządowe. Zebrany materiał nie pozwala na przeprowadzenie pogłębionej analizy odnotowanych różnic. Wydaje się, że pewną rolę może tu stanowić przekonanie części liderów (NGO, PA), że tak dobrze znają już sektor, w którym realizowany jest projekt oraz potrzeby i preferencje swojej grupy docelowej, że nie muszą budować skomplikowanych rozwiązań formalnych, aby wykazać, że przedsięwzięcie jest na temat.

Z kolei, większe zaangażowanie firm w tym zakresie można tłumaczyć na dwa sposoby: Po pierwsze, nie czują się zbyt pewnie w roli wykonawcy programu pomocy publicznej, więc włączenie przedstawicieli odbiorców w struktury PRR w jakiejś mierze legitymizuje ich wysiłki. Po drugie, w naturalny dla prywatnego sektora sposób, wierzą, że przygotowywanie jakiegokolwiek produktu ma sens jedynie wtedy, gdy zaspokaja on rzeczywiste potrzeby grupy docelowej. Tylko wtedy bowiem znajdą się tacy, którzy zechcą po ów produkt sięgnąć.

W przedstawionych wynikach można by się zatem doszukiwać potwierdzenia założenia, które legło u podstaw, promowanej w IW EQUAL, zasady partnerstwa – połączenie wysiłków różnych sektorów w poszukiwaniu rozwiązań dla problemów rynku pracy tworzy nową jakość wynikającą z zestawienia różnych perspektyw, doświadczeń i form działania. .

Przeływ informacji między liderem i Partnerami

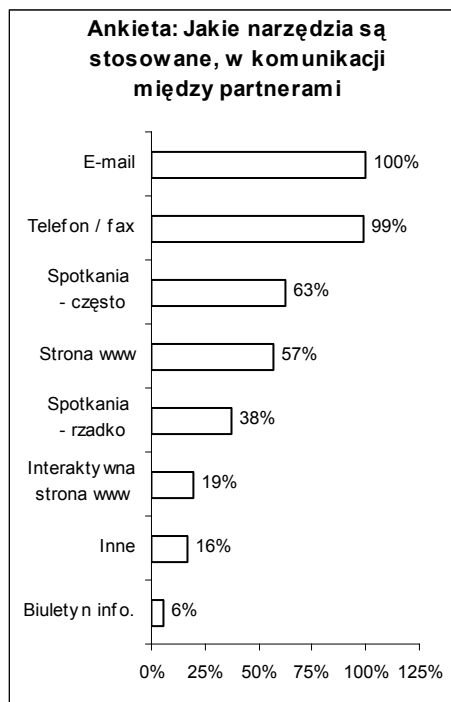


Diagram 52

Obszarem, który zwykle wiele mówi o sposobie i jakości zarządzania projektem jest komunikacja między osobami i instytucjami zaangażowanymi w jego realizację.

Zdaniem osób, które na zlecenie KSW świadczyły dwukrotnie usługi mediacyjne dla skonfliktowanych partnerstw (Polskie Centrum Mediacji), bardzo często źródłem lub przynajmniej katalizatorem konfliktu jest brak efektywnego przepływu informacji między partnerami.

Większość konfliktów, w początkowej fazie, wynika ze sprzecznych interesów, nieporozumienia, lub odmiennej interpretacji zapisów programowych. Jako takie, są one relatywnie łatwe do wyjaśnienia i rozwiązania.

Przy braku komunikacji między stronami problem nie znika lecz odwrotnie - nasila się. Konflikt, który pierwotnie można było rozwiązać na gruncie racjonalnych argumentów i rzeczowych kompromisów zmienia się w konflikt personalny. Główną rolę zaczynają grać emocje, zaś żadna ze stron, choćby chciała, nie może się wycofać bez ryzyka "utruty twarzy".

Rzeczywiście, symptomem konfliktu, analizowanego przez nas w jednym z badanych partnerstw, był zupełny brak komunikacji między Administratorem a pozostałymi partnerami. Sytuacja ta trwała od grudnia do lutego i stała się pożywką dla wzajemnych podejrzeń i oskarżeń. W efekcie doszło do przesilenia i zmiany Administratora.

Aby ocenić wewnętrzną politykę informacyjną partnerstw, zadaliśmy respondentom ankiety pytanie o to jakie formy komunikacji wewnętrznej stosują. Otrzymane odpowiedzi wskazują, że poza tradycyjnymi technikami telekomunikacyjnymi (telefon, faks), podstawowym kanałem wymiany informacji jest w EQUAL poczta elektroniczna. Z medium tego korzystają wszystkie PRR, które wzięły udział w ankiecie. (Nie można oczywiście wykluczyć, że wśród pozostałych PRR są również partnerstwa, które nie korzystają z tej formy komunikacji).

"Przyjęty od początku system komunikowania i pełnej informacji, duża ilość bezpośrednich spotkań i dyskusji wszystkich Partnerów, dążenie do konsensusu oraz Grupa Sterująca jako reprezentujący wszystkich Partnerów organ opiniujący zapewniły stabilną i przyjazną atmosferę sprzyjającą bezkonfliktowemu kierowaniu realizacją projektu".

(Komentarze z ankiety)

Pośrednim dowodem potwierdzającym ten wynik jest wysoki wskaźnik zwrotu ankiet, które były rozsyłane i zwracane właśnie za pośrednictwem poczty elektronicznej. Oznaczałoby to, że zastosowanie na szeroką skalę w zarządzaniu programem nowoczesnych technik informacji i transmisji danych (witryna internetowa, generatory wniosków, elektroniczna sprawozdawczość, itp) nie powinno natrafiać na barierę kompetencji ze strony partnerstw. I rzeczywiście, jak wynika z raportów KSW, problemy z rozwiązaniami informatycznymi na etapie nadsyłania aplikacji do programu wynikały nie tyle z braku umiejętności po stronie PRR, co raczej – z wadliwej konstrukcji samych aplikacji lub nieprawidłowego sposobu ich wdrożenia.

Równie popularną, i zapewne najważniejszą z punktu widzenia skuteczności, formą komunikacji były bezpośrednie spotkania partnerów. W ankiecie skoncentrowaliśmy się na spotkaniach "wszystkich partnerów", w podziale na dwa wykluczające się typy: "częste" (raz na miesiąc lub częściej) oraz "rzadkie" (rzadziej niż raz w miesiącu). Okazało się, że każde partnerstwo praktykuje tę formę komunikacji, zaś proporcja PRR spotykających się częściej i rzadziej jest jak 62 do 38.

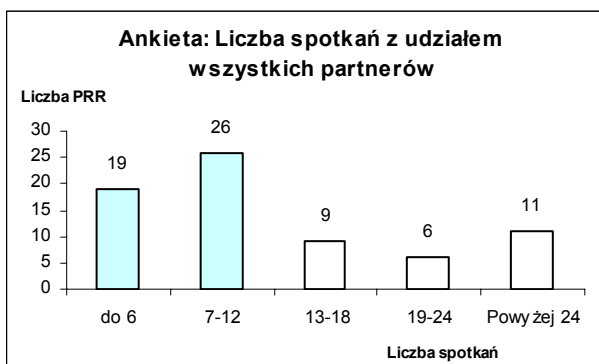


Diagram 53

Opinie wyrażone w kwestionariuszu ankiety możemy łatwo zweryfikować zestawiając je z liczbą spotkań podanych w Tabeli Danych. Jeżeli przyjmiemy, że okres realizacji programu trwał ok. 6 miesięcy, to okaże się, że 27% ankietowanych partnerstw organizowało spotkania wszystkich partnerów raz w miesiącu lub rzadziej. Kolejne 37% PRR spotykało się w pełnym składzie co najmniej raz, lecz nie więcej niż dwa razy w miesiącu. Co ciekawe, 15% partnerstw deklaruje zrealizowanie co najmniej 24 spotkań.

Oznaczałoby to, że albo Grupa Zarządzająca spotykała się w tych PRR z częstotliwością raz na tydzień, albo – że obok Grupy zarządzającej, funkcjonowały również Grupy Robocze, zrzeszające wszystkich partnerów.

Dla całego programu, średnia liczba spotkań partnerów wyniosła 13,7, a więc przeciętnie dwa razy w miesiącu. Otrzymane średnie wartości wskaźników interpretujemy pozytywnie. W skali całego programu, świadczą one o dobrej komunikacji, dużej intensywności prac i faktycznym zaangażowaniu partnerów.

Aż 57% ankietowanych partnerstw twierdzi, że dysponuje stroną internetową, na której zainteresowani mogą zapoznać się z bieżącymi informacjami na temat realizacji projektu. Jedna trzecia witryn internetowych zaprojektowana została w sposób interaktywny i zdaniem respondentów umożliwia komunikację dwustronną. Jeżeli dane te są prawdziwe, a chyba nie ma powodów, aby przypuszczać, że tak nie jest, to mamy tutaj do czynienia z bardzo silnym narzędziem promocji programu i idei, które stara się krzewić.

Najrzadziej stosowanym narzędziem komunikacji w projektach EQUAL jest "biuletyn informacyjny" systematyczne wydawanie publikacji, prezentującej postępy PRR zadeklarowało jedynie 4 partnerstwa (6% ogółu respondentów).

Rubrykę "inne formy komunikacji" zaznaczyło 12 respondentów, wskazując dodatkowo na kontakty nieformalne, dwustronne spotkania partnerów, systematyczne spotkania koordynatorów grup roboczych oraz intranet i internetowe grupy dyskusyjne. W jednym przypadku, osoba wypełniająca ankietę podała, jako przykład działania systemu wewnętrznej informacji, praktykę rozsyłania do wszystkich partnerów okresowych sprawozdań z realizacji projektu.

Podsumowanie Częstkowe

Rzeczywisty udział partnerów w realizacji projektów (analiza wskaźnikowa)

Średni udział partnerów w Grupie Sterującej wynosi prawie 93%. W dziesięciu ankietowanych projektach wartość wskaźnika jest niższa niż 100% i sugerujemy ich uważną analizę. Proponujemy również przebadanie zakresu kompetencji i zasad działania Grupy Sterującej (na przykład procedury postępowania w sytuacji konfliktu). Zgodnie z naszym rozumieniem ducha dokumentów programowych, ciało gromadzące wszystkich partnerów powinno stanowić rodzaj "parlamentu" PRR i być władne nadzorować władze wykonawcze (Kierownika Projektu, Prezydium) oraz podejmować decyzje w sprawach o strategicznym znaczeniu.

Średni udział Administratora w proponowanym budżecie Działania 2 wypada na poziomie 51%. Jest to oczywiście wartość o wiele wyższa niż 12,5%, które wynikałoby z równego podziału środków między wszystkich partnerów (średnia liczba partnerów krajowych 8,3). Zważywszy na podwójną rolę instytucji pełniącą funkcję lidera projektu (Administrator, a jednocześnie jeden z partnerów), jej budżet powinien wystarczyć na pokrycie kosztów zarządzania PRR oraz – wydatków związanych z pracami merytorycznymi, za które odpowiada lider. Innymi słowy, przy dobrym uzasadnieniu można zrozumieć przyznanie Administratorowi nawet 50-60% ogólnego budżetu. Jednak, jeśli jego udział wzrasta powyżej tego poziomu, nieuniknione jest pytanie o rolę partnerów i sens partnerstwa jako takiego. Wydaje się, że w projektach, gdzie Administrator dysponuje $\frac{3}{4}$ budżetu (lub więcej) ma on de facto pełną kontrolę nad projektem, zaś pozostałe organizacje są zmarginalizowane i zmieniają się w typowych podwykonawców.

Wskaźnik "średni procentowy udział partnerów w pracach nad strategią PRR" wypadł na poziomie 87%, co uznajemy za wartość niższą od oczekiwanych 100%, ale zadowalającą.

Wskaźnik (punktowy) "włączenie beneficjentów do realizacji projektu" osiągnął wartość 3,9 pkt. Choć przesadą byłoby oczekiwać, aby w każdym projekcie beneficjenci byli włączani w działania partnerstwa w każdy możliwy sposób, standardem powinien być przynajmniej ich udział w ocenie jakości usług. Ze wszech miar korzystne byłoby również zagwarantowanie obecności instytucji lub osób reprezentujących "punkt widzenia beneficjentów" w obradach Grupy Sterującej.

Komunikacja wewnętrzna między partnerami wygląda naszym zdaniem dobrze i nie budzi w obecnej fazie większych wątpliwości. Pamiętajmy jednak, że ostatnie miesiące 2 kwartału były bardzo intensywne pod względem spotkań, ze względu na końcowe prace nad strategią. Byłoby dobrze, gdyby również w kolejnych miesiącach udało się utrzymać średnią liczbę spotkań w miesiącu na poziomie > 1,5. Dla zagwarantowania minimalnego poziomu wiedzy o postępach projektu wśród wszystkich partnerów można by również dążyć do upowszechnienia obyczaju, że kopia raportu okresowego wysyłanego do KSW, przekazywana jest również, z rozdzielnika, wszystkim partnerom.

3.4.3 Jakie problemy zarządcze napotkały partnerstwa podczas Działania 1 i jak je rozwiązywały?

Ostatnim elementem analizy systemu zarządzania na poziomie PRR jest prezentacja wyników ankiety w zakresie liczby i charakteru problemów doświadczanych przez partnerstwa w trakcie Działania 1.

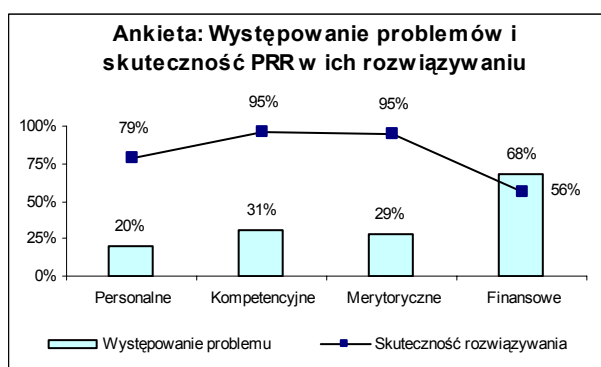


Diagram 54

Zdecydowanie najczęściej występującym problemem partnerstw były kłopoty w finansowaniu prac, spowodowane późnym podpisaniem umowy z KSW oraz długotrwałą procedurą weryfikacji wniosków o płatność. Opóźnienia na linii KSW-Administrator przekładały się na długie terminy regulowania zobowiązań PRR względem partnerów i zewnętrznych dostawców usług.

Drugą grupą problemów, były te związane z niejasnościami kompetencyjnymi między instytucjami zaangażowanymi w projekt.

Należy nadmienić, że źródła tego typu sporów były różne. Zdarzało się, że problemem były mało demokratyczne praktyki Administratora. W niektórych jednak sytuacjach to partnerzy nie akceptowali przypisanej im w projekcie roli i dążyli do realizacji odrębnych interesów. W kilku przypadkach wiązało się to ze specyfiką działania organów samorządowych, które dążyły do podporządkowania celów partnerstwa swojej misji.

Spory merytoryczne występowały relatywnie rzadko, co nie najlepiej świadczy o temperaturze debat merytorycznych prowadzonych wewnątrz partnerstw. W komentarzach respondenci opisali dwa przypadki, z których jeden wiązał się z różnicą zdań w kwestii wyboru grupy docelowej, drugi zaś – charakteru projektu (badawczy, czy pomocowy).

W jednym na pięć PRR pojawiły się konflikty personalne. Zdaniem respondentów, wynikały one głównie z niezrozumienia idei partnerstwa lub braku akceptacji swojej pozycji w projekcie przez przedstawicieli zaangażowanych organizacji.

Największą skuteczność osiągnęły partnerstwa w rozwiązywaniu sporów merytorycznych i kompetencyjnych. Problemy te przewyżczano zwykle w drodze dyskusji i negocjacji, zaś czynnikiem sprzyjającym był postęp prac nad strategią i przygotowywaniem Umowy o PRR.

Dużo gorzej radzono sobie z konfliktami personalnymi, które miały silne podłoże emocjonalne i nie rzadko skutkowały wystąpieniem partnera lub zmianą administratora. (z danych otrzymanych z KSW wynika, że w trakcie Działania 1 miało miejsce 12 przypadków zmiany lidera projektu. Osobą koordynującą prace PRR wymieniano aż 51 razy)

O pewnej bezradności partnerstw można mówić w przypadku problemów spowodowanych brakiem finansowania. W sytuacji przedłużającego się oczekiwania na podpisanie umowy z KSW, jedyną skuteczną formą postępowania było pozyskanie zewnętrznych środków (kredyt, finansowanie prac przez Administratora). Mogły sobie jednak na to pozwolić jedynie większe organizacje, które posiadały zdolność kredytową lub wolne środki.

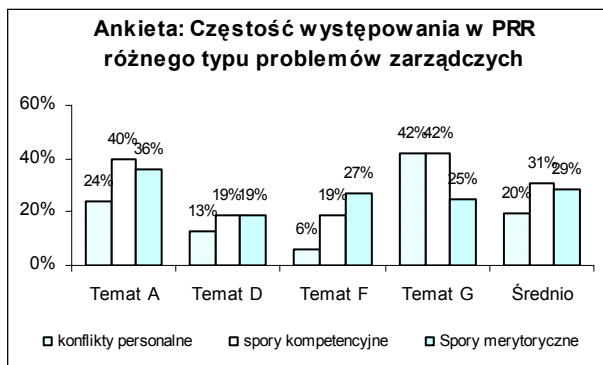


Diagram 55

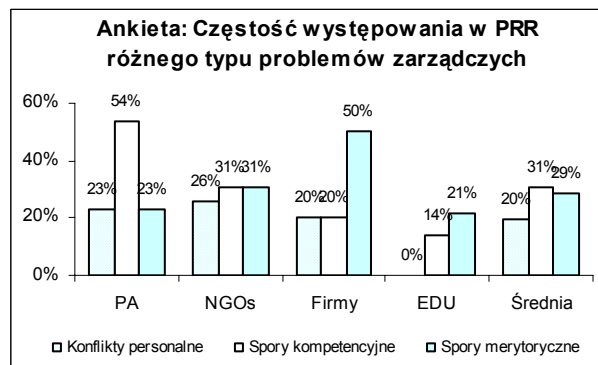


Diagram 56

Diagram 55 przedstawia częstość występowania różnego typu sporów w czterech tematach i wg typu organizacji lidera. Dla czytelności wykresu, celowo pominieliśmy tutaj spory związane z finansowaniem, które dominowały we wszystkich tematach, niezależnie od tego jaka organizacja pełniła funkcję Administratora.

O ile, w tematach A i D rozkład problemów zgodny jest z tym obserwowanym na poziomie całego programu (kompetencyjne – merytoryczne – personalne), o tyle w obszarze F przeważają spory merytoryczne, zaś w G, jest relatywnie większa rola konfliktów personalnych.

W układzie wg typu organizacji, spory merytoryczne dominowały w projektach prowadzonych przez instytucje edukacyjne i firmy prywatne. Znacząca jest również ich rola w PRR kierowanych przez organizacje pozarządowe. W przypadku organów administracji publicznej zwraca uwagę znacząca liczba sporów o charakterze kompetencyjnym. Warto również zaznaczyć, że w partnerstwach koordynowanych przez szkoły nie odnotowano przypadków konfliktu personalnego.

3.4.4 Analiza systemów zarządzania w partnerstwach

Zestawienie trzech części przeprowadzonej analizy prowadzi do bardzo ciekawych wniosków.

Przekonania respondentów:

Najwięcej zwolenników idei partnerstwa (przekonanych o pozytywnym wpływie podejścia partnerskiego na skuteczność działań) znajdziemy w projektach realizowanych tematach A i F, zwłaszcza wśród przedstawicieli organizacji pozarządowych i instytucji edukacyjnych.

Osoby zaangażowane w realizację działań w tematach D i G oraz przedstawiciele firm prywatnych, wykazują dużo większy sceptycyzm, co do praktycznych korzyści realizowanych dzięki partnerstwu.

Style zarządzania:

Najwięcej elementów sprzyjających partnerstwu zastosowano w mechanizmach zarządzania w temacie A (gdzie przeważają zwolennicy idei partnerstwa), ale również - w D i G (gdzie ankietowani wykazują relatywnie mniejszą wiarę w skuteczność podejścia opartego na partnerstwie). "Partycypacyjne" rozwiązania zarządcze preferują zwłaszcza organizacje pozarządowe oraz instytucje edukacyjne.

Inaczej zdarzyło się w temacie F, gdzie pomimo ogólnego przekonania o użyteczności podejścia partnerskiego, wdrożono rozwiązania zarządcze charakteryzujące się wyższym stopniem centralizacji. Z sytuacją taką spotykamy się zwłaszcza w projektach koordynowanych przez firmy prywatne.

Poziom faktycznie realizowanego partnerstwa (na podstawie wskaźników):

Niezależnie od przekonań lidera i przyjętego stylu zarządzania, wskaźniki opisujące poziom faktycznie realizowanego partnerstwa (udział Administratora w budżecie Działania 2, % partnerów, którzy angażowali się w pracę nad strategią, zakres włączenia beneficjentów w działanie PRR) osiągnęły najwyższą wartość w tematach A, G i F, zwłaszcza w projektach prowadzonych przez firmy prywatne.

Najmniejsze wartości wskaźników obrazujących rzeczywisty poziom występowania podejścia partnerskiego zanotowano w temacie D oraz w projektach zarządzanych przez organizacje pozarządowe.

Instytucje edukacyjne, pomimo silnego przekonania o skuteczności partnerskiego podejścia i dużego nasycenia mechanizmów zarządczych elementami odwołującymi się do formuły kolegalnej, osiągnęły mieszane efekty w zakresie rzeczywistego udziału partnerów w realizacji projektu.

Zestawienie wyników analizy systemu zarządzania w PRR, według obszarów tematycznych

Obszar tematyczny	Przekonanie o skuteczności partnerstwa	Elementy partnerstwa w systemie zarządzania	Udział Admin. w budżecie D2	Udział partnerów w pracach nad strategią	Stopień włączenia beneficjentów	Razem Wskaźniki	Mała skala problemów i konfliktów
Temat A	+	+		+	+	++	-
Temat D	-	+	-			-	
Temat F	+	-	+			+	+
Temat G	-	+		+	+	++	-
Temat I			-			-	

Zestawienie wyników analizy systemu zarządzania w PRR, według typu organizacji pełniącej funkcje lidera PRR

Typ organizacji	Przekonanie o skuteczności partnerstwa	Nasycenie mechanizmów zarządzania elementami partnerskimi	Udział Admin. w budżecie D2	Udział partnerów w pracach nad strategią	Stopień włączenia beneficjentów	Razem Wskaźniki	Mała skala problemów i konfliktów
Jednostki Administracji			+			+	-
Organizacje Pozarządowe	+	+	-		-	--	
Firmy Prywatne	-	-	+	+	+	+++	+
Instytucje Edukacyjne	+	+		-	+	+/-	+

Efektywność zarządzania:**W układzie tematycznym:**

Jeżeli przyjąć, że miarą efektywności zarządzania jest częstość i charakter konfliktów, które wystąpiły w trakcie realizacji Działania 1, to okaże się, że najmniej efektywne było zarządzanie w temacie A (pomimo tego, że mamy tu dużą liczbę zwolenników idei partnerstwa, duże nasycenie "pro-partnerskimi" mechanizmami zarządczymi i wysoki poziom faktycznie realizowanego udziału partnerów w zarządzaniu projektem) i w temacie G (gdzie spotykamy mało entuzjastów partnerstwa jako metody skutecznego działania, ale: duże nasycenie "pro-partnerskimi" mechanizmami zarządczymi i wysoki poziom faktycznie realizowanego udziału partnerów)

Dla porównania, najbardziej efektywne (najmniej konfliktów przy realizacji projektów, przy przeważającym udziale sporów merytorycznych) okazało się zarządzanie w temacie F, gdzie liderzy projektów, rzadziej niż w innych tematach, wprowadzali rozwiązania i mechanizmy sprzyjające partycypacyjnemu stylowi zarządzania. Co ciekawe, stosowaniu bardziej scentralizowanych mechanizmów zarządczych, towarzyszyło w tym przypadku dosyć silne przekonanie o skuteczności podejścia opartego na partnerstwie oraz - wysoki poziom faktycznie realizowanego udziału partnerów w zarządzaniu projektem.

W układzie wg typów organizacji:

Problemy zarządcze trapiły najczęściej PRR zarządzane przez jednostki administracji publicznej, które nie odbiegały znacząco od średniej, pod względem opinii o skuteczności partnerskiego podejścia, częstości stosowania bardziej "demokratycznych" rozwiązań i wartości wskaźników wskazujących na faktyczny udział partnerów w zarządzaniu (za wyjątkiem niskiej wartości udziału Administratora w budżecie Działania 2). Problemy te dotyczyły zwykle kwestii kompetencyjnych i wiązały się z niejasnym statusem organów administracji publicznej w IW EQUAL.

Drugą grupą instytucji, gdzie często spotykamy konflikty zarządcze były organizacje pozarządowe, charakteryzujące się bardzo silnym przekonaniem o skuteczności idei partnerstwa, częstym stosowaniem "demokratycznych" rozwiązań i wysokim poziomem rzeczywistego udziału partnerów w zarządzaniu.

Bardzo efektywne w zarządzaniu (mało konfliktów) okazały się natomiast instytucje edukacyjne i firmy prywatne. Choć obie grupy wierzą w partnerstwo jako podejście podnoszące skuteczność działania, dzieli je pewna istotna różnica: Firmy prywatne często stosowały bardziej scentralizowane procedury zarządcze, a mimo to osiągnęły wysokie wartości wskaźników udziału partnerów we wszystkich badanych aspektach. Dla porównania, instytucje edukacyjne choć konsekwentnie wprowadzały "otwarte", "partycypacyjne" mechanizmy zarządcze, uzyskały mniejsze efekty w zakresie rzeczywistego udziału partnerów w realizacji projektu.

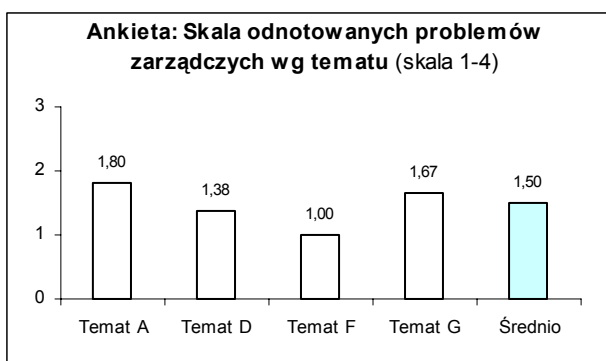


Diagram 57

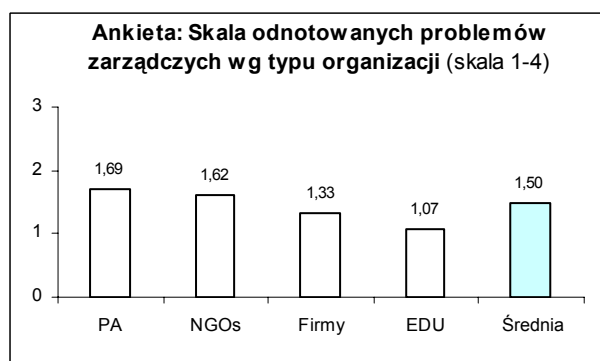


Diagram 58

Podsumowanie zagadnień związanych z zarządzaniem w PRR

Większość liderów projektów w EQUAL (ok. 70%), uznaje wartość partnerskiego podejścia jako podstawy skutecznego działania PRR. Pozostali respondenci traktują "partnerstwo" raczej jako środek, niż cel postępowania i często wykorzystują w procesie decyzyjnym i sposobie organizacji prac merytorycznych elementy modelu scentralizowanego – opierającego się na silnym przywództwie oraz precyzyjnym podziale odpowiedzialności i uprawnień.

Patrząc według obszarów tematycznych, największą wiarę w pozytywny wpływ partnerstwa na skuteczność działań mają przedstawiciele projektów z tematów A i F.

W temacie A owa wiara przekłada się na stosowane rozwiązania zarządcze,

Inaczej jest w temacie F, gdzie wdrożone, bardziej scentralizowane systemy decyzyjne, są nie do końca zgodne z deklarowanym przywiązaniem do idei "partnerstwa".

W tematach D i G znajdujemy znacznie mniej respondentów deklarujących przekonanie o skuteczności zastosowania zasady partnerstwa w zarządzaniu. Mimo to, faktycznie realizowane modele zarządzania często odwołują się do rozwiązań zakładających kolegialną formę podejmowania decyzji.

Porównując odpowiedzi wg typu organizacji, widzimy, że firmy prywatne zarówno na poziomie deklaracji, jak też w sferze faktycznie wybieranych rozwiązań, nie należą do szczególnych orędowników idei partnerstwa. Inaczej organizacje pozarządowe i instytucje edukacyjne. Ich przedstawiciele zarówno wierzą w partnerstwo, jak też je aktywnie praktykują.

Skuteczność

In plus:

Prawie 64% respondentów uważa, że ich partnerstwo gwarantuje wszystkim uczestnikom równe prawo głosu w procesie decyzyjnym (chodzi o strategiczne decyzje dotyczące PRR jako całości). Przewaga administratora pod tym względem występuje w 28% PRR. Prawie co dziesiąte partnerstwo (8%) ma system zarządzania, który gwarantuje Administratorowi pełnię kontroli nad decyzjami o charakterze strategicznym.

Podobny rozkład obserwujemy w wynikach analizy sposobu organizacji pracy nad produktem partnerstwa (sfera działań merytorycznych) – przeważa model oparty na wspólnej grupie roboczej (58%), w 37% PRR Administrator pełni rolę koordynatora, zaś w pozostałych przypadkach (4-5%) stosowana jest de facto formuła "główny wykonawca - podwykonawcy"

Średnie wartości wskaźników opisujących udział partnerów w realizacji projektów, w skali całego programu nie budzą większych zastrzeżeń (za wyjątkiem dwóch aspektów: "udział Administratora w budżecie Dz2" i "stopień włączenia beneficjentów ostatecznych", opisanych poniżej).

- Średni udział partnerów w Grupie Sterującej wynosi prawie 93%. W dziesięciu ankietowanych projektach wartość wskaźnika "udział partnerów w Grupie Sterującej" jest niższa niż 100%. (Sugerujemy uważną analizę takich przypadków).
- Wskaźnik "średni procentowy udział partnerów w pracach nad strategią PRR" wypadł na poziomie 87%, co uznajemy za wartość zadowalającą.

Przykład efektów osiągniętych przez firmy prywatne (bardziej scentralizowane procedury zarządcze przy wysokiej wartości wskaźników opisujących rzeczywisty poziom uczestnictwa partnerów w projekcie) zdaje się sugerować, że "partnerstwo" może być skutecznie realizowane również wówczas, gdy lider projektu ma formalnie wyższy poziom kontroli nad procesem decyzyjnym, przepływami finansowymi i przebiegiem prac merytorycznych.

In minus

Wśród ankietowanych panuje zgodność opinii, że wewnętrzny system finansowania PRR jest sferą, w której ponoszący pełną odpowiedzialność Administrator, ma głos decydujący (i w 90% przypadków ma).

Z punktu widzenia ilościowych wskaźników opisujących udział partnerów w realizacji projektu, pewne wątpliwości budzą dwa zagadnienia:

- Średni udział Administratora w proponowanym budżecie Działania 2 wypada na poziomie 51%. Przy dobrym uzasadnieniu można zrozumieć przyznanie Administratorowi nawet 50-60% ogólnego budżetu. Jednak w 14 projektach (21% badanych PRR) udział Administratora w budżecie Działania 2 przekracza 75% co rodzi pytania o rolę partnerów i sens partnerstwa jako takiego (pełna kontrola administratora nad projektem, marginalizacja pozostałych partnerów)
- Wskaźnik (punktowy) "włączenie beneficjentów do realizacji projektu" osiągnął wartość 3,9 pkt, co pozostawia naszym zdaniem dużo miejsca na poprawę działania PRR w tym zakresie (Postulujemy przyjęcie, jako reguły udział b.o. w ewaluacji jakości usług PRR oraz zagwarantowanie obecności przedstawicieli beneficjentów ostatecznych w obradach Grupy Sterującej).

Jak pokazuje przykład instytucji edukacyjnych, samo wprowadzenie elementów "demokratyzujących" procedury zarządcze, choć sprzyja wzrostowi rzeczywistego udziału partnerów w realizacji projektu, nie gwarantuje tego efektu w sposób automatyczny.

Efektywność

Przeprowadzona analiza zdaje się sugerować, że występuje odwrotna zależność między skalą zastosowania "partycypacyjnych" mechanizmów zarządzania PRR i efektywnością zarządczą, mierzona liczbą i typem konfliktów występujących w projektach. Innymi słowy, im bardziej otwarty, "pro-partnerski" system zarządczy (procedura podejmowania decyzji, zarządzanie finansami, sposób organizacji prac merytorycznych) tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktów i problemów na etapie wdrażania projektu.

4 Analiza rozwoju Partnerstw w wymiarze merytorycznym

4.1 Budowa Strategii PRR

Równoległe z omówionym wcześniej procesem budowy układu instytucjonalnego, partnerstwa rozpoczęły prace nad uszczegółowieniem koncepcji produktu (narzędzia, systemu), którego stworzenie i przetestowanie ma być głównym rezultatem każdego z projektów finansowanych przez IW EQUAL. W ramach prowadzonej oceny, w miarę naszych ograniczonych możliwości czasowo-budżetowych, staraliśmy się zbadać również ten, niezwykle istotny aspekt działania PRR.

Na kolejnych stronach spróbujemy po kolei: (1) opisać przebieg procesu prac nad strategią (kto, kiedy i w jakim wymiarze pracował nad merytoryczną stroną projektu), (2) ocenić stopień zaawansowania działań związanych z opracowywaniem szczegółowej koncepcji produktu PRR, (3) przeanalizować jakie zagadnienia podejmowane są przez partnerstwa i czego, na podstawie dostępnej wiedzy o projektach EQUAL możemy oczekiwać na zakończenie programu (innowacyjność, potencjał produktów PRR dla celów mainstreamingu).

Zajmiemy się następującymi pytaniami ewaluacyjnymi:

4.1.1 W jaki sposób Partnerstwa ustalały główne cele projektu i strategię ich realizacji?

4.1.2 W jaki sposób instytucje wchodzące w skład Partnerstwa na Rzecz Rozwoju oraz Partnerstwa Ponadnarodowego uczestniczą w testowaniu i realizowaniu innowacyjnych rozwiązań? Jaka jest rola poszczególnych Partnerów w tym procesie?

4.1.3 Jaki jest poziom zaawansowania prac nad projektami wdrażanymi przez Partnerstwa na Rzecz Rozwoju?

4.1.4 W jaki sposób Partnerstwa planują prace w krajowych sieciach tematycznych? Czy Partnerstwa stworzyły zasady upowszechniania rezultatów Działania 2?

Zgodnie z Uzupełnieniem programu, jednym z podstawowych efektów procesu budowania partnerstwa powinno być "wypracowanie wspólnej strategii zmierzającej do realizacji założonego celu"⁴. W odróżnieniu od dokumentów opisujących strukturę PRR oraz zasady współpracy instytucji zaangażowanych w projekt (np: umowy bilateralne, umowa PRR), wspólna strategia organizuje merytoryczny wymiar działania partnerstwa. A więc mówi przede wszystkim o tym CO, DLACZEGO i JAK będzie robione, aby rezultatem projektu było stworzenie, przetestowanie i włączenie do polityki krajowej lub wspólnotowej nowych rozwiązań ograniczających nierówności i zwalczających zjawisko wykluczenia na rynku pracy. Oczekiwano więc, że jednym z ważnych aspektów procesu konsolidacji partnerstw w Działaniu 1, będzie dalszy rozwój i uszczegółowienie koncepcji produktów, nad którymi partnerstwa zamierzają pracować podczas Działania 2.

Naszą analizę rozpoczniemy od prześledzenia procesu prac nad opracowaniem strategii partnerstw.

⁴ Porównaj: Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 21 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia programu operacyjnego – Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006, Dz.U. Nr 214, poz. 2172, Rozdz. 3.2.

4.1.1 W jaki sposób Partnerstwa ustalały główne cele projektu i strategię ich realizacji?

Wymiar czasowy prac nad strategią partnerstw

Analiza Przypadków

W badanej szczegółowo próbie 8 partnerstw do prac nad tworzeniem dokumentu strategicznego przystępowano zwykle pod koniec 1-go i w 2-gim kwartale 2005 r. Tylko w 4 przypadkach budowa strategii była poprzedzona przeprowadzeniem badań. Trudno byłoby więc obronić tezę, że relatywnie późny moment rozpoczęcia prac strategicznych wynikał z oczekiwania na efekty analizy potrzeb beneficjentów ostatecznych (zresztą w dwóch przypadkach, gdzie prowadzono badania – A0283 i D0190 – moment uruchomienia analizy strategicznej wypada wcześniej – w lutym i na początku marca 2005). Wydaje się, że w większości partnerstw, pierwszy kwartał br. był raczej czasem kształtowania się struktury instytucjonalnej, organizacji biura projektu oraz - porządkowania spraw administracyjno-formalnych i finansowych, związanych z negocjowaniem umowy z KSW.

Czas trwania prac nad strategią był bardzo zróżnicowany: od 1 –1,5 miesiąca w "E-Dialog" i "3 Rzekach", do prawie 6 miesięcy w przypadku projektu realizowanego przez Powiat Suwalski. Średnio, możemy przyjąć, że przygotowanie Strategii zajmowało ok. 2,5 miesiąca czasu.

Analiza Ankiety

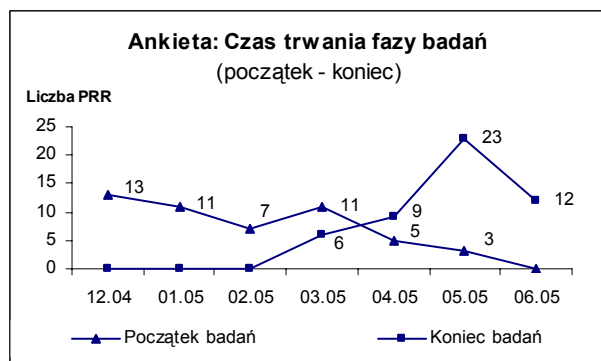


Diagram 59

50 z 73 ankietowanych partnerstw deklaruje, że przed przystąpieniem do opracowywania strategii wykonało bardziej lub mniej intensywne czynności badawcze. Diagram 59 przedstawia przebieg tej fazy programu. Jak widać, 13 PRR rozpoczęło analizę beneficjentów ostatecznych jeszcze w grudniu. 62% partnerstw, z grupy tych, które w ogóle prowadziły badania, rozpoczęły je do końca lutego. Druga grupa projektów badawczych wystartowała w marcu, zaś najbardziej zapóźnieni rozpoczęli proces analityczny dopiero w kwietniu i maju.

Pierwsze raporty z badań pojawiły się w marcu i kwietniu br. jednak zdecydowana większość analiz (70%) została zakończona dopiero w maju i czerwcu.

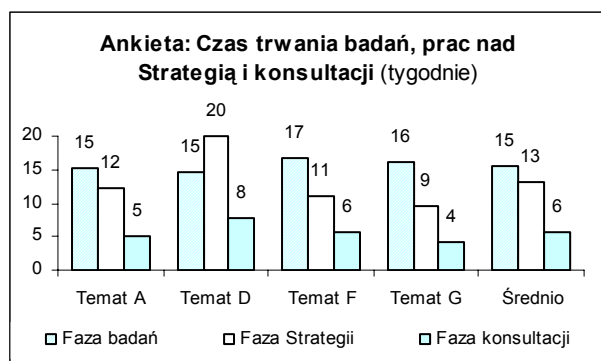


Diagram 60

Przeciętnie, czas realizacji tej fazy Działania 1 trwał ok. 15 tygodni, a więc niecałe 4 miesiące - o prawie miesiąc dłużej niż faza opracowywania dokumentu strategicznego. Dla porównania, okres czasu konieczny na uzgodnienie ostatecznego kształtu Umowy o Partnerstwie na Rzecz Rozwoju, to zaledwie półtora miesiąca.

We wszystkich obszarach tematycznych, poza D, faza badań była najbardziej czasochłonnym elementem merytorycznego działania partnerstw.

Odbiegający od typowego rozkład prac w temacie D jest zasługą jednego partnerstwa (D0690) "Spółdzielnia socjalna UL", które podało w ankiecie, że do badań przystąpiło już w czerwcu 2004 r.

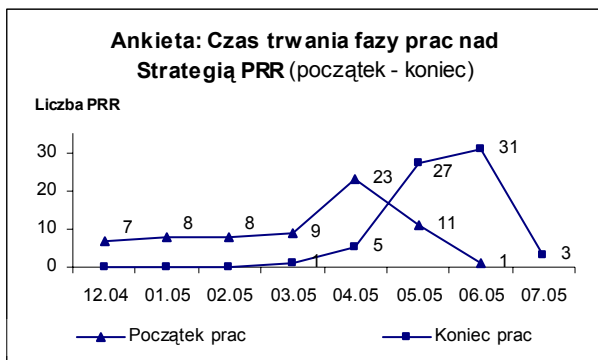


Diagram 61

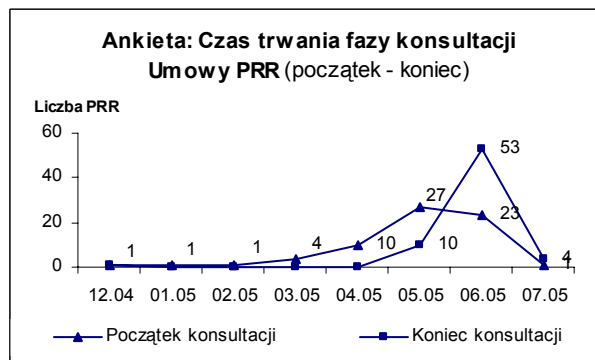


Diagram 62

Jak wynika z Diagramów 61-62, prace nad strategią rozpoczynano zwykle nie czekając na zakończenie czynności badawczych. Do końca marca proces przygotowywania dokumentu strategicznego zainicjowano w 48% PRR, zaś w kwietniu, w kolejnych 34% partnerstwach. Do końca maja strategią dysponowało zaledwie 50% projektów. W pozostałych przypadkach, uzgodnienie ostatecznej wersji dokumentu odbywało się równoległe z pracami nad Umową o Partnerstwie na Rzecz Rozwoju. Trzy PRR zakończyły fazę planowania strategicznego dopiero w lipcu.

Wymiar finansowy prac nad strategią partnerstw:

Nakłady poniesione na badania są drugim, obok czasu, wymiarem, w którym możemy rozważać skalę zrealizowanych przez partnerstwa czynności badawczych.

Jak widzimy na Diagramie 63, tylko 53% PRR (36 z 68 udzielonych odpowiedzi) poniosło jakiegokolwiek wydatki na badania.

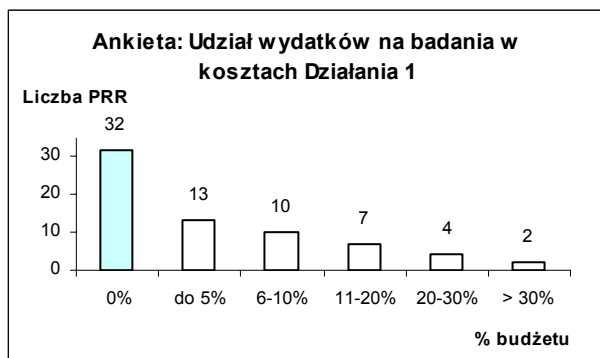


Diagram 63

Jeśli prawdą jest, że aż 68% partnerstw wykonywało w trakcie Działania 1 badania (50 z 73 badanych podało terminy badań), to znaczyłoby to, że około 15% wszystkich PRR wykonywało analizy bez-kosztowo, lub – finansując je środkami własnymi. Ponieważ nie widzimy powodu, dla którego partnerstwa miałyby unikać rozliczenia z KSW kosztów rzeczywiście wykonanych prac analitycznych, przyjmujemy, że przynajmniej część respondentów nieco przesadziła w swych deklaracjach o prowadzeniu badań w ramach Działania 1.

Oczywiście nieporozumienie to mogło wynikać z braku w ankiecie precyzyjnej definicji terminu badanie. Skutkowało to zapewne przyjmowaniem, że jakiegokolwiek kontakty z potencjalnymi beneficjentami to już badanie.

Przy łącznej wielkości nakładów na realizację Działania 1 na poziomie 17,2 mln zł, (dane z połowy lipca), wydatki na badania wyniosły ok. 1,4 mln zł, czyli – ok. 8,4% wszystkich kosztów Działania 1.

Średni koszt wykonania Działania 1, w przeliczeniu na projekt, wyniósł więc ok. 252 tys zł, zaś przeciętne nakłady poniesione na badanie to kwota ok. 21 tys zł (średnie obliczono dla 68 partnerstw, które przedstawiły w ankiecie dane finansowe).

Ograniczając się do grupy partnerstw, w których badania rzeczywiście prowadzono, ich średni koszt wyniósł ok. 38 tys zł, co stanowiło średnio 10,7% budżetu, którym te PRR dysponowały na wykonanie Działania 1.

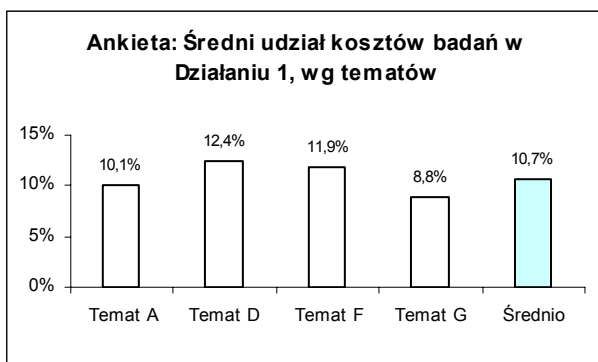


Diagram 64

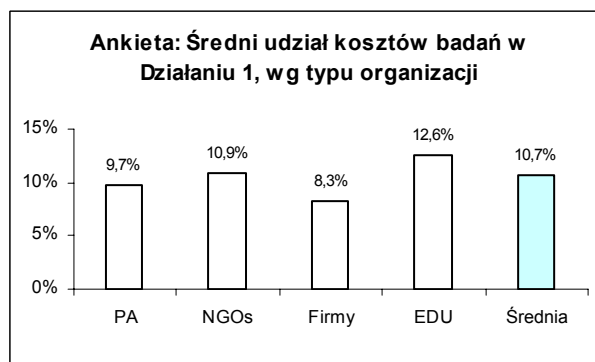


Diagram 65

Jak widać, na Diagramach 64-65, w wymiarze finansowym, relatywnie największe środki zaangażowano w proces badawczy w tematach D i F, zwłaszcza w tych projektach, gdzie funkcję lidera pełniła instytucja edukacyjna.

Najmniejsze nakłady na badania poniesiono w tematach A i G. Wydatków tego rodzaju unikały zwłaszcza firmy prywatne i jednostki administracji publicznej.

Opis procesu przygotowywania strategii w projektach poddanych szczegółowej analizie (case study)

Numer projektu	Skrócona nazwa PRR	Początek prac nad Strategią	Czas pracy nad Strategią	Liczba osób w pracach nad strategią	Udział partnerów kluczowych	% partnerów, którzy pracowali nad Strategią	Wpływ partnerów zagranicznych na strategię
A0283d2	PFS	2005-02-01	89	8	100%	100%	Niewielki
A0340d2	Suwałki	2004-12-23	178	18	77%	100%	Brak wpływu
D0190d2	Tratwa	2005-03-01	69	10	86%	100%	Brak wpływu
D0202d2	3 Rzeki	2005-05-10	48	6	55%	27%	Niewielki
F0059d2	E-Dialog	2005-04-15	35	5	50%	50%	Niewielki
F0086d2	WSZiA	2005-03-24	52	15	17%	17%	Znaczny
G0588d2	@IterEgo	2005-05-05	52	15	100%	100%	Niewielki
I0079d2	@IterCamp	2005-05-01	50	12	100%	100%	Brak wpływu

ANALIZA	IV kw. 2004	Średnia	Średnia	Średnia	Średnia	Brak wpływu
	1	72	11	73%	74%	3
	I kw. 2005					Niewielki
	3					4
	II kw. 2005					Znaczny
	4					1

4.1.2 W jaki sposób instytucje wchodzące w skład Partnerstwa na Rzecz Rozwoju oraz Partnerstwa Ponadnarodowego uczestniczą w testowaniu i realizowaniu innowacyjnych rozwiązań? Jaka jest rola poszczególnych Partnerów w tym procesie?

Analiza Przypadków

W pięciu z ośmiu badanych przypadków w procesie analizy strategicznej uczestniczyła aktywnie większość partnerów. W pozostałych trzech przypadkach, za opracowanie strategii ponosiło odpowiedzialność kilka organizacji, zwykle tych, które wywodzą się wprost z grupy inicjatorów projektu i pełnią w nim rolę partnerów kluczowych.

W przypadku "E-Dialog" mniejsza wartość wskaźnika wynika z faktu rozszerzenia w maju składu partnerstwa o trzy dodatkowe organizacje. Co zrozumiałe, z racji późnego przystąpienia do PRR nie mogły one brać udziału we wcześniej rozpoczętych pracach nad pierwszą wersją strategii.

W dwóch pozostałych projektach, ograniczenie liczby organizacji uczestniczących w opracowywaniu dokumentu strategii wiązało się z dużą liczbą instytucji biorących udział w projekcie. W tego typu przedsięwzięciach dochodzi zwykle do podziału uczestników na grupę wiodącą, oraz te instytucje, które wnoszą swój wkład do wybranych elementów procesu. W tym kontekście nie dziwi nas, że mając do dyspozycji ograniczony czas na przygotowanie Strategii wybierano zwykle podejście polegające na szybkim opracowaniu wstępnej wersji dokumentu, przez powołany w tym celu niewielki zespół, a następnie - uzgadnianie wersji ostatecznej, już w ramach procesu negocjowania umowy PRR.

Zwróćmy jednak uwagę, że w przypadku Powiatu Suwalskiego, pomimo dużej liczby partnerów (13), konsekwentnie wdrożono proces tworzenia strategii z udziałem wszystkich partnerów. Zostało to dostrzeżone przez Ewaluatora, który sam przebieg procesu analizy strategicznej ocenił w tym przypadku jako "wzorcowy".

"Proces był bardzo, bardzo "partycypacyjny", czasami oceniano go (ewaluacja wewnętrzna) jako zbyt angażujący partnerów, ale była to opinia tylko 2-3 instytucji na 13, pozostałe były usatysfakcjonowane takim zakresem włączania ich w prace przygotowawcze PRR". (z Raportu z projektu Powiatu Suwalskiego)

Analiza Ankiety

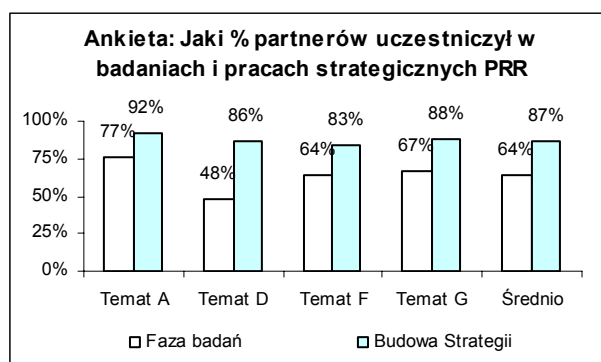


Diagram 66

Odpowiedzi udzielone przez blisko 70 partnerstw wskazują, że w całym programie, udział partnerów w pracach nad strategią wyniósł 87%, w porównaniu z 64% uczestnictwem w fazie badawczej.

Zgodnie z komentarzem przedstawionym w części opisującej strukturę partnerstw, wśród podmiotów biorących udział w pracach partnerstw można wyróżnić trzy typy uczestników:

Partnerzy wiodący

Wywodzą się z grupy inicjacyjnej, posiadają największy wpływ na kierunek działania PRR, ponoszą odpowiedzialność oraz największe obciążenia w związku z realizacją projektu

Partnerzy kluczowi

W grupie tej, obok wspomnianych wyżej "partnerów wiodących" znajdują się również te instytucje, które zaproszono do udziału w projekcie, ze względu na ich potencjalny, istotny wkład w realizację zamierzonego przedsięwzięcia. Zwykle są to podmioty, które dysponują odpowiednią wiedzą merytoryczną lub zasobami, cennymi z punktu widzenia potrzeb projektu.

Partnerzy wspomagający Pełnią rolę podobną do zewnętrznych dostawców usług. Zdarza się, że nie są bezpośrednio zainteresowani merytoryczną stroną projektu, sprowadzając swój udział do dostarczenia w wyznaczonym czasie konkretnej usługi lub produktu. Wydaje się, że ta grupa partnerów zasługuje na bardziej szczegółową analizę w jednej z kolejnych ewaluacji.

W uproszczeniu, można przyjąć, że w fazę badań angażowali się głównie Partnerzy Wiodący oraz ci Partnerzy Kluczowi, którzy dysponowali dostępem do danych, cenną wiedzą na temat potrzeb beneficjentów ostatecznych lub unikalnym potencjałem badawczym. Wiązało się to z jednej strony z ograniczeniami budżetowymi w 1 kwartale, z drugiej zaś – dużym znaczeniem prac badawczych dla przyszłej Strategii działania PRR

W proces tworzenia strategii włączali się zwykle pozostali Partnerzy Kluczowi oraz niektórzy Partnerzy Wspomagający. Jednak skala faktycznego udziału podmiotów w analizie strategicznej uwarunkowana była w dużej mierze możliwościami budżetowymi, czasowymi oraz stylem zarządzania preferowanym przez Lidera i pozostałych Partnerów Wiodących.

Wydaje się, że o ile w pierwszym kwartale barierą utrudniającą samo zainicjowanie i ewentualną "partycypacyjność" procesu analizy strategicznej mogły być kłopoty z dostępem do środków finansowych, o tyle w 2 kwartale, głównym ograniczeniem był kurczący się czas, jakim dysponowało PRR na opracowanie Strategii i wynegocjowanie umowy o Partnerstwie.

W siedmiu z ośmiu badanych projektów, przedstawiciele partnerstw uznali, że fakt nawiązania współpracy ponadnarodowej nie miał większego wpływu na przebieg prac merytorycznych w Działaniu 1 i nie przełożył się, na znaczące efekty w zakresie koncepcji projektu podejmowanego przez PRR. Wydaje się, że wyjaśnieniem tej sytuacji jest nie tylko relatywnie wczesna faza tworzenia PNN (raczej nawiązywanie kontaktów niż wspólna praca merytoryczna), ale również generalnie ograniczona intensywność prac merytorycznych w Działaniu 1. Warto bowiem spytać, w jakim stopniu koncepcje projektowe przedstawione we wniosku do Działania 1 zostały w ogóle rozwinięte w ostatnim półroczu. Tej kwestii poświęcimy następny fragment analizy.

4.1.3 Jaki jest poziom zaawansowania prac nad projektami wdrażanymi przez Partnerstwa na Rzecz Rozwoju?

Odpowiedź na tak zadane pytanie można dać na dwa sposoby. Pierwszy z nich polega na wyliczeniu prostych efektów ilościowych, opisujących aktualny stan prac nad produktami PRR. Drugim chyba ważniejszym aspektem jest jakość opracowanych przez PRR strategii oraz charakter produktów, nad którymi zamierzają pracować partnerstwa w trakcie Działania 2.

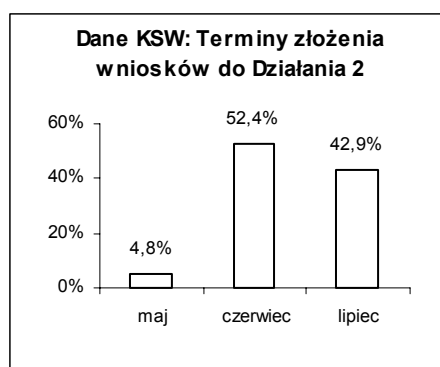


Diagram 67

Postępy prac merytorycznych w wymiarze ilościowym

Rozpocznijmy od pierwszego zagadnienia. Zgodnie z informacjami otrzymanymi z KSW do końca czerwca 2005 r. wnioski do Działania 2 złożyło 60 partnerstw (z tego 5 w maju). W przedłużonym terminie - do 7 lipca – kolejne 37 PRR, zaś po tej dacie napłynęło jeszcze 8 wniosków.

Do połowy lipca KSW otrzymała więc łącznie 105 wniosków do Działania 2. Załącznikiem do każdego z nich były między innymi: podpisana przez partnerów Umowa o Partnerstwie na Rzecz Rozwoju, zawierająca Strategię Działania PRR, oraz Umowy o Partnerstwie Ponadnarodowym (razem 150) .

Oznacza to, że w efekcie przeprowadzenia Działania 1 co najmniej 98% partnerstw przygotowało Strategię, będącą ukoronowaniem wielomiesięcznego procesu prac merytorycznych PRR.

Strategie były przygotowywane według formatu zaproponowanego przez KSW. Możemy więc optymistycznie przyjąć, że każda ze 105 umów PRR zawiera większość wymaganych od strategii elementów: omówienie i diagnozę grupy docelowej, opis celów i ogólnego podejścia do ich realizacji, szczegółowy plan prac dla Działania 2 przedstawiający rolę i poziom zaangażowania każdego z partnerów, budżet, analizę ryzyk, podejście do upowszechniania ewentualnych rezultatów itp.

Gdyby więc przyjąć, że tego typu informacja ilościowa jest wystarczająca, to sytuację w zakresie prac nad projektami PRR moglibyśmy uznać za bardzo dobrą. To prawda, że większość partnerstw zakończyła Działanie 1 z opóźnieniem, czymże jednak jest tych kilka dodatkowych tygodni, jeśli w efekcie ponad 98% PRR ma już wykrystalizowane, wynikające z dogłębnej analizy rynku, koncepcje pracy nad nowatorskimi narzędziami i systemami.

Ze względu na ograniczony czas i budżet naszego badania, nie byliśmy w stanie wykonać szczegółowej analizy większej liczby dokumentów strategicznych PRR, ani też – przeprowadzić pogłębionych studiów nad zagadnieniami merytorycznymi podejmowanymi przez partnerstwa. W zaprezentowanej niżej analizie jakościowej odwołujemy się przede wszystkim do wiedzy pozyskanej w trakcie analizy przypadków oraz – opinii samych partnerstw, wyrażonych w kwestionariuszu ankiety.

Analiza jakości strategii w projektach badanych metodą "studium przypadku"

Treść Umów PRR oraz dokumenty strategiczne partnerstw są w tej chwili przedmiotem szczegółowej oceny w ramach procesu analizy wniosków do Działania 2. Nasze, subiektywne opinie na temat przebadanych 7 przypadków zestawiliśmy w tabeli, znajdującej się na stronie 71.

Komentowanym już wskaźnikiem, który wiele mówi o postępach w zakresie prac nad projektem PRR jest niewątpliwie to, czy, i w jakim zakresie, w trakcie Działania 1, partnerstwo wykonało jakieś badania i analizy. Bez tego typu działań trudno sobie wyobrazić dalszy merytoryczny rozwój koncepcji przedstawionej we wniosku do Działania 1 (choć oczywiście można doskonalić stronę organizacyjno-zarządczą przedsięwzięcia). Jak już wspominaliśmy, dane przekazane w ankietach wskazują, że wydatki na badania poniosło w ostatnim półroczu ok. 53% partnerstw. Wyniki analizy projektów, prowadzonej metodą studium przypadku potwierdzają ten wniosek. Tylko w 4 z 7, przeanalizowanych pod tym kątem partnerstw, wykonawcy znaleźli czas i środki na przeprowadzenie analiz i badań.

Proces analizy strategicznej obszaru, który ma być przedmiotem interwencji - a więc diagnoza problemów i powiązań między nimi, wybór i uzasadnienie celów, zarys ogólnego podejścia, zmierzającego do zmiany sytuacji – wydał nam się przekonujący w dwóch przypadkach ("Suwałki" i "WSZiA"). W pozostałych projektach również przedstawiono sytuację grupy docelowej oraz proponowane podejście do rozwiązania wybranych problemów, jednak albo diagnoza problemów sprawia wrażenie dosyć powierzchownej (brak analizy ilościowej lub opisu struktury problemów), albo słabe jest uzasadnienie podjęcia proponowanych działań.

Tylko w dwóch przypadkach ("E-Dialog" i "WSZiA") zdecydowaliśmy się na pozytywną ocenę podejścia partnerstw do kwestii wskaźników monitorowania postępów. Nawet jednak w tych przypadkach, pomimo opracowania matrycy logicznej, pomiar ostatecznych rezultatów (poziom oddziaływania, wpływu) stanowi bardzo duży problem. Autorzy kolejnych trzech projektów przynajmniej próbowali określać ilościowo mierniki postępów. W ostatnich dwóch projektach podejście do wskaźników jest zdecydowanie niewystarczające i ten element strategii wymaga uzupełnienia.

Nie najlepiej wygląda naszym zdaniem sytuacja w zakresie definiowania ilościowych rezultatów projektu. Właściwie tylko w jednym projekcie ("Tratwa"), autorzy strategii zdecydowali się precyzyjnie określić liczbę osób, które w wyniku udziału w programie znajdą zatrudnienie. W trzech przypadkach, rezultaty ilościowe określono albo jedynie dla niektórych komponentów ("Suwałki"), albo w nieprecyzyjny, utrudniający ich weryfikację sposób ("Druga Szansa", "@IterEgo"). Autorzy pozostałych projektów przyjęli, że w tej fazie ilościowe określenie rezultatów nie jest po prostu możliwe. Choć zgadzamy się, że jakiegokolwiek szacunki na temat oddziaływania produktu, którego jeszcze nie ma, są ze swej natury obciążone bardzo dużym ryzykiem, uważamy że przyjęcie w tym zakresie jakichś założeń ("jaki powinny być rezultaty, abyśmy mogli uznać, że system jest skuteczny") jest konieczne, gdyż tworzy jakiegokolwiek punkt odniesienia dla późniejszej ewaluacji projektu.

Plan działań był tym elementem strategii, na który położono duży nacisk tak w instrukcjach i formularzach KSW, jak też w dokumentacji przygotowanej przez partnerów. Pomimo zdarzających się zastrzeżeń odnośnie ogólnikowości niektórych zapisów, możemy przyjąć, że planowanie operacyjne nie stanowi problemu w badanych projektach.

W przypadku dwóch projektów ewaluatorzy sformułowali zastrzeżenia co do jakości przeprowadzonej analizy ryzyka (pominięcie istotnych ich zdaniem czynników ryzyka). W dwóch innych – analiza przedstawiona w dokumencie strategicznym była bardzo powierzchowna. Element ten nie wzbudził zastrzeżeń w trzech projektach.

Podsumowaniem tej, bardzo uproszczonej i zapewne subiektywnej, analizy jest punktowa ocena badanych projektów w skali 1-5. Jak widać, średnia z przyznanych not przyjęła wartość 3,57. Wielkość ta dosyć dobrze oddaje nasze ogólne wrażenia po lekturze siedmiu analizowanych dokumentów strategicznych. (Ze względu na ograniczenia czasowe projektu oraz utrudnienia w dostępie do wniosków do Działania 2, ewaluatorzy nie zdołali przeanalizować strategii "Partnerstwa w Widłach 3 Rzek").

Ocena jakości Strategii PRR w partnerstwach badanych metodą "studium przypadku"

Numer projektu	Skrócona nazwa PRR	Badania	Jakość strategii						
			Analiza strategiczna	Jakość wskaźników	Rezultaty ilościowe	plan	Analiza ryzyka	Strategia upowszechniania	Ogólnie
A0283d2	PFS	+	+ / -	+ / -	+ / -	+	+	++	4
A0340d2	Suwałki	-	+	+ / -	+ / -	+	+ / -	+	4
D0190d2	Tratwa	+	+ / -	-	+	+	+ / -	+	3,5
D0202d2	3 Rzeki								
F0059d2	E-Dialog	-	+ / -	+	-	+	+	++	3,5
F0086d2	WSZiA	+	+	+	-	+	+	++	4,5
G0588d2	@IterEgo	+	+ / -	+ / -	+ / -	+	-	+	3
I0079d2	@IterCamp	-	+ / -	-	-	+	-	+	2,5

ANALIZA

Plus	Plus	Plus	Plus	Plus	Plus	Plus	Plus	Liczba ocen
4	2	2	1	7	3	7	7	
Minus	Minus	Minus	Minus	Minus	Minus	Minus	Minus	Średnia
3	0	2	3	0	2	0	0	3,57
Mieszane	Mieszane	Mieszane	Mieszane	Mieszane	Mieszane	Mieszane	Mieszane	
0	5	3	3	0	2	0	0	

4.1.4 W jaki sposób Partnerstwa planują prace w krajowych sieciach tematycznych? Czy Partnerstwa stworzyły zasady upowszechniania rezultatów Działania 2?

Pytanie o podejście partnerstw do udziału w Krajowych Sieciach Tematycznych okazało się być przedwcześnie, w kontekście zrealizowanego w Działaniu 1 zakresu prac merytorycznych.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy partnerstwa zdołały "rzutem na taśmę" przygotować swoje strategie oraz wynegocjować umowy PNN i PRR. W wielu przypadkach, koncepcje przedstawione we wniosku do Działania 1 zostały rozwinięte jedynie w wymiarze zarządczo-organizacyjnym, bez prowadzenia dodatkowych badań i z niewielkim wykorzystaniem możliwości, jaki daje współpraca z partnerami zagranicznymi. W efekcie, trudno jest dziś oczekiwać od wykonawców projektów przedstawienia konkretnych pomysłów na temat zasad współpracy z KST.

W kwietniu br. rozpoczęto przygotowania do utworzenia KST w Polsce. Podjęto decyzję o utworzeniu 5 KST, po jednej dla każdego z Tematów IW EQUAL.

Opracowany został zarys regulaminu, w oparciu o który będą funkcjonowały KST, zawierający między innymi podstawowe kryteria i zasady wyboru członków KST. KSW powołało Sekretarzy odpowiedzialnych za funkcjonowanie poszczególnych KST. Sekretarze przesłali do PRR prośbę o wytypowanie kandydatów do KST. Na podstawie przesyłanych kandydatów opracowano wstępne listy członków KSW, które po konsultacji z IZ zostaną przedstawione na KM EQUAL. (Z Raportów KSW z Dz. 1)

Zresztą, pierwszy ruch w tym zakresie należy do instytucji zarządzających programem na poziomie krajowym. W kwietniu przygotowano regulamin KST oraz powołano Sekretarzy dla 5 Sieci Tematycznych. Jednak widząc bardzo duże obciążenie PRR obowiązkami związanymi z organizacją projektów oraz wypełnieniem podstawowych zadań przewidzianych do realizacji w Działaniu 1, IZ-KSW zdecydowały się przenieść moment uruchomienia KST na III kw. 2005. W efekcie, nasi respondenci na poziomie partnerstw, pytani o KST, wyrażali zwykle opinie, że założenia działania systemu nie są im na razie znane, lub to, co wiedzą na ten temat jest "mgliste".

Prace nad Strategią upowszechniania obarczone były tymi samymi problemami co wspomniana przed chwilą, budowa Krajowych Sieci Tematycznych – brak czasu, obowiązki administracyjne, kłopoty z finansowaniem. Jeżeli prawdziwa jest teza o niewielkim postępie programu w wymiarze merytorycznym, to znaczyłoby to, że w większości przypadków nie zakończył się jeszcze proces konsolidacji partnerstw wokół szczegółowej koncepcji produktu, który miałby powstać w Działaniu 2. W tym kontekście, nie dziwi nas, że choć we wszystkich badanych przez nas strategiach przedstawiono założenia strategii upowszechniania, to w większości przypadków są one dosyć zdawkowe. W większości, sprowadzają się do zadeklarowania woli upowszechniania dokonań projektu oraz wyliczenia serii standardowych narzędzi, które w tego typu działaniach są wykorzystywane (szkolenia, publikacje, seminaria, internet, itp). Spośród 7 analizowanych dokumentów strategicznych, w trzech natrafiłszy na bardziej konkretne pomysły ("Druga Szansa", "WSZiA" oraz "E-Dialog"), nawet jednak tutaj możemy mówić co najwyżej o wstępnych założeniach strategii upowszechniania niż o rzeczywistym planie strategicznym.

Podsumowanie zagadnień związanych z budową strategii PRR

Skuteczność

Zaledwie 53% partnerstw zdołało w trakcie Działania 1 przeprowadzić jakiekolwiek badania, zaś łączne koszty wykonanych czynności badawczych stanowią ok. 8,4% wszystkich nakładów poniesionych przez PRR. Wśród tych PRR, które wykonały analizy związane z tematyką projektu, przeciętna wielkość środków wydatkowanych na badania wyniosła ok. 38 tys zł, co stanowiło ok. 10,7% ich budżetu w Działaniu 1. W kontekście wagi jaką założone cele Działania 1 przywiązują do konsolidacji partnerstw wokół stworzenia przez partnerów wspólnej strategii realizacji projektu, wielkości opisujące nakłady poniesione przez PRR na czynności badawcze nie wydają się satysfakcjonujące.

W efekcie opóźnień w podpisywaniu umów z KSW, w połowie partnerstw prace merytoryczne rozpoczęły się "na dobre" dopiero pod koniec kwietnia (por. rozkład czasowy fazy prac nad strategią) i trwały jedynie dwa miesiące. Nie wydaje się, aby silna w tej sytuacji presja czasowa sprzyjała głębokości lub szerokiemu zakresowi podejmowanych czynności merytorycznych

W procesie tworzenia strategii uczestniczyli głównie Partnerzy Wiodący (grupa inicjatywna) oraz większość pozostałych Partnerów Kluczowych. Wydaje się natomiast, że rzadko w prace merytoryczne, angażowali się Partnerzy Wspomagający. Faktyczne zaangażowanie podmiotów w proces analizy strategicznej zależało od możliwości czasowych i budżetowych partnerstw (czyli zwykle od tego, jak szybko PRR zdołało podpisać umowę z KSW) oraz - od stylu zarządzania praktykowanego przez Lidera i pozostałych Partnerów Wiodących.

Średnia ocena przeanalizowanych siedmiu strategii wypada na poziomie 3,57 w skali 1-5. Opisowo można ją wyrazić, jako "słaba czwórka z minusem". O relatywnie niskiej średniej ocenie zdecydowały przede wszystkim następujące czynniki: nie przeprowadzenie przez część partnerstw badań, słabej jakości wskaźniki monitoringowe, brak szacunków odnośnie oczekiwanych ilościowych rezultatów projektu oraz relatywnie słaba analiza ryzyka.

Choć w kwietniu przygotowano regulamin KST oraz powołano Sekretarzy dla 5 Sieci Tematycznych, widząc duże obciążenie PRR w 2 kwartale (organizacją projektów, podpisywanie umów z KSW, kłopoty z płatnościami) IZ-KSW zdecydowały się przenieść moment uruchomienia KST na III kw. 2005.

Efektywność

Przeciętnie, faza badań trwała 4 miesiące, prace nad strategią – 3 miesiące, zaś negocjowanie umowy PRR – 1,5 miesiąca. Podane wielkości nie budzą zastrzeżeń, chociaż obawiamy się, że deklarowana przez partnerstwa długość kolejnych faz była odwrotnie proporcjonalna do ich intensywności. Wiązało się to z dużym opóźnieniem w podpisywaniu umów z KSW oraz koniecznością wykonania wielu czynności administracyjno-organizacyjnych w pierwszym kwartale br.

O ile w pierwszym kwartale, barierą utrudniającą zainicjowanie i skalę zaangażowania partnerów w proces analizy strategicznej były kłopoty z dostępem do środków finansowych, o tyle w 2 kwartale, głównym ograniczeniem był kurczący się czas, jakim dysponowało PRR na opracowanie Strategii i wynegocjowanie umowy o Partnerstwie.

4.2 Projekty partnerstw w IW EQUAL

W tym rozdziale spróbujemy poddać analizie produkty, nad którymi pracują partnerstwa w EQUAL. Po kolei spróbujemy je scharakteryzować pod względem grup docelowych, typu produktu (narzędzie / system) oraz formy w jakiej świadczone są usługi na rzecz beneficjentów ostatecznych. W drugiej części analizy zastanowimy się nad innowacyjnością oraz potencjałem jaki reprezentują produkty EQUAL w kontekście "mainstreamingu". Analiza umożliwi odpowiedź na następujące pytanie ewaluacyjne:

2.2.1 Charakterystyka projektów

2.2.2 Czy, i w jaki sposób, udokumentowany został innowacyjny charakter projektu realizowanego przez Partnerstwo na Rzecz Rozwoju?

2.2.3 Potencjał projektów dla celów "mainstreamingu"

4.2.1 Charakterystyka projektów

Nie mając możliwości przestudiowania wszystkich strategii, złożonych jako załączniki wniosków do Działania 2, dysponujemy bardzo ograniczoną wiedzą na temat merytorycznego zakresu projektów przygotowanych przez PRR. W naszej ankiecie zwróciliśmy się zatem do przedstawicieli partnerstw z prośbą, aby sami, w dwóch zdaniach, zdefiniowali "nowatorski produkt / usługę, która ma być podstawowym efektem działania Partnerstwa"

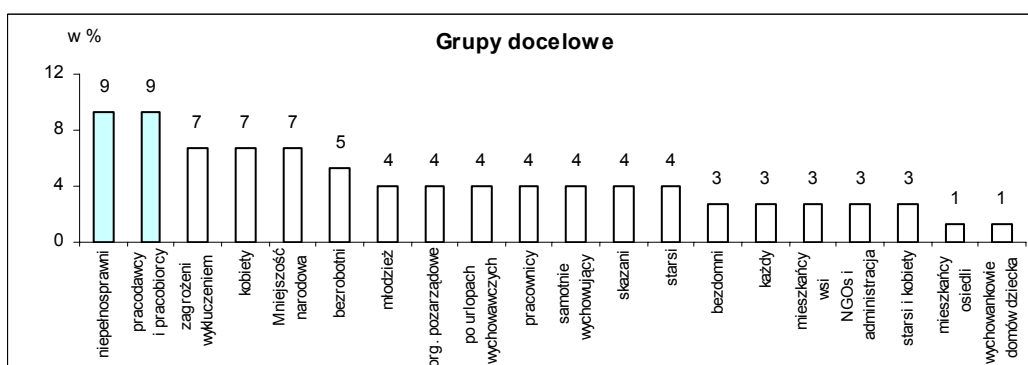


Diagram 68

Na podstawie opisów przedstawionych przez respondentów pogrupowaliśmy projekty według rodzaju grupy docelowej, do której adresowany jest produkt.

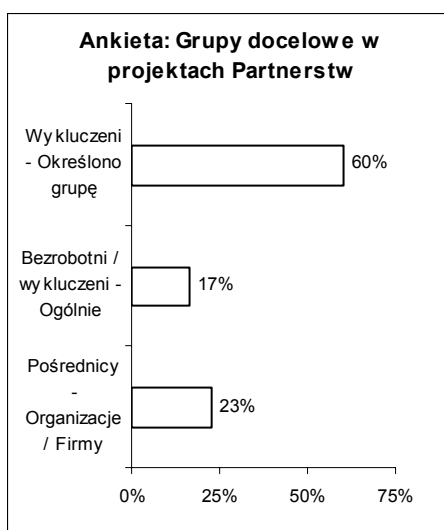


Diagram 69

Jak widać na Diagramie 68, w pierwszej fazie wyodrębniliśmy 20 różnych grup odbiorców, z których najliczniej reprezentowani są niepełnosprawni oraz przedsiębiorstwa i ich pracownicy.

W drugim kroku uporządkowaliśmy projekty, przypisując je do trzech ogólnych kategorii, przedstawionych na Diagramie 69.

40 z 66 projektów (60%) stawia sobie za cel przygotowanie rozwiązań, których beneficjentami są osoby zagrożone konkretnym typem wykluczenia. Kolejnych 11 partnerstw (17%) zamierza pracować nad produktem, który ma przeciwdziałać nierówności na rynku pracy, ale nie definiuje grupy odbiorców bardziej szczegółowo. W końcu, 15 projektów (23%) adresowanych jest do klientów instytucjonalnych (organizacji, firm), a dopiero za ich pośrednictwem – do osób wykluczonych

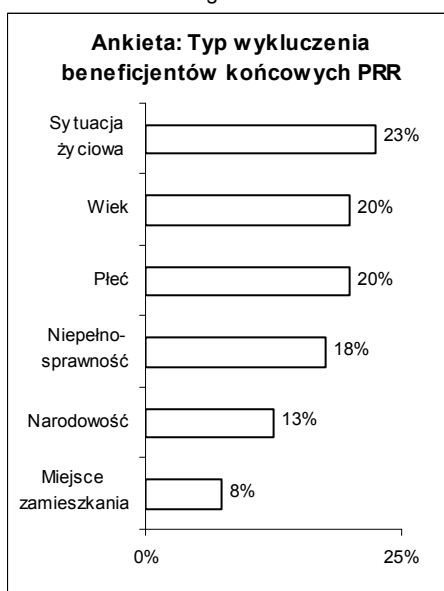


Diagram 70

W grupie 40 partnerstw, które w ankiecie sprecyzowały, kto dokładnie jest planowanym beneficjentem projektu, 9 PRR zamierza stworzyć rozwiązania adresowane do osób cierpiących wykluczenie z powodu specyficznej sytuacji życiowej (osoby sprawujące samotnie opiekę nad dziećmi lub osobami zależnymi, byli więźniowie, bezdomni, wychowankowie domów dziecka). 8 projektów podejmuje problematykę osób doświadczających nierówności z powodu wieku (starsi lub młodzież). Taka sama liczba PRR koncentruje swe wysiłki na problematyce kobiet po urloпах wychowawczych, lub kobiet w ogóle. 7 projektów poświęcono poszukiwaniu rozwiązań wspomagających powrót na rynek pracy osób niepełnosprawnych. 5 partnerstw adresuje swoje działania do mniejszości narodowych, zaś 3 projekty starają się pomóc tym, których ograniczony dostęp do rynku pracy wiąże się z miejscem zamieszkania (mieszkańcy wsi lub osiedli przemysłowych).

Jak pisaliśmy w początkowej części raportu, jedną z istotnych cech, pozwalających wyróżnić różne modele działania partnerstw, jest fakt posiadania konkretnego pomysłu na produkt, który ma być wynikiem udziału w programie. Ciekawy, z tego punktu widzenia, jest więc rozkład projektów z punktu widzenia typu produktów, które chcą przygotować partnerstwa.

Wyróżniliśmy tutaj cztery typy produktów:

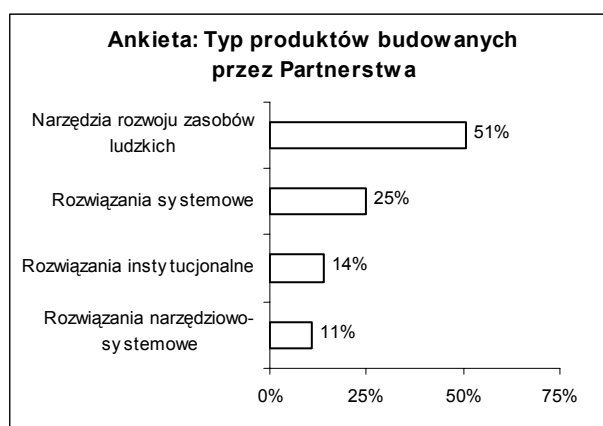


Diagram 71

Zwykle mówi się tutaj o tworzeniu systemu (szkoleń, wsparcia, itp) lub strategii, mając na myśli współpracę wielu instytucji oraz oddziaływanie na różne elementy wpływające na dany problem (uwarunkowania prawne, administracyjne, postawy społeczne, rozwiązania narzędziowe, itp)

- Trzecim wyróżnionym przez nas typem produktów są innowacje o charakterze instytucjonalnym (9). Rozwiązania proponowane przez partnerstwa dotyczą przeważnie budowy nowych lub restrukturyzacji już istniejących podmiotów instytucjonalnych (centrum aktywności, spółdzielnia socjalna, itp)
- Ostatnią grupą są projekty dążące do stworzenia rozwiązań narzędziowych, ale w kontekście animowania szerszych zmian o charakterze systemowym (7). Jak sama nazwa wskazuje produkty tego typu integrują cechy grup 1 i 2.

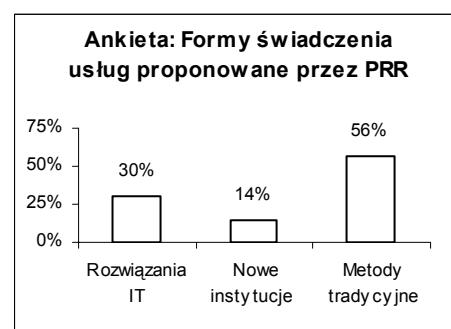


Diagram 72

Jak widać na diagramie, usługi oferowane beneficjentom będą świadczone w różnych formach.

Przeważają rozwiązania odwołujące się do metod już stosowanych (szkolenia, doradztwo, działania aktywizujące, usługi opiekuńcze), jednak daje się zauważyć znaczący udział technik sięgających po nowoczesne rozwiązania teleinformatyczne (e-learning, e-praca), lub bazujące na nowych podmiotach instytucjonalnych (centra pomocy, spółdzielnie socjalne, itp)

4.2.2 Czy, i w jaki sposób, udokumentowany został innowacyjny charakter projektu realizowanego przez Partnerstwo na Rzecz Rozwoju?

Podstawowym celem Inicjatywy EQUAL jest doprowadzenie do powstania szeregu nowatorskich rozwiązań, które skuteczniej niż dotychczas stosowane działania, przeciwdziałająby nierówności i zjawiskom wykluczenia na rynku pracy. Jeśli tak, to jednym z kluczowych aspektów oceny wymiaru merytorycznego działania partnerstw jest analiza innowacyjności produktów, nad którymi pracują PRR. Uwarunkowani naszymi ograniczeniami (czas i budżet badania) oraz kierując się przekonaniem, że autorzy projektów najlepiej znają swoje koncepcje, zdecydowaliśmy się na zastosowanie w tym przypadku metody samooceny.

Metoda oceny innowacyjności produktów PRR

Oczywiście, przy samoocenie zawsze pojawia się kwestia wiarygodności i porównywalności wyników. Aby zapewnić minimalny poziom standaryzacji podejścia, zaproponowaliśmy partnerstwom w ankiecie model postępowania ewaluacyjnego, który zakłada udzielenie odpowiedzi na serię zamkniętych pytań. Kolejne pytania dotyczyły różnych wymiarów potencjalnej innowacyjności produktu PRR:

- Wymiar przestrzenny:** Czy produkt / usługa jest innowacją na skalę: (a) europejską; (b) krajową; (c) regionalną; (d) lokalną?
- Wymiar merytoryczny:** Jaki jest charakter produktu w kontekście potrzeb, które zaspokaja: (a) zupełnie nowy produkt; (b) rozwinięcie posiadanego produktu / usługi; (c) adaptacja rozwiązania stosowanego przez innych?
- Metoda / forma świadczenia usług** Czy pod względem sposobu, w jaki dostarczana jest korzyść dla beneficjenta partnerstw: (a) stosuje nową, nie używaną wcześniej metodę / technologię świadczenia usług; (b) adaptuje na potrzeby produktu metodę stosowaną w innym obszarze / sektorze; (c) stosuje, w nieco zmienionej formie, bardziej tradycyjne / typowe metody używane już w tym sektorze?
- Beneficjent / klient** Czy produkt adresowany jest do grupy docelowej, która: (a) nie korzystała wcześniej z pomocy programów publicznych; (b) otrzymywała pomoc publiczną ale innego rodzaju (np. otrzymywali wsparcie finansowe, a teraz dostaną szkolenia); (c) była beneficjentem podobnych, ale nie identycznych usług?
- Kontekst, w jakim świadczone są usługi:** Czy produkt dostarczany jest: (a) wraz z innymi usługami, co prowadzi do efektu synergii i wzmocnienia ich skuteczności; (b) niezależnie od innych form wsparcia świadczonych beneficjentom

Odpowiedzi udzielone przez respondentów ankiety zostały następnie przeliczone na punkty i ocenione w skali 1-5. Końcowa nota wyrażona została opisowo (od "Bardzo duża innowacyjność" do "Bardzo mała innowacyjność"). Metoda oceny innowacyjności produktu przedstawiona jest w tabeli poniżej. Na diagramach 73-80 zaprezentowano natomiast wyniki wykonanej analizy.

Metoda oceny "innowacyjności" produktu PRR

Kryterium oceny	Punktacja				
	Maks. ocena	1 pkt	2 pkt	3 pkt	4 pkt
Obszar	4	Lokalna	Regionalna	Krajowa	Europejska
Produkt	4	Rozwinięcie własnego produktu	Adaptacja obcego produktu		Nowy produkt
Metoda	3	Przeróbka stosowanej metody	Adaptacja metody "z zewnątrz"	Nowa metoda działania	
Beneficjenci	3	Korzystali z podobnych usług	Korzystali z pomocy innego rodzaju	Nie korzystali z pomocy publ.	
Kontekst	1	Nie ma wpływu na inne usługi	Wzmacnia inne usługi		
Razem	15				

Zasady obliczania łącznej oceny innowacyjności produktów PRR

Zakres punktów	Ocena punktowa	Ocena opisowa
Od 14 do 15 pkt	5	Bardzo duża innowacyjność
Od 11 do 13 pkt	4	Duża innowacyjność
Od 8 do 10 pkt	3	Średnia innowacyjność
Od 6 do 7 pkt	2	Mała innowacyjność
Do 5 pkt	1	Bardzo mała innowacyjność

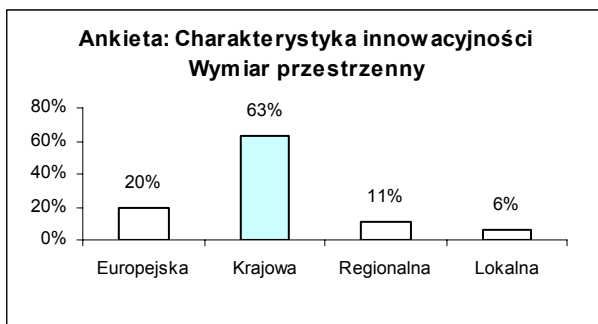
Analiza innowacyjności produktów PRR:

Diagram 73

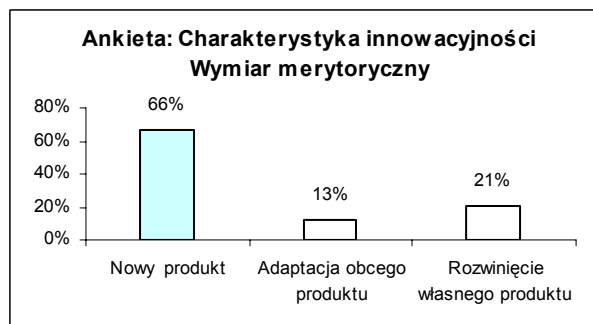


Diagram 74

45 z 71 produktów zostało ocenione przez respondentów jako innowacje na skalę krajową. Co piąty produkt (14) ma natomiast stanowić nową jakość na poziomie europejskim.

Zdecydowana większość partnerstw (47) uznała, że tworzone przez nich narzędzia, dostarczają beneficjentom nową usługę, dotyczącą potrzeb, które wcześniej nie były zaspokajane. Pozostałe PRR koncentrują się na rozwinięciu własnego produktu (15) lub - adaptacji do potrzeb beneficjentów rozwiązań stosowanych przez inne podmioty (9)

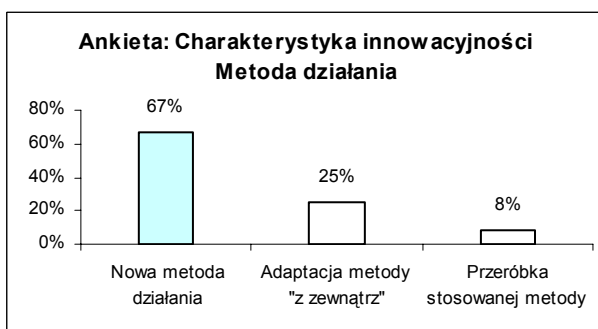


Diagram 75

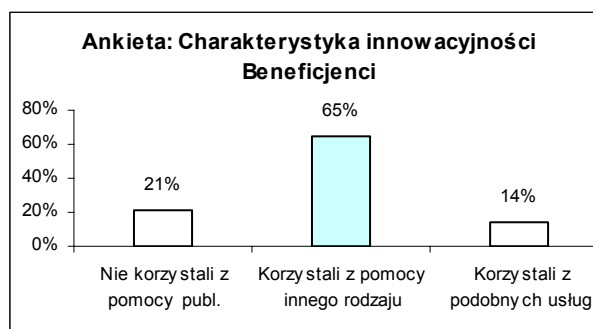


Diagram 76

68 partnerstw twierdzi, że metoda, która będzie zastosowana w celu dostarczenia beneficjentom usług jest unikalna i nie stanowi adaptacji lub przeróbki form wcześniej stosowanych. Zaledwie 18 respondentów przyznało się do zapożyczenia pomysłu na sposób świadczenia usług z innego sektora, zaś 6 partnerstw uznało, że stosowane będą bardziej tradycyjne formy pomocy.

Zwróćmy uwagę, że przedstawione wyniki samooceny nie są tutaj zgodne z konkluzjami naszej analizy opisów produktów przedstawionych przez respondentów w ankiecie (56% projektów odwołuje się do metod już stosowanych). Wyjaśnieniem tej rozbieżności (różnica dotyczy ok. 16 PRR) jest albo nadmierny konserwatyzm ewaluatorów interpretujących opisy, albo przesadny optymizm osób, które dokonywały samooceny.

Jeden na pięć projektów jest, zdaniem respondentów, adresowany do takich grup docelowych, które wcześniej w ogóle nie były objęte pomocą w ramach programów publicznych. Przeważa jednak sytuacja, gdy beneficjenci otrzymywali wcześniej wsparcie lecz innego rodzaju (np: stosowano jedynie pasywne formy pomocy)

Na Diagramie 77 przedstawiliśmy średnie z ocen wystawionych przez respondentów w każdym z analizowanych wymiarów innowacyjności. Ponieważ poszczególne aspekty były oceniane w różnych skalach, proste zestawienie średnich not punktowych byłoby mylące (ocena "2" co innego znaczy w skali od 1 do 2, a co innego w skali od 1 do 4). Dlatego, w celach porównawczych, wyraziliśmy uzyskane średnie noty jako procent oceny maksymalnej w danej kategorii.

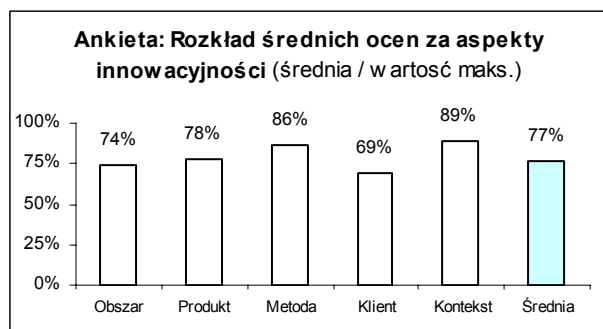


Diagram 77

Najlepiej wypada średnia ocena produktów PRR w odniesieniu do wpływu, jaki mieć będzie tworzone narzędzie na kontekst innych programów pomocy publicznej, adresowanych do grupy docelowej. W przypadku 63 z 71 ocenionych rozwiązań, respondenci uznali, że jednym z efektów będzie wzmocnienie oddziaływania innych form pomocy publicznej świadczonych beneficjentom.

Podstawą tych opinii było przekonanie, że proponowane narzędzia spowodują aktywizację przedstawicieli grupy docelowej, co przełoży się na ich większy udział w innych programach pomocowych.

Równie powszechne i pozytywne były opinie respondentów na temat innowacyjności proponowanych metod świadczenia usług dla beneficjentów. Średnia ocena wyniosła tutaj 2,58 pkt w skali 1-3.

Znacznie niższa, w porównaniu z oceną maksymalną jest średnia nota przyznana za innowacyjność z punktu widzenia doboru odbiorców usług PRR. Jak już wspominaliśmy, w tej kategorii dominują projekty adresowane do osób, które korzystały wcześniej z pomocy publicznej, ale "innego rodzaju". "Nowe", nie obsługiwane wcześniej grupy docelowe wybrało ok. 20% partnerstw.

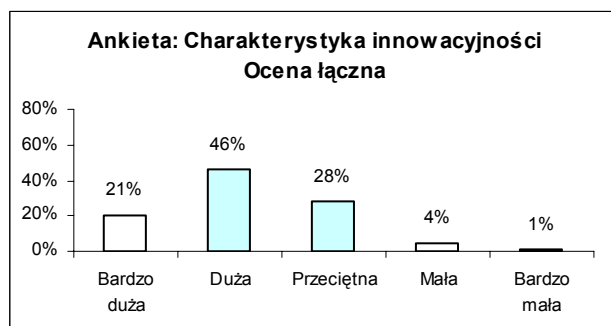


Diagram 78

Spójrzmy teraz na indywidualne projekty. Zgodnie z przedstawioną wyżej metodologią, oceniliśmy po kolei każdy aspekt innowacyjności danego produktu, a następnie zsumowaliśmy łączną liczbę punktów zebranych przez projekt. Okazało się, że największą grupę (46%) stanowią rozwiązania, które zebrały 11-13 pkt na 15 możliwych. Odpowiada to ocenie "Duża innowacyjność". Wraz z produktami, z notą wyższą niż 13 pkt ("Bardzo duża innowacyjność") stanowią one 67% ogółu projektów.

Dla porównania, narzędzia które otrzymały mniej niż 8 pkt ("Mała" lub "Bardzo mała innowacyjność" stanowią zaledwie 5% wszystkich produktów. Mniej więcej jedną czwartą wszystkich projektów oceniliśmy jako "przeciętnie innowacyjne".

Średnia ocena punktowa innowacyjności dla całego programu (będąca wynikiem uśrednienia ocen indywidualnych produktów) wyniosła 3,81 pkt w skali od 1 do 5.

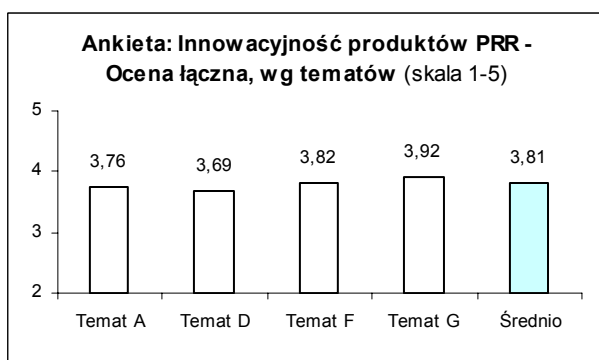


Diagram 79

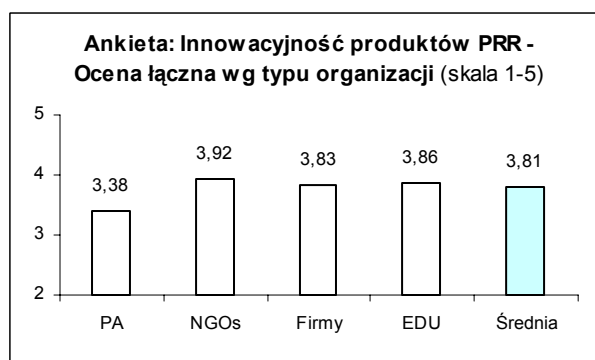


Diagram 80

Diagramy 79 - 80 pokazują rozkład średnich ocen innowacyjności produktu PRR według obszaru tematycznego i typu organizacji pełniącej funkcję Administratora.

Najwięcej nowatorstwa w swoich produktach dostrzegają partnerstwa działające w tematach F i G oraz te PRR, które są prowadzone przez organizacje pozarządowe i firmy prywatne.

Rzadziej opinię taką wyrażają respondenci działający w tematach A i D. Zwłaszcza organy administracji publicznej są ostrożniejsze w opiniach na temat innowacyjności tworzonych przez siebie produktów.

Niska wartość łącznej noty za nowatorstwo w temacie D wiąże się z relatywnie dużym udziałem partnerstw (3 z 16-tu), które deklarują, że ich projekt dąży do rozwoju posiadanego już narzędzia, przy czym rozwój ten nie wiąże się z zastosowaniem radykalnie nowych metod świadczenia usług.

Z kolei, odbiegająca od średniej wartość not wśród jednostek administracji publicznej wynika na ogół z bardziej ostrożnej oceny innowacyjności w wymiarze przestrzennym, klienta i wpływu rozwiązania na inne programy pomocowe. Być może, nie chodzi więc tutaj o mniejszą niż w innych partnerstwach innowacyjność lecz o większą wiedzę na temat tego, które grupy, w jakim zakresie i w jaki sposób korzystają obecnie z pomocy publicznej.

Podsumowując wyniki samooceny należy stwierdzić, że wyłaniający się stąd ogólny obraz programu, jako źródła innowacyjnych narzędzi zapobiegających wykluczeniu i nierównościami, jest dość optymistyczny. 66% partnerstw uważa, że ich koncepcje dotyczą zupełnie nowych produktów (tzn. takich, które zaspokajają niedostrzegane wcześniej potrzeby). 67% projektów zamierza rozwinąć nowe, nie stosowane dotąd metody działania. 63% uznanych zostało za innowację na skalę krajową a kolejne 20% - na skalę europejską.

Przedstawione wyniki wyglądają dobrze, pamiętajmy jednak, że opierają się one na opiniach autorów ocenianych projektów (samoocena). Nie zapominajmy również, że jesteśmy obecnie w początkowej, koncepcyjnej fazie programu i mamy do czynienia raczej z deklaracjami niż faktami. Potraktujmy więc te deklaracje w kategoriach zobowiązania osób, które będą realizować projekty. Kolejne ewaluacje, odwołujące się już do rzeczywistych doświadczeń, pozwolą zweryfikować czy, i w jakim stopniu, wstępne, optymistyczne założenia okazały się prawdziwe.

4.2.3 Potencjał projektów dla celów "mainstreamingu"

Omówiona wyżej innowacyjność rozwiązań, nad którymi będą pracować partnerstwa, jest oczywiście niezwykle ważnym elementem wpływającym na ocenę dokonań programu w wymiarze merytorycznym. Analizując jednak cele EQUAL szybko zorientujemy się, że innowacyjność produktów będąc warunkiem koniecznym, nie jest warunkiem wystarczającym ostatecznego sukcesu programu. Aby można było mówić o wypełnieniu misji EQUAL, produkty przygotowane przez partnerstwa powinny być nie tylko innowacyjne, ale również użyteczne dla rozwoju realizowanej obecnie polityki społecznej.

Aby więc nowatorskie rozwiązania przyniosły zamierzony efekt, muszą przełożyć się na programy realizowane w szerszej skali. Kluczem do tego procesu jest "mainstreaming", rozumiany jako upowszechnianie przetestowanych produktów PRR w układzie poziomym (przejmowanie opracowanych wzorców przez kolejne podmioty działające na rzecz podobnej grupy docelowej) i pionowym ("włączanie" pilotażowych rozwiązań do polityk i programów realizowanych na poziomie regionu, kraju lub całej Unii Europejskiej).

Wychodząc na przeciw tym założeniom, postanowiliśmy zbadać, na ile produkty opracowane przez partnerstwa mają szansę przełożyć się na długotrwały efekt, dotyczący szerszych grup beneficjentów. Dla celów analizy stworzyliśmy pojęcie "potencjału produktu dla celów mainstreamingu". Model analityczny zakłada, że istnieje szereg czynników, które wpływają na użyteczność produktów PRR, jako rozwiązań, które mogłyby zostać upowszechnione i zastosowane w szerszej skali (być przedmiotem kolejnych replikacji).

Metoda oceny potencjału produktów PRR dla celów "mainstreamingu"

Innowacyjność

Pierwszą zmienną jest omawiana wcześniej "innowacyjność". Przyjmujemy zatem, że użyteczność produktu PRR dla celów "mainstreamingu" jest tym większa, im bardziej nowatorskie, im bardziej twórcze jest rozwiązanie przygotowane przez PRR.

Koszt

Drugim czynnikiem jest koszt. Jak wiadomo, można sobie wyobrazić produkt, który jest niezwykle innowacyjny, atrakcyjny i kuszący, ale jednocześnie drogi. Któż z nas nie chciałby dostać najnowszego mercedesa, z całą gamą nowinek technicznych, dynamicznym silnikiem i piękną stylistyką wnętrza? Problem polega na tym, że polityka społeczna dysponuje środkami na miarę małego fiata a nie mercedesa. Przyjmujemy zatem, że potencjał produktu PRR dla celów mainstreamingu jest tym większy im dane rozwiązanie jest tańsze.

Czas

Zasoby które nas ograniczają, to nie tylko pieniądze, często na przeszkodzie wdrożenia ciekawego produktu staje czas. Jedne pomysły można wdrożyć w dwa miesiące, inne potrzebują lat, zanim pojawią się pierwsze efekty. Ponieważ wszyscy, a zwłaszcza osoby decydujące o polityce społecznej, chcieliby natychmiast widzieć rezultaty swoich inwestycji, przyjmujemy, że "potencjał mainstreamingu" jest tym większy im krótszy jest czas konieczny na uruchomienie nowego systemu / narzędzia (przez uruchomienie rozumiemy tutaj moment, gdy pierwsi beneficjenci odniosą pierwsze korzyści).

Łatwość replikacji

"Łatwość replikacji" jest bardzo ważnym czynnikiem, powodującym, że jedne rozwiązania, choć teoretycznie atrakcyjne pozostają "na papierze" inne zaś, nie tak odkrywczym, ale prostszym, cieszą się dużą popularnością. Zakładamy więc, że większy potencjał reprezentują te produkty, które relatywnie łatwo jest zastosować, gdyż:

- nie wymagają dostępu do ekspertów dysponujących rzadkimi, specjalistycznymi umiejętnościami (prawnicy, psychologowie, informatycy, itp)
- nie wiążą się z zakupem i wdrożeniem nowych rzadko stosowanych rozwiązań technologicznych
- nie są uwarunkowane koniecznością skorzystania z usług szkoleniowo-doradczych, zwłaszcza jeśli tego typu pomoc jest trudno dostępna.

Wielkość rynku

Ostatnim czynnikiem, który braliśmy pod uwagę, jest szacowana wielkość grupy docelowej beneficjentów, którzy mogliby skorzystać z upowszechnienia narzędzia lub systemu. Przyjeliśmy, że im liczniejsza jest grupa potencjalnych beneficjentów, tym większe prawdopodobieństwo zastosowania danego produktu w szerszej skali.

Również w tej części analizy opieramy się na wiedzy osób, które opracowały produkty i znają je lepiej niż ktokolwiek inny. Respondenci ankiety zostali zatem poproszeni o odpowiedź na serię pytań dotyczących kolejnych czynników wpływających na ocenę "replikowalności" produktu PRR. Tak jak w przypadku innowacyjności zastosowano pytania zamknięte, zaś ankietowani mieli możliwość wyboru tej opcji odpowiedzi, która najlepiej oddaje ich sytuację. Szczegółowa metoda oceny "potencjału produktu dla celów mainstreamingu" przedstawiona jest w tabeli na kolejnej stronie. W dalszej części tekstu zestawiliśmy opinie przedstawione w tym zakresie przez respondentów ankiety.

Metoda oceny potencjału produktów PRR dla celów mainstreamingu

Kryterium oceny	Punkcja					
	Maks. ocena	1 pkt	2 pkt	3 pkt	4 pkt	5 pkt
Innowacyjność	5	Bardzo mała	Mała	Przeciętna	Duża	Bardzo duża
Koszt replikacji	5	Ponad milion	Kilkaset tyś.	Kilkadziesiąt tyś.	Kilkanaście tyś.	Kilka tyś.
Czas replikacji	5	Kilka lat	Rok	Pół roku	Kilka mieś.	Kilka tyg.
Konieczni eksperci	1	Nie				
Konieczny sprzęt	1	Nie				
Konieczne wsparcie szkoleniowo-doradcze	3	Wymaga problem z dostępem	Wymaga - usługi dostępne	Nie wymaga wsparcia		
Wielkość rynku	5	Kilka tyś.	Kilkanaście tyś.	Kilkadziesiąt tyś.	Kilkaset tyś.	Ponad milion
Razem	25					

Zasady obliczania łącznej oceny potencjału produktów PRR dla celów mainstreamingu

Zakres punktów	Ocena punktowa	Ocena opisowa
Od 21 do 25 pkt	5	Bardzo duży potencjał
Od 16 do 20 pkt	4	Duży potencjał
Od 11 do 15 pkt	3	Średni potencjał
Od 6 do 10 pkt	2	Mały potencjał
Do 5 pkt	1	Bardzo mały potencjał

Analiza potencjału produktów PRR dla celów "mainstreamingu":

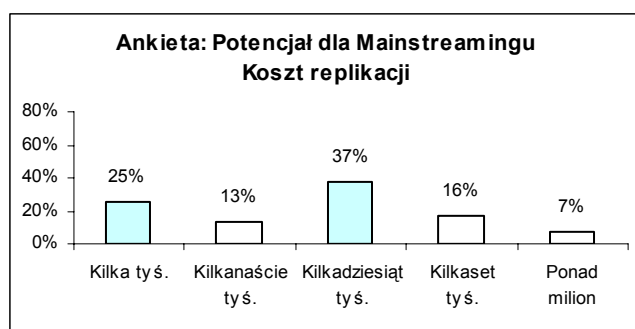


Diagram 81

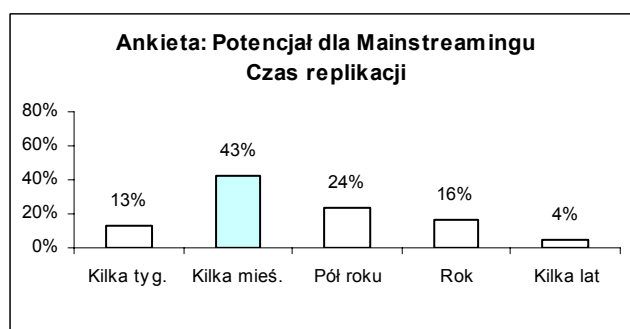


Diagram 82

Szacunki nakładów, które będą musiały ponieść instytucje zainteresowane replikacją tworzonego produktu, zgodne są z danymi na temat typu tworzonego rozwiązania. Jak pamiętamy, analiza opisów przedstawionych przez respondentów ankiety wskazuje, że ok. 51% produktów ma charakter konkretnych narzędzi, wspierających rozwój zasobów ludzkich, zaś kolejne 11% to rozwiązania mieszane – narzędziowo-systemowe.

Generalnie, również w tym aspekcie samooceny widoczny jest bardzo duży optymizm partnerstw. Wartość środków, które będą niezbędne na przygotowanie pierwszej wersji budowanych produktów została w innym miejscu ankiety oszacowana na średnim poziomie ok. 2,3 mln. Jeśli więc kolejne replikacje przetestowanych rozwiązań miałyby kosztować od 20 do 100 tys zł, to mielibyśmy tutaj nawet 100-krotną redukcję kosztów.

Oczywiście, ankietowani przyjmowali, że replikacja następuje już po zakończeniu Działania 3, gdy każde z rozwiązań zostało szczegółowo udokumentowane i przygotowano dobrej jakości narzędzia wspierające adaptację (procedury, podręczniki, aplikacje komputerowe, itp). Mimo to, skala oczekiwanych efektów jest bardzo duża. Wydaje się, że wielu respondentów, odpowiadając na to pytanie, myślało o narzędziach, które stosowane są od wielu lat i to na bardzo konkurencyjnym rynku. Obawiamy się więc, że na podobne efekty w zakresie produktów EQUAL też będziemy musieli poczekać dłużej niż do końca Działania 3.

Czas potrzebny na replikację produktów PRR oszacowany został przez 80% ankietowanych, jako nie dłuższy niż pół roku. Rozwiązania wymagające dłuższego okresu wdrażania stanowią ok. 20%. W tej liczbie znajduje się 11 produktów oszacowanych na "ok. roku" i 3 rozwiązania wymagające wieloletniego procesu adaptacji.

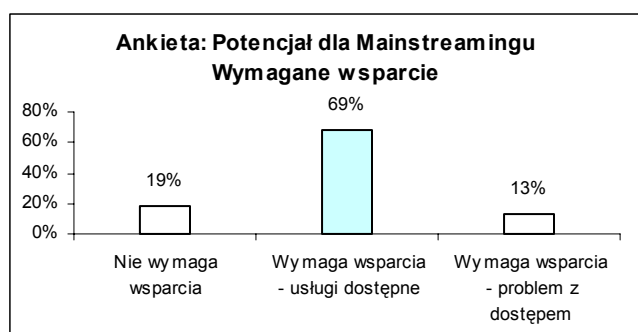


Diagram 83

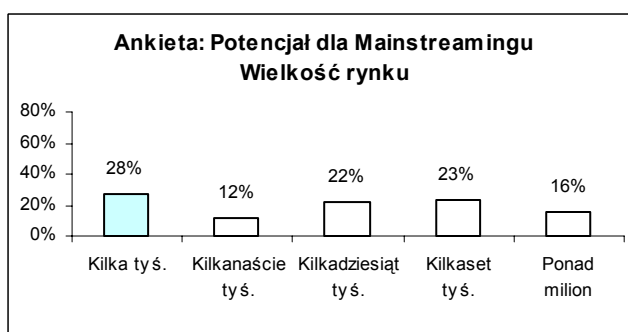


Diagram 84

80% rozwiązań tworzonych w ramach programu trudno będzie zaadaptować bez korzystania z zewnętrznego wsparcia szkoleniowo-doradczego. Jednocześnie większość partnerstw (69%) deklaruje, że ich narzędzia odwołują się do umiejętności, które można łatwo zdobyć w ramach obecnie funkcjonującego rynku usług szkoleniowo-doradczych. Tylko 9 produktów opiera się na unikalnej wiedzy, która musiałaby zostać udostępniona przez twórców prototypowego rozwiązania.

40% produktów PRR adresowanych jest do precyzyjnie określonych i niewielkich w skali kraju grup docelowych. Rozwiązania, które w wyniku upowszechnienia mogą się przełożyć na korzyści dla setek tysięcy lub milionów obywateli również stanowią ok. 40%. Informacje te wydają się być zgodne z wcześniej przeprowadzoną analizą grup docelowych, opierającą się na przedstawionych w ankiecie opisach produktów. Przypomnijmy, że rozwiązania systemowe i systemowo-narzędziowe stanowią łącznie ok. 36% wszystkich produktów.

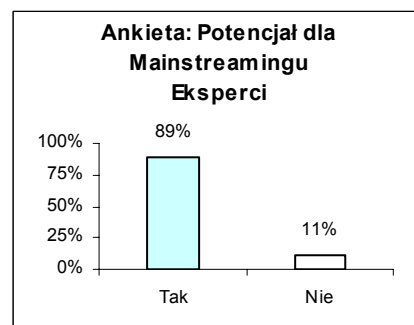


Diagram 85

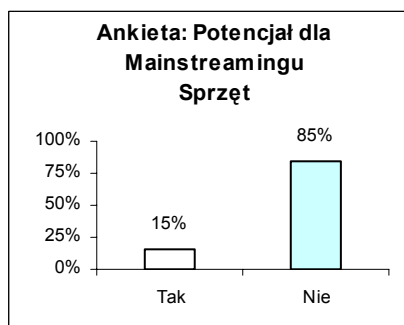


Diagram 86

Jak wynika z Diagramów 85-86 zaadaptowanie przez kolejne zainteresowane instytucje większości produktów (85%) tworzonych w programie nie będzie wymagało zakupu wyrafinowanych rozwiązań technologicznych.

Narzędzia będą natomiast wymagające z punktu widzenia kwalifikacji personelu, którym dysponuje organizacja zainteresowana replikacją. Analiza przypadków wskazuje jednak, że w większości nie chodzi tu o jakąś abstrakcyjną wiedzę, lecz dobrą praktyczną znajomość rynku usług, którego dotyczy dany produkt. Dla przykładu, trudno sobie wyobrazić, aby system aktywizacji społecznej mógł być łatwo zaadaptowany przez instytucję, nie dysponującą specjalistami doświadczonymi w pracy socjalnej i posiadającymi niezbędne przygotowanie psychologiczne.

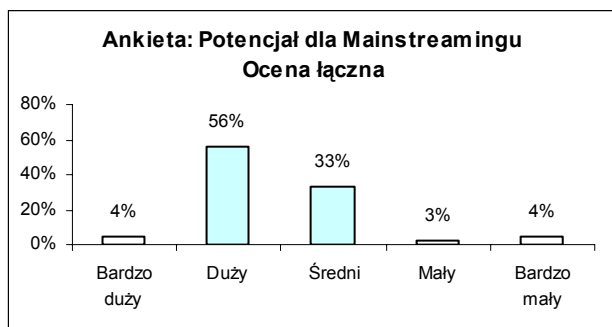


Diagram 87

Łączna ocena potencjału programu dla celów mainstreamingu (będąca średnią z ocen przyznanych indywidualnym produktom) wyniosła 3,53 pkt w skali do 1 do 5. W potocznym języku oznaczałoby to "minimalnie więcej niż trójka z plusem". Widzimy więc, że nawet przy dużym optymizmie respondentów w szacowaniu kosztów replikowania produktów partnerstw, otrzymany wynik daleki jest od ideału.

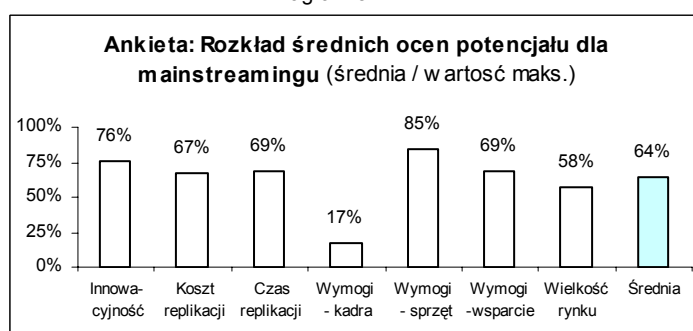


Diagram 88

Przyjrzyjmy się teraz przekrojowym ocenom potencjału upowszechniania produktów, według zastosowanych kryteriów. Diagram 88 przedstawia relację osiągniętej średniej noty do wartości maksymalnej w danej kategorii. Jak widać najniższą ocenę analizowane systemy otrzymały pod względem wymaganego dostępu do wysoko-wykwalfikowanego personelu oraz w kategorii "wielkość rynku".

Z kolei, czynnikami podnoszącymi ocenę łączną były przede wszystkim: "niskie wymagania w zakresie sprzętu i technologii" oraz "innowacyjność". Ocena "kosztu" i "czasu replikacji" wypadły również pozytywnie, choć szacunki odnośnie kosztu adaptacji rozwiązań nasuwają pewne wątpliwości metodologiczne.

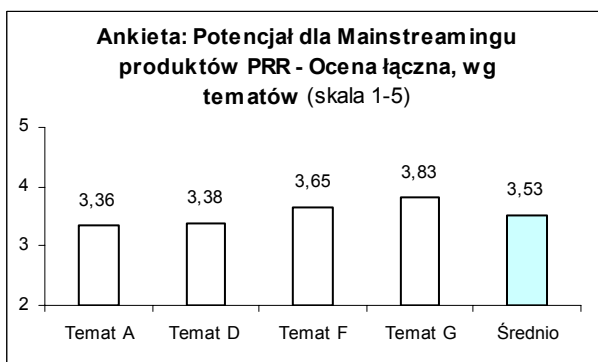


Diagram 89

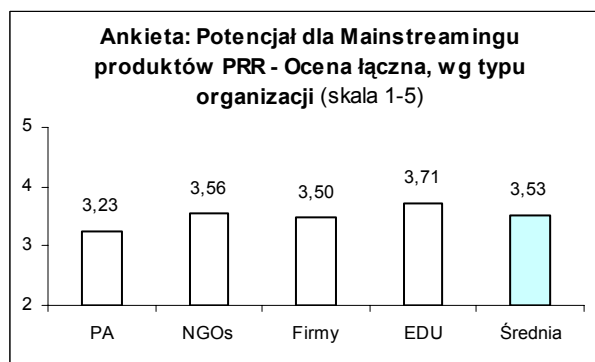


Diagram 90

Analizując "potencjał dla mainstreamingu" według obszarów tematycznych, widzimy, że bardziej obiecująco prezentują się produkty przygotowywane w tematach G i F. Niższa ocena w temacie A wiąże się z mniej optymistycznymi szacunkami kosztu i czasu potrzebnego na replikację produktów oraz wyższymi niż średnio w programie wymaganiami odnośnie kwalifikacji kadry instytucji podejmującej się replikacji. Z kolei niższa nota w temacie D, poza kryterium kosztu, wiąże się również z mniejszą przeciętną wielkością grupy docelowej, do której adresowane są narzędzia PRR.

Z punktu widzenia typu organizacji, pełniącej funkcję lidera PRR, lepsze oceny otrzymały te partnerstwa, które prowadzone są przez instytucje edukacyjne. Zdecydowanie ostrożniejsze noty spotykamy w projektach zarządzanych przez jednostki administracji publicznej. W tym przypadku o relatywnie niskiej ocenie średniej zdecydowała niższa nota za innowacyjność, koszt replikacji oraz, wymogi w zakresie wsparcia szkoleniowo-doradczego procesu adaptacji.

Tytułem podsumowania, możemy powiedzieć, że ocena potencjału dla mainstreamingu wypada gorzej niż przedstawiona wcześniej ocena innowacyjności. W skrócie, można by rzec, że projekty podejmowane przez partnerstwa, wydają się na razie bardziej innowacyjne, niż użyteczne, z punktu widzenia zasadniczego celu programu.

Pocieszające jest jednak to, że o ile trudno jest zmienić podstawową koncepcję projektu, tak aby stał się on bardziej innowacyjny, o tyle można relatywnie dużo zrobić, aby proponowane rozwiązanie było bardziej trwałe i bardziej atrakcyjne dla innych instytucji, zainteresowanych jego adaptacją lub włączeniem do programów o zasięgu krajowym.

Niewątpliwie myślenie o produktach partnerstw w kontekście przyszłego upowszechniania jest jednym z tych obszarów programu, który wymaga szczególnej uwagi. Studiując wybrane przypadki zetknęliśmy się kilkakrotnie z zupełnym pominięciem kwestii związanych z trwałością tworzonego systemu. Twierdzenie, że w programie o charakterze eksperymentalnym, nakłady poniesione na tworzenie modeli nowych rozwiązań nie są najważniejszym kryterium oceny jest generalnie prawdziwe. Nie oznacza to jednak, że bez znaczenia jest docelowy koszt adaptacji i utrzymywania narzędzi, które mają być wynikiem tego eksperymentu. Nie wystarczy więc tworzyć rzeczy nowe i potrzebne. Nie mniej ważne jest, aby produkty programu były również dostępne dla przyszłych klientów.

Nie ukrywamy, że również sposób monitorowania potencjalnej wartości programu, jako źródła skutecznych, nowatorskich rozwiązań, sprawia dużo kłopotów oraz musi być doskonalony w kolejnych projektach ewaluacyjnych.

Podstawową kwestią jest wiarygodność danych, które w dużej mierze odwołują się do subiektywnych opinii i, jako takie, nie są dobrą podstawą jakichkolwiek porównań.

Zaprezentowane w analizie podejście bazuje na samoocenie i powinno być przede wszystkim stosowane i doskonalone na poziomie indywidualnych partnerstw oraz przez Krajowe Sieci Tematyczne. To właśnie wykonawcom projektów najbardziej potrzebne jest narzędzie, pozwalające analizować potencjał tworzonego rozwiązania i inicjować zmiany zwiększające jego użyteczność dla szerszych grup odbiorców.

Należy również zintegrować z modelem kryterium skuteczności narzędzia w generowaniu oczekiwanych zmian na rynku pracy. Jak wiadomo, decyzja o zaadaptowaniu danego rozwiązania zależy nie tylko od tego czy jest ono nowatorskie, tanie i łatwe w realizacji. Być może, najważniejszym czynnikiem jest to, czy proponowany system jest skuteczny. W naszym badaniu poświęciliśmy zagadnieniu skuteczności osobny rozdział. Ze względu jednak na niekompletność i ograniczoną wiarygodność zebranych informacji, nie zdecydowaliśmy się na pełną integrację tego kryterium z modelem oceny "potencjału dla mainstreamingu".

Podsumowanie zagadnień związanych z analizą produktów PRR

Skuteczność

Z opisów produktów przedstawionych w ankiecie wynika, że projekty realizowane przez partnerstwa są ogólnie zgodne z problematyką IW EQUAL

Co najmniej 62% produktów ma charakter rozwiązań "narzędziowych". Fakt, że wykonawcy są w stanie zdefiniować konkretny efekt projektu (program szkoleniowy, model postępowania, witryna internetowa, itp) dobrze świadczy o "konkretności" koncepcji tych PRR. Obserwacja ta jest o tyle cenna, że wcześniej formułowaliśmy obawy, co do liczby partnerstw, które przystąpiły do programu bez jednoznacznie sprecyzowanego pomysłu na swój produkt

Tylko w przypadku 60% opisanych produktów byliśmy w stanie określić konkretną grupę docelową beneficjentów ostatecznych, do których adresowany jest produkt. Pozostałe projekty są albo adresowane ogólnie do "bezrobotnych" lub "wykluczonych", albo do instytucji (głównie organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw), które pełnią rolę pośrednią w procesie transferu korzyści do beneficjentów ostatecznych. Ponieważ dysponujemy bardzo ograniczoną wiedzą na temat szczegółów strategii partnerstw, nie jesteśmy w stanie orzec, czy kłopot ze zdefiniowaniem docelowych odbiorców wiąże się po prostu z krótkim opisem w ankiecie, czy też wskazuje na nie doprecyzowanie tej kwestii w strategiach.

Opisy produktów sugerują, że tylko 44% PRR planuje dostarczać usługi, stosując nowatorskie formy i metody.

67% produktów, analizowanych zgodnie z przyjętą metodą oceny innowacyjności, zostało ocenionych na poziomie "duża" (46%) lub "bardzo duża innowacyjność" (21%). Za "przeciętnie" innowacyjne zostało uznanych 28% projektów, zaś pozostałe 5% oceniono jako "mało innowacyjne". Średnia ocena całego programu, pod kątem innowacyjności wyniosła 3,81 pkt (w skali od 1 do 5). Odpowiada to ocenie "słaba czwórka". Choć nie jest to nota idealna, daje pewne przesłanki do optymizmu. Z drugiej jednak strony, należy pamiętać, że jest to "samoocena" wykonana na dodatek jeszcze przed rozpoczęciem faktycznej realizacji projektu.

Łączna ocena potencjału programu dla celów mainstreamingu (będąca średnią z ocen przyznanych indywidualnym produktom) wyniosła 3,53 pkt w skali do 1 do 5. Co odpowiada nacie opisowej "dobra trójka z plusem". Prawie 60% produktów zostało ocenionych jako reprezentujące duży (56%) lub "bardzo duży" (4%) potencjał w zakresie upowszechniania. Jako mało użyteczne pod tym względem zostało uznanych 7% projektów.

Przeprowadzona analiza produktów wskazuje, że część projektów jest bardziej innowacyjna niż przydatna dla celów mainstreamingu. Sprawie tej należy poświęcić pilną uwagę, gdyż odpowiednia zmiana parametrów projektu (obniżenie kosztu, przystosowanie do potrzeb dodatkowych grup docelowych, itp), we wczesnej fazie jego realizacji może spowodować znaczący wzrost potencjału finalnego produktu jako przedmiotu kolejnych replikacji.

Efektywność:

Przedstawione przez respondentów ankiety szacunki "kosztu replikacji" produktów partnerstw są bardzo zachęcające. Porównanie kosztów poniesionych przez program na stworzenie narzędzi w porównaniu z ceną gotowego produktu dla kolejnej instytucji zainteresowanej adaptacją wskazują na ponad 20-o krotną redukcję kosztu. Gdyby przyjąć, że optymizm wykonawców jest uzasadniony (co do czego mamy poważne wątpliwości), to okazałoby się, że inwestycja w replikacje produktów na poziomie 5% budżetu EQUAL pozwoliłaby uzyskać zwrot nakładów poniesionych na realizację programu (przez "zwrot nakładów" rozumiemy tutaj finansową wartość użyteczności, którą mogłyby zrealizować podmioty obsługujące rynek pracy, korzystając z narzędzi opracowanych w programie). W uproszczeniu można by powiedzieć, że EQUAL będzie się opłacać, jeśli przynajmniej jedno na 20 opracowanych narzędzi zostanie szeroko upowszechnione.

Analogiczne spojrzenie na wymiar czasowy, sugeruje, że przeciętna replikacja trwać będzie sześciokrotnie krócej niż czas poświęcony na przygotowanie prototypowego rozwiązania (80% produktów oceniono, jako możliwe do adaptacji w okresie krótszym niż pół roku. Tymczasem czas przewidziany na realizację EQUAL wynosi 3 lata). Oznaczałoby to, że instytucja adaptująca produkt przygotowany w programie, mogłaby zaoszczędzić znaczący okres czasu, które bez EQUAL, musiałaby przeznaczyć na samodzielne stworzenie narzędzia

5 Analiza systemu zarządzania Inicjatywą EQUAL na poziomie krajowym

Na początku analizy systemu zarządzania IW EQUAL na poziomie krajowym, należy rozdzielić te kwestie, które dotyczą stworzenia i późniejszego korygowania ramy formalno-prawnej, w której wdrażany jest program, od problematyki związanej z samą realizacją przyjętych założeń. Podział ten jest o tyle istotny, że pierwsza grupa spraw (budowa systemu) stanowi wyłączną odpowiedzialność Instytucji Zarządzającej, natomiast samo wdrożenie opracowanych rozwiązań w dużej mierze zostało scedowane na Krajową Strukturę Wsparcia.

5.1 Zagadnienia związane z systemem, organizującym warunki realizacji programu

W tej części raportu będziemy chcieli się zastanowić nad jakością systemu, który tworzył kontekst dla realizacji programu. Najpierw przedstawimy opinie partnerstw na temat uwarunkowań w jakich przyszło im wdrażać projekty oraz przeprowadzimy analizę kluczowych problemów, jakie wystąpiły na poziomie krajowym, a wiązały się ze sposobem przygotowania ramy formalno-prawnej dla EQUAL. W dalszej kolejności omówimy kwestię relacji między IZ i KSW i to, jak jest ona postrzegana przez partnerstwa. W końcowej części rozdziału będziemy analizować zaproponowane przez program zasady organizacji partnerstw na rzecz rozwoju.

Będziemy poszukiwali odpowiedzi na następujące pytania ewaluacyjne:

5.1.1 Jak przygotowano warunki formalno-prawne do wdrażania programu?

5.1.2 Czy zdefiniowano role uczestników procesu zarządzania programem? Jaka była rola Instytucji Zarządzającej w procesie wspierania tworzenia i konsolidacji Partnerstw?

5.1.3 Czy opracowane zasady wdrażania programu, zwłaszcza sposób organizacji partnerstw, były prawidłowe?

5.1.1 Jak przygotowano warunki formalno-prawne do wdrażania programu?

Zgodnie z zapisami Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, całościową odpowiedzialność za zarządzanie programem ponosi Instytucja Zarządzająca.

Z rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami samej IZ, KSW oraz partnerstw wynika, że przygotowanie rozwiązań systemowych pozwalających wszystkim uczestnikom w możliwie efektywny sposób realizować misję EQUAL jest tym obszarem, w którym kompetencje i odpowiedzialność IZ przejawia się najpełniej.

"Odpowiedzialność za zarządzanie i wdrażanie EQUAL na poziomie krajowym ponosi IZ EQUAL. Odpowiedzialność IZ EQUAL polega na wykonywaniu przypisanych jej w Rozporządzeniu zadań w sposób zapewniający efektywne i właściwe wdrażanie Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL"
(PIW EQUAL, Warszawa, kwiecień 2004, s. 151-152)

Dzieje się tak z co najmniej dwóch powodów: Po pierwsze, żaden inny uczestnik programu nie ma uprawnień, aby móc ustalać zasadnicze parametry realizacji IW EQUAL. Po drugie, Departament Zarządzania EFS w MGIP, pełniący funkcję IZ, jest jednostką administracji centralnej i jako taki może wpływać na decyzje innych agend rządowych, odpowiedzialnych za uwarunkowania formalno-prawne, w jakich realizowany jest program (Ministerstwo Finansów, UOKiK, UZP, itp).

Opinie partnerstw na temat uwarunkowań formalno-prawnych programu

Respondenci ankiety, pytani o to co stanowi największą barierę w realizacji programu, zdecydowanie najczęściej wskazywali na "bariery prawne" (74% wskazań) i "obciążenia administracyjne" (64%).

Podnoszono przede wszystkim trzy kwestie: (1) brak jasnych i precyzyjnych podstaw prawnych dla realizacji programu; (2) ciągła zmienność reguł i zasad działania; (3) spóźniona reakcja Instytucji Zarządzającej na pojawiające się problemy.

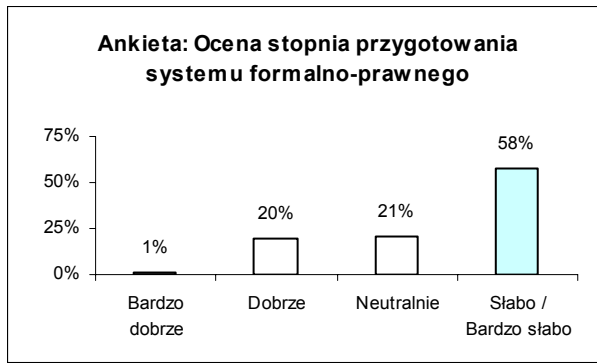


Diagram 91

"brak jasnych i precyzyjnych reguł formalno-prawnych, brak jednoznacznych wytycznych, niejasności proceduralne"

" Część zasad podlegała ciągłym zmianom, niektóre kwestie podlegały zawieszeniu, w oczekiwaniu na ostateczne rozstrzygnięcia"

"Z wyłączeniem opieszałego systemu rozliczania wydatków całość systemu wydaje się dobrze zorganizowana, tym bardziej, że program jest innowacyjny i nikt nie posiada dotychczasowych doświadczeń."

(z komentarzy do Ankiety)

Świadectwem tego, co wykonawcy projektów myślą o systemie formalno-prawnym, w którym przyszło im działać jest Diagram 91.

Jak widać, pozytywne opinie o stopniu jego przygotowania wyraża jedynie jeden na pięciu respondentów. Drugie tyle, przyjmuje postawę neutralną. Prawie 60% badanych ma w tej kwestii opinię negatywną lub bardzo negatywną.

Wynika stąd, że sposób przygotowania warunków realizacji programu jest najgorzej ocenianym aspektem IW EQUAL.

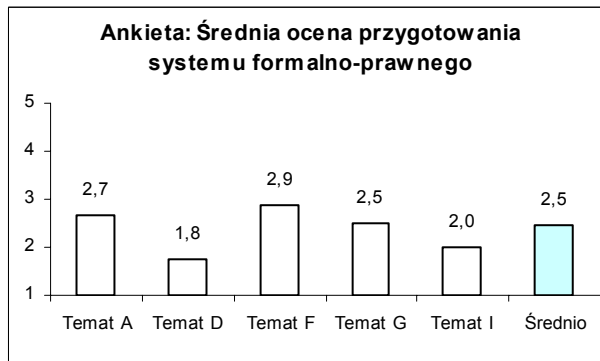


Diagram 92

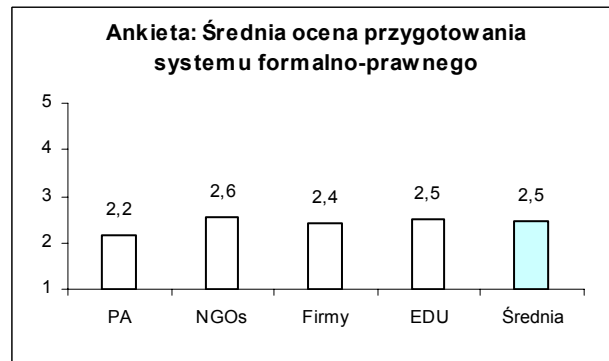


Diagram 93

Ta sytuacja domaga się analizy i, przynajmniej próby, wyjaśnienia. Gdzie się kryją źródła problemów? Czy można ich było uniknąć, lub zminimalizować ich negatywne skutki?

Analiza kluczowych problemów w zarządzaniu programem na poziomie krajowym

Przyjrzyjmy się trzem problemom, które zdaniem naszych respondentów stanowiły największe bolączki w trakcie Działania 1:

- kwestia zabezpieczeń i związanego z nimi opóźnienia w podpisywaniu umów na Działanie 1
- kwestia długich terminów płatności
- kwestia Vat-u
- zmienność zasad

Zabezpieczenia:

Charakterystyka problemu

Jednym z efektów dostosowywania przepisów prawnych do wymogów wynikających z pojawienia się w Polsce Funduszy Strukturalnych jest wprowadzenie wymogu "zabezpieczenia wykonania umowy" przez beneficjenta otrzymującego dofinansowanie ze środków publicznych. Przyczyną wprowadzenia tego obowiązku, jak zresztą wielu innych, jest nie tyle chęć ułatwienia wdrożenia programu, ale, słuszną skądinąd, troska o nie zmarnowanie publicznych pieniędzy. Powiedzmy więc na wstępie, że ten przepis, ze swej istoty, nie jest niczym miłym i, z wąsko pojętej perspektywy wykonawców projektów w niczym nie ułatwia ich zadania (wiąże się raczej z koniecznością wykonania dodatkowej pracy oraz wydania części budżetu na cele nie związane wprost z tematyką projektu).

W trakcie trwania programu okazało się, że wywiązanie się z tego obowiązku jest nie tylko dużym obciążeniem organizacyjnym i finansowym, ale, dla mniejszych organizacji, nie dysponujących odpowiednią wiarygodnością kredytową, jest praktycznie niemożliwe.

Chronologia wydarzeń

Kwestia zabezpieczeń pojawiła się w lecie 2004. Podnosili ją, jako potencjalny problem, przede wszystkim przedstawiciele organizacji pozarządowych. W lipcu IZ sprawdziła w instytucjach finansowych, czy taka usługa (zabezpieczenie wykonania umowy) jest w ogóle dostępna na rynku. Wyniki były zachęcające.

Jako duży problem, zabezpieczenia pojawiły się w listopadzie, już po wyborze pierwszej grupy projektów. Wcześniej, jak twierdzą pracownicy MGiP, IZ nie miała rozeznania jak wielu instytucji zabezpieczenia będą w ogóle dotyczyć. W grudniu okazało się, że większość partnerstw ma poważny kłopot z wywiązaniem się z tego obowiązku.

Widząc dużą skalę problemu i zagrożenie jakie niesie dla całości programu IZ zdecydowała się na szybką nowelizację wzoru umowy. Partnerstwa poinformowane o planowanej na styczeń liberalizacji zapisów o zabezpieczeniu zawiesiły negocjacje z KSW. Wiele z nich po prostu czekało na nowe regulacje, nie próbując w tym czasie negocjować budżetu lub zbierać niezbędnej do zawarcia umowy dokumentacji.

Niestety, proces nowelizacji rozporządzenia, pomimo intensywnych zabiegów IZ zajął 3 miesiące. Nowy wzorzec pojawił się 10 marca. Choć większość partnerstw podpisało umowę w kolejnych tygodniach, część natrafiła na nowe problemy (organizacje międzynarodowe, jednostki podporządkowane organom administracji publicznej). W efekcie, negocjacje ostatnich umów trwały jeszcze w czerwcu.

Analiza

Gdyby przyjąć, że właściwymi kryteriami oceny działania podmiotu zarządzającego projektem jest: (a) szybkość zidentyfikowania problemu; (b) umiejętność wyboru adekwatnych działań w celu jego rozwiązania; (c) prawidłowość wykonania określonej sekwencji czynności naprawczych oraz (d) skuteczność w rozwiązaniu pierwotnego problemu, to nasza analiza wyglądałaby następująco:

Identyfikacja problemu

Wydaje się, że szybkość z jaką zidentyfikowano pojawiający się problem nie wygląda w tym kontekście najlepiej. Nie można powiedzieć, że IZ, otrzymawszy już w lipcu pierwsze sygnały o potencjalnym problemie, nic w tej kwestii nie zrobiła. Trudno jednakże uznać, że wykonując dość pobieżną analizę oferty banków, zrobiła wystarczająco wiele.

Nie brzmią również przekonująco argumenty o niemożności oszacowania skali problemu przed zakończeniem procedury wyboru projektów. Bardzo duży udział organizacji pozarządowych w grupie 751 instytucji, które złożyły wnioski do Działania 1 wskazywał na potencjalnie duży udział tych podmiotów wśród laureatów konkursu. Zajęcie się tą sprawą dopiero w grudniu jest co prawda zrozumiałe, w kontekście bardzo intensywnej i czasochłonnej procedury wyboru projektów, dowodzi jednak, że IZ nie doceniła skali problemu i zareagowała na powstałą sytuację zbyt późno.

Reakcja

Decyzja o rozwiązaniu problemu w drodze nowelizacji rozporządzenia wydaje się być ogólnie słuszna. Jeżeli przyjąć, że rolą IZ jest myślenie nie tylko w perspektywie najbliższego miesiąca, ale również w dłuższym horyzoncie czasowym, rozpoczęcie prac nad urealnieniem przepisów było ze wszech miar wskazane (pamiętajmy o zbliżającym się terminie uruchomienia Działania 2). Jednak sytuacja w jakiej znalazł się program pod koniec grudnia domagała się znacznie szybszych rozwiązań. Czy można było coś zrobić? Dysponując bardzo ograniczoną wiedzą nie potrafimy dać na to pytanie jednoznacznej odpowiedzi. O ile wiemy, IZ analizowała możliwości zastosowania alternatywnych rozwiązań. Podjęto, na przykład, rozmowy z BISE i innymi bankami na temat możliwości przygotowania zunifikowanego produktu dostępnego również dla mniejszych organizacji. Niestety wyniki tych rozmów nie były zachęcające. Wydaje się więc, że późny moment podjęcia tematu nie zostawił w tym przypadku wiele miejsca na szukanie rozwiązań idealnych.

Wykonanie interwencji

Znając wielkie zaangażowanie kierownictwa i pracowników IZ nie wątpimy, że zrobili oni wszystko, aby zainicjowany proces legislacyjny trwał tak krótko jak to tylko jest możliwe. Zapewne jednak te partnerstwa, które miały taką możliwość powinny być zachęcane do niezwłocznego podpisania umowy w jej pierwotnej postaci. Nadzieja na nowelizację w 3-4 tygodnie była nieuzasadniona wcześniejszymi doświadczeniami z wprowadzaniem aktów legislacyjnych, zwłaszcza tych, które wymagały akceptacji dwóch ministrów. W tym kontekście, poinformowanie partnerstw o podjętych działaniach, bez uprzedzenia ich, że proces może potrwać kilka miesięcy okazało się być błędem komunikacyjnym.

Rezultat

Problem udało się ostatecznie rozwiązać, ale poniesione koszty – były wysokie: opóźnienie realizacji programu, kłopot wielu PRR z dostępem do finansowania i wynikająca stąd niewielka skala wykonanych prac merytorycznych.

Podsumowanie

Należy zwrócić uwagę, że zasadnicza część problemu oraz kłopoty z jego skutecznym rozwiązaniem wynikały przede wszystkim z nie dostrzeżenia jego wagi w fazie, gdy można było sprawę rozwiązać w sposób twórczy i bezbolesny. Rozumiemy, że IZ i KSW były w drugiej połowie roku bardzo zaangażowane kwestiami związanymi z wyborem projektów. Jednak zaangażowanie wszystkich zasobów w sprawy bieżące utrudniło w tym przypadku podjęcie pro aktywnych działań na przyszłość i postawiło IZ w roli defensywnej wobec problemów, które pojawiły się w grudniu.

Płatności

Charakterystyka problemu

Drugim pod względem wagi problemem doświadczanym przez większość partnerstw w Działaniu 1 były długie okresy weryfikacji wniosków o płatność. Problem ten dotyczy bardziej efektywności zarządzania niż uwarunkowań formalno-prawnych programu. Jednak przynajmniej niektóre aspekty sprawy wiążą się z przyjętymi rozwiązaniami systemowymi.

Analizę wypada tutaj rozpocząć od rozstrzygnięcia co znaczy wyrażenie "długi okres weryfikacji wniosku". Standardem na rynku usług konsultingowych jest realizacja faktur wystawianych przez wykonawców w okresie 30 dni od daty otrzymania ich przez zleceniodawcę. Oczywiście w zależności od konkretnych uwarunkowań danej transakcji okres ten może się wydłużać lub skracać, jednak owe 30 dni może stanowić dla nas jakiś punkt odniesienia.

Zgodnie ze stosowanym w IW EQUAL formatem Umowy o Dofinansowanie Działania 1, "Instytucja Zarządzająca przekazuje płatności pośrednie na rachunek bankowy Beneficjenta (...) w terminie do 45 dni kalendarzowych od dnia zaakceptowania przez Krajową Strukturę Wsparcia wniosku Beneficjenta o płatność". W zapisie tym są dwa elementy, które niepokoją.

Pierwszy dotyczy przyjęcia 45 dni jako dopuszczalnego okresu analizy wniosku na poziomie Instytucji Zarządzającej. Zważywszy na fakt, że Instytucja Zarządzająca otrzymuje wniosek zweryfikowany już przez KSW, okres ten wydaje się nie uzasadnienie długi.

Drugi problem dotyczy procedury "akceptowania wniosku przez KSW". Zgodnie z zapisami Umowy o Dofinansowanie, KSW ma 21 dni na zaakceptowanie wniosku o płatność lub stwierdzenie nieprawidłowości wniosku oraz wskazanie terminu i sposobu ich usunięcia⁵. Jak dowodzi praktyka, zdarzały się przypadki kilkukrotnego składania kolejnych wersji wniosku, które były kwestionowane przez KSW. Za każdym razem 21-dniowy termin zaczynał się liczyć ponownie, w momencie przekazania kolejnej wersji skorygowanego wniosku. W efekcie proces akceptacji mógł się wydłużyć nawet do kilku miesięcy. Choć jest oczywiste, że podstawą wypłaty środków może być jedynie poprawny i odpowiednio udokumentowany wniosek, trudno zaakceptować sytuację, w której partnerstwo zmuszone jest funkcjonować przez wiele miesięcy bez dostępu do środków finansowych.

Choć nie mamy gotowych pomysłów na rozwiązanie opisanego problemu, sugerujemy KSW-IZ uważne przeanalizowanie tego aspektu procedury. Z pewnością należy dążyć do wyeliminowania sytuacji, w których raz przedstawiona lista uwag wydłuża się, w trakcie dyskusji nad wnioskiem (zdarzało się, że w kolejnych komentarzach, kwestionowane były elementy, które wcześniej nie budziły wątpliwości KSW). Innym sposobem skrócenia procesu akceptacji może być wyłączenie z wniosku tych wydatków, które budzą znaczące kontrowersje i rozliczenie ich w kolejnym wniosku. W takiej sytuacji, partnerstwo zyskiwałoby czas na uzupełnienie brakującej dokumentacji, co nie blokowałoby jednak rozliczenia tej części wydatków, które nie budzą wątpliwości.

Jak wynika z wykonanej przez IZ analizy 18 wniosków o płatność pośrednią, średni czas od momentu zaakceptowania wniosku przez KSW wynosił w marcu 13,5 dnia, zaś w okresie kwiecień – czerwiec ok. 17 dni. Chociaż próba kilkunastu wniosków nie jest zapewne reprezentatywna (w raporcie za 2 kwartał 2005 mówi się o ok. 80-ciu wnioskach tego typu), to i tak widać, że od umownych 45 dni dzieli nas jeszcze duża rezerwa.

Dlaczego więc uważamy, że jest tu jakiś problem? Otóż przedstawione wyniki analizy nie obejmują tego co dzieje się od momentu złożenia przez partnerstwo pierwszej wersji wniosku, do chwili, gdy po licznych poprawkach, wniosek jest ostatecznie zaakceptowany przez KSW i przekazany do Instytucji Zarządzającej.

⁵ Umowa o Dofinansowanie Działania 1, §9

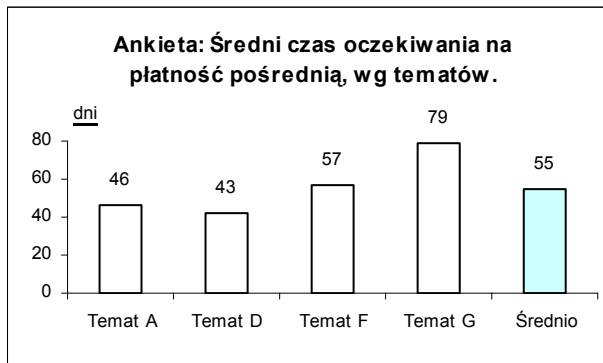


Diagram 94

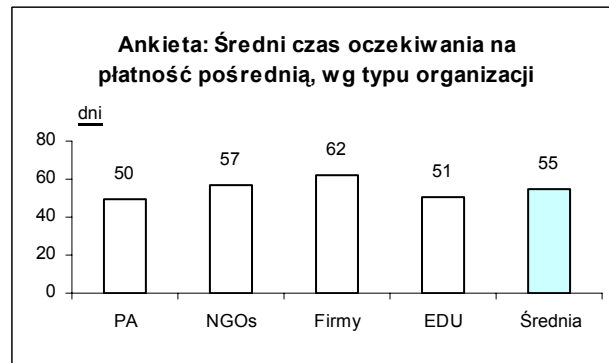


Diagram 95

W ankiecie, którą prowadziliśmy pod koniec sierpnia, 53 spośród 73 badanych partnerstw stwierdziło, że złożyło wniosek do KSW o płatność pośrednią (pytaliśmy o pierwszą wersję wniosku). 13 wniosków złożono już po 30 czerwca 2005 r. W momencie badania, tylko 32 partnerstwa otrzymały na konto środki z tytułu złożonych wniosków. Średni okres oczekiwania na pieniądze, liczony na podstawie wszystkich wniosków, które zakończyły się przelewem środków oraz tych, które złożono przed 30.06 a które w momencie badania wciąż nie zostały zrealizowane (w takim przypadku przyjmowaliśmy okres od daty złożenia wniosku do 15 sierpnia) wyniósł 55 dni. Rekordzista (141 dni) twierdzi, że złożył wniosek 24 marca i do dnia wypełnienia ankiety nie otrzymał jeszcze pieniędzy. W 61% (27 na 44) okres oczekiwania wyniósł więcej niż 45 dni, zaś w 27 % przypadków (12 z 44) był dłuższy niż 66 dni.

Jeżeli tak rzeczywiście jest, to oznacza to, że przeciętne partnerstwo po zrealizowaniu działań, przygotowaniu i złożeniu w KSW wniosku o płatność przez prawie dwa miesiące musi uzupełniać brakującą dokumentację, a następnie czekać zanim pieniądze pojawią się na jego koncie. Jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że dla połowy partnerstw efektywny czas realizacji Działania 1 trwał ok. 3 miesiące (65% PRR podpisało umowę z KSW w marcu lub później), to otrzymany średni okres oczekiwania na płatność był niewątpliwie długi.

Jeżeli zatem długi okres weryfikacji wniosku był istotnie problemem w Działaniu 1, to znów, należałoby się spytać co zrobiła IZ w celu jego rozwiązania.

Analiza

Identyfikacja problemu

Z przeprowadzonych rozmów wynika, że przed czerwcem 2005 zagadnienie terminów płatności nie zostało jeszcze do końca zdiagnozowane jako problem. Owszem, IZ otrzymywała niepokojące sygnały z partnerstw. Podejrzewając, że coś tu może nie działać "jak należy" przeprowadziła dwie analizy czasu realizacji wniosków beneficjentów o płatność. Niestety analizami tymi nie objęto okresu weryfikacji wniosku przez KSW.

Reakcja

Pomimo otrzymania uspokajających wyników analizy czasu realizacji wniosków (13, 5 i 17 dni przy dopuszczalnym okresie 45 dni) IZ przygotowała w ostatnich miesiącach cały pakiet działań, których efektem ma być uproszczenie i skrócenie procesu analizy wniosku i realizacji płatności w Działaniu 2:

- umożliwienie partnerstwom częstszego niż dotąd składania wniosków o płatność
- zezwolenie PRR na składania wniosku o kolejną płatność już w momencie wykorzystania 70% (a nie jak dotąd 80%) wcześniej przekazanych środków finansowych
- uzgodnienie z Ministerstwem Finansów treści nowego rozporządzenia "o sprawozdawczości i kontroli rozliczeń", które wprowadza możliwość weryfikacji wniosków na podstawie analizy próbki, a nie jak dotąd - wszystkich dokumentów księgowych,

- zmiana kolejności działań w procesie analizy i wypłaty środków, tak aby pieniądze mogły być przekazane beneficjentom bezpośrednio po zaakceptowaniu wniosku przez KSW,
- przekazanie funkcji wypłaty środków finansowych do BGK, co skróciłoby proces weryfikacji wniosku na poziomie IZ.

Wykonanie interwencji

Interwencja jest obecnie w toku i z przedstawionego opisu podjętych inicjatyw wynika, że planowane zmiany są znaczące. O ile dobrze zrozumieliśmy, propozycja rozporządzenia "o sprawozdawczości i kontroli rozliczeń" została już uzgodniona z Ministerstwem Finansów i są duże szanse na wejście w życie nowych przepisów jeszcze w listopadzie br.

Rezultaty

Problem nie został dotychczas rozwiązany, choć podjęte działania dają szansę na osiągnięcie znaczącej poprawy w zakresie terminów płatności.

Podsumowanie

Pragniemy wyrazić nasze uznanie z tytułu podjęcia tej kwestii w sposób kompleksowy i dający nadzieję na radykalną poprawę sytuacji. Minusem jest natomiast relatywnie późny moment zidentyfikowania tego obszaru jako problemowego. Wydaje się, że analizą czasu płatności można było, i należało, objąć również tę część procesu weryfikacji wniosków, która odbywa się na poziomie KSW. Okolicznością łagodzącą jest z kolei specyficzna dynamika realizacji Działania 1. Późne podpisanie umów z KSW spowodowało, że problem płatności pośredniej pojawił się w przypadku większości partnerstw dopiero pod koniec 2 kwartału br.

Problem podatku VAT

Charakterystyka problemu

Trzecim dużym problemem, który ujawnił się w trakcie Działania 1 jest kwestia VAT-u w przepływach finansowych między administratorem i partnerami. Okazało się, że fiskus interpretuje je w kategoriach sprzedaży usług i nalicza od nich podatek VAT.

Przedstawiciele Partnerstw pytają zatem, jak to możliwe, że tak istotna, z punktu widzenia celów programu rozbieżność między MGIP i MF nie została dostrzeżona i wyjaśniona wcześniej? Z rozmów z przedstawicielami IZ wynika, że cała sprawa jest o tyle zaskakująca, że przeprowadzona przez MGIP wewnętrzna analiza tego problemu jednoznacznie wskazywała, że tego typu problem nie powinien w ogóle wystąpić, zaś partnerstwa powinny być traktowane jako współrealizatorzy wspólnego projektu, a nie jako układ typu konsorcjalnego, gdzie administrator pełni rolę wykonawcy, zaś partnerzy – podwykonawców.

Chronologia wydarzeń

Pierwsze sygnały o występowaniu tego problemu pojawiły się zdaniem IZ w marcu 2005. Instytucja Zarządzająca liczyła jednak, że sprawa zostanie wyjaśniona w przygotowywanym właśnie podręczniku administracyjno-finansowym dla partnerstw.

Niestety, publikacja podręcznika bardzo się opóźniła, zaś wątpliwości Ministerstwa Finansów okazały się na tyle poważne, że ani pierwsze pismo wystosowane w tej sprawie do MF w maju, ani kolejne czerwcowe, pilotowane przez Ministrów Szczepańskiego i Steca, nie przyniosły ostatecznych i jednoznacznych rozstrzygnięć.

"... problemem były niedopracowane akty prawne, które organizują program, a które nie zawsze były zgodne z zapisami np. Narodowego Planu Rozwoju. Dochodzi do tego zupełne pominięcie problematyki strumienia środków z Funduszy Strukturalnych w prawie podatkowym. Te sprawy były jakoś uregulowane w przypadku programów przed-akcesyjnych ale nie przeniesiono tych rozwiązań. Wiele zapisów w Vacie, które dostosowywały polskie ustawodawstwo do 6 Dyrektywy zostało pominięte. Na przykład, pojęcie "grupowego podatnika", które okazało się być dużą luką tutaj. Okazało się, że dotacja nie jest dotacją dla wszystkich, ale dla administratora. Natomiast pozostali partnerzy nie otrzymują dotacji, ale "sprzedają swoje usługi", co obarczone jest vatem. Powstaje w takiej sytuacji problem rozliczeń w ramach partnerstw i oskarżenia o nierówne traktowanie partnerów. Dla partnerów budżet okazuje się nagle, pod rządami nowej ustawy (obowiązuje od początku roku), o 22% mniejszy. (Wywiad - KSW)

Analiza:

Identyfikacja problemu

Z wypowiedzi przedstawicieli IZ wynika, że w początkowej fazie programu wykonano wewnętrzną analizę sytuacji podatkowej partnerstw. Ponieważ jednak wyciągnięto z niej wnioski, że partnerzy nie będą płacić podatku Vat, uznano, że sprawa ta nie stanowi problemu.

Reakcja

Nie mamy uwag co do zakresu i intensywności działań IZ i KSW poczynając od maja (wyjaśnianie sprawy z Ministerstwem Finansów). Nie do końca rozumiemy natomiast, dlaczego z listem do MF czekano tak długo. Poradnik administracyjno-finansowy dla partnerstw nie był w stanie rozwiązać problemu, którego istotą jest brak odpowiednich regulacji prawnych (np: odpowiednika pojęcia "grupowego podatnika"), a nie lepsze lub gorsze stosowanie obowiązującego prawa. Tak więc dobór odpowiedniej formy rozwiązania problemu, przynajmniej w początkowej fazie, nasuwa pewne wątpliwości.

Wykonanie interwencji

Nie byliśmy w stanie szczegółowo analizować argumentacji zastosowanej w negocjacjach z Ministerstwem Finansów. Wiemy natomiast, że podstawą zapytania była szczegółowa analiza problemu, zaś samo pismo zawierało 10-cio stronicowy wywód na poparcie prezentowanej tezy. W końcu reakcja resortu finansów choć nie doprowadziła na razie do wydania jednoznacznej, korzystnej dla programu interpretacji, to wskazuje na zrozumienie przynajmniej części argumentów MGIP. Można też dostrzec znaczącą ewolucję postawy MF w okresie czerwiec – maj, będącą niewątpliwie efektem działań IZ.

Rezultat

O ile duża determinacja i zaangażowanie IZ i KSW w wyjaśnianie kwestii Vat-u zasługuje na uznanie, o tyle trudno w tym momencie mówić o rozwiązaniu problemu. Zgodnie z obecnym stanem, ostateczna decyzja o sposobie interpretacji relacji administrator – partner będzie podejmowana indywidualnie dla każdego przypadku, przez odpowiedzialny Urząd Skarbowy. Nie można więc wykluczyć, że przynajmniej część partnerstw będzie musiała mierzyć się z tym problemem również w trakcie Działania 2.

Podsumowanie

Gdyby więc do oceny działania IZ zastosować nasze kryteria (szybkość identyfikacji problemu, wybór adekwatnych działań, jakość wykonania interwencji i skuteczność), to okaże się, że znów u źródeł kłopotów jest fakt nie przewidzenia, z odpowiednim wyprzedzeniem, potencjalnych problemów. Przeciwdziałanie sytuacji, która już ma miejsce jest z założenia spóźnione i przypomina raczej "gaszenie pożaru", niż systematyczne zarządzanie. Oczywiście występująca w takich sytuacjach presja czasu bardzo ogranicza pole możliwych wyborów i utrudnia znalezienie skutecznych rozwiązań.

Zamieszczoną wyżej dyskusję na temat podstawowych problemów, związanych z zarządzaniem programem na poziomie krajowym można podsumować w formie tabelarycznej:

Problem	Identyfikacja	Reakcja	Wykonanie	Rezultat	Ocena (skala 1-5)
Zabezpieczenia	-	+ / -	-	+	2,5
Płatności	-	+	+	-	3,0
Vat	-	+ / -	+	-	2,5
Razem	-3	+1	+1	-1	

W przypadku wszystkich trzech problemów, największy kłopot stanowiła odpowiednio szybka identyfikacja potencjalnego zagrożenia. Znacznie lepiej IZ radziła sobie z wyborem odpowiednich środków zaradczych oraz wdrożeniem koniecznych działań (niestety w przypadku Zabezpieczeń przytrafił się tu błąd taktyczny, czy może raczej "komunikacyjny", w wyniku którego PRR zdecydowały się czekać na nowelizację rozporządzenia). Rezultaty interwencji są w dużej mierze funkcją tego, kiedy problem się ujawnił i kiedy przystąpiono do jego rozwiązywania.

Ostatni problem, nad którym chcielibyśmy się zastanowić nie dotyczy konkretnego wydarzenia czy sytuacji, ale raczej wiąże się z ogólnym podejściem do zarządzania programem. Chodzi tu o podnoszoną przez większość partnerstw kwestię "zmienności reguł gry" w trakcie trwania programu.

Zmienności reguł gry:

Zacznijmy może od banalnego w istocie stwierdzenia, że każdy projekt jest realizowany w kontekście jakiegoś systemu prawnego i przy określonych uwarunkowaniach strukturalnych. Niezależnie więc od tego jak słuszną i nowatorską koncepcję chcemy wdrożyć, podlegamy ograniczeniom wynikającym z funkcjonującego w danym momencie prawa podatkowego, regulacji odnośnie zasad rachunkowości, czy prawa zamówień publicznych.

Podstawowym problemem w realizacji projektu w ramach IW EQUAL są zmieniające się wymagania (proceduralne i formalne), które komunikowane są już po spełnieniu pierwotnych warunków. Typowy przykład - zmiana formatu załączników do Umów (po podpisaniu Umowy o PRR), zapis o pomocy publicznej (ostatnie dni przed terminem składania Umów do KSW), brak listy sprawdzającej Umowy o PRR (kryteria oceny) w trakcie przygotowywania Umów (Opinie z ankiet)

Pierwszym krokiem instytucji podejmującej się wdrożenia programu jest więc zwykle "wpasowanie" swojego przedsięwzięcia w ramy wyznaczone ogólną, powszechnie obowiązującą strukturą praw i regulacji.

Pytając zatem o to czy program został dobrze przygotowany w sensie formalno-prawnym pytamy czy wykonawca, w miarę swoich możliwości, wykonał "dobrą robotę" dostosowując zasady wdrażania programu do obowiązujących regulacji.

Przed Funduszami Strukturalnymi mieliśmy zwykle do czynienia z programami, które niezależnie od skali finansowania, przyjmowały ogólne założenie, że "prawo jest takie, jakie jest" i w ograniczonej perspektywie czasowej, jaką ma do dyspozycji wykonawca, nie warto nawet myśleć o jego zmianach. Innymi słowy, rola instytucji zarządzającej programem sprowadzała się do takiego ukształtowania zasad jego działania, aby nie wchodziły w konflikt z obowiązującymi regulacjami, jakie by one nie były. Jeśli natrafiano na barierę takiego czy innego przepisu trzeba było się po prostu wycofać i szukać innej drogi do celu. W efekcie, w większości projektów mieliśmy zwykle do czynienia ze sztywnym, niekoniecznie sprzyjającym kontekstem formalno-prawnym, który miał wszelako jedną istotną zaletę: był stosunkowo stabilny.

Z tej perspektywy, Fundusze Strukturalne stanowią istotnie nową jakość. Ze względu na wielkość alokacji finansowych z Unii Europejskiej i ich znaczenie dla rozwoju strukturalnego państwa jako całości, po raz pierwszy, zdecydowano się nie tylko dostosować zasady wdrażania programu do przepisów prawnych, ale również odwrotnie – skorygować system formalno-prawny tak, aby sprzyjał realizacji celów programowych.

Zagadnienia te nie wchodzą w zakres niniejszej analizy, warto jednak pamiętać, że ogólny kontekst wdrażania Funduszy Strukturalnych w Polsce ma zasadniczy wpływ na uwarunkowania realizacyjne każdego z programów strukturalnych, w tym również – IW EQUAL. Konsekwencją opisanego stanu jest z jednej strony potencjalna, niezwykle kusząca możliwość zmiany niektórych rozwiązań prawnych, jeśli te utrudniają realizację programu. Z drugiej strony, efektem wprowadzania zmian, które w dłuższym terminie przyniosą zapewne wiele korzyści, jest nieuniknione poczucie niestabilności zasad i reguł organizujących kontekst programu w perspektywie krótkoterminowej.

Zdaniem przedstawicieli IZ i KSW zmiany wprowadzano z kilku powodów:

- Najczęściej (50% zmian), zmieniano system chcąc wyjść na przeciw problemom zgłaszanym przez same PRR. Przykładem takiej sytuacji był problem zabezpieczeń. Podobnie było z procedurami weryfikacji wniosków o płatność (Widząc, że partnerstwa popełniają często we wnioskach szereg drobnych błędów, IZ zgodziła się początkowo przyjmować dokumenty skorygowane ręcznie przez pracowników KSW. Gdy okazało się, że postępowanie takie, choć bardzo wygodne dla PRR, rodzi szereg wątpliwości formalnych IZ wycofała się z tej praktyki. Odebrane to jednak zostało jako niekorzystna dla partnerstw zmiana zasad). Szlachetna skądinąd chęć usprawniania systemu towarzyszy IZ zresztą nie od dziś. Przypomnijmy choćby proces selekcji wniosków, który komentowaliśmy szerzej w poprzednim raporcie⁶.
- Dość często (30%) wprowadzano korekty jako konsekwencja przyjęcia błędnych założeń i pomyłek.
- Trzecia grupa zmian (20%), stymulowana była czynnikami zewnętrznymi, niezależnymi od osób zarządzających programem (zmiany aktów prawnych lub interpretacji dotyczących całego systemu Funduszy Strukturalnych)

⁶ K. Jaszczółt, B. Ciężka, T. Potkański: "Ewaluacja procesu naboru, oceny i selekcji wniosków do Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL w Polsce", Kompania Dobrych Usług, Warszawa 2005.

Jak widać, trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy zmiany należy wprowadzać, czy też nie. Bardzo często, brak korekty spowodowałby zapewne bardziej negatywne konsekwencje niż zamieszanie wynikające z wprowadzenia zmiany. Przykładem takiej sytuacji są liczne zmiany interpretacji zasad kwalifikowalności kosztów. Trudno się nie zgodzić z argumentem, że w ostatecznym rozrachunku lepiej jest poświęcić więcej czasu na negocjowanie budżetu niż, ponosząc koszty, ryzykować, że nie zostaną one ostatecznie uznane za kwalifikowalne. Oczywiście, najlepiej byłoby wyjaśnić wszystkie kwestie na samym początku zamiast szukać rozwiązań na bieżąco, w trakcie trwania programu. Wiadomo jednak, że przy wdrażaniu tak dużego przedsięwzięcia jak Fundusze Strukturalne w nieunikniony sposób pojawić się musi wiele kwestii, o których "nikt nie pomyślał".

"Byłoby dobrze, gdyby była jasność na poziomie przyjętych zasad i struktur zarządzania operacyjnego i finansowego. Niestety, rozwiązania tworzyły się w momencie, gdy wynikały problemy, a nie wcześniej."

"Polski system prawny nie został przygotowany na przyjęcie Programu. KSW i IZ z bardzo dużym opóźnieniem odpowiadały na zadawane pytania. Niektóre problemy do dnia dzisiejszego nie zostały jednoznacznie rozwiązane (np. kwestia VAT-u)"

(z komentarzy do ankiet).

5.1.2 Czy zdefiniowano role uczestników procesu zarządzania programem? Jaka była rola Instytucji Zarządzającej w procesie wspierania tworzenia i konsolidacji Partnerstw?

Opinie przedstawicieli partnerstw

"KSW jako niesamodzielne, starało się literalnie wykonywać decyzje IZ, co prowadziło do syndromu bezradnego urzędnika"

"KSW w przyjętym systemie zarządzania, w sytuacji, gdy każdą decyzję musi konsultować z IZ staje się instytucją nieefektywną w zarządzaniu, która poza dodatkowym ogniwem w komunikacji nie posiada żadnej zdolności decyzyjnej."

Opinie KSW - IZ

"Zasada jest taka, że partnerstwo kontaktuje się bezpośrednio z KSW i my staramy się tej zasady przestrzegać. Nie mamy bezpośrednich kontaktów z PRR. Od tego jest opiekun merytoryczny. Więc jest ten filtr, przez który partnerstwa nas widzą".

"Tak się często zdarza, że przedstawiciele KSW zwracają się do nas z pytaniami o kwestie, które zostały już dawno rozwiązane i wyjaśnienie jest dostępne na ich własnej stronie www". (Przedstawiciel IZ)

Czytelność ról i relacji między IZ i KSW jest negatywnie odbierana przez 38% partnerstw. Wiąże się to przede wszystkim z dwoma zagadnieniami:

- 1 Rolą Opiekuna Projektu jako pośrednika w relacjach PRR-KSW/IZ
- 2 Procedurą weryfikacji wniosków o płatność

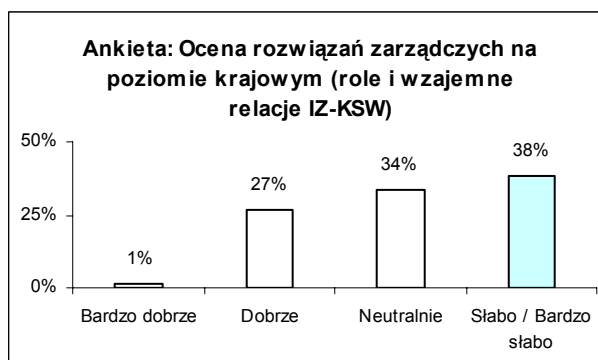


Diagram 96

Rola Opiekuna Projektu

W przyjętym systemie kluczową rolę pełni Opiekun Projektu. Z punktu widzenia Instytucji Zarządzającej osoba ta powinna stanowić pełnowartościowego partnera dla PRR. Znać odpowiedzi na większość pytań, być w stanie rozwiązać większość problemów na linii PRR-KSW/IZ.

Niestety założenie to nie jest realizowane w 100%. Z jednej strony, część Opiekunów Projektów sprowadza swą funkcję do roli pośrednika, który zamiast znać odpowiedzi i podejmować decyzje, "biega" między partnerstwem a KSW i IZ, przekazując pytania lub odpowiedzi. Taki układ z założenia generuje szereg nieścisłości i "szumów informacyjnych", zaś Opiekun Projektu może być postrzegany raczej jako "filtr" blokujący dostęp do rzetelnej informacji niż jako partner. Z drugiej strony, postawa Instytucji Zarządzającej również nie zawsze pomaga opiekunowi w przyjęciu odpowiedzialności za przekazywane PRR informacje i podejmowane przez niego decyzje.

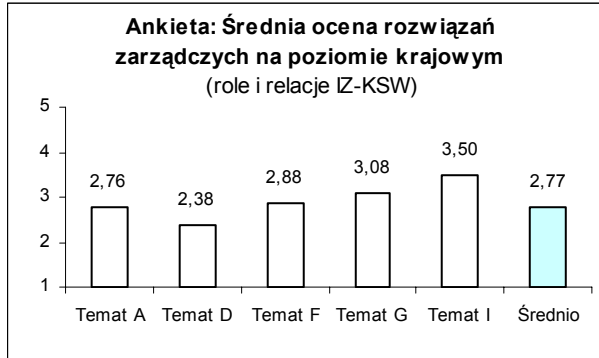


Diagram 97

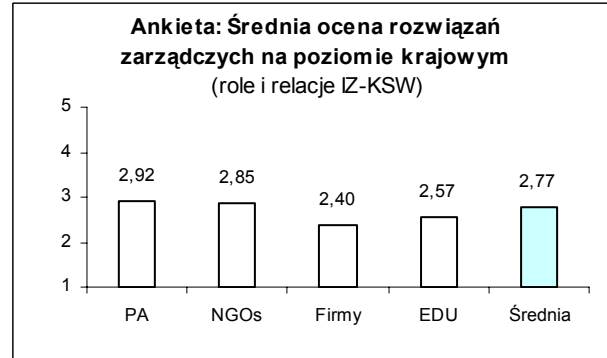


Diagram 98

Zdaniem opiekunów, z którymi rozmawialiśmy, zdarzały się przypadki, gdy informacje, którymi dysponowali okazywały się nieaktualne, ponieważ IZ w ostatniej chwili wprowadzała jakieś poprawki, o których zapomniano ich poinformować.

Opiekun projektu, będąc zobowiązany przekazywać partnerstwu informacje o wprowadzeniu kolejnych zmian, na które nie miał wpływu, a których efektem jest na przykład konieczność wykonania przez PRR dodatkowej pracy, chętnie przyjmuje rolę "towarzysza niedoli". W tej czy innej formie, przekazuje partnerstwu komunikat: "ja jestem po Waszej stronie" ale "ta niedobra IZ znowu coś wymyśliła, więc..." Takie podejście jest zrozumiałe w sytuacji, gdy OP rzeczywiście sam nie rozumie po co, i dlaczego, wprowadzono zmianę oraz nie identyfikuje się z nią. Z drugiej strony, postawa taka jest wysoce "nielejalna" względem Instytucji Zarządzającej i wytwarza wśród partnerstw bardzo negatywne wyobrażenie na temat jej roli i podejmowanych działań.

Jedną z konsekwencji takiego systemu jest dość powszechne wśród partnerstw poczucie rozmycia odpowiedzialności na poziomie krajowym. Opiekun mówi, że to IZ czegoś nie zrobiła, IZ przerzuca piłeczkę i wskazuje, że to KSW i opiekun jest w danej sprawie kompetentny.

Procedura weryfikacji wniosków o płatność

Drugim zagadnieniem, powodującym wątpliwości odnośnie prawidłowego podziału ról na poziomie krajowym jest procedura akceptacji wniosków o płatność.

Jeśli wniosek jest weryfikowany po kolei przez dwie lub trzy instytucje i każda z nich formułuje swoje, niekoniecznie wzajemnie spójne uwagi, to musi to budzić frustrację i wrażenie niestabilności reguł po stronie partnerstw.

Dobłą, ale niestety nie przestrzeganą w EQUAL zasadą jest, że jeśli dany dokument (np. wniosek o płatność) zostanie raz przeanalizowany, to jego autorzy powinni otrzymać kompletny zestaw uwag warunkujący jego akceptację. W takiej sytuacji, wprowadzenie wymaganego zakresu poprawek powinno automatycznie powodować zatwierdzenie dokumentu. Często dzieje się jednak inaczej. PRR otrzymuje pierwszy zestaw uwag. Po ich wprowadzeniu i ponownym przesłaniu wniosku, często przekazywane są partnerstwu kolejne uwagi, kwestionujące zapisy, które w pierwszym podejściu były postrzegane jako akceptowalne. Oczywiście taka procedura stawia partnerstwo w bardzo niekorzystnej sytuacji, gdy nigdy nie można być pewnym, czy teraz już wszystko jest w porządku, czy też pojawi się zupełnie nowy problem.

Świadomość, że w procesie akceptacji wniosku na poziomie krajowym uczestniczą różne instytucje, rodzi przekonanie o braku koordynacji i uzgodnień między nimi i sprawia wrażenie "rozmycia" procesu decyzyjnego.

5.1.3 Czy opracowane zasady wdrażania programu, zwłaszcza sposób organizacji partnerstw, były prawidłowe?

<u>Opinie Partnerstw – Pozytywne</u>	<u>Opinie Partnerstw – Negatywne</u>
<p>"Założenia są prawidłowe, uczą współodpowiedzialności za podejmowane decyzje, podnoszą i wyrównują wiedzę poszczególnych Partnerów, akcentują aspekt równościowy, a jednocześnie w razie sytuacji w których nie można znaleźć konsensusu, administrator może podjąć decyzje i tym samym umożliwia dalszą realizację Projektu."</p> <p>"Wymóg reprezentacji 3 sektorów sprzyja wymianie doświadczeń i gwarantuje osiągnięcie rezultatów, czas na zawiązanie partnerstwa był wystarczająco długi, zasada partnerstwa sprzyja tworzeniu relacji i współpracy także w innych działaniach."</p>	<p>"Wiodąca rola Administratora w zarządzaniu i rozliczaniu środków pozwala na wyznaczenie podmiotu odpowiedzialnego za te procesy oraz ułatwia egzekwowanie efektów. Wymagania wobec Administratora stoją jednak często w konflikcie z oczekiwaniami co do przestrzegania zasady partnerstwa."</p> <p>"Zbyt duża odpowiedzialność przeniesiona na Administratora odnośnie odpowiedzialności finansowej - brak podziału odpowiedzialności proporcjonalnej do wysokości budżetu".</p>

Zdaniem wielu ankietowanych przedstawicieli PRR oraz pracowników IZ i KSW sam fakt zawiązania "partnerstw" jest jednym z kluczowych sukcesów Działania 1. Podkreśla się przy tym, że współpraca w EQUAL ma zupełnie inną jakość niż praktykowane powszechnie współdziałanie różnych instytucji. Prowadząc wywiady staraliśmy się zatem dociec, co zdaniem naszych rozmówców stanowi o owej unikalności prawdziwego "partnerstwa", promowanego w programie.

Wśród charakterystycznych cech idealnego Partnerstwa wymieniano między innymi następujące przymioty:

- Wspólna wizja narzędzia / systemu, które partnerzy chcą razem zbudować (a przynajmniej podzielana przez uczestników PRR troska o daną grupę docelową i chęć wspólnego poszukiwania najlepszego sposobu zaspokojenia jej potrzeb)
- Nastawienie na "rozwiązanie problemu", czyli poszukiwanie praktycznych, działających narzędzi
- Współzależność między partnerami, wyrażana słowami "sami nie dalibyśmy rady" lub przekonaniem, że połączenie sił kilku instytucji pozwoli stworzyć rozwiązania lepsze i kompleksowe
- "Wola uczestnictwa" lub "pełne zaangażowanie" podmiotów podejmujących współpracę
- Zaufanie (to zdaniem wielu zupełnie podstawowy warunek)
- Kompetencje merytoryczne w obszarze, którego dotyczy projekt oraz w zakresie zagadnień, za które odpowiadają poszczególni partnerzy
- Umiejętności zarządcze, pozwalające odpowiednio rozdzielić i skoordynować pracę
- Umiejętności komunikacyjne, gwarantujące odpowiedni przepływ informacji i "włączenie" w proces wszystkich uczestników PRR
- Korzyści, pozwalające zaspokoić indywidualne, często odrębne interesy poszczególnych partnerów

Kolejność w jakiej wymieniliśmy cechy idealnego partnerstwa dość przypadkowa. W kontekście odpowiedzi na pytanie o ocenę promowanego w programie sposobu organizacji partnerstw, niewątpliwie dużą rolę odgrywa z jednej strony zaufanie, z drugiej zaś umiejętności zarządcze lidera oraz oczekiwane korzyści - interesy partnerów.

Przystępując do oceny programu przyjęliśmy robocze założenie, że idea partnerstwa jest swego rodzaju utopią, zakładającą pełną równość i wspólnotę wartości między partnerami. Szybko jednak okazało się, że partnerstwo ma znacznie mniej wspólnego z "współ-odczuwaniem" i "pełną równością", niż z dobrą organizacją, odpowiedzialnością i pozytywnie rozumianą grą interesów.

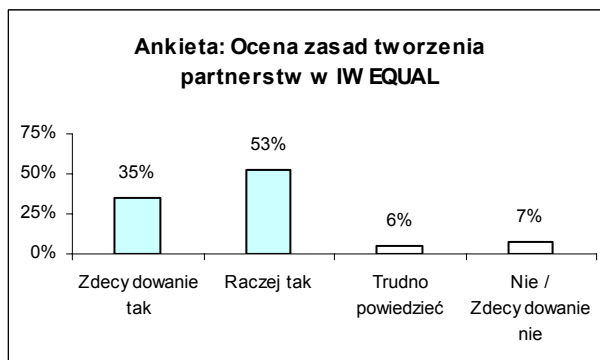


Diagram 99

Opinie naszych respondentów na temat zasad działania partnerstwa dalekie są od "hurra- optymizmu". Choć większość (88%) wypowiada się na ten temat pozytywnie, przeważają głosy umiarkowane. Okazało się, że z partnerstwem jest trochę tak jak z demokracją. Z pewnością nie jest to system idealny i nie gwarantuje powszechnej sprawiedliwości. Jeżeli jednak opiera się na dobrej woli stron oraz efektywnych i skutecznych zasadach współpracy, pozwala uczestnikom realizować ich aspiracje oraz twórczo rozwiązywać problemy.

Źródłem największych problemów w realizacji koncepcji partnerstwa jest paradoks wynikający z uwarunkowań zarządzania programem. Oto z jednej strony obarcza się Administratora odpowiedzialnością za środki finansowe powierzone partnerstwu, z drugiej zaś oczekuje się od niego "zapewnienia równego udziału partnerów w podejmowaniu decyzji i realizacji zadań"⁷. Wydaje się, że w wielu przypadkach "partnerstw problemowych", źródłem konfliktu w partnerstwie nie była wcale chęć "skoku na kasę" lub autorytarna postawa lidera, lecz rzeczywisty problem w znalezieniu formuły, która pozwalałaby jednocześnie realizować oba sprzeczne postulaty.

Różnica między PRR, które odniosły sukces w Działaniu 1 oraz tymi, którzy pogrążyli się we wzajemnych oskarżeniach i wewnętrznych walkach miała tyleż wspólnego z zaufaniem (lub jego brakiem), co z umiejętnością takiego podziału zadań i organizacji pracy, które pozwalają każdemu z uczestników procesu mieć i rozumieć rolę jaką pełni w całym procesie. Kluczem, a przynajmniej warunkiem koniecznym, w większości przypadków była skuteczna komunikacja między partnerami. Tam gdzie nie było spotkań i otwartego dialogu, wcześniej czy później dochodziło do nieporozumień i problemów.

Podsumowanie zagadnień związanych z systemem organizującym warunki realizacji programu

Skuteczność

Fakt zrealizowania, pomimo poważnych trudności i znaczących opóźnień, zdecydowanej większości zadań przewidzianych do wykonania w Działaniu 1 jest dużym sukcesem zarówno partnerstw jak też instytucji zarządzających programem na poziomie krajowym. Było to możliwe głównie dzięki ogromnej determinacji wszystkich uczestników procesu (IZ, KSW, Partnerstw).

Zdaniem wielu ankietowanych przedstawicieli PRR oraz pracowników IZ i KSW sam fakt zawiązania "partnerstw" jest jednym z kluczowych sukcesów Działania 1. Zaproponowane w programie zasady organizacji partnerstw oceniło pozytywnie aż 88% respondentów

⁷ "Podręcznik Administracyjno Finansowy dla Partnerstw na Rzecz Rozwoju", Rozdz. 2.2, Zadania Administratora PRR, str. 13

Efektywność

60% badanych partnerstw negatywnie ocenia sposób przygotowania systemu, w którym realizowany jest program (średnia ocena 2,5, w skali 1-5). Uwarunkowania formalno-prawne i obciążenia administracyjne były najczęściej wskazywanymi barierami ograniczającymi skuteczność działania partnerstw (74% i 64% wskazań)

Na skutek zbyt konserwatywnego sformułowania wymogów odnośnie zabezpieczeń doszło do znaczącego opóźnienia w podpisaniu umów z KSW. Skala opóźnień była na tyle duża, że stanowiła istotne ryzyko z punktu widzenia celów Działania 1

Ze względu na problemy z weryfikacją kwalifikowalności wydatków oraz rozbudowany, wielostopniowy system weryfikacji wniosków, średni czas oczekiwania na realizację płatności pośredniej wyniósł aż 55 dni i stał się źródłem poważnych obciążeń administracyjnych na poziomie partnerstw.

Późny moment podpisania umów z KSW w połączeniu z długim okresem realizacji płatności był przyczyną poważnych problemów finansowych wykonawców projektów. Wiele partnerstw miało kłopoty z wypłatą wynagrodzeń dla osób pracujących przy projekcie oraz musiało korzystać z kredytów na sfinansowanie bieżącej działalności.

Niejasna sytuacja w zakresie Vat-u (partnerzy są traktowani przez część US jako sprzedawcy usług a nie wykonawcy wspólnego, finansowanego z dotacji projektu) spowodowała konflikty między partnerami a Administratorem. Pomimo intensywnych działań IZ nie udało się dotychczas jednoznacznie wyjaśnić sytuacji podatkowej partnerstw.

Niewątpliwie nie wszystkie rozwiązania i procedury były w pełni przemyślane i szczegółowo przygotowane jeszcze przed uruchomieniem programu. Część późniejszych problemów wyniknęło z niedopatrzenia lub błędnych założeń (zabezpieczenia), inne wiązały się ze zmianami zewnętrznych uwarunkowań (Vat).

Działania Instytucji Zarządzającej wynikały zwykle z bardzo pozytywnej motywacji – dążenia do usprawnienia systemu lub rozwiązania poważnych problemów, na jakie natrafiono. Fakty ten należy ocenić pozytywnie, gdyż świadczą o dużym zaangażowaniu Kierownictwa IZ

W sferze wykonawczej interwencje IZ nie budzą większych uwag. Działania były zwykle prawidłowo dobrane i cechowały się zdecydowaniem i uporem w dążeniu do celu.

Niestety inicjatywy IZ były zwykle spóźnione i wynikały nie z przeprowadzonej wcześniej analizy ryzyka oraz pro-aktywnego zapobiegania zagrożeniom, lecz były reakcją na fakty, które działy się na bieżąco. Problemy często zaskakiwały IZ, zaś próba ich rozwiązania "w biegu" nie zawsze dawała oczekiwane rezultaty.

Częste w programie zmiany zasad działania świadczą o brakach w procesie przygotowań do uruchomienia Inicjatywy oraz o niestabilności całego systemu Funduszy Strukturalnych w pierwszym okresie jego funkcjonowania.

System zarządzania programem na poziomie krajowym (relacje między IZ i KSW) został negatywnie oceniony przez 38% badanych (tylko 28% ocen pozytywnych, średnia 2,77 w skali 1-5). Głównym powodem niskiej oceny jest przekonanie części partnerstw o nieefektywności zarządzania programem w układzie 2-u poziomowym (KSW – IZ). Symptomatic wadliwości działania systemu jest zdaniem badanych zbyt rozbudowana procedura weryfikacji wniosków o płatność oraz niepewna pozycja Opiekuna Projektu, który nie posiada aktualnej informacji i gotowości do podejmowania decyzji.

Źródłem największych problemów w realizacji koncepcji partnerstwa jest paradoks wynikający z uwarunkowań zarządzania programem (jednoczesna odpowiedzialność Administratora za środki finansowe i wymóg równości udziału partnerów w podejmowaniu decyzji i realizacji zadań). Tę ułomność systemu można było przezwyciężyć dzięki zaufaniu, otwartemu dialogowi i dobrej organizacji pracy.

5.2 Sposób wdrożenia programu, w ramach istniejącego systemu

Ten rozdział poświęcamy analizie zarządzania procesem wdrażania programu na poziomie krajowym. Omówimy po kolei kwestie związane z terminowością prac, obciążeniami administracyjnymi i sprawozdawczością oraz politykę informacyjną programu. Rozdział zakończymy przedstawiając opinię partnerstw na temat jakości zarządzania IW EQUAL na poziomie krajowym.

Będziemy się starali udzielić odpowiedzi na następujące pytania ewaluacyjne:

5.2.1 Czy dynamika wdrażania Programu zgodna jest z przyjętym harmonogramem?

5.2.2 Jak przebiegał proces przygotowywania (negocjowania) umów z Partnerstwami na rzecz Rozwoju?

5.2.3 Jak Partnerstwa postrzegają użyteczność (korzyści – koszty) przyjętego systemu sprawozdawczości programu?

5.2.4 Jak Partnerstwa oceniają jakość polityki informacyjnej programu?

5.2.5 Jak Partnerstwa postrzegają jakość zarządzania programem?

5.2.1 Czy dynamika wdrażania Programu zgodna jest z przyjętym harmonogramem?

<u>Opinie Partnerstw – Pozytywne</u>	<u>Opinie Partnerstw – Negatywne</u>
<p>"... zaletą IZ, KSW są decyzje o przedłużaniu terminów rozliczeń, sprawozdawczości itp".</p> <p>"Ogólna , dobra, ocena wynika z obiektywnej oceny starań podejmowanych zwłaszcza przez KSW, by opóźnienia w finansowaniu były jak najmniejsze, co do zasad i wytycznych przekazywanych nam przez IZ i KSW nie mieliśmy większych problemów z ich zrozumieniem i stosowaniem w pracy przy realizacji"</p>	<p>"Największe problemy wynikały ze znacznego opóźnienia w podpisywaniu umowy o finansowanie Działania 1 oraz długiego oczekiwania na uruchomienie środków finansowych, co uniemożliwiało realizację zadań".</p> <p>"Problemy Partnerstw pojawiające się w trakcie realizacji programu były bardzo szybko podejmowane przez IZ i KSW, jednak ich rozwiązania są wypracowywane zbyt długo".</p>

Niestety odpowiedź na to pytanie nie może być pozytywna. Pierwotny harmonogram realizacji programu zakładał zakończenie procesu selekcji wniosków i początek realizacji Działania 1 już w październiku 2004 r.

Planowany harmonogram wdrażania EQUAL (na podstawie protokołu KM z 25.05.04 i Informatora dla wnioskodawców)	
Rozpoczęcie drugiej rundy IW EQUAL	pocz. 2004 r.
Ogłoszenie konkursu	07.06.2004
Ostateczny termin składania wniosków	13.08.2004
Wybór wniosków	09.2004
Rozpoczęcie Działania 1	10.2004
Rozpoczęcie współpracy ponadnarodowej	01.2005
Zamknięcie Działania 1	31.05.2005
Rozpoczęcie wdrażania projektów przez PRR	01.06.2005
Zakończenie Działania 2 i 3	08.2008

Jak wiemy, proces oceny i wyboru projektów przedłużył się o dwa miesiące. O przyczynach tej sytuacji pisaliśmy szczegółowo w raporcie z ewaluacji tej fazy programu. Wyjaśniliśmy tam powody zaistniałego opóźnienia i zgodziliśmy się z argumentami uzasadniającymi powody podjęcia tej decyzji.

Niestety, przebieg realizacji Działania 1 również znacząco różnił się od planu. Ze względu na problemy z zabezpieczeniami i oczekiwanie na nowy wzorzec umowy, pierwsze partnerstwa podpisały umowy na Działanie 1 dopiero w połowie stycznia. W przypadku 44% PRR stało się to dopiero w 2 kwartale 2005. Kilka partnerstw podpisało umowę na Działanie 1 już po 31 maja, czyli już po zakładanej dacie zakończenia tej fazy programu.

Ponieważ podpisanie umowy było warunkiem otrzymania finansowania, wypada przyjąć, że dla połowy PRR efektywny czas realizacji Działania 1 skrócił się do 3 miesięcy i to uwzględniając wydłużenie Działania do końca czerwca.

Na potwierdzenie tych uwag w tabeli poniżej, pokazaliśmy przebieg realizacji Działania 1, tak jak zostało to przedstawione w raportach okresowych KSW.

PRZEBIEG REALIZACJI DZIAŁANIA 1 IW EQUAL W POLSCE
(na podstawie Sprawozdań KSW)

Działania	2004							2005					
	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06
Akcja informacyjna w mediach													
Ogłoszenie konkursu	7/06												
Powstanie grup inicjat. wnioski do EQUAL			751										
Strategia promocji i informacji			31/08										
Szkolenia ekspertów POP													
Ocena formalna					27/10								
Ocena merytoryczna						5/11							
Wybór wniosków						95	12						
Przekazanie PRR info nt. Umowy z KSW							107						
Wprowadzenie danych partnerstw do ECDB													
Wyznaczenie Opiekunów Projektów w KSW													
Negocjowanie i akceptacja budżetów							3			94			38
Zawarcie umów na realizację D1										54			50
Weryfikacja umów TCA													167
Złożone wnioski o 1-ą płatność										39			65
Złożone wnioski o pośrednią płatność										5			78
Plan Kontroli (z wzorami raportów)													
Wizyty kontrolne										7			13
Wizyty interwencyjne										2			4
Spotkania mediacyjne													2
Procedury oceny PRR i wniosków do D2													
Wnioski do Działania 2													60
Szkolenia dla PRR													
Ankieta oceny potrzeb szkoleniowych													
Plan szkoleń na 2005 r.													
Szkolenia razem													11
Szkolenia PCM (+dyżury eksperckie)												8	
Szkolenie nt. auto-ewaluacji w PRR												1	
Szkolenie nt. VAT i innych zag. finansowych.												1	
Szkolenie nt. zagadnień pomocy publicznej													1
Harmonogram szkoleń dla PRR na III i IV kw.													
Konferencje													
Konferencja otwierająca IW EQUAL	31/05												
Spotkanie informacyjne dla PRR						22/11							
Spotkanie tzw. "ostatniej szansy" w Pradze											28/04		
Posiedzenia KM EQUAL	25/05		31/08			15/11	17/12 20/12			10/03			16/06

Cyfry podane w tabeli wyrażają dokładną datę danego wydarzenia (o ile podano ją w raportach) lub informację ilościową o skali postępów w danym okresie. Niestety, w sprawozdaniach jest szereg danych, które są nie do końca spójne, np: w 4 kwartale nie podpisano żadnej umowy PRR-KSW, na koniec pierwszego kwartału 2005 mówi się o 54 umowach, zaś na koniec 2-go o kolejnych 50. Wynikałoby stąd, że do końca czerwca 2005 podpisano 104 a nie 107 umów. Z kolei, ze zsumowania liczby "wynegocjowanych umów" wychodzi 138 zamiast 107 dokumentów. Niekiedy dane są podawane bez informacji, czy mowa o wartości skumulowanej czy jedynie o dokonaniach w okresie raportowym.

Ze Sprawozdań Końcowych KSW z Działania 1

"Opóźnienia w podpisywaniu umów spowodowały konieczność dokonania zmian w harmonogramach projektów oraz były przyczyną opóźnień w przekazywaniu płatności. Ze względu na opóźnienia w przekazywaniu płatności, beneficjenci musieli finansować realizację większej części Działania ze środków własnych i mieli trudności z zachowaniem płynności finansowej".

"Czas realizacji poszczególnych wniosków o płatność był wydłużony z powodu częstych korekt dotyczących zarówno kwestii formalnych (błędy w wypełnianiu treści wniosku), merytorycznych dotyczących kwalifikowalności kosztów i rachunkowych dotyczących błędów księgowo-rachunkowych. W związku z tym, że nie było możliwości rozliczenia partnerstw Instytucja Zarządzająca wyraziła zgodę na przedłużenie realizacji Działania 1 do 30 czerwca 2005 r."

(Z Raportu Końcowego KSW Z Działania 1)

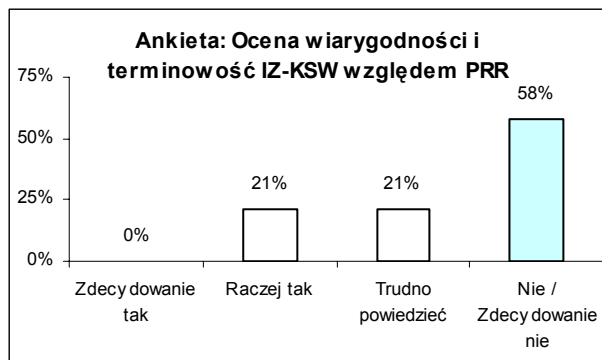


Diagram 100

Efektom odnotowanych opóźnień w realizacji kolejnych zadań oraz długich terminów rozpatrywania wniosków o płatność są zwykle negatywne odpowiedzi respondentów ankiety na pytanie: "Czy instytucje prowadzące IW EQUAL na poziomie krajowym terminowo realizowały program i wywiązywały się ze swych zobowiązań względem partnerstw (np. finansowych i informacyjnych)?" Aż 58% ankietowanych udzieliło odpowiedzi "nie" lub "zdecydowanie nie". Dla porównania, tylko jedno na pięć partnerstw uważa, że "raczej tak"

Aby zilustrować skalę problemu związanego z niedotrzymywaniem terminów, zestawiliśmy przykłady zadań umieszczanych w kolejnych raportach kwartalnych, jako "działania planowane na następny okres". W prawej kolumnie zamieściliśmy natomiast informację o rzeczywistym momencie zrealizowania danego zadania.

Przykłady zadań, które wykonano z opóźnieniem względem przyjętego pierwotnie planu

Zadanie	Plan	Wykonanie
Rozpoczęcie Działania 1	10.2004 ⁸	Ostatnią Umowę z KSW na Dz.1 podpisano 24.06.05
Zakończenie Działania 1	31.05.2005 ⁹	W II kw. umożliwiono PRR przedłużenie Dz. 1 do k. Czerwca 05 ¹⁰
Złożenie wniosków do Dz.2	Koniec maja 05	Do 30.06 wnioski do Dz. 2 złożyło 60 PRR ¹¹
Poradnik zarządzania projektem	IV kw. 2004 ¹²	30.06.05 - "przygotowany do druku" ¹³
Poradnik zarządzania finansowego	IV kw. 2004 ¹⁴	30.06.05 - "wersja sygnałowa i robocza" ¹⁵
Szkolenie PCM	IV kw. 2004 ¹⁶	Od 07.03.05 do 11.05.2005 ¹⁷
Szkolenie z zarządzania finansami dla PRR	IV kw. 2004 ¹⁸	17.05.2005
Procedura wyboru PRR do Działania 2	I kw. 2005 ¹⁹	II kw. 2005 ²⁰

⁸ Na podstawie Protokołu KM z 24.05.2004 oraz – Informatora dla Wnioskodawców

⁹ Na podstawie Protokołu KM z 24.05.2004 oraz – Informatora dla Wnioskodawców

¹⁰ Porównaj: Raport Końcowy KSW z Dz.1 - Temat F)

¹¹ Porównaj: Raporty KSW za II kw. 2005

¹² Porównaj: Raporty KSW za 2 i 3 kw. 04

¹³ Porównaj: Raporty końcowe KSW z Działania 1

¹⁴ Porównaj: Raporty KSW za 2 i 3 kw. 04

¹⁵ Porównaj: Raporty końcowe KSW z Działania 1

¹⁶ Porównaj: Raporty KSW za 2 i 3 kw. 04

¹⁷ Porównaj: Raporty końcowe KSW z Działania 1

¹⁸ Porównaj: Raporty KSW za 2 i 3 kw. 04

Zadanie	Plan	Wykonanie
Uruchomienie KST	I kw. 2005 ²¹	04.05.05 – wybór sekretarza, uruchomienie przełożone na III kw. 2005
Wsparcie partnerstw w prowadzeniu samooceny	I kw. 2005 ²²	16.05.05 Szkolenia z ewaluacji w planach na III kw. 05

5.2.2 Jak przebiegał proces przygotowywania (negocjowania) umów z Partnerstwami na rzecz Rozwoju?

<p><u>Opinie Partnerstw – "Największe wady programu"</u></p> <p>"Długi czas oczekiwania na podpisanie umowy z KSW na realizację Działania 1 co spowodowało konieczność realizacji zadań przy braku zatwierdzonego budżetu i harmonogramu"</p> <p>"Przedłużający się czas podpisania umowy na Działanie 1 zmniejszył w znacznym stopniu skuteczność i efektywność prowadzonych działań."</p> <p><u>Opinia przedstawiciela IZ:</u></p> <p>"Nie zgadzam się z opinią, iż podręcznik kwalif. został rozpowszechniony zbyt późno – został umieszczony na WWW pod koniec listopada/na początku grudnia co mogło opóźnić negocjacje maks. o 2-3 tyg".</p>	<p><u>Ze Sprawozdań Końcowych KSW z Działania 1</u></p> <p>"Proces analizy i weryfikacji budżetów w znacznym stopniu utrudniło powszechne przekonanie beneficjentów, że zatwierdzenie wniosku oznaczało automatyczną akceptację budżetu w kształcie przedstawionym we wniosku, w związku z czym beneficjenci nie byli elastyczni we wprowadzaniu sugerowanych zmian w budżetach, występowały braki uzasadnienia dla zaplanowania niektórych pozycji budżetu"</p> <p>"Zasady analizy budżetów oraz zasady kwalifikowalności kosztów nie były od początku jasne i przejrzyste a podręcznik dot. kwalifikowalności kosztów został przygotowany i rozpowszechniony stosunkowo późno co przedłużało negocjacje budżetowe"</p>
--	--

W zgodnej opinii obu stron, proces negocjowania i podpisywania umów na Działanie 1 był bardzo męczący i czasochłonny. Przede wszystkim, partnerstwa nie bardzo chciały w ogóle rozpocząć negocjacji, przekonane, że skoro ich wniosek zwyciężył w postępowaniu konkursowym, a jego integralną częścią był budżet to nie ma żadnego powodu, aby teraz ten budżet kwestionować. Co prawda argument, że budżet nie był brany pod uwagę przy wyborze wniosków ostatecznie przeważał, jednak procedura przygotowywania umów już na początku natrafiła na pierwsze problemy.

Również faza gromadzenia dokumentów niezbędnych do podpisania umowy nie przebiegała bezboleśnie. Partnerstwa dostarczały często niewłaściwe lub nieprawidłowo wypełnione dokumenty. Problemem była również komunikacja. W raportach KSW z tego okresu, w części poświęconej opisowi problemów, na jakie natrafiono powtarzają się opinie typu:

"Utrudniony kontakt lub zła komunikacja z beneficjentem: długi okres oczekiwania na pierwsze propozycje budżetów lub na odpowiedzi na uwagi KSW do budżetu, zwlekanie z przesyłaniem dokumentów niezbędnych do podpisania umów" (Ze Sprawozdań Końcowych KSW z Dz. 1)

Pojawiła się kwestia zabezpieczeń i związana z nią nowelizacja wzorca umowy (rozporządzenie zmieniające umowę weszło w życie 10.03.2005). Kiedy już wydawało się, że ostatnie problemy zostały pokonane pojawił się kłopot z organizacjami międzynarodowymi (poddanie się jurysdykcji polskiego prawa) oraz jednostkami podporządkowanymi organom administracji publicznej (brak jasności co do tego, kto ma podpisać umowę i zabezpieczyć jej wykonanie).

¹⁹ Porównaj: Raporty KSW za 4 kw. 04

²⁰ Porównaj: Raporty końcowe KSW z Działania 1

²¹ Porównaj: Raporty KSW za 4 kw. 04

²² Porównaj: Raporty KSW za 4 kw. 04

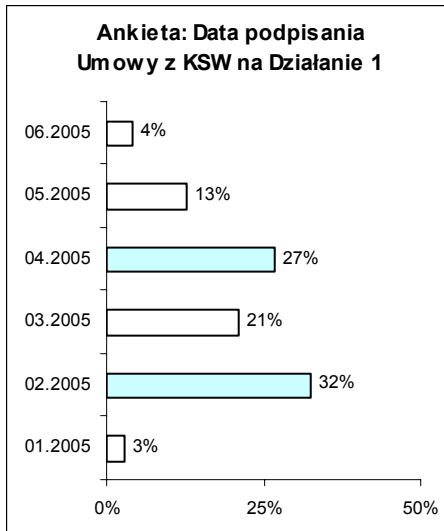


Diagram 101

"Pojawił się problem, dotyczący organizacji międzynarodowych i ograniczeń wynikających z zapisów umowy o dofinansowanie Działania 1 (§ 31), dotyczących poddaniu się jurysdykcji krajowej w przypadku spraw spornych, z którego to wymogu organizacje te są zwolnione na mocy wcześniejszych porozumień z rządem polskim". (Ze Sprawozdań Końcowych KSW z Dz. 1)

Efektom wystąpienia tych problemów było rozciągnięcie procesu podpisywania umów na cały okres Działania 1. Jak widać na Diagramie 101, zaledwie 3% PRR podpisało umowy w styczniu. W lutym zakończono negocjowanie budżetów i podpisano umowy z większością tych partnerstw, które zdobyły zabezpieczenie (lub których ten problem w ogóle nie dotyczył - administracja).

Po wejściu w życie nowelizacji rozporządzenia, do umów zaczynają przystępować pozostałe partnerstwa. Proces ten jednak nie jest z początku szczególnie dynamiczny i osiąga apogeum w kwietniu. W maju i czerwcu do umów przystępują pozostałe PRR, w tym organizacje międzynarodowe oraz jednostki zależne od organów administracji publicznej.

5.2.3 Jak Partnerstwa postrzegają użyteczność (korzyści – koszty) przyjętego systemu sprawozdawczości programu?

Opinie Partnerstw

"Wydaje się, że stosunek czasu poświęcony na administrowanie a pracę nad produktem powinien wynosić przynajmniej 30% do 70% jednak wskazane wyżej problemy formalno-prawne oraz techniczno-organizacyjne spowodowały sytuację, w której zdecydowanie zbyt wiele czasu trzeba było poświęcić na działania administracyjne".

"Sprawozdawczość merytoryczna nie zajmowała wiele czasu (raporty wręcz zbyt ogólne jak na tak rozbudowane projekty), ale raporty finansowe były absurdalnie szczegółowe, a kwestie administracyjne nie rozstrzygane, co sprawiało, że pracowało się w ciągłej niepewności"

"Ilość zobowiązań wynikających ze sprawozdawczości, w połączeniu ze zmieniającymi się wytycznymi do sprawozdań, umów, wniosków itp. sprawił, że znaczna część aktywności partnerstwa skierowana była na ich realizację, zamiast na pracę merytoryczną."

W odpowiedziach udzielonych przez partnerstwa w ankiecie próżno by szukać pozytywnych opinii na temat systemu sprawozdawczości i ogólnie – administracyjnej strony programu. Pod hasłem "sprawy administracyjno-formalne" respondenci zwykli rozumieć wszystko to co wiązało się z zabezpieczeniem umowy, negocjacjami budżetu, wnioskami o płatność i sprawozdawczością – słowem to, co powodowało opóźnienia w realizacji programu i odciągało ich od zagadnień merytorycznych.

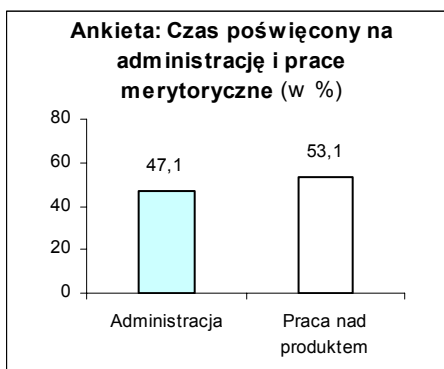


Diagram 102

Jak to ujął jeden z respondentów, tego typu obowiązki powinny zajmować nie więcej niż 30% czasu pracy. Tymczasem, jak widać na Diagramie 102, były bardzo absorbujące, gdyż zajmowało blisko 50%. Co więcej, odpowiadając na pytanie o rozkład czasu między sprawy administracyjne i merytoryczne wiele PRR, nie odnosiło się jedynie do zaangażowania tych osób, których wynagrodzenie było finansowane przez EQUAL, lecz do całego zespołu uczestniczącego w realizacji projektu. W dwóch partnerstwach badanych metodą case study, nasi rozmówcy wyrazili przekonanie, że gdyby uwzględnić tylko te etaty, które były finansowane przez program, proporcja czasu poświęconego na administrację sięgałaby 80%.

Innymi słowy, nie byłoby możliwości zainicjować jakiegokolwiek poważniejsze prace merytoryczne.

Wypowiadając się na temat samych formularzy raportów przedstawiciele partnerstw, ale również Instytucji Zarządzającej, zwracali uwagę na fakt, że wzorzec stosowany w typowych programach SPO RZL zupełnie nie pasuje do raportowania postępów przedsięwzięcia, którego celem nie jest "produkcja" rezultatów ilościowych (liczba spotkań, liczba wizyt, liczba przeszkolonych, liczba zatrudnionych, itp) lecz poszukiwanie nowatorskich rozwiązań. W sprawozdaniach z takiego programu powinny przeważać informacje jakościowe, opisujące postęp prac rozwojowych oraz wartość dodaną wnoszoną przez tworzone narzędzia.

Także wzór wniosku o płatność jest rozwiązaniem narzuconym wszystkim programom operacyjnym przez Ministerstwo Finansów i nie uwzględnia specyfiki EQUAL .

My również uważamy, że stosowany format raportu nie daje dobrego wyobrażenia o merytorycznych postępach projektu. Sugerujemy, aby korzystając ze wsparcia grup tematycznych, możliwie pilnie zainicjowano prace nad narzędziem do oceny postępów prac merytorycznych PRR.

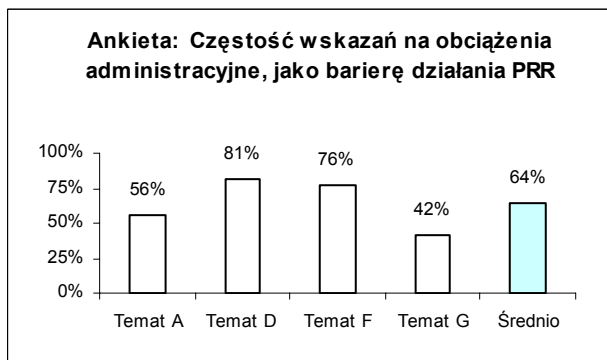


Diagram 103

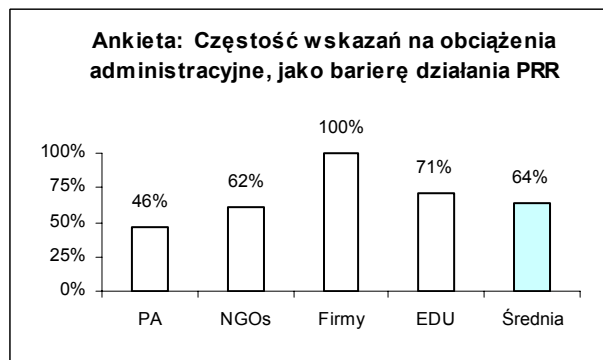


Diagram 104

Z wypowiedzi PRR przebiega przekonanie, że program, który promowany jest jako elastyczny i nastawiony na innowacje nie powinien być obciążony nadmiernymi wymogami o charakterze formalnym, zwłaszcza, gdyby te ostatnie miały być stosowane w sposób literalny, bez zindywidualizowanego podejścia do poszczególnych projektów i uwzględniania ich specyfiki. Z opiniami tymi polemizuje przedstawiciel KSW. Jego zdaniem, właściwym miejscem przejawiania się otwartej, elastycznej formuły programu są kwestie merytoryczne. EQUAL umożliwia realizację działań, których nie można by sfinansować w SPO RZL lub innych typowych programach. Nie należy jednak oczekiwać, aby fakt podejmowania wzniosłych i nowatorskich idei zwalniał kogokolwiek ze standardowych obowiązków w zakresie raportowania postępów rzeczowo-finansowych.

Jak to zwykle bywa, obie strony w tym sporze mają swoje racje, zaś prawda ukrywa się gdzieś po środku. Trudno się nie zgodzić z opinią, że wydatkowanie publicznych pieniędzy musi odbywać się wedle jakichś zasad i pod nadzorem upoważnionych do tego instytucji. Prawdą jest również, że zakres sprawozdawczości, wyznaczony formatem raportów okresowych nie wygląda na nadmierny lub szczególnie skomplikowany. Oczywistym wydaje się również, że dobrym prawem instytucji przekazujących finansowanie jest określenie zasad rozliczania wydatków, zaś naturalnym obowiązkiem beneficjentów pomocy finansowej – zaspokojenie tych oczekiwań.

Nie zapominajmy jednak, że przy obecnym kształcie wymogów administracyjno-formalnych, większość PRR pracowała przez kilka miesięcy bez dostępu do funduszy EQUAL, de facto kredytując program ze środków własnych, lub pożyczek zaciąganych w bankach komercyjnych. Zapewne nie jest to sytuacja normalna i rozgoryczenie beneficjentów jest w pełni uzasadnione (co uznaje również KSW).

Konkluzją z tych rozważań może być tylko sformułowanie postulatu takiego uproszczenia zasad realizacji programu, które, przy zapewnieniu zachowania podstawowych wymogów wydatkowania środków publicznych, pozostawiałoby partnerstwom odpowiednią przestrzeń na realizację zasadniczych celów Inicjatywy EQUAL. Z informacji uzyskanych w IZ i KSW wynika, że instytucje odpowiedzialne za zarządzanie programem na poziomie krajowym podzielają pogląd o "przeregulowaniu" zasad realizacji Funduszy Strukturalnych i samego EQUAL-a i przygotowują pakiet rozwiązań pozwalających skrócić okres realizacji płatności.

5.2.4 Jak Partnerstwa oceniają jakość polityki informacyjnej programu?

<u>Opinie partnerstw - pozytywne</u>	<u>Opinie partnerstw - negatywne</u>
<p>"Wysoko oceniamy przepływ informacji, jakość wykorzystanych w tym celu narzędzi (strona www., jej aktualizacja, materiały szkoleniowe i robocze i interpretację problemów zgłaszanych przez Partnerstwa). Pozytywnie oceniamy też indywidualne konsultacje z pracownikami KSW i promocję programu."</p> <p>"Naszym zdaniem najbardziej skuteczną formą przepływu informacji były organizowane przez KSW szkolenia oraz informacje zamieszczane na stronach www."</p> <p>"Zwracając się z pytaniami do Opiekuna Projektu, zawsze otrzymywaliśmy odpowiedzi, z wyjątkiem odpowiedzi na e-mail'e."</p>	<p>"Warto zwrócić uwagę na sposób komunikacji z Partnerstwem. Główną metodą są ustalenia telefoniczne, które ze swej natury mogą być traktowane jako nieoficjalne i nieostateczne. Ponadto, wszelkie nowe wymogi KSW komunikowane są przez zamieszczenie odpowiedniej informacji na stronach KSW w dziale Aktualności bez rozesłania maili do Partnerstw i kontaktu bezpośredniego z zespołem projektowym."</p> <p>"brak rzetelnej, aktualnej i potwierdzonej przez IZ informacji z KSW"</p>

Pisaliśmy wcześniej o roli komunikacji na poziomie partnerstw, jako czynnika, który pomagał przezwyciężyć potencjalne konflikty wynikające z uwarunkowań strukturalnych działania PRR (relacje administrator – partnerzy). Zdaniem przedstawicieli Instytucji Zarządzającej nie mniej istotną rolę pełni przepływ informacji na linii IZ-KSW-PRR. Rzeczywiście, przyjąwszy, że większość zmian wprowadzanych w trakcie Działania 1 miała swoje racjonalne podstawy i uzasadnienie (nierzadko odwołujące się do interesu samych partnerstw), forma, w jakiej zakomunikowano partnerstwom konieczność ich wprowadzenia miała zasadnicze znaczenie.

W rozmowie z jednym z lepiej ocenianych przez partnerstwa opiekunów projektów, spyaliśmy się o cechy dobrego opiekuna. Jaki powinien być i jak podchodzić do wypełniania swojej roli, aby prawidłowo wykonać swoje zadanie. Nasza rozmówczyni bez wahania wymieniła na pierwszym miejscu umiejętność bezpośredniej komunikacji z przedstawicielami partnerstw. Jej zdaniem, jednym z najważniejszych zadań opiekuna jest "tłumaczenie", co i dlaczego jest od nich oczekiwane. Kontakty z wykonawcami projektów muszą być budowane na dobrej, najlepiej osobistej znajomości osób i projektów oraz cechować się znaczną dawką empatii. Niewątpliwie, ktoś, kto dowiaduje się, że jeszcze raz ma przereklamować kolejny dokument potrzebuje słów, które "osłodzą" tę gorzką informację i przekonają, że to wszystko ma jednak jakiś sens.

Niestety w wypowiedziach wielu partnerstw pobrzmiwa skarga, że w ich przypadku, kontakty z KSW miały bardziej formalny charakter, zaś informacje o wprowadzanych zmianach mogli co najwyżej sami znaleźć na stronie internetowej programu.

"Beneficjenci nie zadbali o podanie szczegółowych i aktualnych danych tele-adresowych we wniosku, w związku z czym nawiązanie z nimi stałego kontaktu, zwłaszcza w początkowej fazie współpracy, wymagało dodatkowego wysiłku"

(Z Raportów KSW)

Generalnie, informacja nie była silną stroną w Działaniu 1. Wykonawcy projektów narzekają na późne przygotowanie podręczników, częste zmiany wymogów dokumentacyjnych, pojawianie się kolejnych wersji wzorów dokumentów i ogólnie – poczucie zagubienia w bardzo niestabilnych uwarunkowaniach realizacji programu.

5.2.5 Jak Partnerstwa postrzegają jakość zarządzania programem?

Opinie partnerstw

"KSW powinno przewidywać problemy z którymi mogą się borykać Partnerstwa. Niestety sytuacja jest odwrotna, KSW nie potrafi przewidzieć problemów w realizacji projektu przez Partnerstwo i w ten sposób nie reaguje terminowo na pojawiające się sytuacje co powoduje opóźnienia w realizacji prac."

"Nie skorzystano z jednej z podstawowych zasad zarządzania projektem czyli prognozowania ryzyka."

"Są to bardzo trudne oceny ze względu na widoczną dobrą wolę u wszystkich partnerów gry i widoczne, obiektywne bariery na poziomie osób, struktur, tradycji komunikowania się i zarządzania, jednym słowem wszyscy uczymy się."

Ogólna ocena jakości zarządzania programem na poziomie krajowym wypada na poziomie 2,75, w skali 1-5, a więc nieco poniżej oceny neutralnej. Opisowo, moglibyśmy ją wyrazić jako "trójka z minusem". Na taką ocenę złożyło się 39% ocen negatywnych (w tym 8% "bardzo słabo") i po drugiej stronie – 22% ocen pozytywnych (w tym 0% "bardzo dobrze").

Co ciekawe, gdy spojrzymy na komentarze narracyjne do przyznanych ocen, zauważymy, że tylko 3 uwagi mają wymowę pozytywną a kolejne 3 - mieszaną Przygniatająca większość opinii (32) jest jednoznacznie krytyczna.

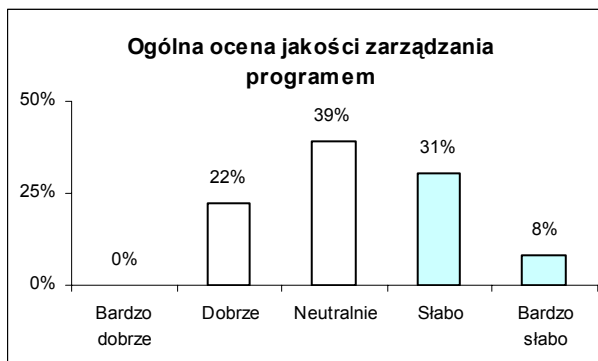


Diagram 105

Zestawienie lekko negatywnej oceny punktowej z bardzo negatywnie brzmiącymi komentarzami opisowymi dowodzi, że wśród partnerstw nagromadziło się naprawdę dużo frustracji i żalu, który "szuka ujęcia" i formy wyrazu. Jednocześnie, gdy przychodzi do wyboru jednej z pięciu opcji oceny (od "bardzo dobrze", do "bardzo słabo") ankietowani zdobywają się na bardziej obiektywny osąd i bardzo często wybierają odpowiedź "neutralnie" (39%)

Właściwym komentarzem do tej sytuacji jest przytoczona powyżej wypowiedź jednego z respondentów: *"Są to bardzo trudne oceny ze względu na widoczną dobrą wolę u wszystkich partnerów gry i widoczne, obiektywne bariery na poziomie osób, struktur, tradycji komunikowania się i zarządzania, jednym słowem wszyscy uczymy się."*

Nie pierwszy to raz przy ocenie EQUAL sięgamy do formuły o edukacyjnym znaczeniu doświadczenia, przez które przechodzą osoby i instytucje zaangażowane w program. Przedstawiciel jednego z partnerstw skomentował to w trakcie wywiadu z przekazem: "Prawda, że się wszyscy uczymy, tylko, że pracownicy Ministerstwa i KSW uczą się, mając zagwarantowane etaty i pensje, my zaś musimy zaciągać kredyty, aby przeżyć". Muszę od razu dodać, że wypowiedź ta, choć ironiczna nie była złośliwa. Jej istotą była raczej prośba o więcej wyobraźni oraz sugestia, że czasami, postępowanie instytucji zarządzających programem na poziomie krajowym (opóźnienia w płatnościach, nadmierne mnożenie wymogów formalnych, częste zmiany zasad skutkujące dodatkowym obciążeniem nielicznych zespołów projektowych) jest odbierane jako nieco niefrasobliwe, w kontekście rzeczywistych problemów, przeżywanych przez mniejsze organizacje uczestniczące w programie.

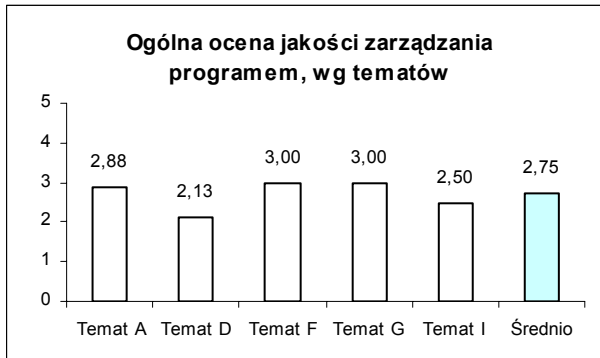


Diagram 106

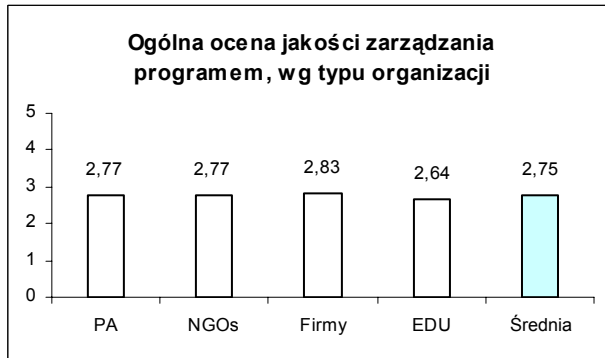


Diagram 107

Diagramy 106 i 107 pokazują, że występują dosyć znaczące różnice w ocenie zarządzania programem przez PRR działające w różnych tematach. Wyróżnia się zwłaszcza niska ocena w temacie D oraz nieco wyższa od średniej nota w partnerstwach zarządzanych przez firmy prywatne.

Podsumowanie zagadnień związanych ze sposobem wdrożenia programu:

Efektywność

Wystąpiły liczne opóźnienia w realizacji harmonogramu prac w Działaniu 2 (podpisywanie umów, przesunięcie terminu zakończenia Działania 1, spóźnione szkolenia i podręczniki, odłożenie na 3 kw. momentu uruchomienia KST)

Zdaniem KSW, problemy, jakie pojawiły się w trakcie przygotowywania umów i rozliczania wniosków w znacznej mierze wiążą się z postawą samych partnerstw, które zwlekały z przesyłaniem informacji i dokumentów oraz miały często problemy wewnętrzne (brak sprawnie działającego systemu podejmowania decyzji wewnątrz PRR)

Efektom odnotowanych opóźnień w realizacji kolejnych zadań oraz długich terminów rozpatrywania wniosków o płatność są negatywne opinie respondentów ankiety na temat terminowości IZ-KSW w realizacji programu i wywiązywania się ze zobowiązań względem partnerstw (58% odpowiedzi negatywnych)

Większość rozmówców, zarówno na poziomie partnerstw, jak też w KSW i IZ zgadza się z tezą o "przeregulowaniu systemu" i nadmiernych wymogach formalno-administracyjnych

Obowiązki formalno-administracyjne zajęły partnerstwom prawie 50% (zdaniem niektórych znacznie więcej) czasu, którym dysponowały na realizację Działania 1. Spowodowało to znaczne ograniczenie możliwości podjęcia intensywnych prac merytorycznych

Zdaniem przedstawicieli partnerstw, ale również IZ i KSW, formularz sprawozdania okresowego nie jest przystosowany do charakteru prac realizowanych w programie (nastawiony jest raczej na mierzenie procesu niż rezultatów). Występuje duża dysproporcja między skromnymi wymaganiami w zakresie raportowania merytorycznego a nadmiernie rozbudowaną i bardzo szczegółową

sprawozdawczością finansową.

Informacja nie była silną stroną w Działaniu 1. Wykonawcy projektów narzekają na późne przygotowanie podręczników, częste zmiany wymogów dokumentacyjnych, pojawianie się kolejnych wersji wzorów dokumentów i ogólnie – poczucie zagubienia w bardzo niestabilnych uwarunkowaniach realizacji programu.

Ogólna ocena jakości zarządzania programem na poziomie krajowym wypadła na poziomie 2,75 (w skali 1-5), a więc "trójka z minusem". Na taką ocenę złożyło się 39% ocen negatywnych i 22% ocen pozytywnych.

6 Wspieranie partnerstw przez instytucje poziomu centralnego

6.1 Zakres pomocy świadczonej Partnerstwom

W tej części raportu postaramy się określić od strony ilościowej zakres wsparcia dostarczonego partnerstwom przez KSW. Postaramy się więc dać odpowiedź na następujące pytanie ewaluacyjne:

6.1.1 Jaka była skala pomocy świadczonej Partnerstwom przez KSW (IZ)?

6.1.1 Jaka była skala pomocy świadczonej Partnerstwom przez KSW (IZ)?

Zakres merytoryczny wsparcia udzielanego przez KSW partnerstwom wiązał się z

- procesem naboru i selekcji wniosków do Działania 1 (patrz: I Raport KDU z ewaluacji EQUAL)
- przygotowaniem fazy negocjowania umów na Działanie 1
- tworzeniem partnerstw krajowych i ponadnarodowych
- realizacją programu (kwestie zarządcze, finansowe, ewaluacja, pomoc publiczna, itp)
- przygotowaniem wniosków do Działania 2

Organizując program pomocy technicznej dla partnerstw KSW postawiło sobie trzy cele:

- Zapewnienie kompleksowej pomocy poprzez system szkoleń odpowiadający potrzebom Partnerstw i dostosowany do wymagań charakterystycznych dla poszczególnych faz realizacji programu.
- Pomoc konsultacyjna ekspertów dostępna w formie dogodnej dla Partnerstw,
- Opracowanie zbioru publikacji przygotowanych i wydanych specjalnie dla IW EQUAL.

Szkolenia:

Podstawą działalności szkoleniowej w Działaniu 1 był Plan Szkoleń przygotowany w oparciu o wyniki badania potrzeb szkoleniowych. Przedstawiciele zdecydowanej większości partnerstw badanych metodą studium przypadku, potwierdzili, że KSW konsultowała się w tej sprawie na przełomie 2004/2005.

Zgodnie z Raportem Końcowym KSW z Działania 1, w ramach działalności szkoleniowej zorganizowano łącznie 11 sesji szkoleniowych dla partnerstw:

- Cykl szkoleniowy wspierający tworzenie partnerstw oraz przygotowujący do wnioskowania o finansowanie Działania 2 i 3 (PCM) – osiem trzydniowych szkoleń od 07.03. do 11.05.2005.
- Szkolenie dla Partnerstw na rzecz Rozwoju nt. auto-ewaluacji w PRR - 16.05.2005.
- Szkolenie dla Partnerstw na rzecz Rozwoju nt. stosowania VAT i innych zagadnień finansowych istotnych dla funkcjonowania PRR - 17.05.2005.
- Szkolenie dla Partnerstw na rzecz Rozwoju nt. zagadnień pomocy publicznej w realizacji IW EQUAL - 21.06.2005

Nie znamy liczby wszystkich uczestników kursów. Wiadomo natomiast, że w największym przedsięwzięciu szkoleniowym (8 trzydniowych sesji szkolenia z zakresu zarządzania projektami metodą PCM) uczestniczyło ok. 600 osób.

W końcowej fazie Działania 1 opracowano zakres tematyczny i harmonogram szkoleń dla partnerstw na 3 i 4 kwartał br. W trakcie badań ewaluacyjnych KSW realizowało kolejną ankietę, której celem było zidentyfikowanie potrzeb szkoleniowych partnerstw.

Doradztwo:

Pomoc doradcza świadczona była partnerstwom na dwa sposoby.

Po pierwsze, jako doradcę można traktować opiekuna projektu, który poza monitorowaniem partnerstw, wspomagał je wiedzą na temat procedur realizacji programu. Opiekunowie zostali wyznaczeni już w grudniu 2004. Wtedy też przekazano PRR informację na temat zasad współpracy z OP.

Drugą formą pomocy doradczej była pomoc konsultacyjna ekspertów w trakcie prac nad wnioskiem do Działania 2. Zakres konsultacji obejmował tematykę definiowania i planowania projektów i wiązał się z prowadzonymi wcześniej szkoleniami PCM. Jak zapisano w Raporcie KSW:

"Eksperti byli dostępni podczas cotygodniowych dyżurów telefonicznych pod specjalnie uruchomionym numerem telefonu, odpowiadali także na pytania zadawane drogą elektroniczną adresowane na equalpcm@cofund.org.pl. W maju i czerwcu, z różnych form konsultacji skorzystało w sumie kilkudziesięciu Partnerstw. Odpowiedzi na pytania zebrane podczas szkoleń i dyżurów ekspertów, a także inne wyjaśnienia publikowane są na stronach internetowych IW EQUAL".

Publikacje:

Jak wynika z Raportu KSW, w trakcie Działania 1, opracowano 7 publikacji, z których większość była dostępna pod koniec czerwca jedynie w wersji próbnej lub "przygotowana do druku".

Dwie pozycje udało się opublikować i zakończyć proces dystrybucji :

- "107 Partnerstw na rzecz Rozwoju w Polsce"
- "Przewodnik współpracy ponadnarodowej 2004-2008"

Pozostałych 5 książek znajdowało się w dniu 30 czerwca w różnych fazach procesu edycyjnego:

- „Polityka równości płci”- przewodnik IW EQUAL – przygotowanie do druku.
- "Przewodnik tworzenia Partnerstw w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL" – przygotowanie do druku.
- „Zarządzanie cyklem projektu – przewodnik metodyczny dla Partnerstw na rzecz Rozwoju” – przygotowanie do druku.
- „Podręcznik administracyjno-finansowy dla Partnerstw na rzecz Rozwoju IW EQUAL” – redakcja, nadzór nad opracowaniem i przygotowaniem do druku; publikacja wersji sygnałnej i roboczej
- „Podręcznik auto-ewaluacji w Partnerstwach na rzecz Rozwoju” – redakcja.

Opracowano również koncepcję pisma "Biuletyn EQUAL" oraz zgromadzono materiały do pierwszego numeru.

Poza pomocą doradczą, szkoleniową i publikacjami, KSW wspierała partnerstwa za pośrednictwem strony internetowej programu, gdzie zamieszczano materiały i podręczniki oraz publikowano aktualne informacje nt. programu.

Dla ułatwienia współpracy ponadnarodowej IZ EQUAL opracowała polską wersję Wspólnej Bazy Danych EQUAL (Equal Common Data Base – ECDB) a KSW udostępniła polskim partnerstwom hasła i loginy w celu sporządzenia szczegółowych opisów w bazie. Następnie partnerstwa samodzielnie przeglądały ECDB poszukując partnerstw zagranicznych w celu zawiązania partnerstwa ponadnarodowego. W ramach bazy ECDB inicjatorzy partnerstw ponadnarodowych poprzez moduł ETCIM (Equal Transnational Cooperation Internet Module) zamieszczali projekty umów o współpracy ponadnarodowej, które były oceniane przez KSW oraz zatwierdzane przez IZ EQUAL z wszystkich krajów reprezentowanych przez partnerstwa krajowe.

6.2 Usługi dla partnerstw

W tej części analizy będziemy próbowali ocenić usługi świadczone przez KSW na rzecz partnerstw. Przejdziemy po kolei przez obszary możliwego wsparcia: od pomocy przy nawiązywaniu współpracy krajowej / ponadnarodowej oraz w tworzeniu struktury i systemów zarządzania w PRR, po usługi szkoleniowo-doradcze, działalność informacyjno-promocyjną i systemy auto-ewaluacji i monitorowania. Analizę zakończymy przedstawieniem ogólnej opinii respondentów o jakości wsparcia otrzymanego za pośrednictwem KSW. Przykładowe pytania ewaluacyjne to:

6.2.1 W jakim stopniu Partnerstwa na Rzecz Rozwoju były wspierane przez KSW przy nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy krajowej oraz ponadnarodowej?

6.2.2 W jakim stopniu partnerstwa były wspierane w zakresie tworzenia wewnętrznej struktury i mechanizmów zarządczych?

6.2.3 Jak przedstawiciele Partnerstw oceniają jakość otrzymanych usług doradczych i szkoleniowych?

6.2.4 Jaki był zakres wykonanych działań informacyjno promocyjnych?

6.2.5 Czy Partnerstwa otrzymały wsparcie w tworzeniu wewnętrznego systemu monitorowania i oceny postępów projektów (tworzenie wskaźników i planów monitorowania)?

6.2.6 W jaki sposób Krajowa Struktura Wsparcia wypełnia swoje zadania w zakresie świadczenia pomocy technicznej dla Partnerstw?

6.2.1 W jakim stopniu Partnerstwa na Rzecz Rozwoju były wspierane przez KSW przy nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy krajowej oraz ponadnarodowej?

<u>Opinie partnerstw – pozytywne</u>	<u>Opinie partnerstw – negatywne</u>
<p>"Mieliśmy poczucie, że jesteśmy zdani na własne siły jednakże z możliwością korzystania z bardzo przydatnych narzędzi, jakimi jest baza ECDB i podręcznik 107 Partnerstw"</p> <p>"Najistotniejszym elementem ułatwiającym nawiązywanie i przepływ informacji między partnerami krajowymi były spotkania bezpośrednie podczas zorganizowanych przez KSW szkoleń i konferencji. Bardzo ważną rolę odegrała strona internetowa."</p> <p>"Dzięki kontaktom w bazie ECDB znaleźliśmy większość partnerów ponadnarodowych (lub daliśmy się znaleźć). Jedyny mankament to zbyt mało szczegółowe opisy partnerstw w bazie."</p>	<p>Z naszego punktu widzenia działania KSW nie były najbardziej potrzebne. Publikacja wykazu partnerstw krajowych przez KSW nie miała wpływu na dobór naszych partnerów krajowych.</p> <p>Jedynym widocznym elementem w tym zakresie była strona www KSW, jednak dział służący szukaniu Partnerów sprawiał wrażenie martwego.</p> <p>Właściwie Partnerstwa miały nikłe szanse na nawiązanie współpracy i wymianę doświadczeń. Były to raczej inicjatywy indywidualne Partnerstw niż inspirowane celową pomocą KSW. Grupa dyskusyjna EQUAL pojawiła się dopiero w ostatniej fazie Działania 1.</p>

W zakresie pomocy przy organizacji partnerstw krajowych (znajdowanie partnerów) wsparcie KSW było niewielkie i zdaniem wielu ankietowanych – niepotrzebne. Organizacje zainteresowane współpracą dobierały się jeszcze w lecie 2004 (przed złożeniem wniosku) posługując się głównie znajomością sektora i lokalnego rynku, wcześniejszym doświadczeniem we współpracy lub kontaktami osobistymi. Średnia ocena tego aspektu działań KSW wyniosła 3,31, w skali 1-5)

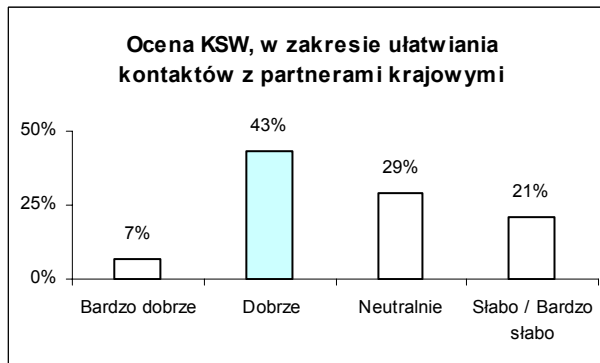


Diagram 108

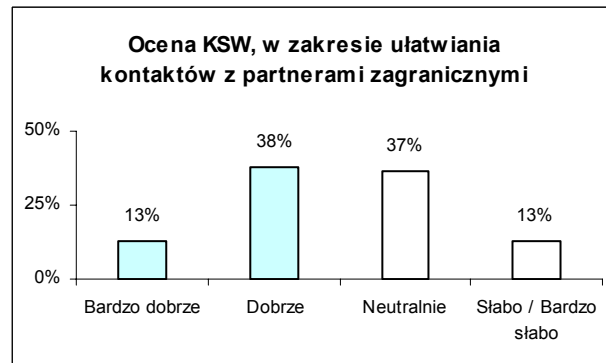


Diagram 109

Również poszukiwanie partnerów zagranicznych odbywało się zwykle bez bezpośredniej pomocy KSW. Najważniejszym narzędziem, z którego korzystała większość partnerstw była Europejska Wspólna Baza Danych. Ocena tego narzędzia wypada bardzo pozytywnie. Ponieważ KSW pomagała partnerstwom we wprowadzaniu danych do ECDB i za pośrednictwem swej strony umożliwiała dostęp do bazy, to i ocena działań KSW jest tutaj wyższa (średnia 3,46, w skali 1-5)

6.2.2 W jakim stopniu partnerstwa były wspierane w zakresie tworzenia wewnętrznej struktury i mechanizmów zarządczych?

<u>Opinie partnerstw – pozytywne</u>	<u>Opinie partnerstw – negatywne</u>
<p>"Pomoc udzieloną w tym zakresie przez KSW oceniamy wysoko. Szczególnie cenne były wskazówki dotyczące tworzenia struktury organizacyjnej zawarte na stronach KSW w zamieszczonych tam materiałach, publikacjach i ekspertyzach".</p> <p>"Można było otrzymać pomoc w zakresie struktury organizacyjnej, aczkolwiek przydałyby się pewne zmiany, które usprawniłyby cały ten proces, np. dokładniejsze i bardziej precyzyjne rady i wytyczne".</p> <p>"Zorganizowane szkolenia i konferencje ukierunkowały działania Administratora i dały narzędzie do zarządzania partnerstwem oraz tworzenia jego struktury".</p>	<p>"Poza podręcznikiem na stronach KSW nie otrzymaliśmy żadnego wsparcia w powyższym temacie. Projekt umowy PRR na stronach KSW ukazał się bardzo późno, ponadto nie zostało w sposób jednoznaczny określony czy jest on obowiązujący. Struktura zarządzania nie była tematem poruszonym przez opiekuna partnerstwa".</p> <p>"Nie otrzymaliśmy w tym względzie żadnej pomocy. Szkolenie dotyczące zarządzania miało charakter teoretyczny, podobnie jak podręcznik. Problemy tkwiły natomiast w operacjonalizacji zagadnień zawartych w podręczniku".</p>

Opinie partnerstw na temat roli KSW w tworzeniu struktury zarządzania w PRR są zwykle dość krytyczne.

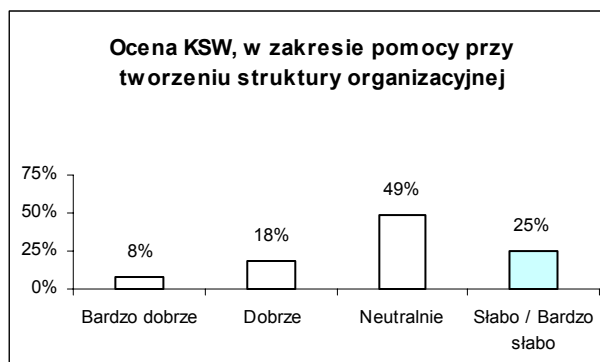


Diagram 110

Przeważa pogląd, że KSW ograniczyła się do jednego teoretycznego szkolenia oraz wydania podręczników, które jednak pojawiły się zbyt późno. Wydaje się, że KSW chcąc uniknąć zaangażowania w wewnętrzne spory partnerstw zupełnie wycofała się z tego tematu. Z perspektywy czasu nie wydaje się to słuszne. Źródłami wielu konfliktów na poziomie PRR były różne interpretacje dokumentów programowych lub małe umiejętności zarządcze i w takich przypadkach pomoc KSW mogła wiele zmienić.

6.2.3 Jak przedstawiciele Partnerstw oceniają jakość otrzymanych usług doradczych i szkoleniowych?

<u>Opinie partnerstw – pozytywne</u>	<u>Opinie partnerstw – negatywne</u>
<p>"Otrzymywaliśmy pomoc merytoryczną i wsparcie od opiekuna projektu w czasie całego Działania 1"</p> <p>"KSW zorganizowała system szkoleń, które były pomocne w tworzeniu partnerstwa. Pozytywną rolę odegrały również publikacje KSW. Zbyt mało było szkoleń dotyczących spraw finansowych. Poza szkoleniami, można było liczyć na poradę opiekuna."</p> <p>"Zaproponowany system szkoleń znacznie ułatwił konsolidację partnerstwa".</p>	<p>"Wiele działań było podejmowanych z kilkumiesięcznym opóźnieniem (np. szkolenia dot. aspektów zarządzania projektami powinny być organizowane na samym początku Działania 1; przekazywanie podręczników lub wytycznych następowało pod koniec Działania 1, obecnie otrzymujemy informacje nt. zmian w podręczniku kwalifikowalności wydatków, po złożeniu wniosku o Dz. 2!"</p> <p>"Opiekun naszego projektu nie opiekował się nami, nie przekazywał na bieżąco (lub wcale) informacji koniecznych do właściwej realizacji projektu. Nie otrzymaliśmy na piśmie żadnej z oczekiwanych przez nas odpowiedzi"</p>

Ocena usług szkoleniowych wypada "dobrze", choć nie "bardzo dobrze". Średnia ogólna ocena szkoleń na poziomie 4,13 (w skali 1-5), to odpowiednik "czwórki z niewielkim plusem". Nie raz, zdarzało się nam prowadzić ewaluację szkoleń, gdzie ocena ogólna kształtowała się na poziomie 4,5 i wyższym.

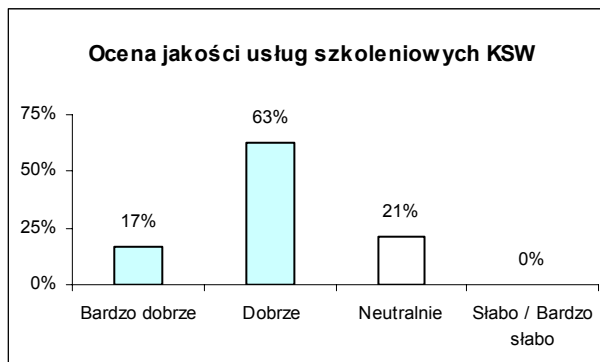


Diagram 111

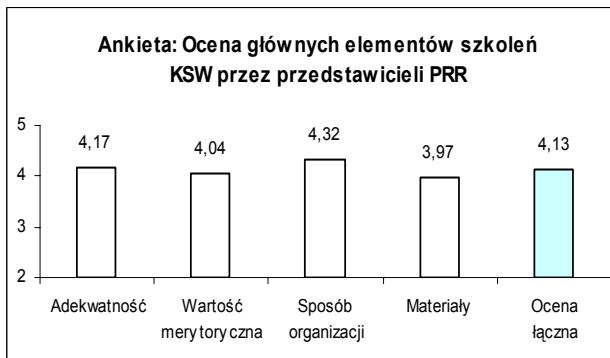


Diagram 112

Jak wynika z przytoczonych wyżej komentarzy, najczęściej podnoszoną zaletą programu szkoleniowego była możliwość nawiązywania kontaktów i wymiany informacji między partnerstwami. Z kolei, największą słabością tej formy wsparcia było zbyt późne, z perspektywy dynamiki programu, uruchomienie kursów. Zdarzają się również uwagi o niewystarczającej liczbie szkoleń z finansów oraz braku dobrego powiązania między tematami kursów.

Patrząc na podstawowe elementy, wpływające na ogólną jakość szkoleń, najwięcej wątpliwości budziła jakość materiałów szkoleniowych oraz wartość merytoryczna szkoleń (oceny w okolicy 4). Znacznie lepiej respondenci ocenili stronę organizacyjno-logiczną.

Trafność doboru tematyki kursów została oceniona na poziomie średniej – 4,17.

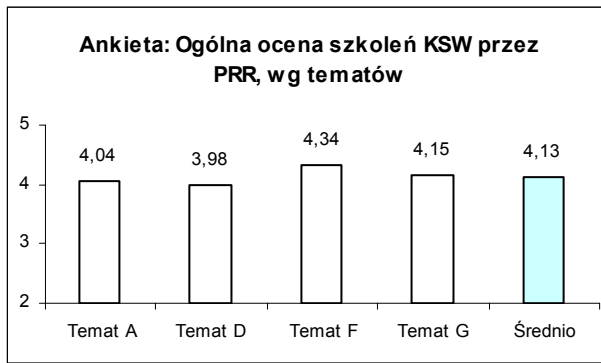


Diagram 113

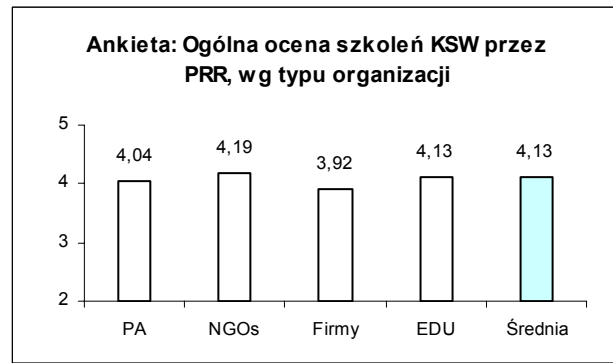


Diagram 114

Największe uznanie działalność szkoleniowa KSW wzbudziła wśród przedstawicieli organizacji pozarządowych, natomiast najmniejsze – wśród firm. W układzie tematycznym, szkolenia bardziej podobały się partnerstwom realizującym projekty w temacie F, mniej zaś – wykonawcom projektów w temacie D.

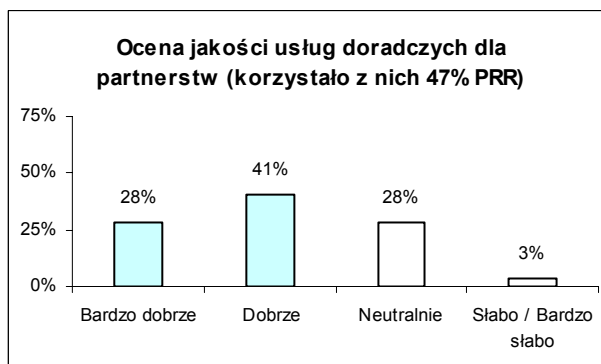


Diagram 115

Średnia ocena usług doradczych wypadła na poziomie 3,94, co odpowiada "czwórce". Pomimo jednak relatywnie niskiej wartości średniej, rozkład odpowiedzi dowodzi, że prawie 70% ankietowanych ma pozytywne zdanie o jakości doradztwa.

Zdecydowanie najwięcej korzyści z doradztwa czerpią partnerstwa w temacie F. Na przeciwnym biegunie są z kolei PRR działające w temacie A..

Z kontaktów z doradcą zadowolone są prawie wszystkie instytucje edukacyjne. Krytycznie oceniają je natomiast liderzy wywodzący się z sektora administracji publicznej. Być może obserwowana sytuacja wiąże się z dużo większym doświadczeniem szkół i firm prywatnych w korzystaniu z zewnętrznych usług o charakterze eksperckim

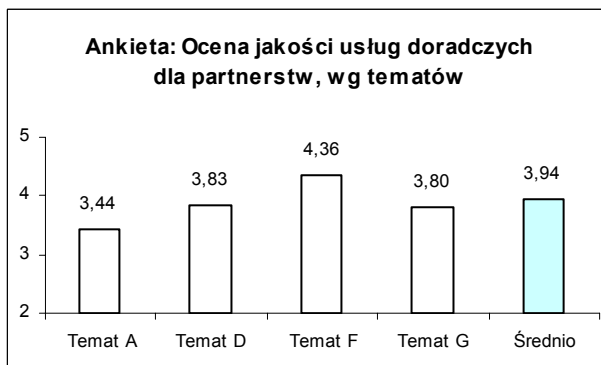


Diagram 116

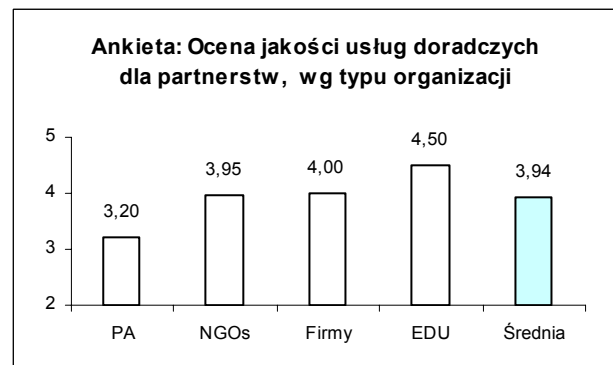


Diagram 117

Jak wynika z komentarzy, większość respondentów usługi doradcze utożsamiała z pracą opiekunów projektów. Opiekun Projektu (OP) odgrywał w Działaniu 1 kluczową rolę w relacjach między partnerstwem a KSW i Instytucją Zarządzającą. Zgodnie z założeniami OP powinien pełnić jednocześnie dwie funkcje: monitorować działania partnerstwa (funkcja administracyjno zarządcza) oraz wspomagać je od strony informacyjnej i merytorycznej (funkcja doradcza).

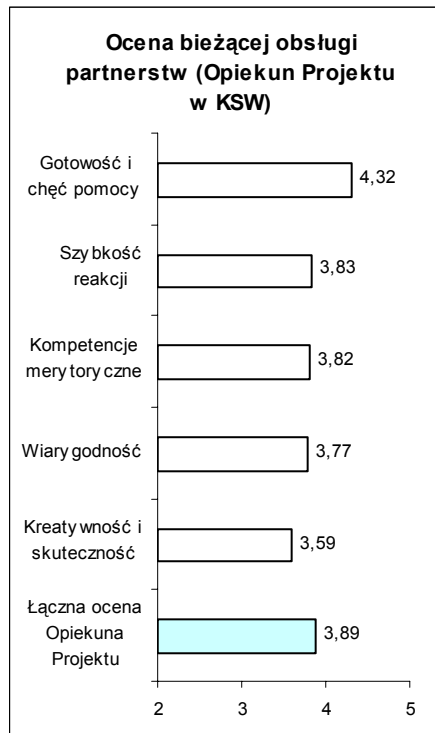


Diagram 118

Chociaż nie wszyscy opiekunowie spełnili pokładane w nich nadzieje; chociaż, w początkowej fazie wystąpiły pewne trudności wynikające z przypisania OP zbyt dużej liczby projektów; chociaż, w związku z zatrudnieniem dodatkowych osób i przekazaniem im części projektów, wiele partnerstw cierpiało dyskomfort związany z dwu-, a nawet trzy-krotną zmianą opiekuna, to i tak przeważają pozytywne opinie na temat zastosowanego rozwiązania.

Nawet wtedy, gdy OP nie dysponował dogłębną wiedzą na temat programu lub ograniczał swą rolę do bycia pośrednikiem między IZ/KSW a partnerstwem, i tak pełni bardzo ważną funkcję kogoś, kto zna projekt i wspomaga jak może jego wykonawców. Wydaje się, że takie psychologiczne wsparcie było bardzo ważne w trakcie Działania 1, gdy wiele spraw nie działało tak jak powinno, powodując frustrację i zniechęcenie.

Oczywiście, aby system działał prawidłowo OP powinien być kimś więcej niż "psychoterapeutą". Widać to wyraźnie w opiniach jakie przedstawili respondenci ankiety. Bardzo wysoko oceniono "gotowość i chęć pomocy", jednocześnie krytykując niewielką skuteczność i niską wiarygodność opiekunów w rozwiązywaniu problemów partnerstw.

6.2.4 Jaki był zakres wykonanych działań informacyjno promocyjnych?

Poza kampanią promocyjno-informacyjną, przeprowadzoną w połowie zeszłego roku, w związku z konkursem na projekty do Działania 1, KSW nie prowadziła ostatnich większych działań informacyjno-promocyjnych. W raportach KSW natknęliśmy się jedynie na konferencję dla partnerstw, zorganizowaną w Warszawie 24 listopada. Uczestniczyło w niej ok. 200 osób, głównie przedstawiciele partnerstw, których wnioski zostały zakwalifikowane do Działania 1. Spotkanie zostało wykorzystane do omówienia procedury przygotowania umowy z KSW.

Pod koniec stycznia 2005 odbyło się ponoć w Jahrance szkolenie dla wszystkich partnerstw. Nie znamy jednak żadnych szczegółów na temat tego wydarzenia (kto był organizatorem, ile trwało, czego dokładnie dotyczyło, itp).

Pod koniec kwietnia KSW uczestniczyło w spotkaniu "ostatniej szansy", którego celem było znalezienie partnerów zagranicznych dla tych PRR, które nie zdołały same nawiązać współpracy ponadnarodowej.

6.2.5 Czy Partnerstwa otrzymały wsparcie w tworzeniu wewnętrznego systemu monitorowania i oceny postępów projektów (tworzenie wskaźników i planów monitorowania)?

W maju KSW zorganizowała szkolenie z "auto-ewaluacji". Nie natrafiliśmy natomiast na fakty świadczące o zaangażowaniu KSW w tworzenie systemów monitorowania na poziomie indywidualnych partnerstw. Jakość wskaźników zastosowanych w analizowanych przez nas strategiach pozostawia wiele do życzenia i wskazuje, że ten obszar wymaga jeszcze dużo pracy. Z oczywistych przyczyn, należy ją zainicjować jak najszybciej – w początkowej fazie Działania 2.

6.2.6 W jaki sposób Krajowa Struktura Wsparcia wypełnia swoje zadania w zakresie świadczenia pomocy technicznej dla Partnerstw?

Opinie partnerstw - pozytywne

"Pomoc udzieloną przez KSW oceniamy wysoko. Szczególnie cenne były wskazówki dotyczące tworzenia struktury organizacyjnej zawarte na stronach KSW w zamieszczonych tam materiałach, publikacjach i ekspertyzach. Bardzo cenne były też szkolenia, możliwość bezpośredniego kontaktu i stale prowadzone konsultacje."

"Choć wszyscy uczyliśmy się podjętych w programie EQUAL ról i zadań w dużym stopniu już trakcie działania, to przyniosło to wymierne efekty. Nasze PRR jest dużo bardziej zadowolone ze współpracy z KSW obecnie, niż w okresie początków działania."

Opinie partnerstw – negatywne

"Odczuwamy brak wsparcia merytorycznego dotyczącego organizacji Partnerstwa i brak możliwości skonsultowania merytorycznej zawartości Projektu z ekspertami."

"Z perspektywy zakończonego Działania 1 uważamy, że kontakt z Instytucją Wdrażającą powinien mieć bardziej partnerski charakter."

"Mało form dotyczących bezpośredniej pomocy typu stały kontakt, wizyty przedstawicieli KSW w Partnerstwach, mało szkoleń, strona dość uboga jak na tak dużą Inicjatywę, grupa dyskusyjna i forum pojawiło się stosunkowo niedawno."

Podsumowując dotychczasowe rozważania na temat wspierania partnerstw przez Krajową Strukturę Wsparcia, przypomnijmy, że pomoc dla partnerstw świadczona była na trzy sposoby, poprzez: szkolenia, doradztwo i publikacje.

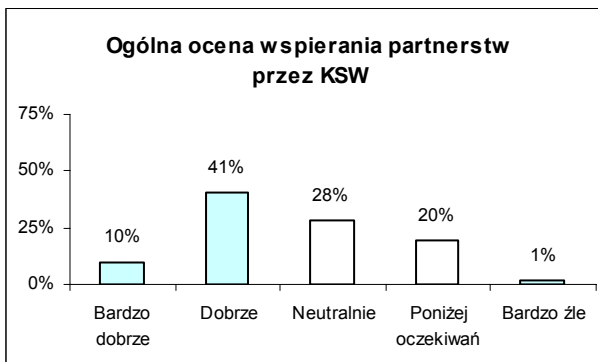


Diagram 119

Ogólna ocena pomocy świadczonej przez KSW partnerstwom została oceniona przez ankietowanych przedstawicieli PRR na poziomie 3,38 – "trójka z małym plusem". Jest to nota znacznie niższa od częściowych ocen jakości szkoleń (4,13), doradztwa (3,94) i współpracy z Opiekunem Projektu (3,89).

Możliwym wyjaśnieniem niższej oceny ogólnej może być fakt przeniesienia na KSW przynajmniej częściowej odpowiedzialności za zarządzanie programem na poziomie krajowym.

Jak już pisaliśmy, ten aspekt został oceniony przez PRR na zaledwie 2,75 pkt w skali 1-5.

Jak widać na diagramach 120 i 121, rola KSW była bardzo różnie postrzegana, w zależności od obszaru tematycznego i charakteru organizacji pełniącej funkcję lidera. Najlepiej wsparcie KSW oceniają jednostki administracji publicznej i szkoły. Zdecydowanie niższą notę przyznali KSW przedstawiciele sektora prywatnego oraz generalnie partnerstwa działające w obszarze tematycznym D.

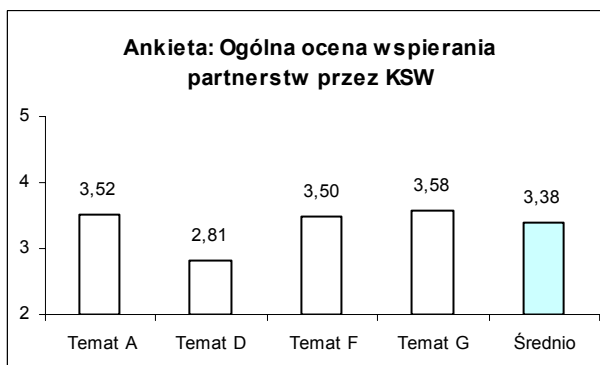


Diagram 120

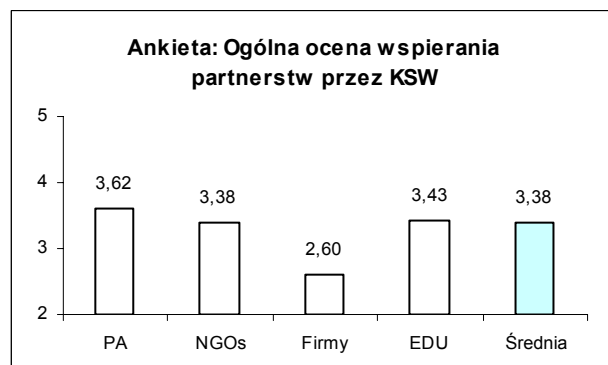


Diagram 121

Podsumowanie zagadnień związanych z usługami dla partnerstw:**Skuteczność**

Skala zrealizowanych szkoleń (11 kursów dla 700-800 osób) wydaje się znacząca, jednak zdaniem wielu respondentów szkoleń było i tak zbyt mało (proszono np: o więcej szkoleń z finansów)

W zdecydowanej większości, pomoc doradcza sprowadzała się do wsparcia udzielanego partnerstwu za pośrednictwem Opiekuna Projektu. Niestety jego pomoc koncentrowała się na kwestiach organizacyjno-administracyjnych i zarządczych. Niektóre PRR ubolewały, że nie miały okazji skorzystać ze wsparcia ekspertów merytorycznych – sektorowych. Wyjątkiem były sesje konsultacyjne organizowane przy okazji szkoleń PCM. Ponoć wzięło w nich udział kilkadziesiąt partnerstw. W komentarzach respondentów ankiety nie pojawiły się żadne uwagi na ten temat.

W trakcie Działania 1, opracowano 7 publikacji, z których większość była dostępna pod koniec czerwca jedynie w wersji próbnej lub "przygotowana do druku". Spotkaliśmy się z pozytywnymi komentarzami na temat pozycji przydatnych przy poszukiwaniu partnerów. Krytykowano natomiast zbyt późny moment pojawienia się podręcznika administracyjno-finansowego i podręcznika PCM.

Bardzo pozytywnie wypowiedano się na temat użyteczności strony internetowej programu, która dla większości PRR jest jednym z podstawowych źródeł informacji o IW EQUAL.

Pomoc przy poszukiwaniu partnerów oceniono na 3,31 (partnerów krajowych) i 3,46 (partnerów zagranicznych)

Zwykle krytycznie oceniano wsparcie KSW w tworzeniu systemu organizacyjnego i mechanizmów zarządzania w PRR. Przeważa pogląd, że KSW ograniczyła się do jednego teoretycznego szkolenia oraz wydania podręcznika, który jednak pojawił się zbyt późno.

Ocena usług szkoleniowych wypada "dobrze", choć nie "bardzo dobrze". Średnia ogólna ocena szkoleń na poziomie 4,13 (w skali 1-5), to odpowiednik "czwórki z niewielkim plusem"

Średnia ocena usług doradczych wypadła na poziomie 3,94, co odpowiada "czwórce". Pomimo jednak relatywnie niskiej wartości średniej, rozkład odpowiedzi dowodzi, że prawie 70% ankietowanych ma pozytywne zdanie o jakości doradztwa.

Ocena współpracy z opiekunem projektu wypadła na poziomie 3,89. Doceniano zwłaszcza demonstrowaną przez OP chęć i gotowość pomocy. Słabiej postrzegano natomiast skuteczność i kreatywność osób pełniących tę funkcję.

Poza jednodniowym szkoleniem z "auto-ewaluacji", nie natrafiliśmy na fakty świadczące o zaangażowaniu KSW w tworzenie systemów monitorowania na poziomie indywidualnych partnerstw.

7 Ocena skuteczności programu

Ocena Skuteczności	Ocena (Skala 1-5)
1. Wymiar instytucjonalny	
1.1 Charakterystyka układu instytucjonalnego partnerstw	
W Uzupełnieniu Programu zaplanowano, powstanie 120 partnerstw. Przyjęto również, że średnio w PRR będzie 10 partnerów. W rzeczywistości powstało 107 partnerstw, zaś średnia liczba partnerów wyniosła 8,3.	+
Rozkład projektów według obszarów tematycznych, typu partnerstwa (geograficzne / sektorowe) i typu instytucji pełniącej funkcję lidera dowodzi dużego zróżnicowania projektów pod względem struktury i tematu oraz jest zgodny z przyjętymi założeniami.	+
Zazwyczaj, w skład partnerstw wchodzi organizacje z trzech sektorów i o zróżnicowanej skali działania (lokalne, regionalne i krajowe). Choć zasada ta nie jest zachowana w każdym przypadku, możemy powiedzieć, że generalnie program spełnił postulat "zapewnienia jak najszerszego udziału różnych typów organizacji" w partnerstwach.	+
1.1 Ocena Łączna	4
Komentarz Podstawowy zakres efektów związanych z tworzeniem partnerstw o zróżnicowanym składzie instytucji reprezentujących różne sektory i typy organizacji został zrealizowany. Ocenę obniżamy ze względu na mniejszą od zakładanej liczbę partnerstw oraz mniejszą od planowanej, średniej liczbę partnerów w PRR	
1.2 Proces organizacji Partnerstw	
Zdecydowana większość badanych partnerstw (86%) twierdzi, że od początku miała konkretny pomysł na docelowy produkt PRR.	+
Zdaniem ankietowanych, najczęściej stosowanymi kryteriami doboru partnerów były te, które wiązały się bezpośrednio z tematyką realizowanego projektu (doświadczenie i zasoby). Świadczyłyby to pozytywnie o jakości partnerstwa, jako wspólnoty podmiotów łączących swe siły w celu rozwiązania konkretnego problemu.	+
W Działaniu 1 odnotowano bardzo niewielki wzrost liczby uczestników partnerstw (średnio +1,8 organizacji na PRR). W jednej czwartej projektów efektem zmian w składzie PRR było zmniejszenie łącznej liczby partnerów. Jeżeli, zgodnie z literą dokumentów programowych, przyrost liczby partnerów traktować jako wskaźnik rozwoju układu instytucjonalnego partnerstwa, efekty Działania 1 należałoby uznać za nieco niższe od oczekiwań	-
1.2 Ocena Łączna	4
Komentarz: O ile przy tworzeniu się grup inicjatywnych decydującym kryterium doboru partnerów były kontakty osobiste lub doświadczenie wcześniejszej współpracy, o tyle kolejnych partnerów poszukiwano według potrzeb związanych z planowanym projektem. Pomimo niewielkiego przyrostu liczby partnerów w trakcie Działania 1, proces organizacji PRR oceniamy jako racjonalny i dobrze wykonany	
1.3 Proces organizacji Partnerstw Ponadnarodowych	
Średnio polskie partnerstwa podpisały 1,5 umów PNN (59% jedną umowę, a 34% dwie umowy), nawiązując współpracę z 4-5 partnerami zagranicznymi. Zrealizowano w tym celu ok. 2 wizyt zagranicznych, jednocześnie przyjmując jeden raz partnerów zagranicznych w naszym kraju. Osiągnięte efekty zgodne są z wielkościami zaplanowanymi i pozwalają przyjąć, że ten element programu, przynajmniej w sensie ilościowym, został wykonany zgodnie z oczekiwaniami.	+
Przy wyborze partnerów stosowano przede wszystkim kryterium "bliskości merytorycznej" (tematyka projektu), co powinno być czynnikiem sprzyjającym skutecznej i wydajnej współpracy	+
Ze względu na wstępny charakter kontaktów międzynarodowych, dużą presję czasową w drugim kwartale oraz utrudnienia w finansowaniu polskich partnerstw, dotychczasowe kontakty z partnerami zagranicznymi nie miały wielkiego wpływu na kształt budowanych strategii	-
1.3 Ocena Łączna	4,5
Komentarz: Zważywszy na trudne warunki w jakich realizowano zadanie nawiązania współpracy ponadnarodowej, przeprowadzono je sprawnie i skutecznie. Minusem jest natomiast niewielki wpływ zawiazanej współpracy na strategię i koncepcję merytoryczną działania partnerstw	
1.4 Zarządzanie Partnerstwem	
Prawie 64% respondentów uważa, że ich partnerstwo gwarantuje wszystkim uczestnikom równe prawo głosu w procesie decyzyjnym (chodzi o strategiczne decyzje dotyczące PRR jako całości). Przewaga administratora pod tym względem występuje w 28% PRR. Prawie co dziesiąte partnerstwo (8%) ma system zarządzania, który gwarantuje Administratorowi pełnię kontroli nad decyzjami o charakterze strategicznym.	+
Podobny rozkład obserwujemy w wynikach analizy sposobu organizacji pracy nad produktem partnerstwa (sfera działań merytorycznych) – przeważa model oparty na wspólnej grupie roboczej (58%), w 37% PRR Administrator pełni rolę koordynatora, zaś w pozostałych przypadkach (4-5%) stosowana jest de facto formuła "główny wykonawca - podwykonawcy"	+

Ocena Skuteczności	Ocena (Skala 1-5)
Średni udział partnerów w Grupie Sterującej wynosi prawie 93%. W dziesięciu ankietyowanych projektach wartość wskaźnika "udział partnerów w Grupie Sterującej" jest niższa niż 100%. (Sugerujemy uważną analizę takich przypadków).	+
Wskaźnik "średni procentowy udział partnerów w pracach nad strategią PRR" wypadł na poziomie 87%, co uznajemy za wartość zadowalającą.	+
Wśród ankietyowanych panuje zgodność opinii, że wewnętrzny system finansowania PRR jest sferą, w której ponoszący pełną odpowiedzialność Administrator, ma głos decydujący (i w 90% przypadków ma).	-
Średni udział Administratora w proponowanym budżecie Działania 2 wypada na poziomie 51%. Przy dobrym uzasadnieniu można zrozumieć przyznanie Administratorowi nawet 50-60% ogólnego budżetu. Jednak w 14 projektach (21% badanych PRR) udział Administratora w budżecie Działania 2 przekracza 75% co rodzi pytania o rolę partnerów i sens partnerstwa jako takiego	-
Wskaźnik (punktowy) "włączenie beneficjentów do realizacji projektu" osiągnął wartość 3,9 pkt, co pozostawia naszym zdaniem dużo miejsca na poprawę działania PRR w tym zakresie	-
1.4 Ocena Łączna	3,5
Komentarz: Doświadczenia PRR w zakresie tworzenia sprawnej, a jednocześnie "partnerskiej" struktury zarządzania projektem są mieszane. W większości przypadków albo system jest dosyć scentralizowany, albo cały mechanizm nie działa najlepiej. Niepokoi wysoki wskaźnik udziału Administratora w budżecie oraz ograniczone postępy we włączaniu (a przynajmniej planach włączenia) przedstawicieli beneficjentów ostatecznych w realizację projektu	
1. Ocena Łączna Rozwoju partnerstw w wymiarze instytucjonalnym	4
Komentarz: Generalnie postępy w zakresie tworzenia układu instytucjonalnego partnerstw należy ocenić dobrze. Populacja PRR odpowiada założeniom programu, pod względem charakterystyki (typ instytucji, temat projektu, typ partnerstwa, itp). PRR były tworzone w sposób racjonalny, w kontekście tematyki produktu, który ma być efektem realizacji projektu. Nie mamy powodu aby sądzić, że mniejsza od pierwotnie planowanej liczba partnerów i ich niewielki przyrost w trakcie Dz. 1 będą miały negatywne konsekwencje na innowacyjność i skuteczność projektów. Najmniej kłopotów sprawiło partnerstwom nawiązanie współpracy ponadnarodowej. Największe problemy powstały natomiast w sferze tworzenia systemów zarządzania PRR. Należy zwrócić baczną uwagę na przypadki, gdzie rozwiązania strukturalne wskazują na dominację jednego podmiotu.	

Ocena Skuteczności	Ocena (Skala 1-5)
2. Wymiar merytoryczny	
2.1 Budowa Strategii PRR	
Do końca lipca 98% partnerstw złożyło w KSW wnioski do Działania 2 z załączoną strategią PRR	+
Zaledwie 53% partnerstw zdołało w trakcie Działania 1 przeprowadzić jakiegokolwiek badania, zaś łączne koszty wykonanych czynności badawczych stanowią ok. 8,4% wszystkich nakładów poniesionych przez PRR. W kontekście wagi jaką założone cele Działania 1 przywiązują do konsolidacji partnerstw wokół stworzenia przez partnerów wspólnej strategii realizacji projektu, wielkości opisujące nakłady poniesione przez PRR na czynności badawcze nie wydają się satysfakcjonujące.	-
W efekcie opóźnień w podpisywaniu umów z KSW, w połowie partnerstw prace merytoryczne rozpoczęły się "na dobre" dopiero pod koniec kwietnia (por. rozkład czasowy fazy prac nad strategią) i trwały jedynie dwa miesiące. Nie wydaje się, aby silna w tej sytuacji presja czasowa sprzyjała głębokości lub szerokiemu zakresowi podejmowanych czynności merytorycznych	-
Artykułowane obawy co do popytu na produkty partnerstw, stanowią pewne zaskoczenie i wskazują na konieczność jak najszybszej intensyfikacji badań grupy docelowych odbiorców.	-
Średnia ocena przeanalizowanych siedmiu strategii wypada na poziomie 3,57 w skali 1-5. Opisowo można ją wyrazić, jako "czwórka z minusem". O relatywnie niskiej średniej ocenie zadecydowały przede wszystkim następujące czynniki: nie przeprowadzenie przez część partnerstw badań, słabej jakości wskaźniki monitoringowe, brak szacunków odnośnie oczekiwanych ilościowych rezultatów projektu oraz relatywnie słaba analiza ryzyka.	+ / -
Choć w kwietniu przygotowano regulamin KST oraz powołano Sekretarzy dla 5 Sieci Tematycznych, widząc duże obciążenie PRR w 2 kwartale (organizacją projektów, podpisywanie umów z KSW, kłopoty z płatnościami) IZ-KSW zdecydowały się przełożyć moment uruchomienia KST na III kw. 2005.	-
2.1 Ocena Łączna	3
Komentarz: W zakresie prac związanych z tworzeniem strategii, poza samym faktem ich przygotowania (zresztą z opóźnieniem) nie znajdujemy argumentów, które pozwoliłyby na wysoką ocenę tego aspektu programu. Niewiele PRR przeprowadziło badania, prace merytoryczne prowadzone były pod dużą presją czasu, zaś przeanalizowane przez nas dokumenty strategiczne	

Ocena Skuteczności	Ocena (Skala 1-5)
wykazują liczne słabości.	
2.2 Produkty partnerstw w IW EQUAL	
Z opisów produktów przedstawionych w ankiecie wynika, że projekty realizowane przez partnerstwa są ogólnie zgodne z problematyką IW EQUAL	+
Co najmniej 62% produktów ma charakter rozwiązań "narzędziowych". Fakt, że wykonawcy są w stanie zdefiniować konkretny efekt projektu (program szkoleniowy, model postępowania, witryna internetowa, itp) dobrze świadczy o "konkretności" koncepcji tych PRR.	+
Średnia ocena całego programu, pod kątem innowacyjności wyniosła 3,81 pkt (w skali od 1 do 5). Odpowiada to ocenie "słaba czwórka". Choć nie jest to nota idealna, daje pewne przesłanki do optymizmu. Z drugiej jednak strony, należy pamiętać, że jest to "samoocena" wykonana na dodatek jeszcze przed rozpoczęciem faktycznej realizacji projektu	+
Łączna ocena potencjału programu dla celów mainstreamingu (będąca średnią z ocen przyznanych indywidualnym produktom) wyniosła 3,53 pkt w skali do 1 do 5. Co odpowiada nocio opisowej "dobra trójka z plusem".	+ / -
2.2 Ocena Łączna	4
Komentarz: Przeprowadzona analiza projektów miała bardzo powierzchowny charakter, zaś przy badaniu innowacyjności i potencjału dla mainstreamingu bazowała na samoocenie przez same partnerstwa. Zebrane informacje wskazują że projekty podjęte przez PRR są obiecujące.	
2. Ocena Łączna Rozwoju partnerstw w wymiarze merytorycznym	3,5
Komentarz: Ocena wymiaru instytucjonalnego działania partnerstw nie jest jednoznaczna. Badanie procesu tworzenia strategii wskazuje na raczej słabą jakość dokumentów strategicznych i ogólnie procesowi, którego są wynikiem. Z drugiej strony, opinie o produktach PRR przedstawione w ankiecie przez wykonawców projektów są zwykle optymistyczne. Sprawę należy monitorować na kolejnych etapach programu. Na razie przyznajemy ocenę 3,5	

Ocena Skuteczności	Ocena (Skala 1-5)
3. Zarządzanie programem	
3.1 Zagadnienia związane z systemem, organizującym warunki realizacji programu	
Fakt zrealizowania, pomimo poważnych trudności i znaczących opóźnień, zdecydowanej większości zadań przewidzianych do wykonania w Działaniu 1 jest dużym sukcesem zarówno partnerstw jak też instytucji zarządzających programem na poziomie krajowym. Było to możliwe głównie dzięki ogromnej determinacji wszystkich uczestników procesu (IZ, KSW, Partnerstw).	+
Zdaniem wielu ankietowanych przedstawicieli PRR oraz pracowników IZ i KSW sam fakt zawiązania "partnerstw" jest jednym z kluczowych sukcesów Działania 1. Zaproponowane w programie zasady organizacji partnerstw oceniło pozytywnie aż 88% respondentów	+
3.1 Ocena Łączna	3,5
Komentarz: Oceniając zarządzanie programem na poziomie krajowym, pod kątem osiągniętych efektów, skłonni jesteśmy wystawić notę dobrą. Pomimo licznych trudności w trakcie wdrażania Działania 1 udało się zrealizować właściwie pełen zakres prac, przynajmniej w sensie ilościowym. Mamy oczywiście spore wątpliwości pod względem jakości produktów tej fazy programu. Nie można również zapomnieć o przedłużeniu okresu realizacji dz. 1 o miesiąc. Biorąc to pod uwagę przyznajemy notę 4-	
3.2 Zagadnienia związane ze sposobem wdrożenia programu, w ramach istniejącego systemu	
Partnerstwa oceniły jakość zarządzania programem na poziomie krajowym negatywnie – na poziomie 2,75	-
Komentarz: Ocena wystawiona przez partnerstwa łączy w sobie element skuteczności i efektywności zarządzania. Ponieważ nasza metodologia oceny traktuje oba aspekty odrębnie stąd, wyższa ocena skuteczności, niż wynikałoby to wprost z przeniesienia oceny PRR.	
3. Ocena Łączna skuteczności zarządzania programem	3,5
Komentarz: Założone efekty ilościowe programu, zaplanowane na Działanie 1 zostały osiągnięte. Odbyło się to jednak z dużymi problemami, które niewątpliwie rzutowały na jakość zrealizowanych prac	

Ocena Skuteczności	Ocena (Skala 1-5)
4. Wspieranie partnerstw przez instytucje poziomu centralnego	
4.1 Zakres pomocy świadczonej Partnerstwom	
Skala zrealizowanych szkoleń (11 kursów dla 700-800 osób) wydaje się znacząca, jednak zdaniem wielu respondentów szkoleń było i tak zbyt mało (proszono np: o więcej szkoleń z finansów)	+
W zdecydowanej większości, pomoc doradcza sprowadzała się do wsparcia udzielanego partnerstwu za pośrednictwem Opiekuna Projektu. Niestety jego pomoc koncentrowała się na kwestiach organizacyjno-administracyjnych i zarządczych. Niektóre PRR ubolewały, że nie miały okazji skorzystać ze wsparcia ekspertów merytorycznych – sektorowych.	+ / -
W trakcie Działania 1, opracowano 7 publikacji, z których większość była dostępna pod koniec czerwca jedynie w wersji próbnej lub "przygotowana do druku".	-
Bardzo pozytywnie wypowiedziano się na temat użyteczności strony internetowej programu, która dla większości PRR jest jednym z podstawowych źródeł informacji o IW EQUAL.	+
4.1 Ocena Łączna	4
Komentarz: Pomimo pewnych trudności i opóźnień, system wsparcia dla partnerstw został uruchomiony i rzeczywiście świadczy użyteczne usługi dla PRR. Obniżamy ocenę ze względu na opóźnienia w uruchomieniu szkoleń i publikacjach oraz - ograniczony zakres pomocy doradczej.	
4.2 Usługi dla partnerstw	
Pomoc przy poszukiwaniu partnerów oceniono na 3,31 (partnerów krajowych) i 3,46 (partnerów zagranicznych)	-
Zwykle krytycznie oceniano wsparcie KSW w tworzeniu systemu organizacyjnego i mechanizmów zarządzania w PRR. Przeważa pogląd, że KSW ograniczyła się do jednego teoretycznego szkolenia oraz wydania podręcznika, który jednak pojawił się zbyt późno.	-
Ocena usług szkoleniowych wypadła "dobrze", choć nie "bardzo dobrze". Średnia ogólna ocena szkoleń na poziomie 4,13 (w skali 1-5), to odpowiednik "czwórki z niewielkim plusem"	+
Średnia ocena usług doradczych wypadła na poziomie 3,94, co odpowiada "czwórce". Pomimo jednak relatywnie niskiej wartości średniej, rozkład odpowiedzi dowodzi, że prawie 70% ankietowanych ma pozytywne zdanie o jakości doradztwa.	+
Ocena współpracy z opiekunem projektu wypadła na poziomie 3,89. Doceniano zwłaszcza demonstrowaną przez OP chęć i gotowość pomocy. Słabiej postrzegano natomiast skuteczność i kreatywność osób pełniących tę funkcję.	+
Poza jednodniowym szkoleniem z "auto-ewaluacji", nie natrafiliśmy na fakty świadczące o zaangażowaniu KSW w tworzenie systemów monitorowania na poziomie indywidualnych partnerstw.	-
Niewątpliwie negatywnym czynnikiem w Działaniu 1 były częste zmiany opiekunów odpowiedzialnych za poszczególne projekty. Rozumiemy, że była to sytuacja chwilowa i wiązała się z procesem racjonalizowania liczby projektów przypadających na jednego OP.	-
4.2 Ocena łączna wspieranie partnerstw	4
Komentarz: W podejściu partnerstw do oceny usług KSW daje się zauważyć pewna niekonsekwencję: Poszczególne elementy systemu wsparcia oceniane są na poziomie 4, tymczasem ogólna ocena pomocy KSW została oceniona znacząco niżej (3,38 w skali 1-5). Możliwym wyjaśnieniem niższej oceny ogólnej może być fakt przeniesienia na KSW przynajmniej częściowej odpowiedzialności za zarządzanie programem na poziomie krajowym.	

Ocena Skuteczności	Ocena (Skala 1-5)
1. Ocena Łączna Rozwoju partnerstw w wymiarze instytucjonalnym	4
2. Ocena Łączna Rozwoju partnerstw w wymiarze merytorycznym	3,5
3. Ocena Łączna skuteczności zarządzania programem	3,5
4.2 Ocena łączna wspieranie partnerstw	4
KRYTERIUM SKUTECZNOŚCI - OCENA ŁĄCZNA	3,75

8 Ocena efektywności programu

Ocena Efektywności	Ocena (Skala 1-5)
1. Wymiar instytucjonalny	
1.1 Charakterystyka układu instytucjonalnego partnerstw	
1.2 Proces organizacji Partnerstw	
1.3 Proces organizacji Partnerstw Ponadnarodowych	
Niewątpliwie dużym sukcesem okazała się ECDB, z której korzystały zarówno polskie jak i zagraniczne partnerstwa	+
Większość PNN (71%) zdecydowała się powierzyć jednemu z partnerów funkcję koordynatora wspólnego przedsięwzięcia oraz wybrała formułę współpracy opartej na podziale zadań między partnerstwa z różnych krajów. Przyjęte rozwiązania sprzyjają naszym zdaniem efektywności działania PNN	+
W trakcie nawiązywania współpracy ponadnarodowej partnerstwa natknęły się na kilka problemów: utrudnienia we wprowadzaniu danych do ECDB, niedopasowane harmonogramy Działania 1 w różnych krajach, różnice w podejściu programów krajowych do kwestii kwalifikowalności wydatków na współpracę ponadnarodową, brak funduszy na finansowanie współpracy ponadnarodowej, wynikający z opóźnień w podpisywaniu umów z KSW.	-
1.3 Ocena Łączna	3,5
<p>Komentarz Proces nawiązywania współpracy ponadnarodowej realizowany był pod dużą presją czasową i z ograniczonym dostępem partnerstw do finansowania. Obok niewątpliwego sukcesu ECDB, należy pamiętać, że część partnerstw została w ogóle nawiązana przez internet, bez osobistego kontaktu. Rozwiązania przyjmowane w zakresie zarządzania PNN wskazują na dużą dojrzałość partnerów i dobrze rokojują na przyszłość. Mamy tu zatem elementy bardzo pozytywne, ale mamy też problemy wskazujące na kłopoty z efektywnością zarządzania. Wystawiamy ocenę 3,5 przekonani, że pozytywne przeważają.</p>	
1.4 Zarządzanie Partnerstwem	
Przeprowadzona w rozdz. 3.4 analiza zdaje się sugerować, że występuje odwrotna zależność między skalą zastosowania "partycypacyjnych" mechanizmów zarządzania PRR i efektywnością zarządczą, mierzona liczbą i typem konfliktów występujących w projektach. Innymi słowy, im bardziej otwarty, "pro-partnerski" system zarządczy (procedura podejmowania decyzji, zarządzanie finansami, sposób organizacji prac merytorycznych) tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktów i problemów na etapie wdrażania projektu.	+ / -
Źródłem największych problemów w realizacji koncepcji partnerstwa jest paradoks wynikający z uwarunkowań zarządzania programem (jednoczesna odpowiedzialność Administratora za środki finansowe i wymóg równości udziału partnerów w podejmowaniu decyzji i realizacji zadań).	-
W partnerstwach występowały liczne konflikty wynikające z nieumiejętności opracowania i wdrożenia efektywnych mechanizmów zarządczych w PRR	-
1.4 Ocena łączna	3
<p>Komentarz Organizowanie się partnerstw było procesem trudnym. Często dochodziło do braku należytej komunikacji i konfliktów między partnerami. Wydaje się, że wielu z nich miało kłopot w zrozumieniu założeń partnerskiego podejścia, zwłaszcza w kontekście zapisów o pełnej odpowiedzialności Administratora. Z drugiej strony były też przykłady bardzo sprawnego przejścia przez fazę wstępnej organizacji PRR.</p>	
1. Ocena łączna rozwoju partnerstw w wymiarze instytucjonalnym	3
<p>Komentarz: Proces rozwoju układu instytucjonalnego partnerstw przebiegał w cieniu ogólnych problemów związanych z zarządzaniem programem (opóźnienia w podpisywaniu umów, brak finansowania, itp). Zapewne rzutowało to na skłonność PRR do włączania kolejnych organizacji do partnerstwa. Dużo problemów sprawiały wyzwania związane z zarządzaniem na poziomie partnerstwa.</p>	

Ocena Efektywności	Ocena (Skala 1-5)
2. Wymiar merytoryczny	
2.1 Budowa Strategii PRR	
O ile w pierwszym kwartale, barierą utrudniającą zainicjowanie i skalę zaangażowania partnerów w proces analizy strategicznej były kłopoty z dostępem do środków finansowych, o tyle w 2 kwartale, głównym ograniczeniem był kurczący się czas, jakim dysponowało PRR na opracowanie Strategii i wynegocjowanie umowy o Partnerstwie.	-
Przeanalizowane strategie poświęcają zwykle bardzo mało uwagi kwestii przyszłych kosztów działania budowanych systemów. Rodzi to duże ryzyko trwałości tworzonych rozwiązań	-

Ocena Efektywności	Ocena (Skala 1-5)
2.1 Ocena łączna	2
Komentarz Warunki w jakich realizowano program negatywnie wpływały na jakość prac merytorycznych podejmowanych przez partnerów oraz – tempo konsolidacji układu instytucjonalnego.	
2.2 Projekty partnerstw w IW EQUAL	
Przedstawione przez respondentów ankiety szacunki "kosztu replikacji" produktów partnerstw są bardzo zachęcające. Porównanie kosztów poniesionych przez program na stworzenie narzędzi w porównaniu z ceną gotowego produktu dla kolejnej instytucji zainteresowanej adaptacją wskazują na ponad 20-o krotną redukcję kosztu.	+
Przeciętna replikacja trwać będzie sześciokrotnie krócej niż czas poświęcony na przygotowanie prototypowego rozwiązania (80% produktów oceniono, jako możliwe do adaptacji w okresie krótszym niż pół roku.	+
2.2 Ocena łączna	4
Komentarz Przedstawione przez respondentów ankiety założenia produktów PRR sprawiają wrażenie bardzo efektywnych. Nie dysponujemy materiałami pozwalającymi zweryfikować wiarygodność tych założeń. Wnioski z analizy kilku dokumentów strategicznych nakazują jednak daleko posuniętą ostrożność	
2. Ocena łączna rozwoju partnerstw w wymiarze merytorycznym	3
Komentarz: Sprzeczne wnioski wynikają z oceny rozwiązań opisanych w przebadanych dokumentach strategicznych oraz z deklaracji przedstawionych przez respondentów ankiety	

Ocena Efektywności	Ocena (Skala 1-5)
3. Zarządzanie programem	
3.1 Zagadnienia związane z systemem, organizującym warunki realizacji programu	
60% badanych partnerstw negatywnie ocenia sposób przygotowania systemu, w którym realizowany jest program (średnia ocena 2,5, w skali 1-5).	-
Na skutek zbyt konserwatywnego sformułowania wymogów odnośnie zabezpieczeń doszło do znaczącego opóźnienia w podpisaniu umów z KSW. Skala opóźnień była na tyle duża, że stanowiła istotne ryzyko z punktu widzenia celów Działania 1	-
Ze względu na problemy z weryfikacją kwalifikowalności wydatków oraz rozbudowany, wielostopniowy system weryfikacji wniosków, średni czas oczekiwania na realizację płatności pośredniej wyniósł aż 55 dni i stał się źródłem poważnych obciążeń administracyjnych na poziomie partnerstw.	-
Niejasna sytuacja w zakresie Vat-u (partnerzy są traktowani przez część US jako sprzedawcy usług a nie wykonawcy wspólnego, finansowanego z dotacji projektu) spowodowała konflikty między partnerami a Administratorem. Pomimo intensywnych działań IZ nie udało się dotychczas jednoznacznie wyjaśnić sytuacji podatkowej partnerstw.	-
Częste w programie zmiany zasad działania świadczą o brakach w procesie przygotowań do uruchomienia Inicjatywy oraz o niestabilności całego systemu Funduszy Strukturalnych w pierwszym okresie jego funkcjonowania.	-
Działania Instytucji Zarządzającej wynikały zwykle z bardzo pozytywnej motywacji – dążenia do usprawnienia systemu lub rozwiązania poważnych problemów, na jakie natrafiono. Fakty ten należy ocenić pozytywnie, gdyż świadczą o dużym zaangażowaniu Kierownictwa IZ	+
W sferze wykonawczej interwencje IZ nie budzą większych uwag. Działania były zwykle prawidłowo dobrane i cechowały się zdecydowaniem i uporem w dążeniu do celu.	+
Niestety inicjatywy IZ były zwykle spóźnione i wynikały nie z przeprowadzonej wcześniej analizy ryzyka oraz proaktywnego zapobiegania zagrożeniom, lecz były reakcją na fakty, które działały się na bieżąco. Problemy często zaskakiwały IZ, zaś próba ich rozwiązania "w biegu" nie zawsze dawała oczekiwane rezultaty.	-
System zarządzania programem na poziomie krajowym (relacje między IZ i KSW) został negatywnie oceniony przez 38% badanych (tylko 28% ocen pozytywnych, średnia 2,77 w skali 1-5). Głównym powodem niskiej oceny jest przekonanie części partnerstw o nieefektywności zarządzania programem w układzie 2-u poziomowym (KSW – IZ).	-
3.1 Ocena łączna	2
Komentarz Skala problemów, które wystąpiły w realizacji Działania 1, a które dotyczą samej struktury systemu i uwarunkowań formalno-prawnych nie pozwalają na pozytywną ocenę tego aspektu. Jesteśmy przekonani, że IZ i KSW wykazały duże zaangażowanie w rozwiązanie kolejnych problemów. Efektem tych wysiłków są rezultaty po stronie skuteczności działania. Nie zmienia to	

Ocena Efektywności	Ocena (Skala 1-5)
faktu, że system zarządzania nie był efektywny i nie sprzyjał realizacji misji programu.	
3.2 Zagadnienia związane ze sposobem wdrożenia programu, w ramach istniejącego systemu	
Wystąpiły liczne opóźnienie w realizacji harmonogramu prac w Działaniu 2 (podpisywanie umów, przesunięcie terminu zakończenia Działania 1, spóźnione szkolenia i podręczniki, odłożenie na momentu uruchomienia KST)	-
Efektom odnotowanych opóźnień w realizacji kolejnych zadań oraz długich terminów rozpatrywania wniosków o płatność są negatywne opinie respondentów ankiety na temat terminowości IZ-KSW w realizacji programu i wywiązywania się ze zobowiązań względem partnerstw (58% odpowiedzi negatywnych)	-
Obowiązki formalno-administracyjne zajęły partnerstwom prawie 50% (zdaniem niektórych znacznie więcej) czasu, którym dysponowały na realizację Działania 1. Spowodowało to znaczne ograniczenie możliwości podjęcia intensywnych prac merytorycznych Większość rozmówców, zarówno na poziomie partnerstw, jak też w KSW i IZ zgadza się z tezą o "przeregulowaniu systemu" i nadmiernych wymogach formalno-administracyjnych	-
Zdaniem przedstawicieli partnerstw, ale również IZ i KSW, formularz sprawozdania okresowego nie jest przystosowany do charakteru prac realizowanych w programie (nastawiony jest raczej na mierzenie procesu niż rezultatów). Występuje duża dysproporcja między skromnymi wymaganiami w zakresie raportowania merytorycznego a nadmiernie rozbudowaną i bardzo szczegółową sprawozdawczością finansową.	-
Informacja nie była silną stroną w Działaniu 1. Wykonawcy projektów narzekają na późne przygotowanie podręczników, częste zmiany wymogów dokumentacyjnych, pojawianie się kolejnych wersji wzorów dokumentów i ogólnie – poczucie zagubienia w bardzo niestabilnych uwarunkowaniach realizacji programu.	-
Ogólna ocena jakości zarządzania programem na poziomie krajowym wypada na poziomie 2,75 (w skali 1-5), a więc "trójka z minusem". Na taką ocenę złożyło się 39% ocen negatywnych i 22% ocen pozytywnych.	-
3.2 Ocena łączna	3
Komentarz Większość problemów była raczej konsekwencją złego zaprojektowania systemu niż wynikiem decyzji podejmowanych w fazie wdrożeniowej. Zarządzanie programem polegało w tych warunkach na "minimalizowaniu strat" i próbach przewyciężenia barier, które zdawałoby się, są "nie do ruszenia"	
3. Ocena łączna Zarządzania programem	2,5
Komentarz Wnioski z przeprowadzonej analizy problemów zarządczych na poziomie krajowym wskazują, że IZ podejmowała aktywne wysiłki zmierzające do rozwiązania najbardziej nabrzmiałych problemów. Efektem takich działań było np. rozwiązanie kwestii zabezpieczeń oraz podjęcie innych krytycznych tematów (VAT, płatności). Podjęto szereg decyzji, dzięki którym udało się w jakiś sposób uratować program, który był rzeczywiście zagrożony. Docenić należy zdecydowanie oraz umiejętność radzenia sobie w sytuacjach prawie beznadziejnych.	

Ocena Efektywności	Ocena (Skala 1-5)
4. Wspieranie partnerstw przez instytucje poziomu centralnego	
4.1 Zakres pomocy świadczonej Partnerstwom	
4.2 Usługi dla partnerstw	
Komentarz Nie dysponowaliśmy danymi pozwalającymi zweryfikować efektywność usług świadczonych partnerstwom przez KSW.	

Ocena Efektywności	Ocena (Skala 1-5)
1. Ocena łączna rozwoju partnerstw w wymiarze instytucjonalnym	3
2. Ocena łączna rozwoju partnerstw w wymiarze merytorycznym	3
3. Ocena łączna Zarządzania programem	2,5
4. Ocena łączna wspieranie partnerstw	
KRYTERIUM EFEKTYWNOŚCI - OCENA ŁĄCZNA	2,83

KRYTERIUM SKUTECZNOŚCI (waga 0,6)	3,75
KRYTERIUM EFEKTYWNOŚCI (waga 0,4)	2,83
ŁĄCZNA OCENA PROGRAMU	3,38

9 Konkluzje

Przeprowadzona analiza dowodzi, że EQUAL nie jest programem prostym, tak pod względem zrozumienia jego istoty i jej prawidłowego wdrożenia, jak też w późniejszej ocenie. Jak tu bowiem podsumować jednym zdaniem przedsięwzięcie, które z jednej strony realizuje prawie 100% założonych efektów ilościowych, z drugiej zaś - doświadcza poważnych problemów związanych z terminowością prac i finansowaniem działań? Jak można zestawić wielkie zaangażowanie setek osób i organizacji, które na różnych poziomach inicjatywy walczą o jej końcowy sukces, z licznymi przykładami ograniczeń - wewnątrznych i zewnętrznych - którym podlegają. Jak rozdzielić sprawy związane z ułomną naturą systemu, w którym realizowany jest EQUAL (ogóle uwarunkowania wdrażania Funduszy Strukturalnych w Polsce) od niedoskonałości samego procesu wdrażania, skoro oba elementy są ściśle połączone i współzależne?

Podchodząc do tych problemów przyjęliśmy postawę otwartą. Staraliśmy się najpierw zrozumieć, a dopiero potem formułować sądy.

Pod względem skuteczności program oceniony został na poziomie 3,75 pkt (w skali 1-5). Odpowiada to nocie opisowej "czwórka z minusem", na którą złożyły się bardzo pozytywne opinie ewaluatorów o postępach ilościowych i nieco bardziej krytyczne uwagi na temat rozwoju projektów w wymiarze merytorycznym.

Z niezłą oceną skuteczności kontrastuje znacznie gorsza nota za efektywność realizacji programu - 2,83 pkt (w skali 1-5). Odpowiada to nocie opisowej "trójka z minusem". Na niższą od neutralnej ocenę tego kryterium wpłynęła przede wszystkim negatywna opinia ewaluatorów na temat sposobu przygotowania ramy formalno-prawnej, w której wdrażany jest program. Konsekwencją tych uwarunkowań były znaczne opóźnienia względem przyjętego harmonogramu Działania 1 oraz kłopoty z finansowaniem projektów. Przełożyło się to zdaniem ewaluatorów na wolniejszą konsolidację partnerstw oraz obniżenie merytorycznej jakości projektów.

Zestawiając ocenę obu aspektów przyznaliśmy wyższą wagę kryterium skuteczności (0,6). Wiąże się to z eksperymentalnym charakterem badanego programu. W tego typu przedsięwzięciach w większym stopniu chodzi o stopień realizacji założonych celów, niż o prostotę podejścia lub minimalizację kosztów.

Końcowym efektem tak prowadzonej analizy jest wystawiona przez nas łączna ocena wykonania Działania 1 na poziomie 3,4 pkt (w skali 1-5). Oznacza ona, że pomimo różnorodnych problemów, które wystąpiły w trakcie Działania 1, uważamy, że przeważały elementy pozytywne, przemawiające za dalszą kontynuacją programu.

Z drugiej strony, ogólna ocena Działania 1 daleka jest od ideału i nie można jej streścić optymistyczną formułą "jest dobrze". Przeciwnie, wiele zagadnień oceniamy krytycznie i poddajemy pod pilną rozagę Instytucji Zarządzającej, KSW i samych partnerstw (patrz rozdział 10 "Rekomendacje"). Chcemy jednak wyraźnie stwierdzić, że nasza krytyka powinna być widziana szerzej, w kontekście problemów doświadczanych przez większość programów europejskich, które nie muszą się przecież mierzyć z wieloma wyzwaniem typowymi dla działań pro-innowacyjnych. W tym kontekście EQUAL nie odbiega od średniej, a w niektórych elementach (np. "zaangażowanie uczestników", "partnerskie podejście") mógłby być zapewne uznany za jednego z liderów procesu wspierania zmian strukturalnych w Polsce.

Uzasadnieniem naszej oceny ogólnej jest, przedstawiona poniżej, lista kluczowych osiągnięć i problemów, zidentyfikowanych w trakcie przeprowadzonych analiz i badań.

9.1 Kluczowe osiągnięcia Działania 1 IW EQUAL

Największym sukcesem Działania 1 jest niewątpliwie doprowadzenie do sytuacji, gdy prawie 100% partnerstw opracowało strategię, podpisało umowy o PRR i PNN oraz złożyło wnioski do Działania 2. Waga tego osiągnięcia jest tym większa, że program realizowany jest w bardzo niesprzyjających okolicznościach zewnętrznych, zaś rozwiązania zarządcze, tak na poziomie projektów jak też w skali krajowej, są dopiero w fazie tworzenia i wykazują wiele słabości.

Na korzyść programu interpretujemy doświadczenia związane z procesem tworzenia partnerstw. Liczba i struktura powstałych PRR jest zgodna z założeniami przyjętymi w dokumentach programowych, zaś układ instytucjonalny na poziomie projektów daje dobrą podstawę dla generowania nowych, intrygujących rozwiązań. W tym kontekście, cieszy bardzo racjonalne, zorientowane na produkt, podejście członków grup inicjatywnych do doboru kolejnych partnerów, tak w ramach współpracy krajowej, jak też - ponadnarodowej.

Znaczącym dorobkiem programu, który ma szansę procentować w kolejnych działaniach, jest pobudzenie dużej aktywności osób i instytucji, reprezentujących wszystkie trzy sektory, oraz ukierunkowanie jej na zagadnienia związane z trudnymi, pomijanymi dotychczas obszarami rynku pracy.

Nasi rozmówcy wskazywali zwykle na ogromną rolę edukacyjną zebranych doświadczeń. Rzeczywiście, zarówno osiągnięte sukcesy, jak też liczne problemy i konflikty są obfitym źródłem obserwacji i wskazówek na temat sposobu wdrażania programów o charakterze rozwojowym, pro-innowacyjnym. Warto nadmienić, że komentarz ten dotyczy w równym stopniu partnerstw, jak też instytucji działających na poziomie krajowym.

Wśród ważnych zalet Działania 1 IW EQUAL nie można pominąć samej kwestii "partnerstwa". Ostatni rok był szczególnie owocny w wymiarze, który można by nazwać "przekuwaniem" modnej, lecz dość teoretycznej, koncepcji w formułę rzeczywistej współpracy. Podmioty, które nie miały dotychczas szans na wspólną realizację przedsięwzięć. Zdobyły szereg cennych doświadczeń w zakresie programowania, negocjacji i organizacji działań projektowych.

Niewątpliwą wartością jest uruchomienie w Działaniu 1 systemu wspierania partnerstw. Większość wykonawców pozytywnie ocenia jakość otrzymanych usług szkoleniowych, użyteczność informacji na stronie internetowej programu oraz rolę, jaką pełnią - a przynajmniej mogą pełnić - Opiekunowie Projektów. Choć przyjęte w tym zakresie rozwiązania niewątpliwie przełożyły się na skuteczność i efektywność prac w Działaniu 1, wiele mechanizmów wymaga jeszcze korekt i usprawnień:

- lepsze dopasowanie do potrzeb terminów szkoleń i udostępniania publikacji,
- zwiększenie dostępu partnerstw do usług doradczych, zwłaszcza - ekspertów "sektorowych", gotowych wspomagać proces krystalizacji merytorycznej koncepcji projektów,
- poprawienie użyteczności zarządczej, systemu monitorowania i oceny oraz raportowania postępów projektów.

EQUAL nie jest jedynie pasmem sukcesów. Lista problemów jest długa i wiąże się zwykle z zagadnieniami dotyczącymi efektywności zarządczej.

9.2 Zagadnienia, wymagające pilnej uwagi wykonawców programu:

Największym problemem doświadczanym w trakcie Działania 1 były kwestie związane z samą organizacją systemu, w którym realizowany jest program. Zbyt konserwatywne podejście do zabezpieczeń, przesadne wymogi administracyjno-dokumentacyjne, nie rozwiązane zagadnienia związane z podatkiem VAT, nie rozstrzygnięte zawczasu kwestie dotyczące kwalifikowalności, dwu-poziomowa struktura zarządcza (IZ-KSW). Wszystko to, w połączeniu z rygorystycznym podejściem do przestrzegania kwestii formalnych, było powodem dużych obciążeń administracyjnych, przyczyną opóźnień w terminowej realizacji zadań oraz utrudnieniem w dostępie partnerstw do finansowania.

Znaczące opóźnienia w podpisywaniu umów z KSW oraz nieefektywny, wielopoziomowy system weryfikacji wniosków o płatność były przyczyną problemów partnerstw w finansowaniu działań projektowych. W zestawieniu z dużą presją czasową, sytuacja ta negatywnie wpłynęła na jakość wykonanych przez partnerstwa prac merytorycznych:

- Tylko połowa PRR przeprowadziła jakiegokolwiek badania beneficjentów.

- Brak szczegółowej wiedzy o skali i naturze podejmowanych problemów był utrudnieniem przy doborze wskaźników monitorowania postępów oraz oszacowaniu oczekiwanych ilościowych rezultatów projektów.
- Przesunięcia na 3-ci kwartał momentu uruchomienia Krajowych Sieci Tematycznych ograniczyło szansę na dialog merytoryczny między wykonawcami projektów oraz uniemożliwiło im dostęp do ekspertów "sektorowych".

To tylko niektóre przesłanki wskazujące na słabości Działania 1 w wymiarze merytorycznym. Ciesząc się więc z wykonania ilościowych założeń Działania 1, powinniśmy pamiętać, że w wielu przypadkach, proces konsolidacji partnerstw wokół konkretnych koncepcji projektowych został dopiero zainicjowany. Wiele więc pozostaje tu do zrobienia w początkowej fazie Działania 2.

Odnieśliśmy wrażenie, że wielu wykonawców ma problem z dobrym zrozumieniem podstawowego celu programu, jakim jest "testowanie, upowszechnienie i włączenie nowatorskich rozwiązań do programów głównego nurtu EFS". Partnerstwa myślą przede wszystkim o budowie ciekawych produktów. Rzadko natomiast znajdziemy w strategiach PRR ślady troski o trwałość i "koszt replikacji" tworzonych narzędzi i systemów. Jednym z przejawów tej sytuacji jest wyższa ocena innowacyjności produktów PRR niż ich potencjału (przydatności) dla celów "mainstreamingu".

Liczne konflikty w łonie partnerstw świadczą o niewielkich umiejętnościach pracy zespołowej, słabościach zarządzania i kłopotach w zorganizowaniu odpowiedniego przepływu informacji między partnerami. Niestety, nie bez winy są również instytucje zarządzające programem na poziomie krajowym. Ogólne zasady działania PRR zawierają istotne niekonsekwencje i słabości (np. odpowiedzialność Administratora a prawa partnerów, nierówny status podatkowy lidera i pozostałych partnerów, itp.). Jednocześnie, działania wspierające partnerstwa, w zakresie tworzenia struktury organizacyjnej i mechanizmów zarządzania PRR były ograniczone co do skali i spóźnione w czasie.

Jak wykazało badanie, podstawową słabością Instytucji Zarządzającej był brak prawidłowej analizy ryzyka i pro-aktywnego zarządzania potencjalnymi zagrożeniami na poziomie programu jako całości (prowadzono natomiast w KSW analizę ryzyka na poziomie indywidualnych projektów – "Plan Kontroli"). W efekcie, działania zaradcze podejmowane były zwykle zbyt późno, gdy można było, co najwyżej, "ograniczać straty". Próby rozwiązywania problemów już w trakcie trwania Działania 1 prowadziły do ciągłego korygowania systemu, co, przy nie najlepszej komunikacji z partnerstwami, było przez nie odbierane, jako "zmiana reguł w trakcie gry". Niewątpliwie okolicznością łagodzącą w tym kontekście jest skala problemów, z jakimi przyszło się mierzyć niewielkiemu liczebnie zespołowi zarządzającemu Inicjatywą w Ministerstwie Gospodarki i Pracy. Nie sposób nie docenić ogromnego wysiłku włożonego w rozwiązywanie problemów, którymi można by z powodzeniem obdzielić kilka większych i bardziej doświadczonych instytucji. W takiej sytuacji "przejsie do defensywy" i koncentracja na najpilniejszych problemach bieżących ("zarządzanie kryzysem" zamiast perspektywicznego "zarządzania strategicznego") jest naturalną reakcją osób obarczonych ogromną odpowiedzialnością za całość przedsięwzięcia.

Współpraca ponadnarodowa w Działaniu 1 - choć zainicjowana, w sensie podpisania umów PNN - miała często charakter powierzchowny i nie przełożyła się na rozwój merytorycznych strategii działania partnerstw. Jedną z najważniejszych przyczyn tej sytuacji była nie najlepsza koordynacja tego elementu na poziomie europejskim, wyrażająca się różnicami w harmonogramie realizacji programu oraz podejściu do kwalifikowalności wydatków, w różnych krajach członkowskich.

Stosowane w programie zasady sprawozdawczości bazują na rozwiązaniach przyjętych w SPO RZL i innych "typowych" programach operacyjnych. W efekcie, przekazywane przez PRR informacje bardziej koncentrują się na opisie procesu niż próbie pomiaru postępów względem założonych rezultatów IW EQUAL. Wszystko to powoduje, że system monitorowania i bazująca

na nim sprawozdawczość ma bardzo ograniczoną przydatność dla celów zarządczych, tak na poziomie projektów, jak też - programu jako całości.

9.3 Ogólna opinia:

Współczesne problemy społeczne mają charakter wielowymiarowy. Ich rozwiązanie wymaga umiejętności budowania koalicji instytucji, które się wzajemnie uzupełniają i wspólnie dysponują odpowiednim potencjałem, aby podejmować takie wyzwania. Już dziś, a jeszcze bardziej w przyszłości, skuteczność w rozwiązywaniu problemów społecznych w skali kraju, regionu czy miasta będzie zależała właśnie od umiejętności współpracy między-instytucjonalnej.

IW EQUAL postrzegamy jako świadomą inwestycję środków publicznych w wypracowanie zasad współpracy między różnymi organizacjami, gotowymi połączyć swe siły w celu rozwiązania skomplikowanych problemów społecznych. Bez takiej skoncentrowanej inwestycji publicznej byłibyśmy zmuszeni pozostać w sytuacji obecnej - gdy w sferze tej działają odrębnie jednostki administracji publicznej i organizacje pozarządowe, często ze sobą rywalizując. Firmy prywatne najczęściej w ogóle nie są zainteresowane podejmowaniem działań w obszarze polityki społecznej, gdyż postrzegają je jako mało opłacalne.

Przeprowadzone badanie dowodzi, że EQUAL jest rzeczywistym laboratorium różnych form współpracy między podmiotami wywodzącymi się z różnych sektorów i dysponującymi odrębnym typem doświadczenia. W tym sensie, o sukcesie programu przesądzi umiejętność uogólnienia indywidualnych doświadczeń poszczególnych instytucji – czyli wzorców współpracy. Aby jednak można je było upowszechniać, potrzebne są również namacalne i pozytywne efekty partnerstwa. Tak więc, użyteczność społeczna tego programu będzie zależała w równym stopniu od tego czy znacząca część projektów wygeneruje te pozytywne doświadczenia (namacalne wyniki), czy będą one replikowalne (koszt) oraz - czy uda się je przekonująco udokumentować, opisać i upowszechnić.

Jeśli już podjęto w Polsce decyzję o realizacji eksperymentu jakim jest IW EQUAL, to dzisiaj – mimo odkrycia wielu słabości i luk w systemie zarządzania – można uznać, że ta faza eksperymentu raczej się powiodła i jest uzasadnione aby przejść do następnej. Teraz sukces programu zależy od tego czy uda się wyciągnąć wnioski i poprawić gorzej działające elementy systemu. Mimo trudności wdrożeniowych i zidentyfikowanych niedoskonałości zarządzania, program EQUAL w Polsce ma w tym kontekście nadal duże szanse na ostateczny sukces.

10 Rekomendacje:

10.1 Trwałość produktów EQUAL

Problem:

Jedną ze słabości przeanalizowanych strategii jest relatywnie mała uwaga, jaką autorzy zwracają na kwestie związane z trwałością budowanych rozwiązań. Wydaje się, a przeprowadzona analiza innowacyjności i "potencjału dla mainstreamingu" zdaje się potwierdzać tę tezę, że partnerstwa są tak zaabsorbowane nowatorstwem i użytecznością swoich rozwiązań dla grupy docelowej, że brak im już czasu na przyziemne pytanie o koszty tworzonych systemów.

Kwestię "trwałości" należy tutaj rozumieć szeroko: (1) jako pytanie o źródła finansowania bieżących kosztów systemu stworzonego w ramach programu; (2) jako pytanie o "koszt replikacji", czyli nakłady, które musiałaby ponieść kolejna instytucja zainteresowana adaptacją modelowego rozwiązania.

Rekomendacja:

Sugerujemy położenie znacznie większego nacisku na analizę opłacalności modelowych rozwiązań proponowanych przez partnerstwa.

Aspekt ten powinien być uwzględniony w monitoringu prowadzonym przez opiekunów projektów oraz w kolejnych ewaluacjach postępów programu.

Rekomendujemy nałożenie na partnerstwa wymogu przygotowania swego "biznes planu" funkcjonowania tworzonego narzędzia po zakończeniu finansowania ze środków programu. Pierwsza wersja takiego planu powinna powstać jak najszybciej, w fazie, gdy można relatywnie łatwo skorygować założenia budowanego produktu. Wraz z upływem czasu plan powinien być aktualizowany, zaś akceptacja wersji ostatecznej powinna być jednym z warunków rozliczenia projektu.

10.2 Pro-aktywne zarządzanie na poziomie programu

Problem

Jak wynika z przeprowadzonej analizy problemów, które wystąpiły w zarządzaniu programem na poziomie krajowym, kluczem do prawidłowej reakcji na pojawiające się zagrożenie jest możliwie wczesna identyfikacja problemu oraz dysponowanie wcześniej przygotowanym planem przeciwdziałania jego negatywnym skutkom. Rozumiemy, że IZ i KSW znajduje się pod ciągłą presją spraw bieżących i pilnych, jednak jedyną drogą przejścia z formuły "zarządzania kryzysowego" ("gaszenia pożarów") do zarządzania strategicznego jest przejęcie inicjatywy i uprzedzanie problemów a nie jedynie reagowanie na problemy, które już wystąpiły.

Rekomendacja:

Postulujemy jak najszybsze wdrożenie na poziomie IZ mechanizmów analizy ryzyka i zarządzania ryzykiem. Potencjalne zagrożenia powinny być systematycznie identyfikowane i oceniane pod kątem prawdopodobieństwa ich wystąpienia. Jeżeli problem jest oceniony jako istotny i prawdopodobny, należy przygotować alternatywne strategie postępowania, których celem byłoby niedopuszczenie do pojawienia się sytuacji kryzysowej, lub zarządzania nią, gdy już się zdarzy. Warunkiem skuteczności tak rozumianego zarządzania jest systematyczny monitoring czynników potencjalnego ryzyka.

10.3 Wpieranie PRR w zakresie usprawniania wewnętrznych systemów zarządczych

Problem:

W trakcie Działania 1 liczne partnerstwa doświadczały konfliktów wynikających z niewłaściwego zdefiniowania struktury organizacyjnej i mechanizmów zarządczych PRR.

Pasywna postawa, zakładająca, że sposób organizacji pracy partnerstwa jest wyłącznym przywilejem i obowiązkiem partnerów była błędem. Rozumiemy podejście, zakładające neutralność KSW w konfliktach pojawiających się w PRR. Czym innym jednak jest angażowanie się w konflikty, czym innym zaś dostarczanie partnerstwu wiedzy i umiejętności pozwalających wyjaśnić nieporozumienia zanim zmienią się w problemy, np o charakterze personalnym.

Rekomendacja

Sugerujemy stworzenie przy KSW eksperckiego zaplecza (raczej dostęp do specjalistów zewnętrznych niż nowe etaty), które mogłyby wspomagać PRR w zakresie spraw związanych z organizacją i zarządzaniem pracami partnerstw. Właściwą podstawą tego typu usług doradczych powinien być podręcznik nt. zarządzania PRR oraz wiedza praktyczna gromadzona w trakcie trwania programu. Oczywiście optymalnym rozwiązaniem byłoby świadczenie tego typu usług przez opiekunów projektów. Jedną z możliwych dróg postępowania mogłoby być stworzenie takiej grupy eksperckiej z udziałem najbardziej doświadczonych OP.

10.4 Stabilność systemu wdrażania programu i komunikacja

Problem:

Częste zmiany zasad realizacji programu są podnoszone przez partnerstwa jako jeden z największych problemów, doświadczanych w trakcie Działania 1. IZ ma ograniczony wpływ na zmiany zasad, będące wynikiem oddziaływania czynników zewnętrznych lub błędów (choć te ostatnie należy oczywiście minimalizować). Otwartą sprawą są korekty systemu będące wynikiem dążenia do jego usprawnienia. Zalecamy w tym zakresie daleko posuniętą ostrożność i wstrzeźliwość. Jak dowodzi praktyka, zdarza się, że zyski z wprowadzenia usprawnień są mniejsze niż koszty związane z przestawieniem całego systemu na inny niż dotychczas tryb postępowania. Kluczem do sukcesu wydaje się tutaj poprawienie komunikacji między IZ a partnerstwami. Odnieśliśmy wrażenie, że przynajmniej niektóre zmiany były wprowadzane bez odpowiedniego wyjaśnienia, dlatego korekty są konieczne lub korzystne.

Rekomendacja

Popieramy ideę tworzenia dodatkowych kanałów komunikacji, jak np. fora dyskusyjne lub regularne spotkania partnerstw z udziałem IZ. Jedną z opcji jest powołanie stałej grupy koordynacyjnej, w skład której mogliby wchodzić przedstawiciele co bardziej aktywnych partnerstw, IZ, KSW, KM i opiekunowie projektów. Regularne spotkania takiej grupy byłyby okazją do przedyskutowania problemów i uzgodnienia zakresu koniecznych korekt systemu wdrażania. Nie bez znaczenia byłaby również korzyść związana z lepszym przepływem informacji i poprawą odbioru IZ jako instytucji otwartej na dialog z wykonawcami projektów.

Elementem, który na pewno należy usprawnić jest sposób w jaki partnerstwa dowiadują się o zmianach i nowych wymogach. Jeżeli np. zmienia się wzorzec jakiegoś dokumentu lub ma miejsce inny fakt skutkujący oczekiwaną zmianą postępowania partnerstw, obowiązkiem tych, którzy wprowadzają nowe rozwiązanie jest dotarcie do bezpośrednio zainteresowanych i (a) przekazanie jednoznacznej informacji o zakresie zmian oraz (b) wyjaśnienie przyczyny dla której zmiana jest wprowadzona. Z pewnością nie wystarczy zawiesić informację na stronie www (nie wysyłając nawet do PRR informacji, że pojawiła się taka zmiana) lub przyjąć, że opiekunowie spontanicznie się tym zajmą.

10.5 Zasady kwalifikacji partnerstw do Działania 2

Problem

Jednym z czynników, który od początku realizacji programu znacząco wpływa na decyzje IZ jest troska o wykorzystanie dostępnych funduszy unijnych. Rozumiemy ten punkt widzenia i generalnie zgadzamy się z nim. Zwracamy jednak uwagę, że tego typu polityka nie powinna być realizowana "za wszelką cenę" (nie mówimy, że tak się dzieje, ale widzimy takie

zagrożenie). EQUAL nie jest programem dla każdego. Jest to typowe przedsięwzięcie adresowane do liderów a nie outsiderów. Tych, którzy wykorzystując własne doświadczenie i umiejętności są w stanie dobrze wykorzystać te nietypowe pieniądze publiczne, w celu stworzenia rzeczy nowych, pokazania nowych kierunków i perspektyw. Sugerujemy raczej podnoszenie wymagań merytorycznych (nie mylić z kolejnymi obowiązkami administracyjnymi) stawianych organizacjom uczestniczącym w programie niż "równanie w dół" do tych, którzy sobie nie radzą. Nawet jeśli wynikiem "nad-opiekuńczej" polityki względem partnerstw byłoby wykorzystanie 100% środków programu, to należy pamiętać, że łączyć się z tym będzie istotny koszt zarządczy (np. zaangażowanie opiekunów) oraz obniżenie motywacji pozostałych uczestników programu.

Rekomendacja:

Postulujemy przyjęcie dosyć sztywnego stanowiska w procesie kwalifikacji partnerstw do Działania 2. Od liderów należy oczekiwać, że będą robić więcej niż średnia, a nie, że z trudem osiągną wymagane minimum.

10.6 Merytoryczny partner dla PRR

Problem:

Zetknęliśmy się kilkakrotnie z opinią, że partnerstwo nie miało możliwości skonsultować swojej strategii z ekspertami sektorowymi, chociaż tego typu konsultacje niewątpliwie mogłyby wpłynąć na jakość projektu. Sprawa dotyczy naszym zdaniem szerszego problemu, a mianowicie, brakiem w obecnym systemie zarządzania programem kogoś, kto pełniłby rolę partnera merytorycznego dla partnerstw. Oczywiście jest opiekun projektu. Często jednak jest to osoba bez odpowiedniej wiedzy i doświadczenia w specyficznym obszarze, którego dotyczy projekt. W efekcie, relacje między OP a partnerstwem zwykle sprowadzają się do kwestii związanych z zarządzaniem lub wypełnianiem obowiązków administracyjnych.

Rekomendacja:

Postulujemy rozważenie rozwinięcia systemu referencyjnego (o ile nam wiadomo, obecnie rolę taką pełni Pani Moźdzysłowska), umożliwiającego korzystanie z grupy specjalistów, posiadających wiedzę w obszarach problemowych, których dotyczą projekty. Eksperti ci mogliby z czasem włączyć się w prace KST, już teraz jednak, w fazie formowania koncepcji projektów, ich wkład byłby niezwykle cenny.

10.7 Monitoring i ewaluacja

Problem

Przystępując do ewaluacji liczyliśmy na możliwość skorzystania z danych monitoringowych, opisujących podmioty uczestniczące w programie i osiągane przez nie postępy. O problemach w dostępie do tego typu informacji wspominaliśmy już w poprzednim raporcie. Niestety naszym zdaniem, na przestrzeni ostatniego półroczia, sytuacja uległa pogorszeniu zamiast poprawie. Najlepszą informacją o partnerstwach dysponują opiekunowie projektów, ale ich wiedza nie jest systematycznie rejestrowana w formie zestawień i informacji zbiorczych. Zwykle praktykowana jest zasada, że raport ilościowy przygotowuje się pod konkretne zapotrzebowanie, a nie wyciąga z aktualizowanego systematycznie systemu monitoringowego. Najlepiej wygląda sytuacja w zakresie danych finansowych, choć i tutaj wiele by można poprawić. Natomiast bardzo nisko oceniamy zakres i jakość dostępnych informacji o postępach rzeczowych partnerstw.

Rekomendacja:

Sugerujemy jak najszybsze stworzenie profesjonalnego, opartego na wskaźnikach, systemu monitorowania programu. Systematyczne rejestrowanie i analiza postępów projektów w programie o wartości kilkuset milionów zł jest warunkiem skutecznego zarządzania i jednocześnie wymogiem formalnym związanym z korzystaniem z funduszy unijnych.

11 Załączniki:

1. Schemat Procesu Ewaluacji
2. Procedura doboru próby
3. Protokół analizy metodą "Studium Przypadku"
4. Kwestionariusz Ankiety
5. Tabela Danych
6. Raporty z analizy badanych przypadków ("case studies")