



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Badanie ewaluacyjne: „Ocena realizacji zasady partnerstwa w ramach SPO RZL i PO KL”

Raport Końcowy

Przygotowany dla

**Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego**

przez zespół Kompanii Dobrych Usług:

Piotr Frączak

Zofia Komorowska

Krzysztof Jaszczołt

Ryszard Skrzypiec

Aneta Marczyk

Dominika Potkańska

Badanie współfinansowane ze środków Unii Europejskiej, w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Warszawa, 17 marca 2009 r.

Wykaz skrótów używanych w tekście

DEFS	Departament EFS Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego
DFOP	Dolnośląska Federacja Organizacji Pozarządowych
Dłsk	Dolnośląskie
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
GR	Grupa Robocza
GSE / RGSE	Grupa Sterująca Ewaluacją / Regionalna Grupa Sterująca Ewaluacją
IP / IP2	Instytucja Pośrednicząca / Instytucja Pośrednicząca drugiego stopnia
IZ	Instytucja Zarządzająca
KE	Komisja Europejska
KM	Komitet Monitorujący
KOP	Komitet Oceny Projektów
K-Pom	Kujawsko-Pomorskie
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
KS	Komitet Sterujący
KST	Krajowa Sieć Tematyczna
KWRiST	Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego
Lubu	Lubuskie
NGO	Organizacja Pozarządowa
NPR	Narodowy Plan Rozwoju
MEN / MENiS	Ministerstwo Edukacji Narodowej / Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu
MGiP	Ministerstwo Gospodarki i Pracy
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
PARP	Państwowa Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PFRON	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PIW EQUAL	Program Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL
PKM	Podkomitet Monitorujący
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PPnRZiSS	Powiatowe Partnerstwa na Rzecz Zatrudnienia i Spójności Społecznej
PT	Pomoc Techniczna
Regionalny komponent PO KL	Wojewódzki komponent PO KL, traktowany na potrzeby tego badania jako osobny program regionalny
RDPP	Rada Działalności Pożytku Publicznego
RGSE	Regionalna Grupa Sterująca Ewaluacją
ROEFS	Regionalny Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego
PD / RPD	Plan Działania / Roczny Plan Działania (dot. priorytetu X w PO KL)
SPO RZL	Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich
SZOP	Szczegółowy Opis Priorytetów
ŚBRR	Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego
Ślk	Śląskie
Śwk	Świętokrzyskie
WaM	Warmińsko-Mazurskie
WE	Wspólnoty Europejskie
Włkp	Wielkopolskie
WUP / DWUP	Wojewódzki Urząd Pracy / Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy
ZPORR	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

Spis treści

1	Streszczenie	5
2	Przedmiot i cel badania.....	15
3	Metodologia badania.....	15
3.1	Założenia	15
3.2	Kryteria oceny	15
3.3	Metody i techniki badawcze	16
3.4	Przebieg procesu ewaluacji.....	18
3.5	Ograniczenia badania	20
4	Analiza	21
4.1	Model Partnerstwa i struktura procesu badawczego	21
4.2	Analiza wymiaru podmiotowego	24
	Obszar 1: Struktura instytucjonalna partnerstw	25
	Obszar 2: Sposób wzmacniania i wykorzystywania potencjału partnerów	37
4.3	Analiza wymiaru przedmiotowego	54
	Obszar 3: Zakres realizacji zasady partnerstwa	55
	Obszar 4: Prawa i role partnerów	73
4.4	Analiza wymiaru działania	94
	Obszar 5: Intensywność udziału partnerów w zarządzaniu programem.....	95
	Obszar 6: Efekty partnerstwa	109
4.5	Podsumowanie analizy	122
5	Odpowiedź na dodatkowe pytania ewaluacyjne	124
5.1	Trafność.....	124
5.2	Użyteczność.....	126
5.3	Trwałość	129
6	Najważniejsze obserwacje i wnioski	131
6.1	Strategia Partnerstwa.....	131
6.2	Tabela Rekomendacji	135
7	Załączniki:	142

Szanowni Państwo,

Z prawdziwą przyjemnością przekazujemy Państwu raport, zawierający analizę i ocenę sposobu stosowania zasady partnerstwa w SPO RZL i PO KL.

Raport jest wynikiem przeszło trzymiesięcznej pracy zespołu ewaluatorów Kompanii Dobrych Usług, wspomaganych przez ponad 20 osobową grupę uczestników Warsztatu Partnerów - osób, które na co dzień praktykują partnerstwo w badanych programach.

Pragniemy serdecznie podziękować wszystkim uczestnikom warsztatów za czas poświęcony na wspólną pracę, wielkie zaangażowanie i otwartość w prowadzonych dyskusjach.

Zanim przystapicie Państwo do lektury raportu, chcielibyśmy zwrócić Waszą uwagę na trzy kwestie, które miały zasadniczy wpływ na sposób prowadzenia badania i powinny zostać uwzględnione przy interpretacji jego wyników:

- 1) Dążąc do „oceny funkcjonowania i porównania zasady partnerstwa w ramach SPO RZL, PO KL na poziomie krajowym oraz regionalnym” zdecydowaliśmy się potraktować wojewódzkie komponenty PO KL jako osobne programy (w raporcie nazywamy je „regionalnymi komponentami PO KL”). Badając je przyjmowaliśmy, że Instytucja Pośrednicząca pełni tu funkcję podmiotu zarządzającego, który określa kształt i zakres relacji partnerskich w programie.
- 2) Z powyższym założeniem wiąże się kwestia zewnętrznych uwarunkowań realizacji zasady partnerstwa w SPO RZL i PO KL. Po pierwsze, wykonawcy badanych programów, zwłaszcza komponentów regionalnych, ograniczeni są przepisami prawa krajowego i unijnego, które często przesądza o dostępnym zakresie i formach, w jakich partnerstwo może być realizowane. Po drugie, zgodność z zasadą partnerstwa nie jest jedynym, ani nawet najważniejszym kryterium oceny programu. Rozwiązania maksymalizujące rolę partnerów w programie nie zawsze sprzyjają jego skuteczności, czy efektywności.

Innymi słowy to, że dany program - w następstwie przeprowadzonej analizy - uznany został za bardziej lub mniej partnerski, nie przesądza jeszcze o ogólnej ocenie jego jakości. Mniejszy zakres uprawnień partnerów może wiązać się ze wspomnianymi wyżej zewnętrznymi uwarunkowaniami, lub ze świadomą polityką IZ/IP, która zawęża stosowanie zasady partnerstwa ze względu na inne ważne cele lub okoliczności.

- 3) Przeprowadzona przez nas analiza zasady partnerstwa, przy pomocy opierającego się na wskaźnikach Modelu Partnerstwa, ma nowatorski charakter (Model został skonstruowany specjalnie na użytek tego projektu). Wiąże się z tym jednak istotne ograniczenie metodologiczne, wynikające z braku danych porównawczych i punktu odniesienia przy ocenie poszczególnych wskaźników. W tej sytuacji, użyteczność analizy polega przede wszystkim na możliwości porównania programów ocenionych z zastosowaniem tych samych kryteriów (analiza porównawcza). Jednocześnie, przynajmniej do czasu przeprowadzenia większej liczby podobnych badań, z dużą ostrożnością należy traktować podjęte w raporcie próby formułowania bardziej ogólnych ocen. Innymi słowy, Model pozwala nam raczej powiedzieć, gdzie partnerstwa jest więcej, a gdzie mniej, niż obiektywnie stwierdzić, że w danym programie partnerstwa jest za mało, lub wystarczająco wiele.

Zapraszając Państwa do lektury pragniemy zapewnić, że zrobiliśmy, co w naszej mocy, aby dobrze wykorzystać wszystkie przekazane nam informacje. Bardzo przepraszamy, jeśli pomimo naszych wysiłków nie udało nam się uniknąć błędów i nadmiernych uproszczeń.

Zespół Ewaluatorów KDU

1 Streszczenie

1.1 Wprowadzenie

Przedmiotem prezentowanego tu raportu jest ocena i porównanie funkcjonowania zasady partnerstwa w SPO RZL i PO KL, na poziomie krajowym oraz regionalnym. (Wojewódzkie komponenty PO KL zostały potraktowane jako osobne programy, gdzie Instytucja Pośrednicząca pełni funkcję podmiotu zarządzającego).

Zamierzonym efektem badania była identyfikacja dobrych praktyk w stosowaniu zasady partnerstwa, a przez to - przyczynienie się do lepszego jej wdrożenia w PO KL.

Realizując to zadanie Wykonawca przyjął założenie, że efektem projektu powinno być stworzenie uniwersalnego mechanizmu – Modelu Partnerstwa, który w przyszłości pozwoliłby na monitorowanie i ocenę stosowania partnerstwa również w innych programach.

Jednocześnie Wykonawca założył, że ewaluacja będzie miała „partycypacyjny” charakter i sama w sobie będzie formą realizacji zasady partnerstwa. Podstawą takiego podejścia było wykorzystanie formuły Warsztatu Partnerów, jako osi procesu badawczego.

Interpretując wyniki przedstawione w raporcie należy pamiętać, że sam fakt uznania programu za bardziej lub mniej partnerski, nie przesądza jeszcze o jego ogólnej ocenie. Mniejszy zakres uprawnień partnerów może wiązać się z ograniczeniami wynikającymi z przepisów prawa, lub ze świadomą polityką IZ/IP, która zawęży stosowanie zasady partnerstwa ze względu na inne ważne cele lub okoliczności.

1.2 Analiza

Wszystkie analizy prowadzone w projekcie opierały się na strukturze zdefiniowanej w Modelu Partnerstwa. Jest ona również podstawą organizacji niniejszego raportu.

Struktura Modelu Partnerstwa

Podstawowym założeniem, na którym opiera się koncepcja Modelu jest przekonanie, że nie istnieje jeden, usankcjonowany, „jedynie słuszny” wzorzec relacji partnerskiej. Istnieją natomiast obszary współdziałania podmiotów, w których partnerstwo może się z różną siłą przejawiać. Wyzaczyliśmy sześć takich kluczowych obszarów:

Dwa dotyczą podmiotowego wymiaru partnerstwa (Kto uczestniczy w partnerstwie?):

Obszar 1: Struktura instytucjonalna partnerstwa

Obszar 2: Sposób wzmacniania i wykorzystywania potencjału partnerów

Dwa inne wiążą się z wymiarem przedmiotowym (W jakim zakresie uczestniczy?)

Obszar 3: Zakres realizacji zasady partnerstwa

Obszar 4: Prawa i role partnerów

Ostatnie dwa obszary wiążą się ze sferą działania (Jak uczestniczy i z jakim skutkiem?)

Obszar 5: Intensywność udziału partnerów

Obszar 6: Efekty partnerstwa

Wyniki oceny kluczowych obszarów

Obszar 1: Struktura instytucjonalna partnerstw

W wyniku analizy Obszaru 1 wszystkie badane programy oceniliśmy pozytywnie pod względem kryterium „Struktura instytucjonalna partnerstw”. Przy średniej na poziomie +1 pkt w skali od -2

do +2¹, możemy uznać, że w SPO RZL oraz w PO KL (komponent krajowy i regionalne) skład KM/PKM jest czynnikiem, który sprzyja prawidłowemu wdrożeniu partnerstwa i zwiększa jego potencjał.

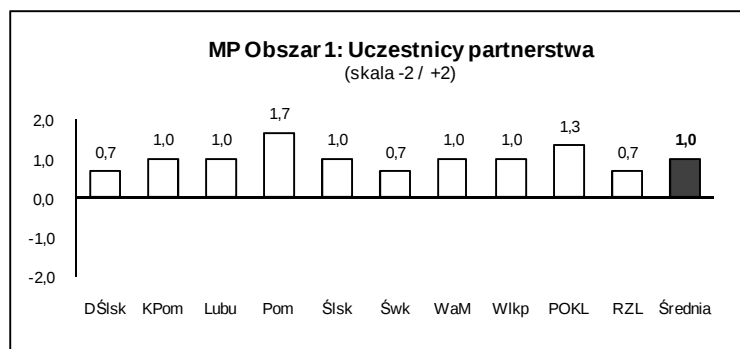


Diagram 1

Zwraca jednocześnie uwagę zróżnicowanie ocen, jakie otrzymały poszczególne programy. Zdecydowanie na korzyść wyróżnia się Pomorski komponent PO KL (zintegrowanie programu z działającymi w regionie partnerstwami powiatowymi) oraz krajowy komponent PO KL (duża liczba podmiotów w KM, zastrzeżenia do struktury komitetu).

Nieco niższe od średniej oceny otrzymały: SPO RZL (zastrzeżenia do struktury KM), Świętokrzyski komponent PO KL (brak fazy głosowania przy wyborze przedstawicieli NGOs) oraz Dolnośląski komponent PO KL (relatywnie mała liczba podmiotów w PKM).

Wybrane zalecenia dot. struktury instytucjonalnej partnerstw²

- Włączenie organizacji świadczących bezpośrednią pomoc dla grup docelowych oraz ekspertów do grup roboczych i zespołów tematycznych, funkcjonujących przy KM/PKM. (1)
- Zmniejszenie liczby przedstawicieli Instytucji Pośredniczących w KM PO KL tak, aby partnerzy dysponowali co najmniej 50% udziałem w łącznej liczbie głosów w Komitecie. (3)
- Zniesienie w regulaminie KM/PKM zapisu o nierozpowszechnianiu treści dokumentów, które są przedmiotem obrad, do czasu podjęcia przez komitet decyzji w ich sprawie. (6)
- Stworzenie mechanizmu pozwalającego na finansowanie działań informacyjnych i konsultacyjnych prowadzonych przez partnerów w reprezentowanych przez nich środowiskach. (7)
- [LT]³ Konsultowanie ze środowiskiem NGOs na terenie danego województwa procedury wyboru przedstawicieli organizacji pozarządowych do PKM. (9)

Obszar 2: Sposób wzmacniania i wykorzystywania potencjału partnerów

W wyniku analizy Obszaru 2 „Sposób wzmacniania i wykorzystywania potencjału partnerów”, tylko krajowy komponent PO KL otrzymał ocenę pozytywną (grupy robocze, zróżnicowane formy wsparcia), zaś Kujawsko-Pomorski Komponent PO KL - neutralną (grupy robocze utworzone przez IP, aktywne działania szkoleniowe).

¹ Uwaga! Prezentowana na diagramach i w tekście „wartość średnia”, w analizie wskaźnikowej, jest średnią arytmetyczną z trzech wartości: (1) oceny SPO RZL, (2) oceny krajowego komponentu PO KL oraz (3) uśrednionej wartości ocen, jakie przyznaliśmy ośmiu badanym komponentom regionalnym PO KL.

² Przy każdym zaleceniu podaliśmy w nawiasie jego numer w Tabeli Rekomendacji (por. str. 135 – 142)

³ [LT] – rekomendacja długoterminowa, dotycząca nowych programów.

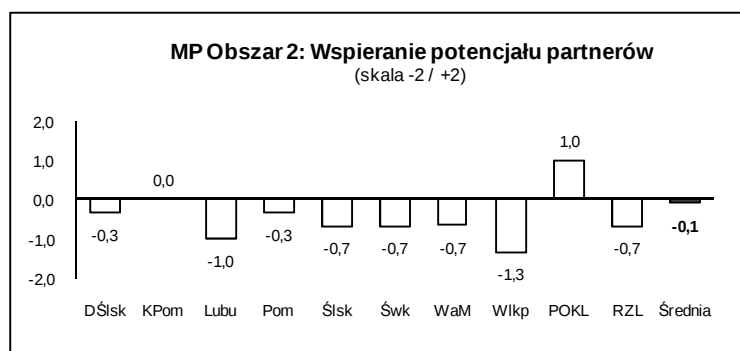


Diagram 2

Przy średniej na poziomie -0,1 pkt w skali od -2 do +2, pozostałe programy otrzymały noty w przedziale od -1,3 do -0,3 pkt.

Uwzględniając fakt, że zastosowana metoda i tak zawyżyła oceny w kategorii „Organizacja Sekretariatu”, wyniki zdecydowanej większości programów nie są zadowalające.

Biorąc to pod uwagę, uznajemy, że „Sposób wzmacniania i wykorzystywania potencjału partnerów” jest czynnikiem, który zmniejsza potencjał partnerstwa w większości regionalnych komponentów PO KL i w SPO RZL.

Wybrane zalecenia dot. sposobu wzmacniania i wykorzystywania potencjału partnerów

- Zwiększenie zakresu działania Sekretariatu o następujące zadania: (1) Zapewnienie bieżącej komunikacji wśród członków KM/PKM - założenie grupy dyskusyjnej lub prowadzenie podstrony internetowej dla członków komitetu; (2) Moderowanie dyskusji między członkami komitetu na wybrane tematy merytoryczne; (3) Badanie potrzeb i organizacja programu PT dla członków KM/PKM; (4) Definiowanie potrzeb i zlecanie specjalistycznych ekspertyz na potrzeby KM/PKM; (5) Zapewnienie instytucjonalnego zaplecza dla GR tworzonych w Komitecie. (13)
- Wzmocnienie kadrowe i zwiększenie autonomii Sekretariatu jako instytucjonalnego zaplecza partnerstwa poprzez wyodrębnienie go ze struktur IZ/IP lub przynajmniej wzmocnienie jego pozycji w ramach MRR / UM - odrębna komórka, wydział. (14-15)
- Umożliwienie partnerom, w tym instytucjom niemającym reprezentantów w KM/PKM, bezpośredniej roboczej współpracy z przedstawicielami IZ/IP w ramach tematycznych GR. Grupy powinny powstać we wszystkich regionalnych komponentach POKL i funkcjonować w strukturach PKM. (16)
- Wskazanie podmiotu, który przyjmie odpowiedzialność za zbadanie potrzeb, a następnie przygotowanie i realizację programu PT dla partnerów. Pomoc techniczna dla partnerów powinna mieć charakter systemowy (sformułowane cele i podporządkowane im działania) oraz być realizowana w zróżnicowanych formach. (19)
- Rozwinięcie systemu finansowania kosztów ponoszonych przez partnerów w związku z udziałem w pracach partnerstwa. Zwrot kosztów dojazdu na spotkania KM/PKM nie jest wystarczającym rozwiązaniem, jeśli przewidujemy również inne niż KM/PKM formy współpracy partnerskiej. (21)
- Rozważenie możliwości wprowadzenia „eksperskiej” formuły działania GR. Rozumiemy ją jako mechanizm, w którym partnerzy delegują do pracy w grupach (również GSE/RGSE) ekspertów reprezentujących swoje środowiska. Dzięki takiemu podejściu, praca w grupach może być finansowana ze środków programu (większa dostępność, skuteczność i efektywność GR), bez wchodzenia w sytuację konfliktu interesów – członkowie KM/PKM nie otrzymują honorariów. (22)

Obszar 3: Zakres realizacji zasady partnerstwa

W wyniku analizy Obszaru 3 „Zakres realizacji zasady partnerstwa”, pozytywne oceny otrzymały dwa programy: Pomorski Komponent PO KL (+0,7 pkt) i krajowy komponent PO KL (+0,3 pkt). Komponent Dolnośląski PO KL otrzymał notę neutralną (0 pkt). W pozostałych badanych programach oceny wahają się w przedziale od -0,7 do -0,3 pkt.

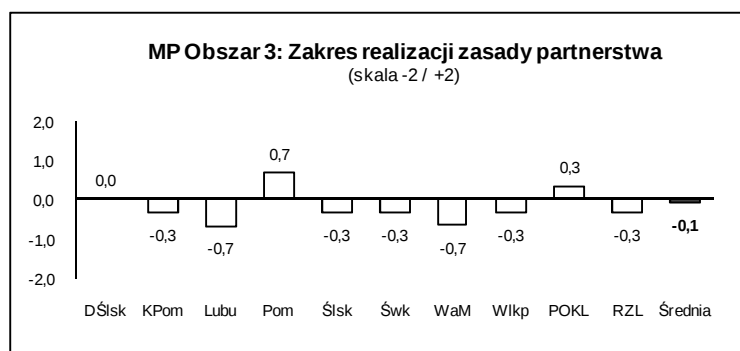


Diagram 3

Odzwierciedleniem tego rozkładu ocen jest średnia na poziomie -0,1 pkt (w grupie komponentów regionalnych PO KL -0,3 pkt).

Wskazuje ona, że zakres i różnorodność udostępnionych partnerom mechanizmów uczestnictwa w zarządzaniu jest zwykle czynnikiem ograniczającym potencjał partnerstwa.

Obszar 4: Prawa i role partnerów

Wynikiem analizy Obszaru 4 „Prawa i role partnerów” jest średnia ocena badanych programów na poziomie -0,2 w skali od -2 do +2. Nie oznacza to jednak, że we wszystkich programach pozycja partnerów jest zbyt słaba.

Wątpliwości budzą na pewno regionalne komponenty PO KL. Średnia ocena 8 programów wojewódzkich wyniosła zaledwie -0,7 pkt. Znacznie lepiej wygląda komponent krajowy, który otrzymał notę -0,1 pkt. Natomiast uprawnienia partnerów w SPO RZL ocenione zostały pozytywnie – na poziomie +0,1 pkt.

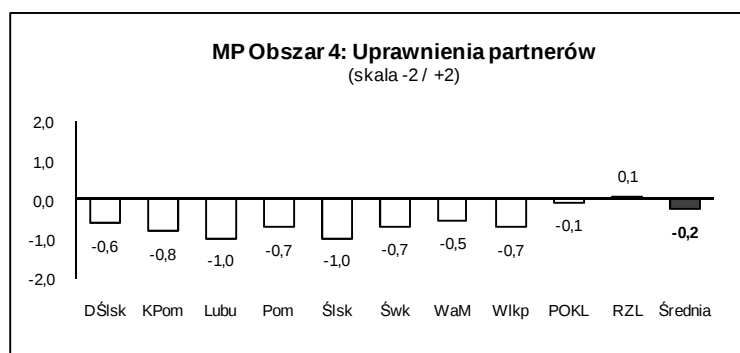


Diagram 4

Dodatnia wartość wskaźnika w SPO RZL oznacza, że w przypadku tego programu formalny zakres uprawnień partnerów nie jest czynnikiem, który utrudniałby prawidłową realizację zasady partnerstwa. Wniosek taki jest tym bardziej zasadny, że rola partnerów w fazach programowania i oceny została oceniona wyżej – na poziomie +0,3 pkt.

Mniejsze prawa partnerów w fazie wdrażania (-0,3 pkt) są bardziej zrozumiałe, zważywszy na jej operacyjny charakter.

Struktura ocen częściowych krajowego komponentu PO KL do pewnego stopnia naśladuje ten schemat, tyle że w fazie wdrażania poziom uprawnień partnerów spada tu do -1,0 pkt, zaś w fazie oceny osiąga jedynie neutralny poziom (0 pkt). Wskazuje to na konieczność przemyślenia pozycji KM w tych właśnie elementach.

Znacznie słabsza jest pozycja partnerów w regionalnych komponentach PO KL. Przy średniej ocenie -0,7 pkt noty przyznane poszczególnym programom wahają się w przedziale od -0,5 pkt (WaM) do -1,0 pkt (Lubu, Ślk).

Wybrane zalecenia dot. ról partnerów i form współpracy partnerskiej (obszary 3 i 4)

- [LT] Zwiększenie roli administracji regionalnej i lokalnych środowisk w fazie definiowania założeń i celów programów krajowych - Zdecentralizowany model konsultacji. (27)
- Włączenie partnerów w proces tworzenia koncepcji PD i kryteriów - „współwykonawstwo”, w ramach wspólnych grup roboczych. (28)
- Wzmocnienie pozycji PKM w zakresie zatwierdzania PD i kryteriów wyboru projektów - Rekomendacja PKM koniecznym warunkiem przyjęcia PD i kryteriów na poziomie krajowym. (26)

- KM/PKM powinien pełnić zdecydowanie większą rolę w procesie monitorowania procesu wyboru projektów - Stworzenie zespołu zadaniowego odpowiedzialnego za okresowe przeglądy przeglądu losowo wybranej próbki wniosków i ich ocen, lub zlecenie oceny procesu wyboru wniosków zewnętrznemu ewaluatorowi. (29)
- Uprawnienie PKM PO KL do zatwierdzania sprawozdań rocznych i końcowego IP PO KL - Zmiana w wytycznych i regulaminach PKM. (30)
- Partnerzy powinni zostać włączeni do GSE / RGSE i mieć znaczący wpływ na podejmowane w nich decyzje - współprzewodnictwo, konsensualność ważnych decyzji. (31)

Obszar 5: Intensywność udziału partnerów w zarządzaniu

W wyniku przeprowadzonej analizy Obszaru nr 5 oceniliśmy „Intensywność udziału partnerów w zarządzaniu” na średnim poziomie -0,2 pkt w skali od -2 do +2.

Na taką średnią złożyła się pozytywna ocena krajowego komponentu PO KL (+1,0 pkt), średnia z ocen regionalnych komponentów PO KL na poziomie -0,9 pkt oraz umiarkowanie negatywna ocena SPO RZL (-0,7 pkt).

Dobra ocena krajowego komponentu PO KL wynika z bardzo dużej aktywności partnerów w fazie wdrażania (dużo spotkań, wysoka frekwencja, liczne wnioski), znaczącego zaangażowania partnerów w konsultacje dokumentów programowych oraz neutralnej noty za ich udział w działaniach związanych z monitorowaniem i oceną programu.

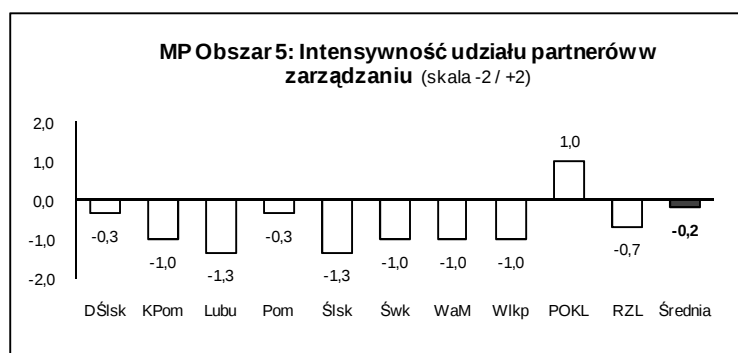


Diagram 5

Umiarkowanie negatywna opinia o aktywności partnerów w SPO RZL znajduje potwierdzenie w fazie programowania i wdrażania – brak możliwości określenia skali zaangażowania partnerów w konsultacje SPO RZL; problemy z frekwencją w KM. Neutralnie oceniona została natomiast intensywność udziału partnerów w obszarze monitorowania i oceny.

Przy średniej ocenie aktywności partnerów w regionalnych komponentach PO KL na poziomie -0,9 pkt, wyróżniają się dwa województwa: Dolnośląskie (wysoka ocena intensywności udziału partnerów w fazie wdrażania, neutralna w fazie programowania i negatywna w obszarze monitorowania i oceny programu) oraz Pomorskie (bardzo dobra ocena fazy programowania, neutralna – wdrażania i negatywna – w obszarze monitorowania programu).

Wybrane zalecenia dotyczące intensywności udziału partnerów w zarządzaniu programem

- Rozszerzenie zakresu konsultacji PD poza forum PKM. (33)
- [LT] Zwiększenie roli kryteriów merytorycznych / umiejętności komunikacyjnych przy doborze członków KM/PKM. (36)
- Rozwijanie kontaktów między członkami KM/PKM w czasie między posiedzeniami KM i GR - Moderowane debaty w internecie, spotkania podczas szkoleń i konferencji, itp. (38)
- Zwiększenie wpływu KM/PKM na proces planowania badań ewaluacyjnych - Procedury umożliwiające zgłaszanie tematów badań, obowiązek przedyskutowania i zatwierdzenia planu na forum KM/PKM. (42)

Obszar 6: Efekty partnerstwa

Wynikiem analizy Obszaru 6 „Efekty partnerstwa”, jest średnia ocena badanych programów na poziomie +0,1 w skali od -2 do +2. Jednak o znaczącym wpływie partnerów na sposób

realizacji programu możemy na razie mówić jedynie w krajowym komponencie PO KL (dobra ocena efektów w fazie programowania i wdrażania; neutralna, na razie, w obszarze oceny).

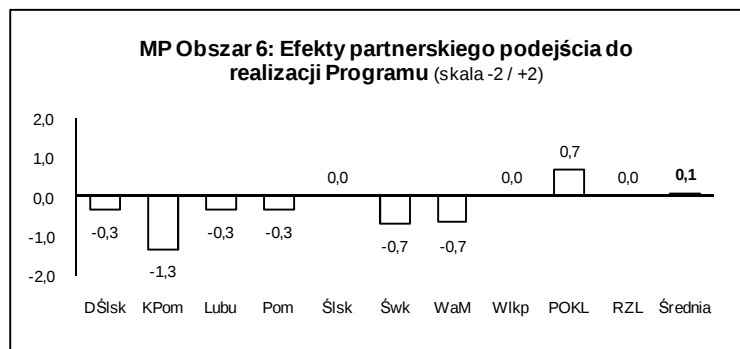


Diagram 6

W SPO RZL, oraz w komponentach Śląskim i Wielkopolskim dotychczasowe efekty partnerstwa oceniliśmy neutralnie. Ich skala nie wzmacnia specjalnie zasady partnerstwa, ale też nie stanowi bariery dla jej prawidłowej realizacji.

O niewielkich ograniczeniach w stosowaniu zasady partnerstwa świadczą mniejsze od typowego standardu efekty aktywności partnerów w Dolnośląskim, Lubuskim i Pomorskim.

Gorzej pod tym względem prezentuje się sytuacja w komponentach:

- Świętokrzyskim (neutralnie w fazie programowania i wdrażania, negatywnie w fazie oceny);
- Warmińsko-Mazurskim (słabo w fazie programowania i wdrażania, neutralnie w fazie oceny);
- Kujawsko-Pomorskim (słabo w fazie programowania i wdrażania, negatywnie w fazie oceny).

Tutaj dotychczasowy wpływ partnerów na działania programu (przynajmniej ten, który udało się nam zweryfikować) jest niewielki.

Ważnym komentarzem do tych wyników jest specyficzna sytuacja w części programów regionalnych w obszarze oceny. Aż w sześciu z nich nie zaprezentowano jeszcze na forum PKM żadnego raportu ewaluacyjnego (choć we wszystkich badania już zlecono). W tej sytuacji, trudno na razie mówić o efektach partnerstwa w fazie oceny. Można jednak mieć nadzieję, że sytuacja w tym zakresie będzie się szybko poprawiać.

Wybrane zalecenia dotyczące obszaru „efekty partnerstwa”

- Prezentacja PD na forum KM/PKM powinna być poprzedzona „pracą w komisji” (grupie roboczej), gdzie eksperci IP i partnerów mogliby szczegółowo przedyskutować najważniejsze kwestie. (43)
- Tematyczne seminaria / warsztaty dla partnerów i administracji, z udziałem kluczowych ekspertów i organizacji zajmujących się problemami grup docelowych - Moderowana debata merytoryczna na warsztatach. (45)
- Precyzyjne zdefiniowanie roli PKM w procesie przyjmowania i monitorowania rekomendacji ewaluacyjnych - Wdrożenie we wszystkich województwach rozwiązań wzorowanych na „Modelu zarządzania rekomendacjami”. (48)

1.3 Podsumowanie analizy

Zgodnie z przyjętą metodologią dokonaliśmy przeglądu 10 badanych programów w trzech wymiarach i odpowiadających im 6 kluczowych obszarach.

Wymiar podmiotowy:

Obszar 1. Struktura instytucjonalna partnerstwa

Obszar 2. Sposób wzmacniania i wykorzystywania potencjału partnerów.

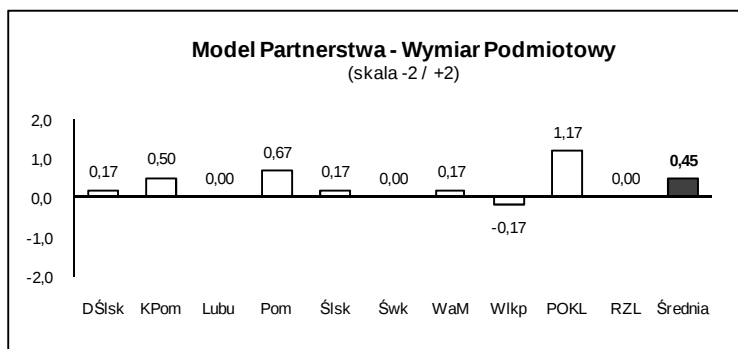


Diagram 7

Porównując programy w „wymiarze podmiotowym” zwracaliśmy uwagę na strukturę instytucjonalną KM/PKM (liczba, różnorodność i reprezentatywność uczestników), potencjał uczestniczących w nim podmiotów oraz sposób, w jaki ten potencjał jest wzmacniany i wykorzystywany (organizacja partnerstwa – Sekretariat i grupy robocze).

Programy, które otrzymały najlepsze oceny w „wymiarze podmiotowym” to:

- Krajowy PO KL - duża liczba uczestników, różnorodne formy ich wspierania, grupy robocze;
- Pomorskie - integracja z działającymi w regionie partnerstwami powiatowymi;
- Kujawsko-Pomorskie - grupy robocze przy IP, aktywne działania szkoleniowe.

Wymiar przedmiotowy:

Obszar 3. Zakres realizacji zasady partnerstwa

Obszar 4. Prawa i role partnerów

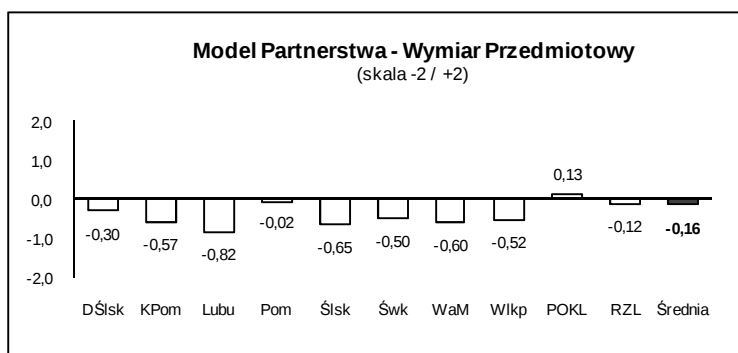


Diagram 8

W ocenie „wymiaru przedmiotowego” dążyliśmy do ustalenia zakresu, w jakim partnerzy mogą uczestniczyć i wpływać na kształt Programu. W tym celu analizowaliśmy dostępne im formy udziału w mechanizmach zarządczych oraz role, jakie pełnią w kluczowych etapach cyklu programowego.

Programy, które otrzymały najlepsze oceny w „wymiarze przedmiotowym” to:

- Krajowy PO KL – (18 pkt za formy partnerstwa, blisko „neutralnej” za uprawnienia partnerów, „plus” za udział partnerów w ocenie Ex ante)
- Pomorskie – (subregionalny charakter, 15 pkt za formy partnerstwa)
- SPO RZL – (13 pkt za formy partnerstwa, relatywnie wysoka ocena uprawnień partnerów)

Wymiar działania:

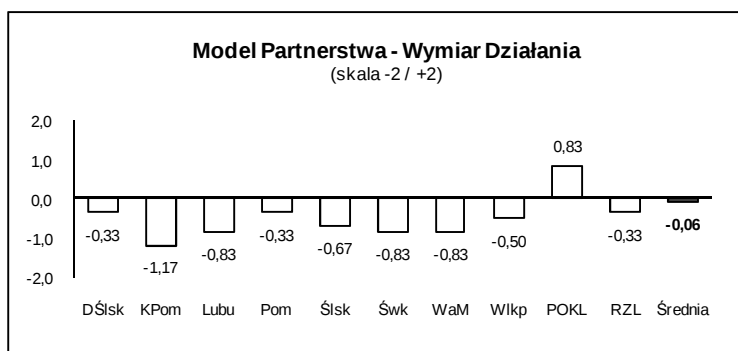


Diagram 9

Obszar 5. Intensywność udziału partnerów w zarządzaniu

Obszar 6. Efekty partnerstwa.

Ocena „wymiaru działania” polegała na:

(1) analizie sposobu, w jaki partnerzy korzystają z istniejących możliwości aktywnego uczestnictwa w zarządzaniu Programem, oraz

(2) badaniu wynikającego stąd wpływu partnerów na przebieg Programu.

Programy, które otrzymały najlepsze oceny w „wymiarze działania” to:

- Krajowy PO KL – (Dobra aktywność i efekty w fazie programowania i wdrażania)
- Pomorskie – (Dobra aktywność w fazie programowania, Dobre efekty w fazie wdrażania)
- SPO RZL – (Dobre efekty w obszarze monitorowania i oceny)
- Dolnośląskie – (Dobra aktywność i efekty w fazie wdrażania)

Ocena łączna

W wyniku przeprowadzonej analizy ustaliliśmy, że uwzględniając przyjęte założenia metodologiczne oraz uwarunkowania badania (zwłaszcza ograniczony dostęp do danych):

Programem, który zdecydowanie wyróżnia się pod względem sposobu zastosowania zasady partnerstwa jest krajowy komponent PO KL (ocena +0,7 pkt).

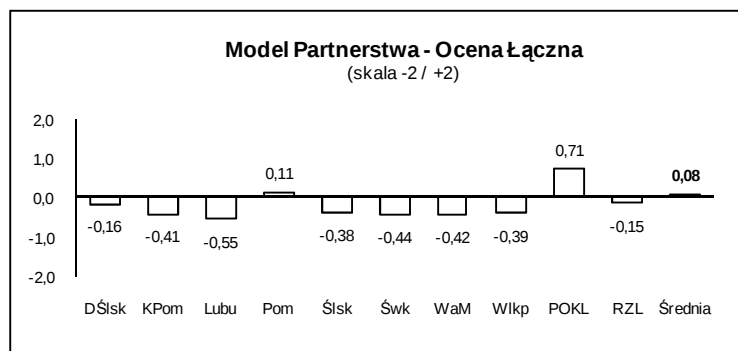


Diagram 10

O „pro-partnerskim” charakterze można mówić również w przypadku Pomorskiego komponentu PO KL (ocena +0,1 pkt)

Dolnośląski komponent PO KL (-0,16 pkt) oraz SPO RZL (-0,15 pkt) są programami, w których podejście do partnerstwa może być ocenione neutralnie – przyjęte rozwiązania nie stanowią poważnego zagrożenia dla rozwoju partnerskich relacji.

W pozostałych programach występują istotne ograniczenia, które mogą być czynnikiem utrudniającym właściwe wdrożenie zasady partnerstwa.

Główna rekomendacja - Strategia Partnerstwa

Zidentyfikowany problem

W wyniku przeprowadzonego badania okazało się, że partnerstwo, i jego cele, jest bardzo różnie rozumiane, i to nie tylko przez poszczególne kategorie partnerów, ale nawet wśród przedstawicieli tego samego środowiska. Tymczasem, w zależności od tego jak dana osoba definiuje oczekiwany, właściwy jej zdaniem, kształt partnerstwa, zależy jej interpretacja dość ogólnych zapisów dokumentów programowych oraz opinia o faktycznie stosowanych mechanizmach zarządczych.

Obserwacja ta prowadzi nas do sformułowania zasadniczej tezy, że w badanych programach nie ma jednej powszechnie podzielanej koncepcji partnerstwa oraz jego celów. Nie wynika ona jednoznacznie z zapisów dokumentów programowych. Nie wykształciła się również jako efekt praktycznej współpracy między partnerami. Konsekwencją tej sytuacji jest zagubienie wielu uczestników procesu, którzy nie potrafią jednoznacznie zdefiniować swej roli i zadań w programie.

Zagrożenia

Brak wspólnej wizji partnerstwa wiąże się z szeregiem ryzyk, które mogą bardzo negatywnie wpływać na skuteczność partnerskich relacji oraz sposób ich postrzegania (i oceny) przez uczestników procesu:

- Różne oczekiwania zarządzających i partnerów względem celów i właściwego kształtu partnerstwa w programie;

- Różne interpretowanie ról i zasad współpracy między partnerami (możliwość konfliktów i nieporozumień);
- Niedopasowanie zakresu i form realizacji zasady do faktycznie realizowanych celów (niewykorzystanie możliwości jakie daje partnerstwo).

Proponowane rozwiązanie

Zadanie wypracowania spójnej strategii partnerstwa oraz zaproponowanie udziału w jej realizacji przedstawicielom różnych środowisk jest zadaniem agendy rządowej odpowiedzialnej za przygotowanie i realizację programu. Proponujemy zatem, aby Instytucja Zarządzająca (na poziomie regionu i w ramach swoich uprawnień również IP) opracowała krótką Strategię Partnerstwa, określającą precyzyjnie jego cele, odpowiadające im mechanizmy zarządcze i procedury współpracy.

Uwzględniając fakt, że w PO KL partnerzy zostali już wybrani, ich przedstawiciele powinni mieć okazję do wyrażenia swoich oczekiwań i preferencji, zaś ostateczny kształt strategii powinien zostać z nimi skonsultowany. W przypadku nowych programów, Strategia Partnerstwa powinna zostać zdefiniowana w trakcie prac koncepcyjnych i znaleźć swój wyraz w jednoznacznych zapisach dokumentów programowych. Dzięki temu, podmioty zgłaszające chęć przystąpienia do partnerstwa akceptowałyby tym samym definicję jego celów, zakresu i form, w jakich będzie realizowane.

Definiując Strategię Partnerstwa, Instytucja Zarządzająca powinna rozważyć różne opcje, które zarysowały się w trakcie debaty prowadzonej na Warsztacie Partnerów. Przedstawiliśmy je poniżej jako odrębne funkcje, które może pełnić partnerstwo. W rzeczywistości, nie chodzi zwykle o wybór jednej i odrzucenie pozostałych, lecz o właściwe rozłożenie akcentów – np. podział na funkcje kluczowe i uzupełniające.

Niezależnie jednak od tego, jak ambitnie zdefiniujemy cele partnerstwa, najważniejsze wydaje się odpowiednie dopasowanie szczegółowych rozwiązań zarządczych do funkcji, które uznaliśmy za dominujące. Pewną pomocą w tym zakresie może być zamieszczona na końcu rozdziału tabelka, przedstawiająca przykładowe charakterystyki różnych strategii partnerstwa.

Partnerstwo jako kanał informacji

W badaniach pojawiła się kategoria uczestnictwa w komitetach monitorujących jako sposób na zdobycie użytecznych informacji. Wiąże się to najczęściej z poczuciem fasadowości komitetu, brakiem realnego wpływu partnerów. Komitet jest od zatwierdzania, „klepania” sprawozdań, ale jest równocześnie źródłem ważnych informacji. W tym obszarze dobre partnerstwo można byłoby określić liczbą i różnorodnością uczestników (im więcej podmiotów — grup zaangażowanych w partnerstwo, tym więcej dobrze poinformowanych organizacji) oraz koniecznością wsparcia ze strony administracji (głównie działania informacyjno szkoleniowe na temat programu i zasad jego działania).

Partnerstwo jako przestrzeń debaty

W badaniach pojawiły się sugestie dotyczące roli KM jako forum debaty publicznej w najważniejszych, strategicznych, kwestiach. Taka „konsultacyjna” czy „opiniotwórcza” rola Komitetu dawałaby szansę na zaprezentowanie różnych punktów widzenia, a przez to — „wzbogacenie” procesu decyzyjnego. W tym kontekście ważna jest nie tylko różnorodność uczestników partnerstwa, ale również ich wiedza i doświadczenie. To jednak nie wszystko. Aby zarządzający rzeczywiście mogli wykorzystać merytoryczny potencjał partnerstwa, konieczne jest uruchomienie takich form współpracy, które sprzyjają prowadzeniu szczegółowych dyskusji i analiz. Niezbędne jest też sięgnięcie po ekspertów i rozwiązanie problemu kosztów wynikających z intensywnej działalności partnerów na poziomie grup roboczych.

Partnerstwo jako forma kontroli społecznej

Nazwa Komitet / Podkomitet Monitorujący sugeruje, że zasadniczą misją partnerstwa jest sprawowanie kontroli społecznej nad działaniami administracji. Przy takim podejściu zasadniczego znaczenia nabiera kwestia reprezentatywności i wiarygodności instytucji partnerstwa. W Komitecie powinni znaleźć się przedstawiciele wszystkich istotnych środowisk. Strona społeczna powinna dysponować wyraźną większością głosów oraz działać w warunkach gwarantujących niezależność od instytucji, które nadzoruje (autonomia Sekretariatu). Warunkiem skutecznej kontroli nad skomplikowanym, wieloaspektowym programem jest też możliwość prowadzenia pogłębionych analiz na poziomie priorytetów i działań. W praktyce oznacza to konieczność uruchomienia tematycznych grup roboczych i włączenia w ich prace ekspertów delegowanych przez reprezentowane w partnerstwie środowiska (finansowanie ze środków programu). Komitet powinien posiadać decydujący wpływ na zakres i charakter podejmowanych badań ewaluacyjnych oraz uczestniczyć w procedurze przyjmowania wynikających stąd rekomendacji. Realizacja funkcji kontrolnej powinna znajdować swój wyraz w formalnej procedurze opiniowania działań wykonawcy (np. akceptacja sprawozdań IZ/IP przez KM/PKM).

Partnerstwo jako przestrzeń negocjacji

Instytucjonalny dialog społeczny coraz częściej przechodzi od formuły konsultacji do negocjacji i współdecydowania o strategicznych kierunkach realizowanych polityk. Przy tej formule działania partnerstwa kluczowego znaczenia nabiera zgodny z parytetem podział głosów w Komitecie oraz zagwarantowanie demokratycznych procedur podejmowania decyzji (autonomia Sekretariatu). Oczywiście podmioty uczestniczące w procesie decyzyjnym muszą posiadać silną „legitymację” delegujących je środowisk. Ponieważ Komitet rozumiany jako przestrzeń negocjacji jest też miejscem lobbingu i realizacji partykularnych interesów, strony powinny same ponosić koszty związane z udziałem swoich przedstawicieli w tym procesie.

Poniższa tabela pokazuje przykładowy rozkład rozwiązań organizacyjno-zarządczych, w zależności od przyjętej strategii partnerstwa. Są to oczywiście wzory „idealne”, pokazują jednak w przejrzysty sposób zależność między wybraną opcją strategiczną a kształtem wynikających stąd form partnerskiej współpracy.

Strategie partnerstwa - Charakterystyka

Strategia partnerstwa	Uprawnienia Komitetu	Podział głosów w KM/PKM	Różnorodność partnerów	Reprezentatywność partnerów	Wiedza ekspercka partnerów	Robocze formy współpracy	Niezależność Sekretariatu	Wsparcie dla partnerów
Kanał informacji	informacyjne		tak					tak
Przestrzeń debaty	konsultacyjne		tak		tak	tak		tak
Kontrola społeczna	kontrolne	przewaga partnerów		tak	tak	tak	tak	tak
Przestrzeń negocjacji	decyzyjne	wg parytetu		tak			tak	

Tabela 1

2 Przedmiot i cel badania

Przedmiotem badania jest sposób realizacji zasady partnerstwa w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013.

Głównym celem ewaluacji jest ocena i porównanie funkcjonowania zasady partnerstwa w ramach SPO RZL, PO KL na poziomie krajowym oraz regionalnym. Oczekiwanym efektem badania jest wykazanie dobrych praktyk we wdrażaniu zasady w SPO RZL i PO KL oraz przyczynienie się do lepszego wdrożenia zasady partnerstwa w ramach PO KL.

Wykonawca badania dążył również do osiągnięcia szeregu celów dodatkowych, takich jak:

- zaproponowanie modelu bądź wskazanie czynników, które należałoby uwzględnić w celu właściwego dostosowania pojęcia zasady partnerstwa do zmian zachodzących w otoczeniu społeczno-gospodarczym,
- wskazanie czynników, które pomagają pełniej realizować zasadę partnerstwa na poziomie programu,
- zdiagnozowanie najlepszych praktyk i barier w zakresie współpracy pomiędzy Instytucjami Zarządzającymi / Pośredniczącymi a partnerami gospodarczymi i społecznymi,
- przeprowadzenie analizy potencjału partnerów (wskazanie ich słabych i mocnych stron),
- zbadanie przestrzegania zasady równości szans pod kątem doboru instytucji i organizacji wchodzących w skład partnerstw.

3 Metodologia badania

3.1 Założenia

Na etapie oferty Wykonawca sformułował trzy podstawowe założenia, które stały się następnie podstawą organizacji procesu badawczego:

1. Wyniki analizy pokażą różnorodność stosowania zasady partnerstwa w oparciu o cztery kryteria oceny: trafność, skuteczność, użyteczność i trwałość.
2. Powstaną trwałe i uniwersalne mechanizmy, które w przyszłości pozwolą na monitorowanie sposobu realizacji zasady partnerstwa na poziomie polityk publicznych (opracowanie i przetestowanie Modelu Partnerstwa).
3. Ewaluacja będzie miała „praktyczny” charakter, zaś jej wyniki zostaną wykorzystane do „lepszego wdrożenia zasady partnerstwa w ramach PO KL” (partycypacyjny charakter badania – wykorzystanie formuły Warsztatu Partnerów, jako osi projektu).

3.2 Kryteria oceny

Dążąc do oceny realizacji zasady partnerstwa w SPO RZL i PO KL, zastosowaliśmy cztery podstawowe kryteria:

Trafność rozumiana, jako: (A) Zgodność przyjętego podejścia do realizacji zasady partnerstwa z zapisami unijnych i krajowych regulacji, charakterem konkretnego programu i doświadczeniami z dotychczasowej praktyki partnerstwa w Polsce; (B) Wewnętrzna spójność między celami programów, a rzeczywiście praktykowanym podejściem do realizacji zasady partnerstwa.

Skuteczność analizowana na poziomie (A) Celów operacyjnych - zapewnienie aktywnego udziału partnerów w realizacji Programu; (B) Celu bezpośredniego - faktyczny wpływ partnerów

na sposób realizacji Programu; (C) Celów ogólnych – potencjalny wpływ partnerstwa lepszą diagnozę problemów, skuteczność w ich rozwiązywaniu oraz rozwój instytucjonalny partnerów.

Użyteczność rozumiana, jako zestawienie efektów i rezultatów zastosowanego podejścia do partnerstwa z rzeczywistą skalą potrzeb w tym zakresie. (Niezależnie od tego, jakie cele deklarowano w dokumentach programowych i czy je zrealizowano).

Trwałość wyrażona pytaniem „czy efekty i rezultaty zastosowania zasady partnerstwa mają szansę trwać w średnim lub długim horyzoncie czasowym”.

3.3 Metody i techniki badawcze

Poza analizą danych zastanych oraz indywidualnymi wywiadami pogłębionymi, Wykonawca badania korzystał z szeregu dodatkowych narzędzi. Najważniejsze z nich to:

Warsztat Partnerów

Seria trzech spotkań roboczych przedstawicieli wszystkich typów partnerów uczestniczących w realizacji SPO RZL i PO KL.

Spotkania warsztatowe odbywały się co miesiąc, od grudnia do początku marca, i wyznaczały rytm projektu – stanowiły jego centralną oś. Formuła warsztatu pozwoliła na realizację założenia o partycypacyjnym charakterze procesu ewaluacji.

Dzięki zaangażowaniu partnerów wykonawcy mieli możliwość przeprowadzenia wielostronnej, pogłębionej diagnozy kluczowych problemów i dobrych praktyk w stosowaniu zasady partnerstwa. Jednocześnie warsztat był miejscem formułowania założeń, a następnie testowania kluczowych narzędzi wykorzystywanych później w badaniu. Ostatnią, ale zapewne nie mniej ważną, zaletą formuły warsztatowej była możliwość prezentowania i dyskusowania wstępnych wyników wykonanych analiz. Ukoronowaniem tego procesu była próba wspólnego sformułowania rekomendacji ewaluacyjnych, podjęta na ostatnim spotkaniu z partnerami.

Pragniemy jeszcze raz serdecznie podziękować wszystkim partnerom za czas poświęcony na wspólną pracę, wielkie zaangażowanie, kreatywność i otwartość w prowadzonych dyskusjach. Szczególne podziękowania należą się też partnerom, którzy byli gospodarzami poszczególnych sesji warsztatowych, a więc Ministerstwu Rozwoju Regionalnego, Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych i Miastu Stołecznemu Warszawa.

Model Partnerstwa (MP)

Model Partnerstwa jest nowatorskim narzędziem analitycznym, opracowanym i przetestowanym w ramach projektu. Ustrukturyzowana analiza zestawu wskaźników ilościowych i jakościowych pozwoliła na opisanie i porównanie podejścia do realizacji partnerstwa w dwóch programach krajowych SPO RZL i PO KL oraz 8 programach regionalnych (wybranych wojewódzkich komponentach PO KL). Dzięki temu, byliśmy w stanie pokazać różnice między programami i wyodrębnić dobre praktyki w realizacji zasady partnerstwa.

W oparciu o schemat Modelu została opracowana prosta aplikacja komputerowa, która była następnie wykorzystywana, jako narzędzie badawcze. Struktura Modelu jest podstawą organizacji raportów ze studiów przypadków oraz analitycznej części Raportu Końcowego.

Szczegółowa prezentacja Modelu Partnerstwa znajduje się w załączniku 1. Krótkie wprowadzenie, pokazujące strukturę Modelu i jego główne założenia, zamieściliśmy na początku rozdziału 4, poświęconego analizie partnerstwa.

Kwestionariusz Oceny Partnerstwa (KOP)

Kwestionariusz Oceny Partnerstwa jest narzędziem, które zostało wykorzystane w celu zebrania dokumentów i danych, niezbędnych do przeprowadzenia analiz z wykorzystaniem MP

i przygotowania studiów przypadku.

Podstawą KOP (tak jak w przypadku większości innych narzędzi w naszym projekcie) była struktura Modelu Partnerstwa. Pierwotnie Kwestionariusz miał być rozesłany pocztą elektroniczną do IP objętych studiami przypadków. Pierwsze doświadczenia przekonały nas jednak do zmiany podejścia. Ostatecznie KOP był stosowany jako podstawa pogłębionego wywiadu z przedstawicielem IZ/IP.

Studia przypadków

W ramach projektu wykonaliśmy łącznie 10 studiów przypadków (zamieściliśmy je w załączniku nr 2). Ich przedmiotem były dwa programy krajowe - SPO RZL, PO KL - oraz 8 regionalnych komponentów PO KL.

Punktem wyjścia do opracowania studium przypadku była analiza wskaźnikowa wykonana przy pomocy Modelu Partnerstwa (w oparciu o informacje i dane pozyskane przy pomocy KOP). Dzięki szczegółowej analizie protokołów z posiedzeń KM/PKM, materiałów dostępnych na stronie IZ/IP i przeprowadzeniu dalszych badań w formie wywiadów telefonicznych z uczestnikami partnerstwa, ewaluator był w stanie zinterpretować wyniki wcześniej przeprowadzonej analizy wskaźnikowej.

Pogłębione Studia Przypadków

Wykonawca przeprowadził dodatkowo 6 pogłębionych studiów przypadków:

- 2 dotyczyły programów krajowych - SPO RZL i krajowy komponent PO KL;
- 2 były poświęcone programom regionalnym - Dolnośląski i Pomorski Komponent PO KL
- przedmiotem 2 ostatnich studiów była analiza silnych i słabych stron wybranych typów partnerów, jako uczestników badanych programów (organizacje pozarządowe i instytucje naukowe).

Raporty ze studiów przypadków znajdują się w załączniku nr 2. W głównym tekście raportu przytoczyliśmy ich wybrane fragmenty, jako ilustrację lub pogłębienie obserwacji wynikających z analizy wskaźnikowej i badania ankietowego.

Badanie ankietowe członków KM / PKM i GR

Badanie ankietowe pozwoliło na dopełnienie analiz prowadzonych przy użyciu Modelu Partnerstwa o subiektywne opinie osób, które bezpośrednio uczestniczą w pracach Komitetów i Podkomitetów Monitorujących lub w tworzonych przy nich grupach roboczych. W tym sensie, wyniki ankiety uzupełniają, ale również weryfikują, efekty analizy wskaźnikowej przeprowadzonej przy pomocy Modelu Partnerstwa.

Kwestionariusz ankiety znajduje się w załączniku nr 4 i dzieli się na sześć części. Pięć z nich odpowiada kluczowym aspektom badanym przy pomocy Modelu:

- Uczestnicy partnerstwa (1 obszar MP)
- Pomoc techniczna dla członków KM/PKM (2 obszar MP)
- Mechanizmy współpracy partnerskiej (3 i 4 obszar MP)
- Aktywność i zaangażowanie partnerów (5 obszar MP)
- Efekty partnerstwa (6 obszar MP)

Ostatnia, szósta grupa pytań dotyczy „Potencjalnych rezultatów partnerstwa” i jako taka wykracza poza sferę zagadnień analizowanych przy pomocy MP.

Zgodnie z uzupełniającym i weryfikującym charakterem badania ankietowego, jego wyniki zostały przedstawione w końcowej części rozdziałów opisujących analizę kolejnych obszarów partnerstwa.

3.4 Przebieg procesu ewaluacji

Konstrukcja procesu ewaluacyjnego opierała się na Warsztacie Partnerów. Warsztat był centralnym wydarzeniem każdej z trzech kolejnych faz:

Fazy wstępnej – doprecyzowującej strukturę badania,

Fazy badawczej – zbierającej i porządkującej zebrane informacje, oraz

Fazy syntezy wniosków – podsumowującej wyniki badania.

W całym procesie – w miarę możliwości – staraliśmy się uzgadniać z Zamawiającym wypracowane w trakcie ewaluacji narzędzia i informować o podejmowanych działaniach.

Faza wstępna

Strukturyzacja badania

Celem fazy wstępnej było doprecyzowanie struktury badania i ogólnej koncepcji głównych narzędzi. Pierwszym krokiem było uzgodnienie z Zamawiającym zarysów procesu badawczego i zasad wzajemnej komunikacji. W drugiej kolejności przystąpiliśmy do tworzenia grupy warsztatowej.

Szczególną uwagę zwróciliśmy na właściwy dobór przedstawicieli partnerów do udziału w warsztacie. W oparciu o propozycje członków zespołu badawczego i Zamawiającego udało się stworzyć listę 22 ekspertów, którym zaproponowaliśmy włączenie się w prace warsztatowe.

Jednocześnie, informację o uruchomieniu projektu i możliwości dołączenia do warsztatu rozesłano do wszystkich członków Komitetu Monitorującego PO KL i SPO RZL.

Ostatecznie, poza członkami zespołu ewaluacyjnego, w warsztacie wzięło udział dwudziestu dwóch przedstawicieli głównych typów partnerów - pięciu pracowników administracji centralnej, trzech reprezentantów administracji regionalnej (IP na poziomie regionów), dwóch przedstawicieli organizacji samorządowych, pięć osób ze strony organizacji pracodawców i związków zawodowych, pięciu przedstawicieli NGO i dwóch pracowników instytucji naukowych.

I Warsztat Partnerów

Pierwszy Warsztat Partnerów odbył się 5 grudnia 2008 r. w siedzibie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, które pełniło również honory gospodarza spotkania. W warsztacie uczestniczyły 22 osoby. W czasie spotkania przedstawiono m.in. prezentację zagranicznych doświadczeń w stosowaniu zasady partnerstwa⁴ oraz wstępną wersję Modelu Partnerstwa.

W trakcie dyskusji członkowie warsztatu starali się zdefiniować swoje rozumienie zasady partnerstwa oraz określić oczekiwania, jakie wiążą z jej stosowaniem.

Próba regionów

Kolejnym krokiem był wybór próby regionów, które miały zostać objęte studiami przypadków. Przyjęto zasadę doboru celowego wg kryterium „liczba organizacji przypadających na 10 tysięcy mieszkańców”⁵.

Dążąc do zebrania możliwie różnorodnych doświadczeń, wybraliśmy odpowiednio:

3 województwa o wysokiej wartości wskaźnika,

2 województwa o średniej wartości wskaźnika,

3 województwa o niskiej wartości wskaźnika.

W wyniku zastosowania powyższych kryteriów, w próbie znalazły się następujące

⁴ Na podstawie Kelleher, Batterbury, Stern: "The thematic evaluation of the partnership principle", (1999)

⁵ Wg danych KLON/Jawor 2006

województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubuskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie.

Faza wstępna zakończyła się złożeniem Raportu Częstkowego, który został przyjęty bez zastrzeżeń.

Faza badawcza

Studia przypadków

W oparciu o założenia fazy wstępnej opracowano schemat Modelu Partnerstwa, który stał się następnie podstawą prostej aplikacji komputerowej, opartej na arkuszu Excel. W oparciu o Model wykonano 10 studiów przypadków - SPO RZL, krajowego komponentu PO KL oraz 8 regionalnych komponentów PO KL.

Podstawą analiz były przede wszystkim dokumenty: uchwały powołujące komitety, protokoły z posiedzeń KM/PKM i GSE, dokumenty programowe, materiały dostępne na stronach internetowych IP, itp. Drugim źródłem informacji byli przedstawiciele IP, z którymi prowadzono wywiady, w oparciu o specjalnie przygotowany kwestionariusz. Trzecim źródłem były rozmowy telefoniczne z pracownikami sekretariatów KM/PKM. Zebrane w ten sposób informacje i dane zostały wprowadzone do Modelu i stały się podstawą dla opracowania studiów przypadków.

Badanie ankietowe członków KM, PKM i GR

Równocześnie realizowano badania ankietowe członków KM, PKM i GR z PO KL i SPO RZL. Badanie, prowadzone za pośrednictwem poczty elektronicznej, rozpoczęło się pod koniec grudnia. Faza ankiety mailingowej zakończyła się w połowie stycznia zebraniem 123 kwestionariuszy. Przy wskaźniku zwrotu na poziomie 30,2% okazało się, że liczebność ankiet z województw objętych studiami przypadków jest zbyt niska i uniemożliwia prowadzenie analiz porównawczych. Przeprowadzono zatem dodatkowe badanie telefoniczne, którego efektem było zebranie dodatkowych 71 ankiet. Ostatecznie wskaźnik zwrotu wyniósł 43,8%.

II Warsztat Partnerów

W oparciu o wstępne wyniki badań przeprowadzono II Warsztat Partnerów, który odbył się 28 stycznia 2009 r. Tym razem jego gospodarzem była Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych. W Warsztacie wzięło udział dwunastu przedstawicieli partnerów, w tym po dwie osoby reprezentujące Instytucję Zarządzającą i Instytucje Pośredniczące szczebla regionalnego, samorząd lokalny, partnerów społecznych i organizacje pozarządowe oraz po jednym reprezentancie świata nauki i innych partnerów (przedstawiciel spółdzielni).

Podczas warsztatu (1) zaprezentowano wstępne wyniki badań; (2) zebrano uwagi do przedstawionego materiału; oraz (3) zainicjowano dyskusję na temat problemów związanych z wdrażaniem zasady partnerstwa.

Pogłębione studia przypadków

Kolejnym etapem badawczym było przygotowanie trzech rodzajów pogłębionych studiów przypadków. Dwóch na poziomie krajowym (SPO RZL, krajowy komponent PO KL), dwóch na poziomie regionalnym (dolnośląskie i pomorskie) i dwóch dotyczących partnerów – analiza silnych i słabych stron (środowisko nauki i środowisko pozarządowe).

Badania opierały się na informacjach zebranych w trakcie analiz z wykorzystaniem MP, Warsztatów oraz wywiadów pogłębionych. Pogłębione studia przypadków były okazją do uzupełnienia i uszczegółowienia wcześniejszych analiz oraz - weryfikacji wstępnych wniosków.

Efektem tego etapu było opracowanie wyników dotychczasowych badań – studiów przypadków z wykorzystaniem MP, pogłębionych studiów przypadków i badań ankietowych.

Faza syntezy wniosków

W oparciu o zebrane materiały i przeprowadzone badania, zespół ewaluacyjny opracował wstępną listę rekomendacji.

Lista składała się z definicji problemu, omówienia wynikających stąd zagrożeń i propozycji opcjonalnych rozwiązań.

III Warsztat Partnerów

Trzeci Warsztat Partnerów odbył się 2 marca 2009 r. zaś jego gospodarzem był tym razem Urząd Miasta Stołecznego Warszawy (partner samorządowy). W Warsztacie wzięło udział jedenastu partnerów reprezentujących odpowiednio IZ (2 osoby), IP z komponentów regionalnych (2 osoby), samorząd (3 osoby), organizacje pozarządowe (3 osoby), partnerów społecznych i gospodarczych (1 osoba) i świat nauki (1 osoba).

Podczas spotkania przedstawiono ostateczne wyniki prowadzonych badań oraz podjęto próbę uzgodnienia kluczowych rekomendacji.

Efektem tego etapu było przygotowanie raportu końcowego ewaluacji.

3.5 Ograniczenia badania

Moment prowadzenia badania

W naszej analizie staramy się porównać SPO RZL, który jest w końcowej fazie realizacji z PO KL, który, zwłaszcza na poziomie regionalnym, jest jeszcze w fazie początkowej. Próbowaliśmy rozwiązać ten problem, koncentrując się na „pierwszym pełnym roku realizacji programu”. Takie podejście nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów. Biorąc pod uwagę relatywnie wczesną fazę realizacji PO KL, niektóre aspekty partnerstwa nie miały jeszcze szansy się w pełni ujawnić. W efekcie, program może otrzymać niższą ocenę np. za efekty partnerstwa w fazie oceny – jeżeli w niektórych regionach system ewaluacji jeszcze nie został w pełni wdrożony trudno mówić o efektach partnerstwa w tym zakresie.

Skale ocen

Ocena partnerstwa z wykorzystaniem opartego na wskaźnikach modelu ma charakter nowatorski. Wiąże się z tym jednak poważny problem, wynikający z braku dobrego punktu odniesienia przy ocenie wskaźników. W takiej sytuacji, bardzo trudno jest powiedzieć przy jakiej wartości danego wskaźnika – np. „liczba podmiotów reprezentowanych w partnerstwie” – potencjał instytucjonalny partnerstwa jest „przeciętny” i „zgodny z oczekiwaniami”, od kiedy zaś możemy go ocenić jako „duży”, lub przeciwnie – „mały”. Tak rozumiana parametryzacja skal wymaga zbadania i porównania wielu programów. Biorąc to pod uwagę, sugerujemy traktowanie Modelu przede wszystkim, jako narzędzia wspierającego analizę porównawczą.

Zewnętrzne uwarunkowania

Wykonawcy badanych programów, zwłaszcza komponentów regionalnych, ograniczeni są przepisami prawa krajowego i unijnego, które często przesądza o dostępnym zakresie i formach, w jakich partnerstwo może być realizowane. To, że dany program - w następstwie przeprowadzonej analizy - uznany został za bardziej lub mniej partnerski, nie przesądza jeszcze o ogólnej ocenie jego jakości. Mniejszy zakres uprawnień partnerów może wiązać się ze wspomnianymi wyżej zewnętrznymi uwarunkowaniami, lub ze świadomą polityką IZ/IP, która zawęża stosowanie zasady partnerstwa ze względu na inne ważne cele lub okoliczności.

4 Analiza

4.1 Model Partnerstwa i struktura procesu badawczego

Wprowadzenie

Zasada Partnerstwa

Partnerskie podejście jest jedną z istotnych zasad horyzontalnych, na których opiera się realizacja Funduszy Strukturalnych w latach 2007 – 2013.

Choć termin „partnerstwo” jest bardzo często używany w dokumentach związanych z Funduszami Strukturalnymi, trudno jest wskazać jednoznaczną definicję, która precyzyjnie określałaby taką formę współpracy między instytucjami, która w pełni zasługiwałaby na miano „partnerskiej”.

Prowadzi nas to do wniosku, że stosowanie zasady partnerstwa dotyczy raczej określonej postawy, jaką przyjmują w relacjach między sobą różne instytucje. Postawy, która manifestuje się następnie poprzez dobór takich mechanizmów współpracy, które w konkretnej sytuacji pozwalają w optymalny sposób zrealizować potencjalne korzyści z partnerstwa, zabezpieczając jednocześnie uczestników procesu przed ryzykiem wynikającym z możliwych obciążeń zarządczych i braku silnych relacji kontraktowych.

W tym kontekście, „partnerstwo” łatwiej jest zdefiniować poprzez charakterystyczne cechy współpracy realizowanej w tej formie. Z analizy dokumentów Komisji Europejskiej oraz praktyki stosowanej dotychczas w Polsce wynika, że o partnerstwie można mówić wtedy, gdy:

- Istnieje układ instytucjonalny, w którym uczestniczą przedstawiciele różnych grup interesu;
- Współpracujące podmioty łączy wspólnota celów, dotycząca wspólnie zdefiniowanych problemów;
- Partnerzy łączą swoje wysiłki i zasoby, aktywnie współdziałając na rzecz ich rozwiązania;
- Dzięki różnym doświadczeniom i kompetencjom partnerzy mogą się wzajemnie inspirować i tworzyć wielowymiarowe rozwiązania dla skomplikowanych problemów;
- Przystępując do współpracy partnerzy godzą się dzielić zadaniami i ryzykiem związanymi z realizacją wspólnej strategii.

Model Partnerstwa

Wdrażanie zasady partnerstwa jest procesem i powinno być monitorowane w regularny i systematyczny sposób. Wynika stąd konieczność stworzenia takich narzędzi badawczych, które mogłyby zostać trwale włączone do systemu monitorowania lub okresowej oceny programów. Wychodząc z tego założenia, Kompania Dobrych Usług przygotowała propozycję prostej, uniwersalnej metodologii (modelu), która została przetestowana w ramach obecnego badania i w przyszłości może być wykorzystywana do oceny zasady partnerstwa w kolejnych fazach realizacji PO KL lub w innych Programach Operacyjnych.

Model Partnerstwa (MP) jest pomyślany jako narzędzie pozwalające na szczegółową analizę wskaźników ilościowych i jakościowych, opisujących podejście badanych programów do realizacji zasady partnerstwa. W tym sensie MP może być podstawą porównań i narzędziem pomagającym w identyfikacji dobrych praktyk.

Struktura Modelu

1 Cechy partnerstwa

Podstawowym założeniem, na którym opiera się koncepcja Modelu jest przekonanie, że nie

istnieje jeden, usankcjonowany, „jedynie słuszny” wzorzec relacji partnerskiej. Istnieją natomiast takie sfery współdziałania podmiotów, w których partnerstwo może się z różną siłą przejawiać. Jako podstawę konstrukcji modelu przyjęliśmy następującą hipotezę:

Jakość partnerstwa jest tym wyższa:

- im więcej, różnorodnych i reprezentatywnych podmiotów uczestniczy w zarządzaniu,
- im większy mają one potencjał i możliwości wykorzystania go na rzecz programu,
- im więcej jest obszarów i form, w jakich partnerzy mogą wносить swój wkład,
- im większa jest ich potencjalna rola w procesie zarządczym,
- im większa jest intensywność z jaką partnerzy uczestniczą w zarządzaniu,
- im większa jest skala efektów wynikających z ich udziału w zarządzaniu programem.

Przyjmując, że hipoteza ta jest właściwa, ogólna ocena jakości partnerstwa w Programie zależeć będzie od sytuacji w każdym z sześciu wyodrębnionych elementów i relacji jakie między nimi zachodzą. Można się zatem spodziewać, że analiza większej liczby programów pozwoli wyodrębnić różne „strategie partnerstwa”, opisujące różne warianty podejścia zarządzających do współpracy z partnerami.

Obrazową prezentację opracowanego przez nas modelu przedstawiliśmy na diagramie 11.

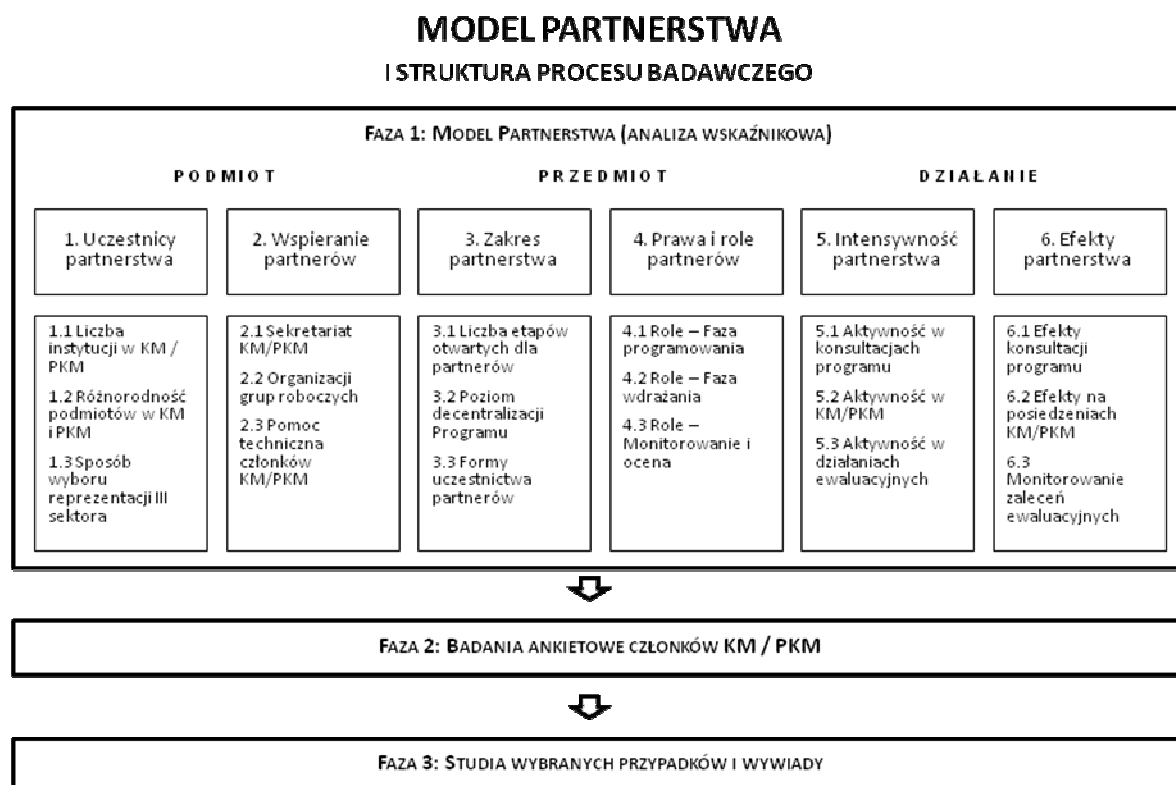


Diagram 11

Jak widać, podstawą modelu jest sześć, zidentyfikowanych wcześniej, kluczowych czynników wpływających na jakość partnerstwa. Połączyliśmy je w trzy grupy – podmiot, przedmiot i działanie - które nazwaliśmy „wymiarami partnerstwa”.

Wymiar Podmiotowy

Analiza wymiaru „podmiotowego” koncentruje się na dwóch pytaniach:

1. „Kto uczestniczy w partnerstwie?” oraz

2. „W jaki sposób potencjał partnerów jest wspierany i wykorzystywany?”

Wymiar Przedmiotowy

Analiza wymiaru „przedmiotowego” poszukuje odpowiedzi na dwa pytania:

3. „W jakim zakresie (w ilu elementach) przewidziano w Programie udział partnerów?”
4. „Jakie role i kompetencje przypisano partnerom na kolejnych etapach realizacji programu?”

Wymiar Działania

Celem analizy wymiaru „działania” jest weryfikacja stopnia, w jakim istniejący w programie potencjał partnerstwa jest rzeczywiście wykorzystywany. W tym celu zadajemy dwa pytania.

5. „Z jaką intensywnością partnerzy uczestniczą w zarządzaniu programem?”
6. „W jakim stopniu udział partnerów wpływa na sposób realizacji programu?”

II Fazy badania

Diagram pokazuje również, że Model Partnerstwa jest częścią szerszego procesu badawczego, zaś jego struktura jest wykorzystywana kolejno na trzech poziomach badania: w fazie analizy wskaźnikowej, w fazie badania ankietowego i na etapie studiów przypadków.

Faza 1 Analiza Wskaźnikowa

Pierwszym, a zarazem najbardziej ogólnym, etapem badania zasady partnerstwa jest analiza wskaźnikowa. W ramach tej fazy prac celem ewaluatora jest zebranie podstawowych danych opisujących sposób realizacji programu i obliczenie na ich podstawie zestawu wskaźników. Ewaluator po kolei analizuje dostępne dokumenty (protokoły, listy obecności, inne materiały), a następnie zwraca się do Przewodniczącego KM/PKM z prośbą o dostarczenie brakujących informacji (stosuje w tym celu „Kwestionariusz Oceny Partnerstwa”). Po wstawieniu zebranych danych do Modelu, ewaluator otrzymuje ogólny profil, opisujący podejście do partnerstwa w badanym programie.

Faza 2 Badania ankietowe członków KM / PKM

Analiza wskaźnikowa pozwala co prawda porównać i w ogólny sposób scharakteryzować podejście stosowane w różnych programach. Jej ograniczeniem jest jednak duża zależność od danych ilościowych i wyliczonych na ich podstawie wskaźników. Jak wiemy, tego typu „twarde” narzędzia nie są w stanie opisać i wyjaśnić bardziej skomplikowanych zjawisk, zachodzących w relacjach między ludźmi i instytucjami (partnerstwo jest niewątpliwie takim skomplikowanym zjawiskiem). Owszem, zgodnie ze swoją nazwą, mogą coś wskazywać lub sugerować. Należy je jednak traktować raczej jako punkt wyjścia do dalszych „jakościowych” analiz, niż jako podsumowanie procesu badawczego.

Dlatego w drugiej fazie badania przeprowadzone są badania ankietowe wśród członków KM / PKM. Zebrane w ten sposób subiektywne opinie uczestników procesu pozwalają na weryfikację wyników analizy wskaźnikowej oraz dostarczają szeregu dodatkowych informacji. Dzięki temu nasza wiedza zostaje uzupełniona, zaś część intrygujących pytań, wynikających z analizy wskaźnikowej, znajduje swoje wyjaśnienie.

Faza 3 Studia wybranych przypadków i wywiady

W oparciu o wnioski z poprzednich faz wybieramy te partnerstwa, które na tle wszystkich badanych programów wydają się najmniej typowe (in plus lub in minus). Zostają one objęte studiami przypadków w trzecim etapie prowadzonego badania. Ich analiza pozwala nam wyjaśnić bardziej skomplikowane zjawiska. Studia przypadków są uzupełniane serią wywiadów pogłębionych z ekspertami oraz wybranymi uczestnikami partnerstw.

O ile same mechanizmy Modelu (wskaźniki, systemy ocen) są wykorzystywane przede

wszystkim w fazie analizy wskaźnikowej, o tyle ogólna struktura Modelu Partnerstwa (w podziale na trzy wymiary i sześć kluczowych czynników) stanowi podstawową oś organizującą cały proces badawczy oraz określającą zasady wnioskowania i oceny.

W praktyce, oznacza to, że na kolejnych etapach badania wskaźnikowy „szkielet” partnerstwa jest stopniowo uzupełniany o pojawiające się informacje jakościowe i prowadzone na ich podstawie analizy. Ostatecznym efektem tego procesu jest taka ocena stosowania zasady partnerstwa, która wychodząc od wskaźników ilościowych, uwzględnia również opinie uczestników procesu (ankiety) oraz wnioski z pogłębionych badań jakościowych (studia przypadków i wywiady).

III Skale oceny

Ważnym założeniem, na którym oparliśmy się konstruując nasz model, jest przekonanie, że intensywność występowania poszczególnych cech charakteryzujących partnerstwo można mierzyć. Zgodnie z tym założeniem, każdy z sześciu kluczowych czynników rozpisaliśmy na trzy szczegółowe kryteria, dla których stworzyliśmy indywidualne pięciostopniowe skale punktowe.

Ostateczna ocena stosowania zasady partnerstwa wynika z uśrednienia not obliczonych dla wszystkich sześciu kluczowych czynników.

Możliwa jest zatem sytuacja, w której program uzyskał bardzo wysoką ocenę w jednym z badanych wymiarów – np. ze względu na duży zakres uprawnień przyznanych partnerom – a jednocześnie otrzymuje przeciętną lub niską notę łączną. Dopiero łączny efekt, integrujący wnioski z badania wszystkich kluczowych czynników pozwala nam opisać i ocenić typ partnerstwa realizowany w konkretnej sytuacji.

4.2 Analiza wymiaru podmiotowego

Zgodnie z przyjętą definicją partnerstwa, jednym z kluczowych czynników, który ma wpływ na jego potencjał, a pośrednio na sposób działania i ewentualne efekty, ma odpowiedni dobór partnerów.

Jeżeli zatem partnerstwo jest układem instytucjonalnym, w którym „uczestniczą przedstawiciele różnych grup interesu”, którzy „dzięki różnym doświadczeniom i uzupełniającym się kompetencjom mogą się wzajemnie inspirować i tworzyć zintegrowane, wielowymiarowe rozwiązania”, to możemy powiedzieć, że potencjał partnerstwa jest tym większy:

- im więcej podmiotów uczestniczy w relacji partnerskiej;
- im bardziej zróżnicowane są to podmioty, z punktu widzenia posiadanego doświadczenia oraz typu reprezentowanych środowisk;
- im większa jest ich reprezentatywność dla tychże środowisk lub grup interesu;
- im wyższe są kompetencje merytoryczne i zaangażowanie przedstawicieli partnerów delegowanych do udziału we wspólnym przedsięwzięciu.

Wychodząc z tego założenia wyznaczyliśmy w naszym modelu dwa obszary, których zadaniem jest ocena podmiotowego wymiaru relacji partnerskiej:

Obszar 1: Struktura instytucjonalna partnerstwa

Obszar 2: Sposób wzmacniania i wykorzystywania potencjału partnerów

Obszar 1: Struktura instytucjonalna partnerstw

W tej części raportu w postaramy się odpowiedzieć m.in. na następujące pytania ewaluacyjne:

3.2 Czy partnerzy są / byli w dostateczny sposób reprezentowani w Komitecie Monitorującym SPO RZL, PO KL i Podkomitetach Monitorujących PO KL a także grupach roboczych?

Według jakich kryteriów Instytucje Zarządzające / Pośredniczące wybierały najbardziej reprezentatywnych partnerów gospodarczych i społecznych?

Czy sposób wyłonienia przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych był przejrzysty i sprzyjał ich reprezentatywności?

W Obszarze 1 mierzymy szerokość „bazy partnerstwa”, rozumianej jako liczba, stopień zróżnicowania i reprezentatywność podmiotów uczestniczących w zarządzaniu programem. Przyjęliśmy zatem trzy wskaźniki, które łącznie powinny pozwolić na scharakteryzowanie struktury instytucjonalnej partnerstwa oraz ocenę wynikającego stąd potencjału:

Wsk. 1.1 Liczba instytucji reprezentowanych w Komitecie / Podkomitecie Monitorującym

Wsk. 1.2 Różnorodność podmiotów w Komitecie / Podkomitecie Monitorującym

Wsk. 1.3 Reprezentatywność przedstawicieli partnerów

Wskaźnik 1.1: Liczba instytucji reprezentowanych w KM/PKM

Przy innych czynnikach stałych przyjmujemy, że większa liczba podmiotów reprezentowanych w KM/PKM sprzyja różnorodności doświadczeń i poglądów oraz zwiększa prestiż i reprezentatywność partnerstwa. Oczywiście, nadmierny wzrost liczby partnerów może z kolei prowadzić do utrudnień zarządczych i problemów z komunikacją.

Charakterystyka badanych programów

Zróżnicowanie badanych programów pod względem liczby instytucji reprezentowanych w (Pod)Komitecie Monitorującym jest znaczne – od 18 do 48 podmiotów.

Niższa liczba podmiotów reprezentowanych w Pomorskim i Dolnośląskim PO KL wynika przede wszystkim z mniejszej, i/lub mniej zróżnicowanej pod względem instytucjonalnym, reprezentacji organizacji pracodawców i pracobiorców.

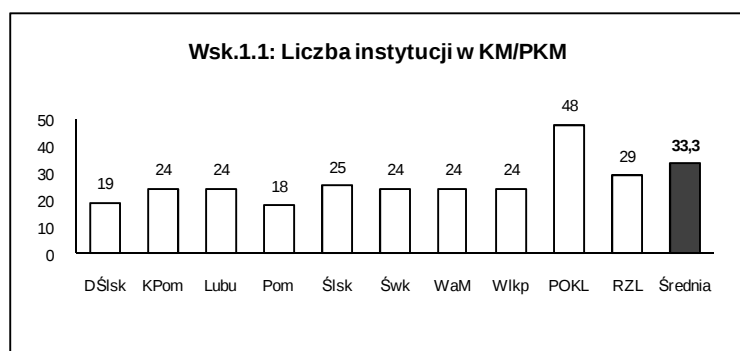


Diagram 12

Generalnie jednak mamy tutaj trzy kategorie:

- średniej wielkości partnerstwa w regionalnych komponentach PO KL (20-25 instytucji),
- nieco liczniejszy Komitet Monitorujący w SPO RZL (29 instytucji) oraz
- znacznie większą strukturę KM PO KL (48 instytucji).

Pomijając fakt, że duża liczebność KM PO KL wiąże się z obecnością komponentu regionalnego, można twierdzić, że taki rozkład odpowiada wielkości i znaczeniu poszczególnych programów – im większy program, tym większy komitet. Wydaje się jednak, że takie podejście do określania właściwej wielkości komitetu byłoby nadmiernie automatyczne i pozbawione racjonalnych podstaw. Znamy przecież niskobudżetowe projekty, w których

tworzono partnerstwa lokalne złożone nawet z kilkudziesięciu podmiotów. Znamy również partnerskie ciała, które choć zajmują się wielkimi sprawami i ogromnymi pieniędzmi obradują w bardzo niewielkim gronie (KWRiST, Komisja Trójstronna).

Dyskusja

W tym kontekście decyzja o liczebności instytucji partnerskiej zależeć będzie przede wszystkim od celów, które przed nią stawiamy. Jeżeli zależy nam na wzbogaceniu debaty publicznej i uwzględnieniu w procesie decyzyjnym wielu różnych punktów widzenia, to powinniśmy dążyć do zwiększenia liczby uczestników partnerstwa. Większy i „lepiej obsadzony” komitet sprzyjać będzie również prestiżowi i większej rozpoznawalności programu w przestrzeni społecznej, czy medialnej. Niewykluczone, że również wiarygodność kontroli społecznej sprawowanej przez dużą i zróżnicowaną wewnątrznie instytucję będzie większa, niż w przypadku niewielkiego, kameralnego zgromadzenia. Z drugiej strony, nadmierny wzrost liczby uczestników procesu stanowi zwykle istotne zagrożenie dla jego efektywności. Jeżeli zatem komitet miałby mieć istotne uprawnienia decyzyjne, zwłaszcza w wymiarze operacyjnym, należałoby dążyć do ograniczenia jego liczebności do niezbędnego minimum – niewielka i zrównoważona reprezentacja głównych grup interesu.

W przypadku badanych przez nas programów uprawnienia decyzyjne (Pod)Komitetu Monitorującego ograniczają się zwykle do kwestii strategicznych – definiowanie kryteriów oceny projektów, akceptowanie planów działania, przyjmowanie sprawozdań rocznych lub zaleceń ewaluacyjnych (W SPO RZL partnerzy dysponowali większymi uprawnieniami w kwestiach operacyjnych – rekomendowanie projektów - ale realizowali je poprzez Komitety Sterujące, a nie w Komitecie Monitorującym). Nie wydaje się zatem, że zwiększanie liczebności KM/PKM stanowiłoby tu istotne zagrożenie dla efektywności procesów zarządczych. Tymczasem, poszerzanie „bazy partnerstwa” sprzyałoby niewątpliwie realizacji innych ważnych celów – lepsza promocja programu, bardziej wiarygodna kontrola społeczna, szersza i lepszej jakości debata poprzedzająca strategiczne decyzje.

Wnioski

Należy rozważyć możliwość poszerzenia bazy partnerstw w komponentach regionalnych. Cel ten można osiągnąć na kilka sposobów.

Najprostszym, ale niekoniecznie najlepszym, rozwiązaniem jest zaproszenie większej liczby instytucji do udziału w spotkaniach PKM w charakterze obserwatorów. Minusem takiego podejścia jest słabsza pozycja formalna, a więc również motywacja, obserwatorów. Zaletą – prostota i dostępność tej formuły w ramach obowiązujących regulacji.

Innym sposobem byłoby formalne zwiększenie liczby członków KM. Choć takie podejście wydaje się bardziej sprawiedliwe i zgodne z zasadą partnerstwa, jego niewątpliwym ograniczeniem jest konieczność rozwiązania szeregu kwestii formalno-prawnych oraz trudność związana z wymogiem zachowania odpowiednich proporcji między przedstawicielami różnych środowisk.

Optymalnym rozwiązaniem wydaje się wykorzystanie mechanizmu grup roboczych, w celu włączenia w prace partnerstwa instytucji, które dotychczas nie mają swojej reprezentacji w PKM. Zaletą takiego podejścia jest zarówno jego wykonalność w ramach istniejących procedur, jak też praktyczna użyteczność - możliwości dobrego dopasowania typu zapraszanych organizacji do zagadnień merytorycznych podejmowanych w programie.

Dobra praktyka

- 1) Doświadczenia krajowego komponentu PO KL wskazują, że włączenie w prace komitetu Monitorującego znacznie większej liczby instytucji, nie musi oznaczać obniżenia efektywności jego działania. W tym sensie PO KL może być traktowany jako źródło dobrej praktyki w zarządzaniu komitetem złożonym z dużej liczby podmiotów.

- 2) W Pomorskim Komponentie PO KL liczebność PKM jest niewielka. Sugerowałoby to, że partnerstwo działa tutaj w relatywnie wąskiej formule. Nie jest to jednak prawdą.

Specyfiką komponentu Pomorskiego jest uczynienie partnerstwa główną zasadą realizacji PO KL. W regionie powstało 19 Powiatowych Partnerstw na Rzecz Zatrudnienia i Spójności Społecznej (PPnRZiSS), które realizują założenia partnerstwa międzysektorowego – udział samorządów, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych, instytucji edukacyjnych, instytucji rynku pracy.

PPnRZiSS monitorują sytuację i problemy na swoim terenie, tworzą długoterminowe Programy Powiatowe oraz formułują wnioski dotyczące celów i założeń „Strategii wdrażania PO KL w Województwie Pomorskim”. Strategia jest z kolei podstawą do tworzenia rocznych Planów Działania. Można więc powiedzieć, że Partnerstwa Powiatowe współuczestniczą w przygotowaniu PD.

Patrząc z tej perspektywy, należałoby przyjąć, że w zarządzaniu programem bierze udział nie tylko 18 podmiotów reprezentowanych w PKM, ale również kilkaset instytucji zaangażowanych w działanie partnerstw powiatowych. Oznaczałoby to, że formuła partnerstwa w Komponentie Pomorskim jest zdecydowanie szersza niż w pozostałych badanych programach.

Wskaźnik 1.2: Różnorodność podmiotów w KM/PKM

Liczba podmiotów biorących udział w zarządzaniu programem nie jest jedyną miarą „szerokości partnerstwa”. Zgodzimy się zapewne z twierdzeniem, że różnorodność prezentowanych punktów widzenia i bogactwo dostępnych doświadczeń będą tym większe im bardziej zróżnicowana i zgodna z celami programu jest struktura komitetu. Z kolei reprezentatywność i wiarygodność tego zgromadzenia, jako ciała sprawującego społeczną kontrolę nad realizacją programu, zależy od wpływu, jaki mają różne typy podmiotów na decyzje KM/PKM.

Charakterystyka badanych programów

Diagram 13 pokazuje stopień dywersyfikacji komitetów z punktu widzenia „rozkładu głosów”, jakimi dysponują partnerzy. Podstawą analizy nie jest zatem liczba reprezentowanych w Komitecie instytucji, ale liczba „miejsc z prawem głosu”, jakimi dysponują poszczególne środowiska.

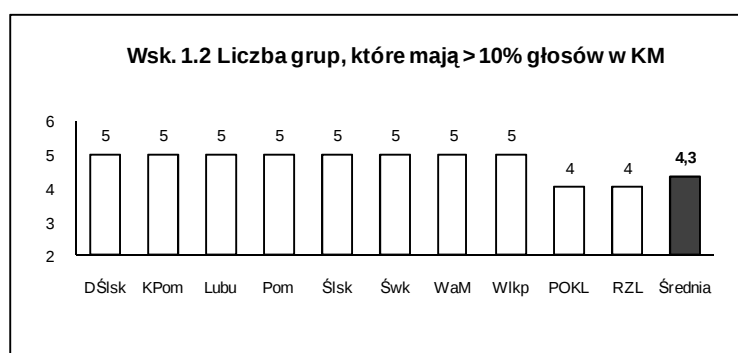


Diagram 13

O ile w regionalnych PKM aż 5 z 6 podstawowych typów partnerów ma co najmniej 10% udział w łącznej liczbie głosów, o tyle w SPO RZL i krajowym PO KL dwa środowiska są „niedoreprezentowane” (w SPO RZL – nauka i administracja regionalna, zaś w PO KL – nauka i samorząd lokalny).

Partnerem, który w większości badanych programów ma zaledwie 1 miejsce w Komitecie jest środowisko naukowe.

Dyskusja

Przedstawiciele instytucji naukowych

Tylko w KM PO KL przedstawiciele świata nauki mają dwa miejsca, ale, zważywszy na wielkość tego komitetu, i tak przekłada się to na zaledwie 4 % wpływ na podejmowane decyzje.

Nie znajdujemy racjonalnego uzasadnienia dla ograniczenia do minimum liczby przedstawicieli świata nauki w KM/PKM. To prawda, że instytucje naukowe nie stanowią dużej, czy bardzo silnej grupy interesu – zwłaszcza w porównaniu z samorządem, związkami zawodowymi, pracodawcami, czy organizacjami pozarządowymi. Ze względu jednak na bardzo specyficzny charakter tej grupy – potencjał intelektualny, prestiż i neutralną pozycję w ewentualnych sporach między „dużymi” grupami interesu – ich obecność w Komitecie wydaje się bardzo pożądana. Konkluzja taka jest tym bardziej uzasadniona, że badane komitety mają dość ograniczone kompetencje decyzyjne (jeśli już to dotyczą one zagadnień strategicznych) i jako takie, nie muszą wiernie odzwierciedlać parytetu „siły” społecznej czy politycznej reprezentowanych w nim środowisk.

Przedstawiciele samorządów

Drugim powodem nierównomiernego rozkładu struktury Komitetów Monitorujących w RZL i PO KL jest sposób podejścia do administracji samorządowej.

W SPO RZL udział przedstawicieli samorządów regionalnych jest bardzo niewielki – Konwent Marszałków oraz Związek Województw dysponują łącznie 6% głosów. Znacznie silniejsza jest natomiast pozycja samorządów gminnych i powiatowych – 5 krajowych organizacji samorządowych ma 15% wpływ na decyzje komitetu.

Zupełnie inaczej wygląda sytuacja w KM PO KL. Choć samorzady traktowane łącznie mają ponad 38% miejsc w Komitecie, jedynym reprezentantem samorządów lokalnych jest Związek Miast Polskich, który dysponuje zaledwie 2% udziałem w łącznej liczbie głosów.

Problem polega na traktowaniu samorządów regionalnych i lokalnych jako jednej grupy. Tymczasem ich misja, specyfika działania, a zwłaszcza rola w programach rozwoju społeczno-gospodarczego jest zupełnie inna.

Relacja zarządzający - partnerzy

O ile w SPO RZL samorząd regionalny nie miał bezpośredniej roli w zarządzaniu programem, o tyle w PO KL urzędy marszałkowskie pełnią zwykle funkcję Instytucji Pośredniczących. W kontekście analizowanej tu zasady partnerstwa oznacza to radykalną zmianę ich statusu – przestają być partnerem, który nadzoruje działania wykonawcy programu i wchodzi w rolę zarządzającego programem, którego działania powinny być przedmiotem monitoringu.

W efekcie, otrzymujemy w PO KL Komitet Monitorujący, który w 66% składa się z przedstawicieli instytucji bezpośrednio zaangażowanych w zarządzanie programem. Tym samym, wpływ samorządów lokalnych i pozostałych partnerów na decyzje komitetu ogranicza się do 32-34% głosów (zależnie od tego jak potraktować Konwent Marszałków). Mamy zatem do czynienia z sytuacją konfliktu interesów, w której wykonawcy programu posiadają pełną kontrolę nad instytucją, która powinna ich monitorować i nadzorować.

W pozostałych programach sytuacja pod tym względem jest prawidłowa – udział zarządzających w KM/PKM stanowi zwykle 35-40%. Przeważająca pozycja partnerów w Komitecie uwiarygodnia w takiej sytuacji jego monitorująco-kontrolną misję.

Brak przedstawicieli grup docelowych

Choć analiza liczebności i struktury komitetów jest bardzo ważna, z punktu widzenia ocenianej tu zasady partnerstwa nie mniej istotne jest pytanie o to, kto nie uczestniczy w zarządzaniu programem. Z przeprowadzonych przez nas badań wynika, że wielowątkowy i wielowymiarowy charakter SPO RZL i PO KL spowodował zwykle odstępianie od stosowania klucza tematycznego przy doborze przedstawicieli partnerów.

Na przykład w środowisku organizacji pozarządowych, od kandydatów wymaga się zwykle, aby dysponowali ogólną wiedzą nt. EFS oraz „znajomością polityki rynku pracy, integracji społecznej oraz systemu edukacji w Polsce”. Większy nacisk kładzie się natomiast na kryteria formalne (regionalny / ogólnopolski zasięg działania organizacji), lub ogólne umiejętności

zarządcze związane z programami europejskimi (doświadczenie kandydata w realizacji projektów finansowanych z EFS, wcześniejsza praktyka uczestniczenia w ciałach opiniotwórczych i decyzyjnych). W efekcie, w KM/PKM trzeci sektor reprezentują często organizacje sieciowe (np. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Naczelna Organizacja Techniczna, Polska Izba Firm Szkoleniowych) lub podmioty o charakterze parasolowym (np. regionalne federacje organizacji pozarządowych), a nie organizacje wyspecjalizowane w obsłudze konkretnych grup docelowych.

Podobną tendencję daje się zaobserwować przy delegowaniu konkretnych osób do pracy w komitetach. SPO RZL i PO KL to tak duże i tak ważne programy, że przedstawicielem samorządu zostaje zwykle prezydent, burmistrz lub wójt, a nie np. kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej czy Powiatowego Urzędu Pracy.

Sytuacja taka jest zrozumiała w kontekście bardzo szeroko zarysowanych celów programu, wiąże się jednak z ryzykiem, że w danym Komitecie może się znaleźć wielu polityków i specjalistów od funduszy unijnych, zabraknie natomiast osób, które posiadają szczegółową wiedzę nt. sytuacji i potrzeb głównych grup docelowych programu. W efekcie, debata w KM/PKM ograniczy się do kwestii ogólnych i formalnych – np. jak to zrobić, żeby zapewnić podmiotom z terenu naszego województwa większy dostęp do funduszy PO KL – zamiast wejść na poziom merytorycznego, długoterminowego planowania strategii rozwiązywania problemów konkretnych grup społecznych.

Trzeba również wyraźnie powiedzieć, że zastosowane podejście - niezależnie od tego, jak będziemy je uzasadniać – nie jest zgodne z promowaną w EFS zasadą „empowerment” (włączania grup docelowych w proces planowania i realizacji wspierających je programów).

Brak organizacji genderowych i pro-ekologicznych

Z przeprowadzonej analizy wynika, że poza nielicznymi wyjątkami (np. udział przedstawiciela Europejskiego Centrum Zrównoważonego Rozwoju w PKM w Dolnośląskim, lub obecność przedstawiciela Biura Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn w KM SPO RZL) w komitetach nie uczestniczą przedstawiciele instytucji zajmujących się statutowo problematyką zrównoważonego rozwoju lub równości szans. Nie oznacza to oczywiście, że Instytucje Zarządzające RZL czy PO KL zupełnie zignorowały ten aspekt. Zdarzały się przypadki ogłaszania uzupełniającego naboru do Pre-Komitetu, tylko dla przedstawicieli organizacji wspierających równość mężczyzn i kobiet. O ile nam wiadomo nie spotykały się one jednak z dużym zainteresowaniem tych środowisk.

Warto tutaj wspomnieć, że np. w SPO RZL, właściwie jedyny przypadek zorganizowania szkoleń dedykowanych dla członków KM (8/2008) dotyczył właśnie problematyki równości płci (szkolenia takie zorganizowano również dla członków KM PO KL). Świadczyłoby to o zaangażowaniu MRR w promowanie problematyki równości szans, które jednak nie przełożyło się na szerszy udział organizacji genderowych w strukturach komitetów.

Integracja PKM ze strukturami regionalnymi

W kontekście przedstawionych wyżej uwag o braku różnego rodzaju podmiotów w partnerstwach realizujących SPO RZL i PO KL, szczególnie duża odpowiedzialność spada na te organizacje, które w Komitecie się znalazły. Oczekuje się, że będą one aktywnie wykorzystywać swoje kanały informacji, w celu zapewnienia dobrego przepływu informacji między programem a reprezentowanymi środowiskami. Zagadnienie to omawiamy szerzej w dalszej części raportu, chcielibyśmy jednak zwrócić uwagę, że duże znaczenie ma tutaj sposób utworzenia Podkomitetu oraz usytuowanie PKM względem innych struktur istniejących w danym regionie. Włączenie do Podkomitetu instytucji, które mają już ugruntowaną pozycję w środowisku lub powiązanie go z równolegle realizowanymi inicjatywami partnerskimi sprzyja promocji programu oraz daje szansę na znaczne poszerzenie bazy partnerstwa, nawet bez konieczności zwiększania liczby członków PKM lub grup roboczych.

Przykładu korzyści wynikających z dobrego zintegrowania programu ze strukturami

regionalnymi dostarcza wspomniany już komponent Pomorski. W PKM reprezentowana jest co prawda niewielka liczba podmiotów. Jednak dzięki uwzględnieniu w konstrukcji programu funkcjonujących w regionie partnerstw powiatowych oraz włączeniu ich w proces programowania PO KL, uzyskano efekt szerokiego i strategicznie zorientowanego partnerstwa, które może znacząco zwiększyć oddziaływanie programu w skali regionalnej.

Innym przykładem jest działanie podjęte przez Dolnośląską Federację Organizacji Pozarządowych (DFOP). W odpowiedzi na sygnały przekazywane przez członków, Federacja zorganizowała w maju 2008 r. spotkanie organizacji, które aplikowały o środki PO KL. W spotkaniu uczestniczyło 30 osób, które przedstawiły szereg uwag i zastrzeżeń odnośnie przebiegu procedury oceny projektów w Dolnośląskim WUP. Skłoniło to Federację do opracowania listy problemów, które zostały następnie przekazane Marszałkowi Województwa oraz były podstawą intensywnej dyskusji na 2 posiedzeniu PKM. Postulaty złożone w Komitecie zostały przesłane do DWUP, który ustosunkował się do nich, przedstawiając m.in. działania podjęte w celu rozwiązania zaistniałych problemów.

Z jednej strony takie podejście partnera (w tym przypadku DFOP) bardzo dobrze świadczy o jego aktywności i zrozumieniu istoty partnerstwa, jako mechanizmu społecznej kontroli nad realizacją programu czy polityki. Z drugiej strony, jest przykładem skutecznego wykorzystania istniejących już struktur i sieci współpracy (poszerzenie bazy partnerstwa), w celu monitorowania sposobu wdrażania PO KL. Można nawet postawić pytanie, czy przedstawiona „partnerska interwencja” byłaby w ogóle możliwa, gdyby członkiem PKM nie była instytucja „parasolowa”, utrzymująca bezpośredni kontakt z dużą liczbą organizacji i jednoznacznie interpretująca swoją rolę jako rzecznika interesów tego środowiska.

Na marginesie tej dyskusji, warto odnotować również inne pytanie: „Czy właściwa jest sytuacja, w której członkowie PKM nie mają narzędzi pozwalających im sprawować skuteczny nadzór nad prawidłowością procesu wyboru projektów, zaś informacje na ten temat zbierają od projektodawców, zamiast otrzymywać je od IP?”

Wnioski:

- 1) Należy zwiększyć udział podmiotów reprezentujących samorząd regionalny w partnerstwie SPO RZL. W kontekście celów programu, szczególnie użyteczna byłaby możliwość włączenia w prace partnerstwa reprezentacji Wojewódzkich Urzędów Pracy i Regionalnych Ośrodków Pomocy Społecznej.
- 2) Należy zmniejszyć wpływ, jaki na decyzje KM PO KL mają przedstawiciele administracji regionalnej i jednocześnie włączyć w prace partnerstwa liczniejszą reprezentację samorządów powiatowych i gminnych.
- 3) Należy dążyć do włączenia w prace partnerstw większej liczby podmiotów reprezentujących środowiska naukowe. Zważywszy na konsultacyjną, opiniującą oraz kontrolną misję KM/PKM szerszy udział przedstawicieli świata nauki wydaje się niezwykle pożądany.
- 4) Należy w większej skali włączyć w prace partnerstw ekspertów oraz przedstawicieli instytucji „branżowych” – zajmujących się bezpośrednim świadczeniem usług dla konkretnych grup beneficjentów (wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych, ale również instytucji realizujących politykę społeczną na poziomie lokalnym – OPS-y, PUP-y, PCPR-y). Ponieważ komitety mają ograniczoną pojemność oraz funkcjonują w niesprzyjającej dyskusjom formule plenarnej, właściwą formą włączenia tych podmiotów jest zaproszenie ich do udziału w pracach grup roboczych, lub tworzonych ad hoc zespołów zadaniowych.
- 5) W procedurze naboru przedstawicieli organizacji pozarządowych należy w większym stopniu uwzględnić potencjał i doświadczenie kandydujących instytucji w zakresie działań integracyjnych i informacyjnych na rzecz środowiska NGOs.
- 6) Uruchamiając program o charakterze regionalnym należy poszukiwać możliwości zintegrowania go z działającymi już strukturami. Przedstawiciele działających w regionie

sieci współpracy, czy lokalnych partnerstw powinni zostać włączeni już na etapie tworzenia koncepcji programu tak, aby przyszły system zarządzania w jak największym stopniu uwzględniał specyfikę regionu oraz wykorzystywał istniejący potencjał.

Dobra praktyka

- 1) Przeprowadzenie przez Dolnośląską Federację Organizacji Pozarządowych (DFOP) wewnętrznych konsultacji w środowisku NGOs nt. przebiegu procedury oceny projektów. Ich wynikiem było zestawienie „listy problemów”, która była omawiana w PKM, a następnie została przekazana do WUP. IP2 ustosunkowała się do przedstawionych zastrzeżeń, przedstawiając m.in. działania podjęte w celu rozwiązania zaistniałych problemów.
- 2) W kilku przypadkach spotkaliśmy się z przykładami wykorzystania w zarządzaniu programem (konsultacje PD) istniejących już struktur partnerskiej współpracy, innych niż sam KM/PKM – partnerstwa powiatowe w Komponentie Pomorskim, Wojewódzka Rada Zatrudnienia w Komponentie Warmińsko-Mazurskim, Grupa ds. Innowacyjności Dolnośląskiej Rady Gospodarczej, Komisja Trójstronna i Komisja Wspólna Rządu i Samorządu w programach krajowych itp. Wydaje się, że takie działania, jeśli są prowadzone w sposób przejrzysty i przy akceptacji KM/PKM, mogą być interpretowane jako „poszerzanie bazy partnerstwa” i oceniane bardzo pozytywnie.

Wskaźnik 1.3: Reprezentatywność przedstawicieli partnerów

Jedną z cech silnego partnerstwa jest reprezentatywność podmiotów, które uczestniczą w partnerstwie w imieniu poszczególnych środowisk.

Zasady reprezentacji większości grup interesu uczestniczących w partnerstwie wynikają z przepisów prawa lub istnienia podmiotu, który uznawany jest w danym środowisku za reprezentatywny. Dobór przedstawicieli tych grup polega na wskazaniu odpowiednich osób przez upoważnioną do tego instytucję.

W tej sytuacji, miernikiem reprezentatywności partnerstwa staje się dla nas sposób, w jaki zostali wyłonieni przedstawiciele organizacji pozarządowych w KM/PKM.

Charakterystyka badanych programów

Procedura stosowana w tym zakresie w obu programach krajowych była bardzo podobna

Procedura wyboru przedstawicieli III sektora do KM SPO RZL i PO KL

- 1) Ogłoszenie w prasie i na stronach www o rozpoczęciu naboru przedstawicieli NGOs do KM;
- 2) Zebranie zgłoszeń i formalna ocena kandydatów
W RZL przez Departament Pożytku Publicznego MGPIPS. W PO KL przez Instytucję Zarządzającą;
- 3) Wybór przedstawicieli
W RZL RDPP rozpatruje i rekomenduje kandydatów. Ostateczną decyzję podejmuje Minister
W PO KL RDPP rozpatruje i rekomenduje IZ kandydatów, co jest równoznaczne z decyzją o ich wyborze.
- 4) Ogłoszenie wyników.

Znacznie bardziej wyrafinowany był sposób postępowania w regionalnych komponentach PO KL:

Procedura wyboru przedstawicieli III sektora do PKM w regionalnych komponentach PO KL

- 1) Ogłoszenie w mediach i na stronach IP o rozpoczęciu naboru przedstawicieli NGOs do PKM;
- 2) Zgłaszanie do IP kandydatów przez zainteresowane organizacje pozarządowe;
- 3) Ocena formalna przez IP i przedstawienie kandydatów na stronie IP wraz ze wzorem „Karty głosowania”;
- 4) Głosowanie przez NGOs z regionu na wybranych kandydatów (jedna organizacja ma jeden głos);
- 5) Ogłoszenie wyników głosowania na stronie IP;
- 6) Zatwierdzenie wyboru przez RDPP lub, w przypadku zastrzeżeń, ponowne przeprowadzenie głosowania

Podejście zastosowane w SPO RZL, oraz krajowym i regionalnych komponentach PO KL spełnia założone przez nas kryteria:

- W każdym przypadku nabór przeprowadzono wg ustalonej wcześniej, pisemnej procedury.

W przypadku PO KL postępowano wg "Zasad powoływania Komitetu Monitorującego oraz Podkomitetów Monitorujących PO KL" opublikowanych przez IZ PO KL. W SPO RZL tryb wyłaniania przedstawicieli społecznych i gospodarczych określało rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 11 sierpnia 2004 r.

- W każdym z badanych przypadków procedura została skonsultowana wcześniej z przedstawicielami środowiska.

Przedstawicielem środowiska była w obu przypadkach – SPO RZL i PO KL - Rada Działalności Pożytku Publicznego, która miała zresztą duży udział w opracowaniu samej procedury. Trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, że konsultacje prowadzono jedynie na szczeblu krajowym.

- We wszystkich programach ogłoszenie o rozpoczęciu naboru przedstawicieli III Sektora, zawierające również opis procedury ich wyłaniania, zostało opublikowane w prasie i na stronach internetowych IZ/IP (często również w portalu NGO.pl)

Wymogi (kryteria), które musi spełniać kandydująca organizacja i jej przedstawiciele przedstawione zostały w ogłoszeniu o naborze oraz były dostępne na stronach internetowych IZ/IP.

We wszystkich badanych programach wskaźnik 1.3: „Reprezentatywność przedstawicieli partnerów” oceniony został zatem na poziomie oceny maksymalnej +2 pkt.

Dyskusja

Procedura wyboru

Generalnie, w odczuciu zespołu ewaluacyjnego, procedura zastosowana w celu wyłonienia przedstawicieli organizacji pozarządowych jest prawidłowa i dowodzi starań Instytucji Zarządzających SPO RZL i PO KL o odpowiednią reprezentatywność tego środowiska. Oczywiście efekt nie jest idealny, a to z kilku powodów:

Po pierwsze zagadnienie jest obiektywnie trudne. Mówimy o bardzo dużej grupie, bardzo różnorodnych organizacji, które pomimo wieloletnich wysiłków nie wytworzyły jeszcze mechanizmu reprezentacji całego środowiska (dyskusyjne jest czy w ogóle jest to możliwe i konieczne).

„Sposób wyboru przedstawicieli NGOs do KM dawał możliwość wytypowania reprezentanta nie tylko danej organizacji, ale środowiska, które reprezentuje”.

Opinia przedstawiciela IP

W tym sensie, nie oczekiwaliśmy, że agendy rządowe, zarządzające SPO RZL, czy PO KL zdołają taki mechanizm skonstruować i wdrożyć. Z założenia nie mówimy zatem o rozwiązaniu „optymalnym”, tylko „akceptowalnym”. Procedura zastosowana w badanych programach spełnia ten warunek, a w przypadku regionalnych komponentów PO KL wykracza znacznie ponad niezbędne minimum.

Harmonogram procesu

Po drugie, choć sama procedura naboru przedstawicieli III Sektora w regionach wygląda dobrze, jej wdrożenie nie było pozbawione błędów. Największym problemem, na który zwracało uwagę wielu respondentów naszego badania, były kwestie organizacyjne związane z harmonogramem całego procesu. Na zgłoszenie kandydatów organizacje dostały tylko dwa tygodnie, zaś samo głosowanie trwało zaledwie tydzień (głosowano faksem lub pocztą).

Biorąc pod uwagę, że w wielu województwach całą procedurę prowadzono w środku sezonu wakacyjnego – lipiec, sierpień 2007 – ograniczyło to znacząco udział NGOs w procesie wyboru i skutkowało czasem dość przypadkowymi wynikami (na przykład w Województwie Pomorskim w głosowaniu wzięło udział nie więcej niż 50 organizacji!).

Pasywna polityka informacyjna

Trzecim ograniczeniem, które dodatkowo wzmocniło negatywne oddziaływanie wyżej omówionego czynnika była dość pasywna forma informowania środowiska o rozpoczęciu procesu naboru. Co prawda IP wywiązały się z wymaganych w procedurze form – ogłoszenie w prasie regionalnej oraz na stronie internetowej programu. Niektóre IP poszły nawet o krok dalej i zamieściły informację również w portalu NGO.pl. Jednak zdaniem wielu respondentów było to zdecydowanie za mało, uwzględniając krótki termin i trwający właśnie okres urlopowy. Słusznie zwracają uwagę, że tego typu, bezprecedensowe wybory powinny być dobrze przygotowane i poprzedzone intensywną kampanią informacyjno-edukacyjną. Wydaje się, że wiele organizacji, zgłaszając kandydaturę lub głosując, miało bardzo mgliste wyobrażenie o faktycznej roli i zadaniach PKM (wielu członków PKM nawet dzisiaj nie ma w tej sprawie pełnej jasności).

Pominięcie istniejących struktur

Czwartą słabością zastosowanego podejścia był fakt pominięcia w całym procesie istniejących w wielu regionach struktur i sieci współpracy organizacji pozarządowych. Choć procedura została skonsultowana na poziomie krajowym z RDPP, z perspektywy regionu (zarówno z punktu widzenia NGOs, jak też IP) nie była rozwiązaniem skonsultowanym, tylko - „przywiezionym z Warszawy”.

W kontekście naszych wcześniejszych uwag o budowaniu partnerstwa z wykorzystaniem istniejących już struktur współpracy było to niezwykle niefortunne rozwiązanie. Na przykład w Województwie Warmińsko-Mazurskim Rada Organizacji Pozarządowych wystosowała w sierpniu 2007 protest do Marszałka, wskazując, że zgodnie z praktyką stosowaną dotychczas (ZPORR) to właśnie Rada powinna uczestniczyć w formułowaniu kryteriów oraz organizować proces wyboru przedstawicieli NGOs w regionie.

Rzeczywiście, jeżeli w danym regionie powstały już sprawdzone mechanizmy demokratycznego wyboru i delegowania przedstawicieli środowiska organizacji pozarządowych do komitetów monitorujących, wdrożenie nieskonsultowanej procedury, w której główną rolę odgrywa Urząd Marszałkowski jest krokiem wstecz. Wydaje się zatem, że w przyszłości należy w znacznie większym stopniu uwzględnić istniejące w regionach struktury i to zarówno w fazie konsultacji procedury, jak też przy jej wdrażaniu.⁶

Wnioski:

- 1) W przyszłości, procedura wyboru przedstawicieli organizacji pozarządowych do regionalnego PKM, powinna zostać skonsultowana ze środowiskiem pozarządowym na

⁶ IP POKL w Warmińsko Mazurskim wyjaśnia: „Celem Instytucji Pośredniczącej było umożliwienie udziału w procedurze nie tylko organizacjom pozarządowym zrzeszonym w ROPWWM, lecz również pozostającym po za jej strukturami. Powyższe jest zgodne z rekomendacją nr 1 wskazaną na str. 118 dotyczącą procedury wyboru przedstawicieli NGO do PKM, w której zaleca się dostrzeżenie różnorodności środowiska i braku ustawowej reprezentacji NGO”

terenie danego województwa.

- 2) Sam sposób wyłaniania przedstawicieli NGOs powinien uwzględniać dotychczasową praktykę i formy zwyczajowo stosowane w danym regionie (o ile nie budzą one zastrzeżeń pod względem przejrzystości i skuteczności działania).
- 3) Przeprowadzenie wyboru w formie głosowania wielu podmiotów wymaga dobrego przygotowania i powinno być poprzedzone intensywną kampanią informacyjno-edukacyjną (kogo, „do czego” i dlaczego wybieramy?).
- 4) Proces zgłaszania kandydatów i samo głosowanie powinno być zorganizowane w taki sposób, aby jak największa liczba zainteresowanych organizacji miała szansę w nim uczestniczyć (termin i harmonogram procedury nie powinny być czynnikiem, który znacząco wpływa na jej rezultat).

Dobra praktyka:

- 1) Niezależnie od przedstawionych wyżej zastrzeżeń, oparta na głosowaniu organizacji procedura wyboru przedstawicieli III Sektora do PKM PO KL jest naszym zdaniem krokiem w dobrym kierunku i źródłem szeregu cennych doświadczeń. Jako taka, powinna zostać poddana bardziej gruntownej analizie i wykorzystana w przyszłych programach.

Podsumowanie analizy wskaźnikowej Obszaru 1

W wyniku przedstawionej wyżej analizy Obszaru 1 wszystkie badane programy oceniliśmy pozytywnie pod względem kryterium **„Struktura instytucjonalna partnerstw”**. Przy średniej na poziomie +1 pkt w skali od -2 do +2⁷, możemy uznać, że w SPO RZL oraz w PO KL (komponent krajowy i regionalne) skład KM/PKM jest czynnikiem, który sprzyja prawidłowemu wdrożeniu partnerstwa i zwiększa jego potencjał.

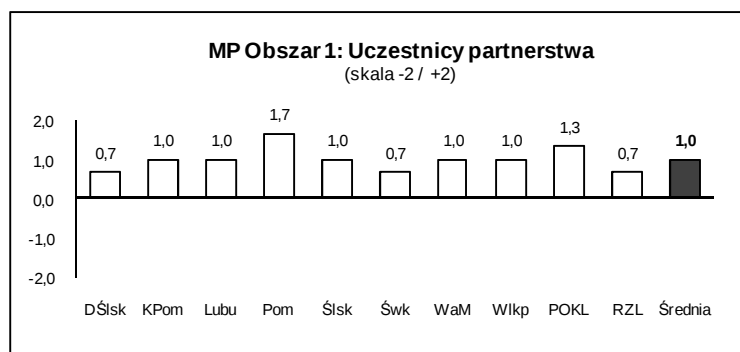


Diagram 14

Zwraca jednocześnie uwagę zróżnicowanie ocen, jakie otrzymały poszczególne programy. Zdecydowanie na korzyść wyróżnia się Pomorski komponent PO KL (zintegrowanie programu z działającymi w regionie partnerstwami powiatowymi) oraz krajowy komponent PO KL (duża liczba podmiotów w KM, zastrzeżenia do struktury komitetu).

Nieco niższe od średniej oceny otrzymały: SPO RZL (zastrzeżenia do struktury KM), Świętokrzyski komponent PO KL (brak fazy głosowania przy wyborze przedstawicieli NGOs) oraz Dolnośląski komponent PO KL (relatywnie mała liczba podmiotów reprezentowanych w PKM).

Opinie członków KM/PKM i GR

Wyniki ankietowego badania 194 uczestników SPO RZL i PO KL generalnie potwierdzają wnioski z przedstawionej wyżej analizy wskaźnikowej Obszaru 1.

Struktura partnerstw

⁷ Uwaga! Prezentowana na diagramach i w tekście „wartość średnia”, w analizie wskaźnikowej, jest średnią arytmetyczną z trzech wartości: (1) oceny SPO RZL, (2) oceny krajowego komponentu PO KL oraz (3) uśrednionej wartości ocen, jakie przyznaliśmy ośmiu badanym komponentom regionalnym PO KL.

Na pytanie „Czy w KM/PKM znajdują się przedstawiciele wszystkich głównych grup interesu, istotnych z punktu widzenia celów Programu?” pozytywnie odpowiedziało 89% respondentów (84% partnerów i 97% zarządzających). Wyrazem tego rozkładu w skali od 1 do 5 jest dobra średnia ocena na poziomie 4,2 pkt.

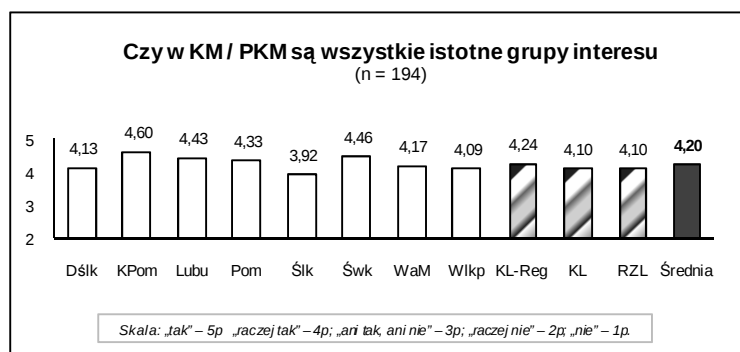


Diagram 15

Zwraca uwagę nieco lepsza opinia na ten temat wśród uczestników programów regionalnych (średnia 4,24). W SPO RZL i krajowym komponencie PO KL ocena jest nieznacznie niższa (4,1 pkt), co zdaje się potwierdzać zauważone przez nas zaburzenia w strukturze KM obu programów krajowych - nieuwzględnienie różnic między samorządem lokalnym i regionalnym.

Zgodne z wynikami naszej analizy są również kierunkowe sugestie odnośnie grup, których udział w KM/PKM powinien się zmniejszyć lub zwiększyć.

Uczestnicy wszystkich badanych programów dostrzegają zbyt mały udział w KM/PKM przedstawicieli instytucji naukowych. Zdanie to podzielają zarówno przedstawiciele instytucji zarządzających jak też partnerzy.

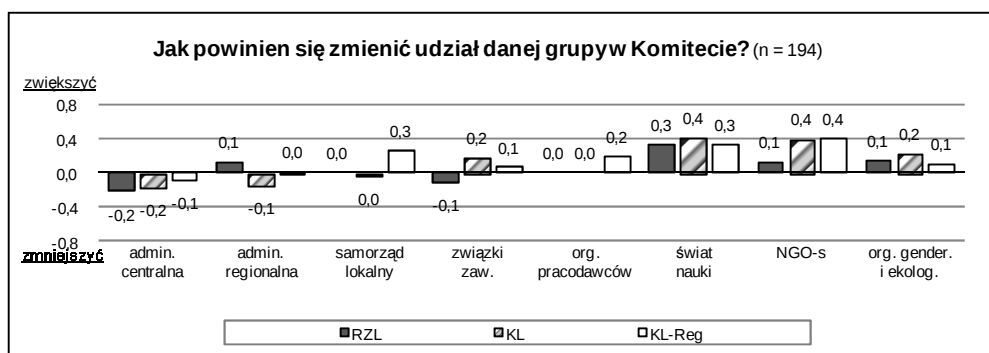


Diagram 16

Wyjaśnienie do Diagramu 16:

Respondenci ankiety mogli proponować zwiększenie, zmniejszenie lub pozostawienie na obecnym poziomie liczby przedstawicieli danej grupy w KM/PKM. Odpowiedzi były następnie przeliczane na skalę punktową - „zwiększyć” +1 pkt, „pozostawić bez zmian” 0 p; „zmniejszyć” -1 pkt – i uśredniane dla każdej z grup. Na przykład, jeśli odpowiedzi udzieliło łącznie 100 osób, z czego 50 wybrało odpowiedź „pozostawić bez zmian”, 40 – odpowiedź „zwiększyć”, zaś 10 – odpowiedź „zmniejszyć”, to średnia wyniesie +0,3 pkt.

Podobna zgodność występuje w opiniach na temat niedostatecznego udziału w komitetach przedstawicieli organizacji pozarządowych. Zastrzeżenie to zgłaszają w równym stopniu ankietowani partnerzy i zarządzający, zwłaszcza w odniesieniu do PO KL na poziomie krajowym i regionalnym. Wynik ten interpretujemy jako potwierdzenie naszych obserwacji dotyczących braku w komitetach odpowiedniej reprezentacji grup docelowych PO KL.

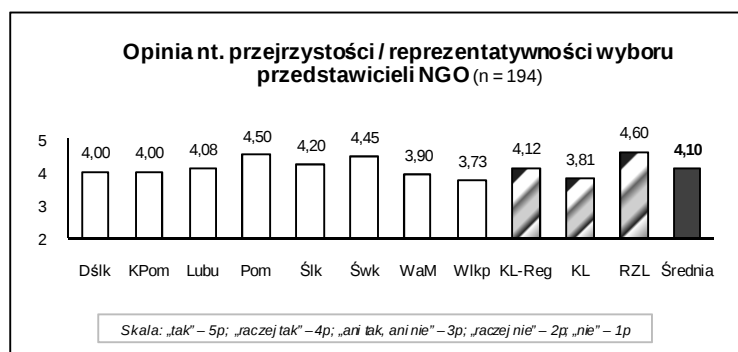
Sygnalizowana przez respondentów zasadność zwiększenia liczby przedstawicieli organizacji genderowych i proekologicznych zgodna jest z dostrzeżonym przez nas generalnym brakiem tego typu podmiotów w KM/PKM.

Respondenci ankiety, dostrzegają zbyt małą reprezentację administracji regionalnej w KM SPO RZL i jednocześnie nadmierny udział tej grupy w KM PO KL. Ich zdanie w tej kwestii wydaje się jednak nieco mniej zdecydowane, niż opinia członków zespołu ewaluacyjnego.

Nowym elementem, którego nie dostrzeżliśmy w analizie wskaźnikowej jest dość silna opinia ankietowanych na temat zbyt dużego udziału administracji centralnej w KM programów krajowych. Rzeczywiście, w SPO RZL przedstawiciele urzędów centralnych dysponują aż 36% udziałem w łącznej liczbie głosów, zaś w PO KL – 32% udziałem.

Sposób wyboru przedstawicieli NGO

Odpowiadając na pytanie - „Czy sposób wyboru przedstawicieli organizacji pozarządowych do KM/PKM był przejrzysty i sprzyjał ich reprezentatywności?” - 83% respondentów wyraziło opinię pozytywną (80% partnerów i 90% zarządzających). Przeciwnego zdania był co dziesiąty badany, zaś opinie negatywne zdarzały się zwłaszcza w grupie partnerów.



Wynikająca z tego rozkładu średnia – 4,1 pkt – potwierdza naszą opinię, że proces wyłaniania reprezentantów III sektora był generalnie prawidłowy, przejrzysty i sprzyjał reprezentatywności.

Zwraca jednak uwagę duże zróżnicowanie ocen wystawionych przez uczestników poszczególnych programów.

Diagram 17

Najbardziej spektakularna jest różnica między „bardzo dobrą” oceną tego elementu w SPO RZL (4,6 pkt) i wyraźnie gorszą od „dobrej” opinią na ten w krajowym komponencie PO KL. Z przeprowadzonej przez nas analizy dokumentów wynika, że w obu przypadkach zastosowano bardzo podobną procedurę. Jedyna istotna różnica polega na tym, że w SPO RZL ostateczną decyzję podejmował minister na podstawie rekomendacji RDPP, zaś w PO KL rekomendacja Rady nie wymaga już akceptacji ministra. Taka zmiana przemawia jednak na korzyść PO KL i nie wyjaśnia w żaden sposób gwałtownego spadku ocen w tym programie.

Wydaje się, że mogą być dwie przyczyny tej sytuacji: albo procedurę naboru do KM PO KL zastosowano w dużo gorszy sposób (mniej przejrzyste kryteria lub mniej przejrzyste podejście do ich oceny), albo zmienił się po prostu punkt odniesienia oceniających (po kilku latach od uruchomienia SPO RZL respondenci oczekiwali wyraźnego rozwinięcia, czy udoskonalenia metody, zwłaszcza w kontekście wprowadzonej na poziomie komponentów regionalnych PO KL procedury opierającej się na głosowaniu NGOs). Na korzyść drugiej z przedstawionych opcji zdaje się przemawiać wyraźnie lepsza średnia opinia uczestników regionalnych komponentów PO KL.

Ciekawe jest również zróżnicowanie ocen w programach regionalnych. O problemach w Warmińsko-Mazurskim pisaliśmy wcześniej (przeprowadzenie naboru z pominięciem Rady Organizacji Pozarządowych). Z komentarzy respondentów z Wielkopolskiego wynika, że szczególnie źle odebrali oni brak aktywnych działań informacyjnych ze strony IP. Jeden z ankietowanych uważa jednak, że również zainteresowanie ze strony samych organizacji było tutaj niewielkie.

Na tym tle nieco zaskakująco wyglądają bardzo dobre oceny wystawione przez respondentów z Województwa Świętokrzyskiego. Przypomnijmy, że jest to jedyne województwo, w którym zdecydowaliśmy się obniżyć ocenę kryterium, ze względu na mały odzew ze strony NGOs i w efekcie - nieprzeprowadzenie fazy głosowania nad zgłoszonymi kandydaturami.

Obszar 2: Sposób wzmacniania i wykorzystywania potencjału partnerów

W tej części raportu postaramy się m.in. odpowiedzieć na następujące pytania ewaluacyjne:

4.1 Jakie było/jest przygotowanie partnerów do pełnienia swojej funkcji w ramach KM/ PKM, grup roboczych?

4.2 Jakie są potrzeby partnerów w tym zakresie?

4.3 W jaki sposób instytucje wspierają reprezentantów partnerstw w ramach KM, PKM, grup roboczych?

Kompetencje i zaangażowanie osób uczestniczących w partnerstwie mają oczywiście ogromny wpływ na sposób jego działania i możliwe do osiągnięcia efekty. Cóż stąd, że w zarządzaniu programem uczestniczy duża liczba, zróżnicowanych i reprezentatywnych instytucji, jeśli ich przedstawiciele nie są zainteresowani pracami w KM/PKM lub nie posiadają odpowiedniej wiedzy, aby prawidłowo realizować swoje zadania?

W takiej sytuacji zasadnym byłoby wprowadzenie do naszego modelu wskaźnika, który oceniałby kompetencje osób uczestniczących w partnerstwie. Niestety taki miernik jest trudny do pomyślenia i niemożliwy do praktycznego wdrożenia⁸. W analizie wskaźnikowej zdecydowaliśmy się zatem oceniać nie tyle potencjał partnerów, co raczej:

- Sposób, w jaki system zarządzania sprzyja właściwemu wykorzystaniu istniejącego potencjału (jaki by on nie był), oraz

- Zakres wsparcia technicznego dostarczanego partnerom, w celu zwiększenia ich potencjału i zaangażowania w realizację ich misji.

Do oceny tego obszaru przyjęliśmy zatem trzy wskaźniki, które opisują: sposób organizacji prac Sekretariatu KM/PKM, obecność lub brak grup roboczych, zakres pomocy technicznej świadczonej członkom KM/PKM.

Wsk. 2.1 Organizacja prac Sekretariatu Komitetu / Podkomitetu Monitorującego

Wsk. 2.2 Organizacja grup roboczych

Wsk. 2.3 Pomoc techniczna dla uczestników partnerstwa

Wskaźnik 2.1 Organizacja prac Sekretariatu KM/PKM

Oceniając sposób organizacji Sekretariatu KM/PKM koncentrowaliśmy się na trzech aspektach: jego autonomii względem IZ/IP, potencjale kadrowym oraz zakresie wykonywanych zadań.

Charakterystyka badanych programów

⁸ Oczywiście, kwestie związane z kompetencjami i zaangażowaniem uczestników partnerstw są przedmiotem analiz w ramach badań ankietowych i w studiach przypadku. Wyniki tych analiz zostaną przedstawione w dalszej części raportu.

Autonomia Sekretariatu

Zarówno w SPO RZL, jak i w PO KL przyjęto rozwiązanie zarządcze polegające na ulokowaniu Sekretariatu w strukturach podmiotu zarządzającego programem („obsługę komitetu zapewnia Sekretariat utworzony przy właściwej instytucji zarządzającej” - Wytyczne nr 3 Ministra Rozwoju Regionalnego). Z jednej strony, takie podejście bardzo ułatwia przepływ informacji między Sekretariatem a IZ/IP i ściśle integruje obie instytucje. Z drugiej strony, taka formuła niesie ze sobą poważne niebezpieczeństwo rozmycia się idei Sekretariatu, jako odrębnego, autonomicznego ciała, które podporządkowane jest komitetowi i służy realizacji jego celów.

O tym, że ryzyko to jest realne świadczy fakt, że w żadnym z 10 badanych programów nie zetknęliśmy się z myśleniem o Sekretariacie jako o osobnej instytucji, która jedynie z przyczyn technicznych funkcjonuje „przy” ministerstwie czy urzędzie marszałkowskim. Jeden z naszych rozmówców indagowany o stopień niezależności Sekretariatu ujął sprawę prosto: „jak to, przecież przewodniczącym komitetu jest Dyrektor XYZ, więc wykonujemy po prostu jego polecenia”. Gwoli ścisłości należy tutaj dodać, że osoba prowadząca Sekretariat nie wykonuje zwykle bezpośrednich poleceń przewodniczącego komitetu, lecz polecenia kierownika zespołu, który wykonuje polecenia kierownika wydziału, a dopiero ten ostatni, jeśli struktura zarządcza IZ/IP nie jest bardziej rozbudowana, ma bezpośredni kontakt z przewodniczącym KM/PKM.

Zaplecze kadrowe Sekretariatu

Potencjał kadrowy Sekretariatów w badanych programach sprowadza się zwykle do jednego pracownika, w którego obowiązki wpisano m.in. zadania związane z „obsługą organizacyjną i techniczną” posiedzeń KM/PKM. W praktyce obsługa Sekretariatu jest po prostu jednym z wielu zadań, za które odpowiada wybrany dział, sekcja, czy zespół w Wydziale EFS (czasem jest to dział ds. informacji, promocji i obsługi technicznej, kiedy indziej dział obsługi projektów, dział monitorowania, itp.). System funkcjonuje na zasadzie luźnego przenoszenia dostępnych zasobów kadrowych do tych zadań, które w danej chwili są szczególnie ważne lub szczególnie pilne. I tak, gdy zbliża się posiedzenie komitetu, zgodnie z zasadą „wszystkie ręce na pokład” cały dział (5-7 osób) angażuje się w czynności związane z jego przygotowaniem i obsługą. Gdy jednak tylko zakończy się posiedzenie i spisany zostanie protokół, osoba odpowiadająca za Sekretariat zmienia się natychmiast w „wolny zasób ludzki”, który natychmiast delegowany jest do innych zadań – przynajmniej do czasu, gdy kolejne spotkanie komitetu ponownie nie uruchomi całego cyklu.

W 9 na 10 badanych przez nas programów przedstawiciele IP skalkulowali, że po zbilansowaniu pracy, którą osoba prowadząca Sekretariat wykonuje dla wydziału (w przerwach między odbywającymi się zwykle raz na pół roku spotkaniach PKM) oraz pracy, którą reszta wydziału wykonuje w okresie bezpośrednio poprzedzającym spotkania Podkomitetu, można przyjąć, że zaplecze kadrowe Sekretariatu to 1 etat. Jedynie w Komponentcie Wielkopolskim zadeklarowano tutaj 2 etaty.

Zakres zadań Sekretariatu

Przedstawiciele większości IZ/IP (7 z 10) odpowiedzieli twierdząco na pytanie „Czy Sekretariat, poza zadaniami administracyjno-technicznymi pełni również funkcje merytoryczne?”. Jednak z bardziej szczegółowej analizy wynika, że wiele z tych odpowiedzi było trochę „na wyrost”. Albo respondent opierał się na szerokiej interpretacji „funkcji merytorycznych” (wszak przygotowanie materiałów na posiedzenie komitetu jest również zadaniem merytorycznym), albo uwzględniał tu inne prace na rzecz wydziału, wykonywane przez osobę prowadzącą Sekretariat w okresie między posiedzeniami KM/PKM.

Na podstawie analizy dostępnych dokumentów udało nam się potwierdzić aktywność Sekretariatu w sferach niezwiązanych z bezpośrednią obsługą posiedzeń KM/PKM w dwóch komponentach regionalnych PO KL (K-Pom, Ślk). W czterech innych przypadkach przyjęliśmy, że wykonywanie dodatkowych funkcji merytorycznych jest wysoce prawdopodobne. W pozostałych programach nie natrafiliśmy na dokumenty, czy informacje, które potwierdzałyby

aktywną merytoryczną rolę Sekretariatu.

Wśród przykładów merytorycznych zadań wykonywanych przez Sekretariaty nasi rozmówcy wymieniali:

- Moderowanie procesu zbierania uwag do rocznych Planów Działań (Ślk, K-Pom);
- Przeprowadzenie analizy potrzeb członków KM/PKM (K-Pom, Ślk);
- Organizacja szkoleń dla członków KM/PKM (K-Pom, Lubu, Ślk, WaM, PO KL, RZL)
- Zlecanie ekspertyz na użytek KM/PKM (RZL – na potrzeby KS)
- Wspieranie grup roboczych (PO KL, Śwk)

Podsumowanie

Generalnie trzeba powiedzieć, że sposób organizacji Sekretariatu KM/PKM w badanych programach był bardzo podobny i zarazem daleki od sytuacji optymalnej. Dominowało podejście, które można by określić jako formalne i minimalistyczne (wykonywanie niezbędnego minimum).

Zgodnie z przyjętą skalą, zarówno w SPO RZL, jak też w krajowym i regionalnych komponentach PO KL oceniliśmy ten element neutralnie – 0 pkt. Jednak patrząc z perspektywy, wydaje się, że nota ta jest nieco „na wyrost”. W przyszłości zalecalibyśmy zaostrzenie kryteriów stosowanych przy ocenie tego wskaźnika (rekomendacja metodologiczna).

Dyskusja

Z przedstawionego wyżej opisu sytuacji w 10 programach wynika, że sekretariaty nie mają żadnej autonomii. Obsługiwane są przez jednego pracownika, który ma również inne obowiązki. Z małymi wyjątkami, działają na zasadzie akcyjnej – od posiedzenia do posiedzenia. Tylko nieliczne podejmują działania merytoryczne, a i to w bardzo ograniczonej skali.

Pojawia się zatem pytanie, czy ograniczona do minimum formuła Sekretariatu wynika w jakiś sposób z regulacji i dokumentów, czy z innych przyczyn.

W przypadku SPO RZL, podstawą utworzenia Sekretariatu był zapis umieszczony w dokumencie „Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich” (Rozdz. 5.2.1, s.200). Wynika z niego, że Sekretariat KM prowadzi Instytucja Zarządzająca, zaś Sekretariaty Komitetów Sterujących - Instytucje Pośredniczące.

W PO KL, punktem wyjścia były Wytyczne nr 3 Ministra Rozwoju Regionalnego. Stanowią one, że obsługę KM/PKM zapewnia Sekretariat utworzony przy właściwej instytucji zarządzającej. Ta ogólna instrukcja została w podobnym brzmieniu powtórzona w uchwałach KM PO KL z lipca 2007, powołujących Podkomitety dla poszczególnych komponentów regionalnych.

Sposób rozumienia terminu „obsługa komitetu” został zdefiniowany dopiero na poziomie regulaminów przyjmowanych przez poszczególne KM/PKM. Stosowano tu jeden wzorzec, który w paragrafie 9 określa m.in. że Sekretariat KM/PKM zapewnia obsługę organizacyjną i techniczną prac KM/PKM. W ustępie 2 wymienia się listę 10 zadań Sekretariatu. Zadania te można podzielić na cztery grupy:

- 1) Czynności związane z posiedzeniami komitetu (zadania 1-7): przygotowanie porządku obrad, zawiadamianie członków o terminie posiedzeń, dostarczenie materiałów, sporządzanie protokołów, przechowywanie dokumentów, obsługa posiedzeń, itp.
- 2) Zlecanie wykonania dodatkowych analiz, ekspertyz oraz badań niezbędnych do realizacji zadań komitetu (zadanie 8)
- 3) Wykonywanie innych zadań zleconych przez komitet lub przewodniczącego (zadanie 9)
- 4) Formułowanie i przedkładanie wniosków o finansowanie z pomocy technicznej kosztów

związanych z posiedzeniami komitetu (zadanie 10).

Jak widać, sposób zinterpretowania w regulaminach podstawowej misji Sekretariatu, wyrażającej się słowami „obsługa komitetu”, jest wyraźnie zawężający. Ogólna „obsługa” zmieniła się niepostrzeżenie w „obsługę organizacyjną i techniczną”, zaś operacjonalizującą ją lista zadań jest wyraźnie zdominowana przez czynności administracyjne i logistyczne - taki charakter ma 7 z 10 zadań wymienionych na liście.

Mimo to, pozostałe trzy punkty nie wykluczają podjęcia przez Sekretariat również innych, bardziej merytorycznych czynności – zwłaszcza „zlecanie ekspertyz” i „wykonywanie innych zadań” brzmi tutaj obiecująco.

W kontekście podnoszonego przez nas zagadnienia autonomiczności Sekretariatu bardzo ważny wydaje się zapis mówiący o „formułowaniu i przedkładaniu wniosków o finansowanie z pomocy technicznej kosztów związanych z posiedzeniami komitetu”. Odbieramy go jako „upodmiotowienie” Sekretariatu jako odrębnej komórki, posiadającej możliwość planowania finansowego i wnioskowania o środki.

Ten pobieżny przegląd dokumentów sugeruje, że stopniowe zawężanie misji i zakresu zadań Sekretariatu nie wynika w żaden sposób z obowiązujących regulacji lub jakiegokolwiek szerszej przemyślanej wizji całego systemu.

Wydaje się, że główną przyczyną marginalizacji Sekretariatu jest raczej ogólny brak jasności odnośnie funkcji komitetu, a zatem również roli, jaką powinien pełnić jego Sekretariat.

Naszym zdaniem, obsługa administracyjno-techniczna posiedzeń komitetu to absolutne minimum. Tak działający Sekretariat może podtrzymywać funkcjonowanie partnerstwa, ale jedynie tego, które wielu naszych respondentów nazywa „fasadowym” (inni mówią wprost o „odgrywaniu partnerstwa”). Jak już wspominaliśmy wcześniej, odbywające się zwykle raz na pół roku spotkania plenarne PKM nie dają możliwości podejmowania merytorycznych debat i sprowadzają Podkomitet do roli kanału informacji dla przedstawicieli głównych grup interesu. Oczekiwanie w takiej sytuacji od partnerów rekomendowania kolejnych planów działania (w których tworzeniu nie uczestniczyli) oraz „przyjmowania” dość ogólnikowych sprawozdań z realizacji priorytetów musi budzić w członkach PKM poczucie dużego dyskomfortu.

Jeżeli chcielibyśmy to zmienić, konieczne jest uruchomienie innych form i mechanizmów, umożliwiających szersze włączenie partnerów w proces realizacji programu. I tutaj właśnie pojawia się przestrzeń, w której aktywną rolę powinien odegrać Sekretariat.

Jedynym ograniczeniem możliwych do podjęcia działań jest tutaj aktywność partnerów oraz ... kreatywność osoby odpowiedzialnej za organizację prac Sekretariatu. Bo mówiąc wprost osoba organizująca Sekretariat organizuje całe partnerstwo – wyznacza w praktyce jego ramy, udostępniając lub nie różne formy udziału partnerów w realizacji programu.

Posiłkując się jedynie tymi przykładami działania, które zidentyfikowaliśmy w trakcie naszego badania, zestawiliśmy przykładową listę funkcji, które może podjąć Sekretariat KM/PKM.

Potencjalne funkcje Sekretariatu KM/PKM

Funkcja	Uzasadnienie	Przykładowe formy
Komunikacyjna	Podstawową funkcją każdego sekretariatu kolektywnego ciała (komitetu) jest zapewnienie dobrej komunikacji na linii członek komitetu – Sekretariat. Dzięki temu partnerzy mogą być na bieżąco informowani o postępach programu i aktywnie pełnić swoje obowiązki względem środowiska, którego interesy reprezentują (regularny przekaz informacji o przebiegu programu)	Prosty biuletyn z regularną informacją o działaniach programu Pod-strona internetowa na stronie IZ/IP, dedykowana dla członków KM/PKM

Integracyjna	W naszej definicji partnerstwa mówimy między innymi, że „współpracujące podmioty łączy wspólnota celów, dotycząca wspólnie zdefiniowanych problemów”. Warunkiem realizacji takich założeń jest przede wszystkim możliwość komunikacji poziomej między uczestnikami partnerstwa. Jeżeli partnerzy nie mają możliwości bieżącej dyskusji, wymiany poglądów i uzgadniania stanowisk, to przychodząc na okresowe spotkanie KM/PKM są jedynie zbiorem jednostek, a niezintegrowaną grupą, która „wspólnie zdefiniowała problemy” i którą łączy „wspólnota celów”	Organizacja spotkań, dających możliwość nawiązywania kontaktów między członkami KM/PKM Założenie i moderowanie grupy dyskusyjnej Forum dyskusyjne na dedykowanej członkom KM/PKM pod-stronie www
Edukacyjna	Przykład SPO RZL dowodzi, że nawet przy zabezpieczeniu odrębnego budżetu na szkolenia dla członków KM, pomoc techniczna może być ograniczona do niewielkich i okazjonalnych inicjatyw, które nie mają większego wpływu na działanie partnerstwa. Koniecznym warunkiem skutecznej realizacji programu PT jest wdrożenie go w sposób planowy i systematyczny (wychodząc od precyzyjnego sformułowania celów i zadań komitetu). W tym celu, ktoś musi jednak przyjąć odpowiedzialność za przygotowanie i organizację odpowiedniego planu działań. W przypadku KM/PKM rolę taką powinien pełnić Sekretariat	Precyzyjne sformułowanie - na podstawie dokumentów i rozmów – celów i funkcji komitetu Przeprowadzenie badania potrzeb członków KM/PKM (w kontekście wcześniej zdefiniowanych celów) Przygotowanie i wdrożenie programu PT dla członków KM/PKM
Doradcza	Zgodnie z opisem zadań Sekretariatu, członkowie KM/PKM mogą korzystać z zewnętrznych ekspertyz, w celu prawidłowej realizacji misji komitetu. Respondenci naszego badania twierdzą jednak często, że nie są nawet świadomi takiej możliwości. Ci którzy o niej słyszeli nie wiedzą, w jaki sposób mogliby z niej skorzystać (np. wymóg złożenia wniosku przez 1/3 członków KM/PKM). Aby system działał ktoś musi najpierw go zorganizować, a później nim zarządzać. Rolę taką powinien pełnić Sekretariat.	Systematyczne badanie potrzeb oraz identyfikowanie potencjalnych ekspertyz Umożliwienie członkom komitetu wyboru priorytetowych tematów badawczych Organizacja i wdrożenie systemu zlecania ekspertyz oraz udostępniania ich wyników
Konsultacyjna	Jednym z głównych powodów realizacji zasady partnerstwa jest możliwość korzystania z doświadczeń i kompetencji osób, które patrzą na te same problemy z różnych perspektyw. Aby jednak wynikająca stąd korzyść mogła zostać zrealizowana, ktoś musi najpierw zadać pytanie, a następnie zebrać i przeanalizować opinie partnerów. O ile pytającym jest zwykle IZ/IP lub jeden z partnerów, o tyle sam proces przeprowadzenia konsultacji, w wymiarze technicznym, ale również na etapie zestawienia i syntezy przedstawionych opinii powinien wykonać Sekretariat.	Konsultacje za pośrednictwem poczty elektronicznej - na zlecenie IZ/IP, ale również na prośbę partnera(-ów)
Logistyczna i administracyjna	W zakresie spraw związanych z obsługą spotkań KM/PKM funkcja ta jest już realizowana. Bardzo pożądana jest natomiast aktywna rola Sekretariatu jako zaplecza Grup Roboczych (jeżeli takie zostaną powołane). W sytuacji, gdy partnerzy biorą udział w realizacji programu bezpłatnie, nie powinni przynajmniej dopłacać z tytułu swojego zaangażowania. Tym większa jest rola Sekretariatu, który powinien w maksymalnym stopniu ułatwić im udział w pracach partnerstwa.	Zapewnienie obsługi komunikacyjnej (sprawny przepływ informacji i materiałów między członkami GR) Udostępnienie pomieszczeń, sprzętu i materiałów Wykonywanie prostych lecz czasochłonnych zadań związanych z gromadzeniem danych, przygotowywaniem zestawień, itp. Zlecanie ekspertyz

Tabela 2

Wnioski

- 1) Jeżeli IZ/IP nie ma możliwości delegowania zadań związanych obsługą Sekretariatu innej jednostce (np. jednemu z partnerów), powinien przynajmniej zdecydowanie zwiększyć jego autonomię w strukturach własnego urzędu. Kierownik Sekretariatu powinien podlegać bezpośrednio przewodniczącemu komitetu lub osobie, która faktycznie kieruje spotkaniami KM/PKM. Sam Sekretariat powinien mieć rangę Wydziału, przygotowywać plany działania i dysponować odrębnym budżetem, umożliwiającym ich realizację.
- 2) Osoba odpowiedzialna za organizację prac Sekretariatu powinna być kreatywna i posiadać odpowiedni prestiż w strukturach urzędu. Jej zadania powinny obejmować przygotowanie całościowej koncepcji realizacji zasady partnerstwa w programie i wynikających stąd zadań Sekretariatu (rozumianego jako podstawowy mechanizm i zaplecze partnerskiej współpracy).
- 3) Zadania Sekretariatu nie powinny ograniczać się do kwestii administracyjno-technicznych związanych z obsługą posiedzeń KM/PKM lecz uwzględniać również proaktywne działania merytoryczne służące budowaniu partnerstwa (por. Tabela funkcji Sekretariatu powyżej).
- 4) W związku z istotnym rozszerzeniem zakresu działania Sekretariatu konieczne jest odpowiednie wzmocnienie kadrowe jego struktur.
- 5) Całościowa koncepcja realizacji zasady partnerstwa w programie i wynikający stąd zakres zadań Sekretariatu powinny być przedmiotem debaty i uzgodnień w KM/PKM. Formalnym wyrazem tych uzgodnień powinna być odpowiednia zmiana regulaminu KM/PKM w części dotyczącej „obsługi prac Komitetu/Podkomitetu” (paragraf 9)

Zalecenie metodologiczne

- 6) Stosując model do oceny przyszłych programów należy zaostrzyć kryteria wskaźnika „Organizacja Sekretariatu KM/PKM”. Wydaje się, że standardem powinno być przynajmniej wyodrębnienie Sekretariatu w ramach struktur IZ/IP, zaplecze kadrowe na poziomie co najmniej 1,5 etatu oraz przypisanie mu przynajmniej minimalnego zakresu zadań merytorycznych – aktywne moderowanie komunikacji między członkami KM/PKM.

Dobra praktyka

- 1) Uznanie budzi sposób przeprowadzenia w Komponentie Śląskim konsultacji Planów Działania na 2009 r. wśród członków PKM. Partnerzy zostali poproszeni o zgłaszanie uwag na piśmie, za pośrednictwem poczty elektronicznej. Od przedstawicieli partnerów wpłynęło aż 30 wniosków. IP pozytywnie zarekomendowała 17 z nich. Wyniki konsultacji zostały przyjęte przez PKM na 3 posiedzeniu i skutkowały zmianami w PD (konsultacje PD za pomocą poczty elektronicznej prowadzono również w Woj. Dolnośląskim, jednak skuteczność tej formy okazała się tam dużo mniejsza).
- 2) Na uwagę zasługują działania podjęte przez Sekretariat PKM w Kujawsko-Pomorskim, w celu zbadania potrzeb szkoleniowych członków Podkomitetu. Kujawsko-Pomorskie jest również liderem, wśród badanych przez nas regionalnych komponentów PO KL, pod względem liczby szkoleń zorganizowanych dla członków PKM (3 sesje szkoleniowe w kwietniu, maju i grudniu 2008). Szkolenia dla partnerów przeprowadzono również w Lubuskim, Śląskim, Warmińsko Mazurskim, krajowym komponencie PO KL, i w SPO RZL.
- 3) W związku z uruchomieniem Grup Roboczych w krajowym komponencie PO KL można się spodziewać, że Sekretariat KM PO KL pełni tutaj dodatkowe funkcje związane ze wspieraniem działania GR. Gdyby tak było, warto przeanalizować te doświadczenia.

Wskaźnik 2.2 Organizacja grup roboczych

Organizacja grup roboczych (zespołów zadaniowych), jest warunkiem koniecznym wykorzystania merytorycznego potencjału partnerów w zarządzaniu programem. Przy niewielkiej częstotliwości i plenarnej formule spotkań komitetu, partnerzy nie mają możliwości pogłębienia interesujących ich zagadnień (funkcja monitorująca) lub przeprowadzenia sensownej debaty na tematy strategiczne (funkcja opiniotwórcza i konsultacyjna). Można zatem powiedzieć, że brak grup roboczych (lub innych form bezpośredniej, roboczej współpracy z partnerami) oznacza de facto wyłączenie możliwości partnerstwa merytorycznego – zawężenie relacji partnerskich do problematyki ogólno-zarządczej.

W kontekście zasady partnerstwa, ważnym elementem podejścia do organizacji grup roboczych jest sposób zarządzania GR. Przyjęliśmy, że bardziej zaawansowaną formą realizacji partnerstwa, jest powierzenie odpowiedzialności za prowadzenie grupy jednemu z partnerów. Taka decyzja upodmiotawia partnera i podnosi status relacji partnerskiej na wyższy poziom.

Nie mniej ważna wydaje się kwestia sposobu finansowania kosztów związanych z prowadzeniem GR. Tylko pozornie jest to zagadnienie czysto techniczne. Uważamy, że w sytuacji optymalnej partner przyjmujący odpowiedzialność za prowadzenie grupy roboczej powinien realizować tę działalność w formule projektowej – stosując plany działania (logiczna struktura celów i wynikających z nich zadań) oraz powiązane z nimi plany finansowe (budżet). Takie podejście służyłoby z jednej strony skuteczności pracy GR – wzrost odpowiedzialności i zaangażowania partnera. Z drugiej strony, miałoby pozytywny wpływ na jego rozwój instytucjonalny – wprowadzenie nowego typu usługi.

Charakterystyka badanych programów

Patrząc na badane programy pod kątem podejścia do organizacji grup roboczych, można je podzielić na kilka typów:

- programy w których uruchomiono już w komitetach GR (PO KL, Śwk, Dłsk – od 2009 r.)
- programy, gdzie stosowane są inne formy roboczej współpracy (K-Pom, Pom, WaM)
- programy, gdzie deklaruje się zamiar powołania GR (Ślk, Włkp)
- pozostałe programy.

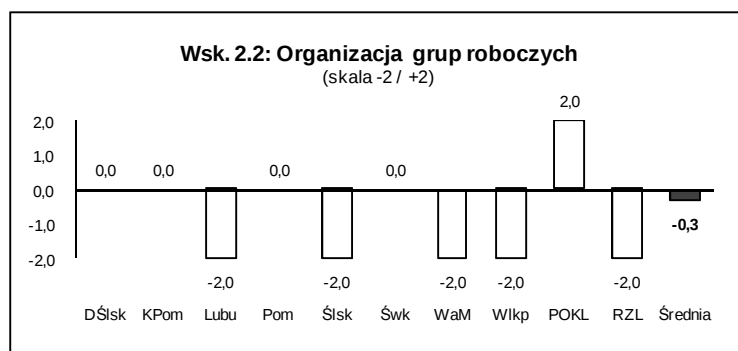


Diagram 18

Wśród trzech programów, gdzie powołano już grupy robocze, tylko w jednym – krajowy komponent PO KL – zdecydowano się delegować partnerom zadania związane z prowadzeniem GR. Przyjęta tu formuła gwarantuje odpowiedzialnemu partnerowi zwrot kosztów poniesionych na zarządzanie grupą.

Efektom przeprowadzonej w ten sposób analizy jest ocena wskaźnika „Organizacja grup roboczych” w 10 badanych programach. Zdecydowanym liderem jest tutaj krajowy komponent PO KL (duża liczba grup, upodmiotowienie partnerów, zaawansowane formy zarządcze). Neutralnie oceniliśmy te programy, gdzie uruchomiono już GR, lub funkcjonują inne formy, pozwalające partnerom na bezpośrednią roboczą współpracę z IZ/IP (grupy tworzone poza KM/PKM, zespoły zadaniowe z udziałem partnerów, partnerstwa lokalne).

Dyskusja

W trakcie badania podejścia programów do GR ujawniło się również kilka zagadnień, które,

choć nie miały bezpośredniego wpływu na ocenę, warte są jednak krótkiego omówienia.

Sposób tworzenia i usytuowanie GR

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że IZ/IP różnie podchodzą do idei GR. O ile w krajowym PO KL grupy powstały z inspiracji Instytucji Zarządzającej (a przynajmniej IZ zaproponowała tematykę i koncepcję działania grup), o tyle w innym przypadku, powstanie grup było wynikiem nacisku partnerów (nieco wbrew IP).

W Kujawsko-Pomorskim IP sama powołała grupy robocze, czyli nie działają one w strukturze PKM, ale są raczej formą grup doradczych funkcjonujących przy instytucji zarządzającej programem. W pracach tych zespołów uczestniczą partnerzy, więc można je uznać za formę partnerstwa (funkcja opiniotwórcza / konsultacyjna), jednak pozycja partnerów wydaje się w takim układzie słabsza. Tak usytuowane grupy raportują bezpośrednio do IP a nie do PKM. Podkomitet otrzymuje gotowy już projekt PD, z informacją, że został on przygotowany z uwzględnieniem efektów pracy grup. Jak się jednak okazuje (protokół z 2 PKM), niektóre uzgodnienia poczynione w ramach grup mogą zostać jednostronnie zmienione przez IP i zaprezentowane w PKM w nieco innej formie.

Uczestnicy GR

Ważnym elementem przy tworzeniu grup roboczych jest decyzja o tym, kto będzie uczestniczył w tej formie współpracy. Z dostępnych nam dokumentów wynika, że o ile w Świętokrzyskim w pracach GR biorą udział przede wszystkim członkowie PKM, o tyle w krajowym komponencie PO KL w skład grup wchodzi również przedstawiciele innych organizacji oraz eksperci.

W kontekście przedstawionych wcześniej uwag nt. konieczności poszerzania „bazy partnerstwa” oraz włączania do współpracy przedstawicieli grup docelowych (podmiotów wyspecjalizowanych w obsłudze różnego rodzaju beneficjentów ostatecznych), zdecydowanie popieramy otwarte podejście do wyłaniania członków GR. Przy odpowiednim skomponowaniu jej składu, GR może stać się ważnym miejscem strategicznej debaty na temat kierunków wspierania wybranych grup docelowych.

Z punktu widzenia merytorycznego potencjału partnerstwa, niezwykle ważnym jest aktywne korzystanie z możliwości zlecenia ekspertyz i zapraszania ekspertów do pracy w GR. Zgodnie z zapisami regulaminów każdy komitet ma taką możliwość. Nasze badanie wykazało jednak, że jest ona bardzo rzadko stosowana.

Finansowanie pracy w GR

Grupy robocze mają zupełnie inny status, zadania i formę działania niż sam KM/PKM. Komitet spotyka się kilka razy do roku, wysłuchuje informacji IZ/IP, prowadzi krótką dyskusję i zwykle akceptuje kluczowe dokumenty przygotowane przez wykonawców programu. Generalnie, sam udział w posiedzeniach nie stanowi dużego obciążenia czasowego dla członków komitetu i delegujących ich podmiotów.

Inaczej jest, a przynajmniej może być, w grupach roboczych. Jak sama nazwa wskazuje GR to miejsce, gdzie ma być wykonana praca. Praca, której oczekiwanym wynikiem jest często konkretny produkt – projekt, koncepcja, propozycja, itp. Jeśli tak, to w oczywisty sposób pojawia się kwestia płacy – wykonanie każdego produktu wiąże się z określonym kosztem i ktoś ten koszt musi ponieść. W przypadku GR istnieje kilka opcji:

- 1) Koszt ponosi konkretna osoba, która zgłosiła chęć udziału w GR. Przy takim rozwiązaniu bazujemy na altruistycznej postawie jednostek, które w imię dobra publicznego skłonne są poświęcić własny czas na pracę w grupie. Nie umniejszając w żaden sposób takiej motywacji, nie wydaje nam się ona w tym przypadku właściwą podstawą funkcjonowania GR. Po pierwsze, zawęża grupę potencjalnych uczestników grup do tych, którzy gotowi są świadczyć pracę bez płacy. Po drugie, nie zawsze sprawdza się w dłuższym horyzoncie czasowym – nawet altruści mają rodziny, więc w

którymś momencie mogą być zmuszeni do rezygnacji z udziału w GR.

- 2) Koszt ponosi jednostka delegująca swojego przedstawiciela do GR. Zaletą takiego podejścia jest wyraźne rozgraniczenie interesu podmiotu uczestniczącego w partnerstwie (lub reprezentowanego przez niego środowiska) i interesu publicznego.

Pierwszy argument na rzecz takiego podejścia wychodzi od wskazania na komitet jako pole negocjacji, gdzie ucierają się interesy różnych środowisk. Jeżeli zatem dany podmiot uczestniczy w pracach KM/PKM po to, aby lobbować na rzecz partykularnego interesu swojej grupy, to sam powinien finansować tego typu działalność.

Drugi argument przemawiający za tą opcją wiąże się z nadzorująco-kontrolną funkcją KM/PKM. Jeżeli ocena ma być bezstronna i wiarygodna, kontrolujący nie powinni otrzymywać pieniędzy od kontrolowanego.

Rozumiemy i zgadzamy się z tymi argumentami. Zwracamy jednak uwagę, że status GR jest zupełnie inny niż KM/PKM. W przypadku komitetu na pierwszym planie znajduje się kontrolna i decyzyjna funkcja partnerów. Rzeczywiście nie byłoby właściwym, aby role te łączyć z przepływami pieniędzy między IZ/IP a uczestnikami posiedzeń. Jednak GR nie mają takiego statusu - nie podejmują decyzji i nie formułują ocen. Powoływane są w celu wykorzystania eksperckiej wiedzy i umiejętności partnerów, a nie ich formalnej pozycji wynikającej z bycia reprezentantem takich czy innych środowisk. W takim przypadku, przyjęcie, że udział w GR jest po prostu formą realizacji partykularnych interesów partnera wydaje się być przesadą i czynnikiem ograniczającym skuteczność działania mechanizmu GR (uprzywilejowana pozycja IZ/IP oraz partnerów dysponujących dużym potencjałem instytucjonalnym).

- 3) Koszt ponosi Program. Podstawą takiego rozstrzygnięcia byłoby uznanie, że głównym beneficjentem grup roboczych nie jest indywidualny uczestnik GR, ani konkretny partner, tylko program jako całość. Rzeczywiście, jeżeli przyjmiemy, że uzasadnieniem powoływania grup roboczych jest chęć wzbogacenia procesu programowania, poprzez sięgnięcie do doświadczeń i kompetencji różnych środowisk, to należałoby je traktować w pierwszej kolejności, jako formę realizacji celów programu.

Na rzecz takiego rozwiązania przemawia również argument związany z efektywnością działania grup. Czym innym jest oczekiwanie od partnerów, że kilka razy do roku wezmą udział w plenarnym posiedzeniu KM/PKM, czym innym zaś założenie, że dłuższym okresie czasu gotowi są finansować koszt aktywnego działania swoich przedstawicieli w GR. Efektem takiego podejścia może być małe zaangażowanie uczestników GR i odpowiednio gorsze efekty ich pracy.

Ewaluator nie podejmuje się rozstrzygać, która z opcji jest w tym przypadku właściwa. Nie ukrywamy jednak, że, mając na myśli skuteczność realizacji zasady partnerstwa, najbardziej przekonuje nas trzecie rozwiązanie – finansowanie pracy w GR ze środków programu.

Druga opcja wyraźnie preferuje przedstawicieli administracji oraz partnerów posiadających duży potencjał instytucjonalny. Wielu respondentów naszego badania wskazywało na dominującą pozycję IZ/IP w Komitecie, właśnie ze względu na posiadaną wiedzę i zaplecze kadrowe (możliwość przeprowadzenia analiz oraz przygotowania stanowisk i propozycji).

Zwracamy również uwagę, że, w niektórych regionach i środowiskach nawet na etapie tworzenia Podkomitetów były problemy z pozyskaniem odpowiednio licznej i zróżnicowanej reprezentacji partnerów. Oczekiwanie w takiej sytuacji, że znajdzie się odpowiednio duża i doświadczona grupa organizacji / osób, które chciałyby bezpłatnie, ale w znacznie większym wymiarze, uczestniczyć w pracach grup roboczych wydaje się mało realistyczne.

Oczywiście dostrzegamy potencjalne zagrożenie wynikające z wypłacania honorariów osobom, które jednocześnie biorą udział w KM/PKM oraz uczestniczą w pracach GR (konflikt interesów). Wydaje się jednak, że problem ten można częściowo rozwiązać wprowadzając „eksperską” formułę prac w GR - partnerzy delegują do pracy w grupach ekspertów reprezentujących dane

środowisko. Eksperci opłacani są zgodnie z obowiązującymi w programie zasadami, zaś członkowie KM/PKM, jeśli są zainteresowani, uczestniczą w spotkaniach grup bezpłatnie.

Wnioski

- 1) Praktykowanie partnerstwa wyłącznie w formie okresowych spotkań KM/PKM zdecydowanie ogranicza jego potencjał (*De facto* uniemożliwia zaistnienie „partnerstwa merytorycznego”). Dlatego uważamy, że dla prawidłowej realizacji zasady partnerstwa konieczne jest stworzenie partnerom możliwości bezpośredniej roboczej współpracy z przedstawicielami IZ/IP. Odpowiednią do tego formą są grupy robocze, które powinny zostać jak najszybciej uruchomione we wszystkich komponentach regionalnych PO KL.
- 2) Grupy Robocze powinny powstawać wewnątrz komitetu i działać jako jego struktury. W takim przypadku rezultaty ich prac trafiają w pierwszej kolejności do wszystkich członków KM/PKM. Po uzyskaniu akceptacji komitetu propozycje wypracowane w grupach mogą być traktowane jako rekomendacje KM/PKM.
- 3) Grupy robocze są mechanizmem, który daje możliwość znacznego poszerzenia bazy partnerstwa (włączenia dodatkowych podmiotów w proces zarządzania programem). Jednocześnie, ich uruchomienie pozwala na realizację korzyści merytorycznych wynikających z zastosowania zasady partnerstwa. Wynika stąd postulat włączenia w prace GR wyspecjalizowanych instytucji, zajmujących się problemami konkretnych grup docelowych. Dzięki takiemu podejściu nie tylko uzyskujemy możliwość prowadzenia strategicznych debat, ale również szansę na włączenie w nie osób / instytucji kluczowych dla rozwiązania podejmowanych problemów.
- 4) Proponujemy rozważenie możliwości wprowadzenia „eksperskiej” formuły działania grup roboczych. Rozumiemy ją jako mechanizm, w którym partnerzy delegują do pracy w grupach ekspertów reprezentujących swoje środowiska. Dzięki takiemu podejściu, partnerska praca w grupach może być finansowana ze środków programu (większa dostępność, ale również skuteczność i efektywność GR), bez wchodzenia w sytuację konfliktu interesów – członkowie KM/PKM nie otrzymują honorariów.

Dobra praktyka

- 1) Pod względem podejścia do grup roboczych, wyraźnie wyróżnia się KM PO KL. Z inicjatywy IZ powstało tutaj aż sześć grup (ds. horyzontalnych, ds. komponentu regionalnego PO KL, ds. zatrudnienia i integracji społecznej, ds. adaptacyjności i transferu wiedzy, ds. edukacji, ds. dobrego rządzenia). Dwie z nich – sprawy horyzontalne oraz adaptacyjność i transfer wiedzy - prowadzone są przez partnerów, którzy otrzymują zwrot kosztów poniesionych na obsługę prac grupy. Szerokie wykorzystanie GR oraz upodmiotowienie partnerów w tym elemencie (powierzenie im zarządzania 2 grupami) otwiera im możliwość bezpośredniego aktywnego uczestnictwa w procesie zarządzania. Dzięki GR partnerzy mogą pełnić rolę „współwykonawcy” programu.
- 2) W Świętokrzyskim powstały 4 grupy robocze, odpowiednio dla 4 priorytetów PO KL. Ich cel zdefiniowano jako: zapewnienie wymiany informacji, opinii i doświadczeń oraz koordynacja działań podmiotów zaangażowanych w realizację PO KL. O ile nam wiadomo grupy spotkały się dwukrotnie (na 2 i 3 posiedzeniu PKM prezentowano wnioski z pracy grup). Wynikiem ich działania były zalecenia dot. PD na 2009 r. Notatka ze spotkań GR była przedmiotem intensywnej dyskusji na 3 PKM.

Wskaźnik 2.3 Pomoc techniczna dla uczestników partnerstwa

Z przeprowadzonego przez nas badania ankietowego, ale również z wcześniejszych ewaluacji wynika, że nie wszyscy partnerzy są dobrze przygotowani do pełnienia swojej roli w komitetach. Problemem jest zwłaszcza znajomość zasad działania programu, w tym dobrego

zrozumienia roli KM/PKM oraz praw i obowiązków członka komitetu. Sytuacja, w której część zespołu nie posiada podstawowej wiedzy o zakresie i metodach jego działania niezwykle utrudnia pracę grupy, wyklucza z debaty część uczestników oraz skutkuje spadkiem potencjału partnerstwa.

Wynika stąd założenie, że prawidłowa realizacja zasady partnerstwa powinna m.in. uwzględniać stworzenie odpowiedniego mechanizmu wspierającego partnerów w realizacji ich misji. W naszej metodzie, uwzględniliśmy ten element we wskaźniku 2.3 „Pomoc techniczna dla uczestników partnerstwa”. Jego ocena opiera się na analizie: (1) wielkości wydatków poniesionych na obsługę KM/PKM (uwzględniając w tym wydatki na PT dla członków komitetu) oraz (2) różnorodności form pomocy udostępnionej przedstawicielom partnerów. Dodatkowo, ewaluator sprawdzał, (3) czy w budżecie programu wydzielono środków na pomoc techniczną dla członków KM/PKM.

Charakterystyka badanych programów

Wielkość wydatków na obsługę KM/PKM

Obliczając wielkości wydatków poniesionych na obsługę KM/PKM, korzystaliśmy z informacji przekazanych przez IZ/IP. W przypadku braku szczegółowych danych, staraliśmy się oszacować nakłady w oparciu o posiadaną wiedzę nt. typu i skali wsparcia dostarczonego partnerom. Uwzględnialiśmy nie tylko wydatki poniesione na szkolenia, czy wsparcie doradcze, ale również koszty działania Sekretariatu oraz organizacji posiedzeń komitetu (jakość pracy Sekretariatu i sposób przygotowania KM/PKM ma wpływ na realizację misji partnerstwa).

Na podstawie informacji o łącznych kosztach obsługi KM/PKM w danym okresie obliczaliśmy wskaźnik: „wartość dostarczonego wsparcia w przeliczeniu na członka KM/PKM w skali roku). Wyniki tej analizy przedstawiliśmy na diagramie 19.

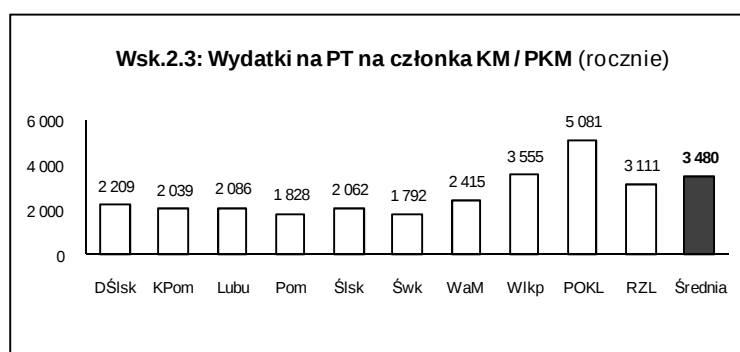


Diagram 19

Zdecydowanie największe kwoty wydatkowano w związku z pracami partnerstwa w krajowym komponencie PO KL. Nawet po uwzględnieniu bardzo dużej liczby członków KM (47), średnio-roczny koszt wsparcia przekroczył tutaj 5 tyś zł na członka komitetu.

Znaczące wydatki poniesiono na wsparcie partnerstwa w SPO RZL i w Wielkopolskim POKL (3,1–3,5 tyś).

W tym drugim przypadku, czynnikiem decydującym o wysokiej wartości wskaźnika było zatrudnienie 2 osób do obsługi Sekretariatu PKM.

Wydatki w pozostałych komponentach regionalnych PO KL kształtowały się w przedziale od 1,8 do 2,4 tyś zł i były średnio 2,5 razy mniejsze niż środki angażowane w komponencie krajowym.

Generalną prawidłowością, we wszystkich badanych programach był brak, lub bardzo niewielki udział kosztów bezpośredniej pomocy szkoleniowej w łącznych wydatkach na obsługę KM/PKM (zwykle poniżej 10%).

Wyodrębnienie budżetu na pomoc techniczną dla KM/PKM

W PO KL nie udało nam się zweryfikować faktu wyodrębnienia w budżecie środków na pomoc techniczną dla członków KM/PKM - nie ma takiej pozycji w dokumencie programowym, natomiast nie udało nam się dotrzeć do Rocznych Planów Działania dla Priorytetu X.

W Uzupełnieniu SPO RZL, w schemacie b Działania 3.1 "Pomoc Techniczna - Projekty

związane z zarządzaniem SPO" przewidziano m.in. "szkolenia dla członków KM SPO RZL oraz Komitetów Sterujących". Łącznie, na działanie 3.1 przeznaczono kwotę 23,8 mln zł, jednak z racji braku dezagregacji tej kwoty na schematy i typy projektów, trudno powiedzieć, ile dokładnie pieniędzy przeznaczono na PT dla członków KM i KS.

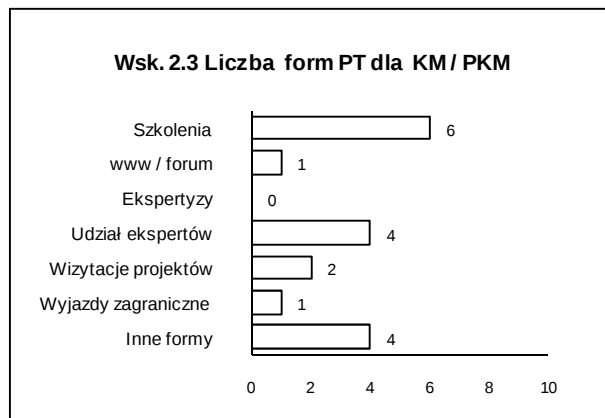


Diagram 20

Formy wspierania partnerów

W celu porównania różnorodności udostępnionego partnerom wsparcia, stworzyliśmy listę 9 form, z jakich mogły potencjalnie korzystać IZ/IP:

(1) Szkolenia; (2) Konferencje; (3) Publikacje; (4) Dedykowana strona www / forum dyskusyjne; (5) Zlecenie ekspertyz; (6) Udział ekspertów w posiedzeniach KM/PKM; (7) Wizytacje projektów; (8) Wyjazdy zagraniczne; (9) Inne formy.

Szkolenia

Pomijając powszechnie występujące „konferencje” i „publikacje”, najczęściej stosowaną formą pomocy były szkolenia (6 programów). Tematyka większości szkoleń dotyczyła:

- zasad działania programu (zajęcia prowadzili zwykle pracownicy IP)
- ewaluacji (przeważnie zewnętrzny trener)
- Gender Mainstreaming (w SPO RZL i PO KL).

Liderem jest Kujawsko-Pomorskie, gdzie w 2008 r. przeprowadzono badanie potrzeb szkoleniowych, a następnie 3 cykle szkoleń.

Udział ekspertów w KM/PKM

Udział ekspertów w posiedzeniach komitetu stwierdziliśmy w czterech programach (Ślk, WaM, PO KL, SPO RZL), w żadnym jednak przypadku nie była to sytuacja polegająca na specjalnym wykupieniu czasu eksperta, w celu świadczenia usług podczas posiedzenia. W SPO RZL i PO KL ekspertem był przeważnie ewaluator prezentujący przygotowany przez siebie raport. W komponencie Śląskim, na posiedzenie Podkomitetu zaproszono przedstawicieli RIO, NIK i UKS, którzy uczestniczyli w spotkaniu jako „obserwatorzy”.

Wizytacje projektów

Wizytacje zorganizowano w PO KL i SPO RZL. Okazją do ich przeprowadzenia były wyjazdowe sesje Komitetu Monitorującego.

Strona internetowa / forum dyskusyjne

Tylko w krajowym komponencie PO KL członkowie KM mogą korzystać ze specjalnie przygotowanej dla nich strony internetowej. Po zalogowaniu się, mają dostęp do wszystkich materiałów i mogą wymieniać opinie na forum.

Wyjazdy zagraniczne

Taką formę wsparcia udostępniono tylko w krajowym komponencie PO KL. Dwukrotnie wysłano po dwie osoby na zagraniczne seminarium.

Inne formy

Jako „inne formy wsparcia” uznaliśmy intensywny program pomocy technicznej dla partnerstw powiatowych w Pomorskim oraz aktywne wykorzystanie poczty elektronicznej w trakcie konsultacji PD w Śląskim, Dolnośląskim i Kujawsko-Pomorskim.

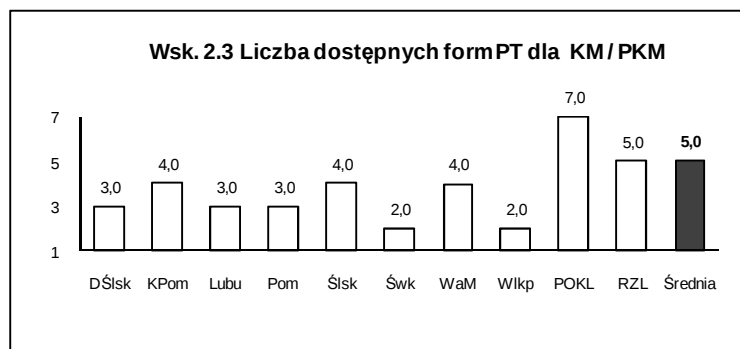


Diagram 21

Na diagramie 21 zaprezentowaliśmy wyniki badania form wspierania partnerów. Jak widać zdecydowanym liderem jest tutaj krajowy komponent PO KL. Posiadający wieloletnie doświadczenie SPO RZL zajęły drugie miejsce. Wśród regionalnych komponentów PO KL lepiej wypadły: Kujawsko-Pomorskie, Śląskie i Warmińsko-Mazurskie.

Wyniki te są generalnie zgodne z analizą wydatków na obsługę KM/PKM. Jedyne zaskoczenie stanowi Wielkopolskie. Zakres wsparcia oferowanego partnerom jest tutaj minimalny, chociaż do obsługi PKM delegowano aż 2 osoby.

Łączne efekty oceny wskaźnika 2.3 „Pomoc techniczna dla uczestników partnerstwa” pokazuje diagram 22.

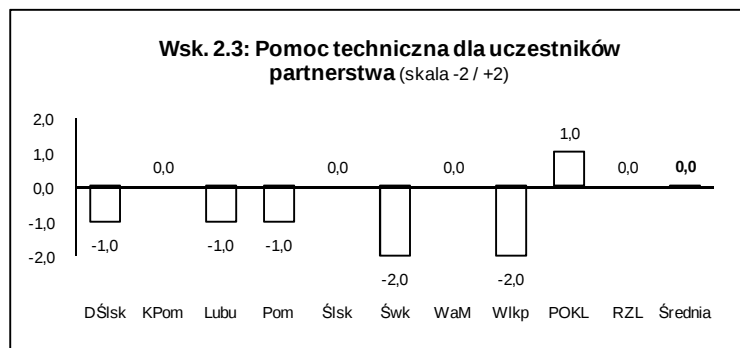


Diagram 22

Tylko w jednym programie – krajowym komponencie PO KL – element ten zasługuje naszym zdaniem na ocenę pozytywną (czynnik wzmacniający zasadę partnerstwa). W Kujawsko-Pomorskim, Śląskim, Warmińsko-Mazurskim i SPO RZL uznaliśmy, że sytuacja pod względem wspierania partnerów może być oceniona neutralnie.

W pozostałych programach albo w ogóle nie świadczy się wsparcia dla partnerów, albo jest ono zdecydowanie zbyt małe.

Dyskusja

Generalnie wyniki badania działań podejmowanych w programach w celu wsparcia partnerów są słabe. Za wyjątkiem krajowego komponentu PO KL oceny rozkładają się w przedziale od bardzo negatywnych do neutralnych. Nawet w tych przypadkach, gdzie ocena jest lepsza trudno powiedzieć, że partnerzy są wspomagani w intensywny i przemyślany sposób. Jakże są główne przyczyny tego stanu rzeczy?

Brak lidera

Nie można powiedzieć, że problemem jest brak środków na pomoc techniczną. W SPO RZL i PO KL wydaje się bardzo dużo pieniędzy na wsparcie systemu zarządzania. Najczęściej trafiają one do beneficjentów, instytucji zarządzających i pośredniczących. Zapewne licząca łącznie kilkaset osób grupa członków KM/PKM mogłaby również skorzystać z dobrodziejstwa szkoleń i usług doradczych. Nie wydaje się również, że problemem jest jakaś szczególna niechęć IZ/IP do partnerów z KM/PKM. W protokołach z posiedzeń komitetów, zwłaszcza na samym początku programu, kwestia szkoleń dla członków KM/PKM jest często podnoszona i to przez przedstawicieli IZ/IP. Niestety później niewiele się dzieje w tym zakresie.

Wydaje się, że problemem jest często brak lidera – instytucji lub osoby, która przyjąłaby odpowiedzialność za przygotowanie i wdrożenie odpowiedniego programu pomocy technicznej. Partnerzy uczestniczący w posiedzeniach komitetu są zwykle mało zintegrowani jako grupa i nie potrafią skutecznie zabiegać o wsparcie. IZ/IP zaabsorbowana jest wdrażaniem programu i na pewno nie traktuje szkoleń dla członków KM/PKM jako priorytet. Skoro więc jedni się nie

domagają, a drudzy mają ważniejsze problemy, to w efekcie niewiele z tego wychodzi.

Z doświadczeń Kujawsko-Pomorskiego, ale również z analizy treści regulaminów KM/PKM wynika, że instytucją, która powinna przyjąć tutaj rolę lidera jest Sekretariat KM/PKM. Podmiot ten jest najbliższym członkiem KM/PKM więc relatywnie łatwo może przeprowadzić analizę potrzeb partnerów. Jednocześnie, będąc ulokowanym w strukturach IZ/IP ma możliwość (a nawet obowiązek) formułowania i przedkładania wniosków o finansowanie z pomocy technicznej kosztów związanych z posiedzeniami Podkomitetu. Jak wynika z naszych analiz problemem Sekretariatu jest jednak jego słabość w sensie formalnym (pozycja w strukturach IZ/IP), kadrowym (1 pracownik, który ma zwykle szereg innych obowiązków) i koncepcyjnym (brak odrębnej tożsamości, szerzej rozumianej misji i wizji działania). Wydaje się, że bez rozwiązania tych problemów trudno oczekiwać, aby Sekretariat wykazał się tutaj aktywnym i kreatywnym podejściem.

Brak systemowego podejścia

Powszechnie wiadomym jest, że warunkiem skuteczności programu pomocy technicznej jest podejście do niej w sposób systemowy. Trudno oczekiwać, że pojedyncze, okazjonalnie podejmowane inicjatywy będą miały znaczący wpływ na sposób działania partnerstwa. Tymczasem, zidentyfikowane przez nas przykłady działań podejmowanych na rzecz wsparcia partnerów są nie tylko nieliczne, ale sprawiają również wrażenie przypadkowych i pozbawionych szerszego planu, czy perspektywy. W efekcie ci respondenci naszej ankiety, którzy w ogóle mieli okazję korzystać z pomocy szkoleniowej oceniają ją na bardzo niskim poziomie – 3,7 pkt w skali od 1 do 5. Z analizy komentarzy wynika, że szkolenia są często postrzegane jako „schematyczne i ogólnikowe”, „formalne i niewiele wnoszące” oraz „niewłaściwie organizowane” (łączone z posiedzeniami KM/PKM).

Wnioski, które stąd wynikają są oczywiste. Żeby wsparcie było „na temat” i miało odpowiednią formę trzeba rozpocząć od zdefiniowania celów, które chcemy osiągnąć. Punktem wyjścia jest tutaj precyzyjne zdefiniowanie ról członków KM/PKM i GR oraz wynikających stąd typów umiejętności, czy rodzaju wiedzy, którą powinni posiadać. Potem trzeba spytać samych zainteresowanych czego im najbardziej brakuje, aby dobrze wypełniać tak opisaną rolę. Być może problemem nie jest wcale brak wiedzy, którą dostarcza się na szkoleniach? Być może bardziej przydatna byłaby możliwość zlecenia ekspertyz, lub korzystania z pomocy doradczej? A może ograniczeniem jest brak dostępu do odpowiednich informacji lub sposób (format), w jaki IZ/IP udostępnia dane o postępach programu?

Dopiero po przeprowadzeniu takiej analizy można rozpocząć organizowanie systemu wsparcia. Jego podstawą powinien być jednak plan działania - wiążący proponowane zadania z wyznaczonymi długoterminowymi celami - oraz odpowiedni budżet.

Koszty udziału w partnerstwie

Wspominaliśmy już, że nie w każdym województwie i nie w każdym środowisku możliwość delegowania przedstawiciela do struktur KM/PKM traktowana jest jako szansa lub korzyść o którą warto zabiegać. Tymczasem z naszej analizy wynika, że partnerstwo rozumiane jako okazjonalne spotkania KM/PKM to jeszcze wcale nie jest partnerstwo, to zaledwie początek relacji, która docelowo powinna być dużo bardziej aktywna i dużo bardziej merytoryczna. W jaki zatem sposób znaleźć partnerów, którzy naprawdę chcieliby się aktywnie włączyć w zarządzanie programem?

Przynajmniej część odpowiedzi na to pytanie dotyczy kosztów, jakie wiążą się z udziałem w działaniach partnerskich. Nie twierdzimy tutaj, że należy zmieniać zasadę bezpłatnego udziału w pracach KM/PKM. Ze względu na specyficzną rolę tego ciała oraz charakter uczestniczących w nim podmiotów (reprezentanci różnych grup interesu), należy utrzymać zasadę braku honorariów i wynagrodzeń za udział w posiedzeniach KM/PKM.

Faktem jest jednak, że realizacja zasady partnerstwa w szerszym zakresie wymaga od uczestników znacznie więcej niż udział w posiedzeniach KM/PKM. Oczekujemy, że

przedstawiciele wyłonieni do komitetów będą aktywnie pośredniczyć w komunikacji między programem a środowiskami, które reprezentują. Chcielibyśmy, aby równolegle z komitetami odbywała się intensywna współpraca w grupach roboczych. Tego typu aktywność wiąże się z konkretnymi kosztami, które powinny być naszym zdaniem refinansowane.

Innymi słowy, opowiadamy się za zasadą, w myśl której partnerzy nie powinni dopłacać z tytułu zaangażowania w partnerstwo. Wydaje się, że twórcy systemu zarządzania PO KL również przyjmowali taki punkt widzenia, skoro przewidzieli możliwość refundowania kosztów dojazdu członków komitetu na posiedzenia. Problem polega na tym, że uwzględnienie jedynie tego typu wydatków zakłada, że udział w partnerstwie sprowadza się wyłącznie do okresowych spotkań KM/PKM (i tylko takich kosztów). Są zatem dwie opcje: (1) Uznajemy, że obecny kształt relacji partnerskich jest zgodny z naszymi oczekiwaniami. Nie chcemy więcej i nie płacimy za więcej; (2) Uznajemy, że partnerstwo w obecnym kształcie to za mało. Tworzymy kolejne formy partnerskiej współpracy – grupy robocze, sieci współpracy, panele eksperckie - ale również uwzględniamy oczywisty fakt, że wiążą się z tym koszty, które na podobnej zasadzie jak koszty dojazdu na posiedzenia powinny być refundowane.

Wnioski

- 1) Warunkiem wdrożenia odpowiedniego programu wsparcia dla partnerów jest wskazanie instytucji (i osoby), której zadaniem będzie zbadanie potrzeb, a następnie przygotowanie i realizacja programu PT. Wydaje się, że zadanie to powinno zostać powierzone Sekretariatowi KM/PKM (jest optymalnie usytuowany, aby je prawidłowo wykonać). Konieczne jest jednak najpierw odpowiednie wzmocnienie Sekretariatu, zgodnie z zaleceniami przedstawionymi przy okazji analizy Wsk. 2.1.
- 2) Pomoc techniczna powinna mieć charakter systemowy (sformułowane cele i podporządkowane im działania) oraz być realizowana w zróżnicowanych formach (szkolenia, dedykowana pod-strona lub forum internetowe, ekspertyzy i udział ekspertów na posiedzeniach, wyjazdowe sesje PKM połączone z prezentacją projektów, inne formy). Podstawą programu pomocy technicznej powinna być wcześniejsza analiza potrzeb członków KM/PKM wynikających z roli, jaką pełnią w programie.
- 3) Należy honorować zasadę, że partnerzy przynajmniej nie dopłacają do udziału w pracach w partnerstwie. Zapis o refundacji kosztów dojazdu na posiedzenia KM/PKM jest zgodny z tą zasadą o tyle, o ile przyjmujemy, że partnerstwo sprowadza się do okresowych posiedzeń KM/PKM. Jeżeli oczekujemy bardziej aktywnych relacji partnerskich (np. komunikacja z reprezentowanymi w Komitecie środowiskami, grupy robocze, współpraca ekspertów), to powinniśmy uwzględnić koszty, które się z nimi wiążą i refundować je tak, jak koszty dojazdów na posiedzenia Komitetu.

Dobra praktyka

- 1) Na uwagę zasługują działania podjęte przez IP w Kujawsko-Pomorskim, w celu zbadania potrzeb szkoleniowych członków PKM oraz fakt przeprowadzenia dla nich 3 sesji szkoleń w 2008 r. Dwa szkolenia zorganizowano „siłami własnymi” urzędu (zasady funkcjonowania PKM, procedura prac nad PD, zasady oceny wniosków, perspektywy PO KL), zaś jedno, dotyczące ewaluacji, przeprowadziła firma zewnętrzna.
- 2) Chociaż w Pomorskim nie świadczone PT dla członków PKM, uznanie budzi fakt bardzo dużego zaangażowania IP (DEFS) we współpracę z Partnerstwami Powiatowymi. W pierwszej połowie 2007 przeprowadzono dwa cykle spotkań z lokalnymi środowiskami we wszystkich powiatach województwa. Każde PP ma swojego "opiekuna" w DEFS, który wspierał je w trakcie prac nad Programem Powiatowym. Lokalne partnerstwa otrzymały również materiały opisujące sposób przygotowania programu oraz poradnik nt. tworzenia partnerstw lokalnych.
- 3) W krajowym komponencie PO KL stosowane są zróżnicowane formy pomocy dla

członków KM. Obok szkoleń, konferencji i publikacji, w posiedzeniach KM biorą udział zaproszeni eksperci. Organizowane są wyjazdowe sesje komitetu połączone z prezentacją projektów. Założono specjalną stronę internetową dla członków KM PO KL, gdzie po zalogowaniu mają oni dostęp do wszystkich materiałów i mogą wymieniać opinie, korzystając z forum dyskusyjnego. Zdarzyły się przypadki wysyłania członków KM na seminaria zagraniczne.

Podsumowanie analizy wskaźnikowej Obszaru 2

W wyniku przedstawionej wyżej analizy Obszaru 2 „**Sposób wzmacniania i wykorzystywania potencjału partnerów**”, tylko krajowy komponent PO KL otrzymał ocenę pozytywną (grupy robocze, zróżnicowane formy wsparcia), zaś Kujawsko-Pomorski Komponent PO KL - neutralną (grupy robocze utworzone przez IP, aktywne działania szkoleniowe).

Przy średniej na poziomie -0,1 pkt w skali od -2 do +2, pozostałe programy otrzymały noty w przedziale od -1,3 do -0,3 pkt.

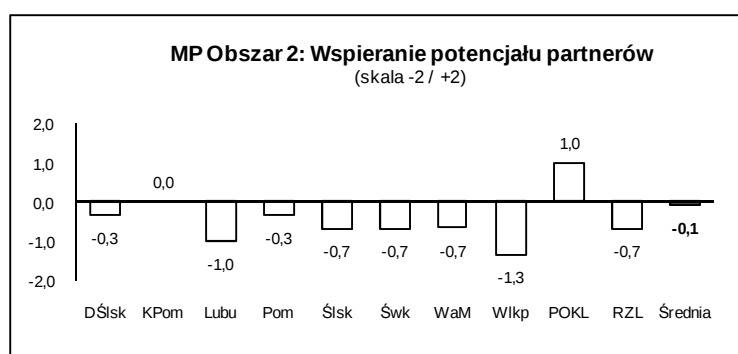


Diagram 23

Uwzględniając fakt, że zastosowana metoda i tak zawyżyła oceny w kategorii „Organizacja Sekretariatu”, wyniki zdecydowanej większości programów nie są zadowalające. Biorąc to pod uwagę, uznajemy, że „Sposób wzmacniania i wykorzystywania potencjału partnerów” jest czynnikiem, który zmniejsza potencjał partnerstwa w większości regionalnych komponentów PO KL i w SPO RZL.

Element ten wymaga pilnej uwagi w każdym z trzech analizowanych aspektów:

1) Organizacja prac Sekretariatu	Szerszy zakres zadań, wzmocnienie instytucjonalne, większa autonomia
2) Grupy robocze	Uruchomienie we wszystkich programach, w strukturach KM/PKM, z udziałem dodatkowych podmiotów (przedstawiciele grup docelowych)
3) Wsparcie techniczne partnerów	Odpowiedzialność Sekretariatu KM/PKM, systemowe podejście, pełna refundacja kosztów związanych z udziałem w partnerstwie

Tabela 3

Opinie członków KM/PKM i GR

Wyniki ankietaowego badania 194 uczestników SPO RZL i PO KL generalnie potwierdzają wnioski z przedstawionej wyżej analizy wskaźnikowej Obszaru 1.

Sekretariat KM/PKM

Na pytanie o ocenę sposobu działania Sekretariatu KM/PKM pozytywnie odpowiedziało 76% respondentów (70% partnerów i 87% zarządzających). Przełożyło się to na średnią oceną jakości usług świadczonych przez Sekretariat na poziomie 3,9 pkt (4,2 pkt - zarządzający, 3,8 pkt - partnerzy).

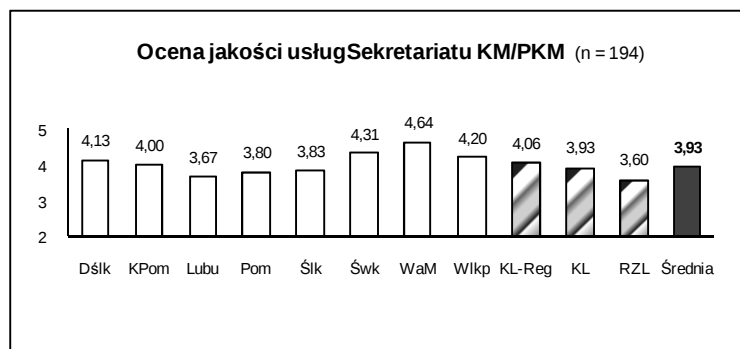


Diagram 24

Najmniejszą satysfakcję z działania Sekretariatu wykazują członkowie KM SPO RZL (3,6 pkt).

Co ciekawe, średnia nota w regionach (4,1 pkt) wypada wyżej nie tylko od oceny SPO RZL, ale również krajowego PO KL (3,9 pkt).

Zdecydowane wyrazy uznania należą się Warmińsko-Mazurskiemu.

Wśród 11 osób, które udzieliły tu odpowiedzi na pytanie, aż 7 bardzo dobrze oceniło usługi Sekretariatu (pozostałe przyznały ocenę dobrą). Zważywszy na kluczową rolę Sekretariatu dla prawidłowego funkcjonowania partnerstwa, takich właśnie ocen (powyżej 4,5 pkt) oczekivalibyśmy we wszystkich programach.

W programach, gdzie odnotowaliśmy słabe oceny, zwracano uwagę na:

- brak stałego kontaktu / bardzo słabą komunikację;
- ograniczenie zakresu usług wyłącznie do organizacji spotkań;
- brak informacji o możliwości uzyskania wsparcia;
- przypadki opóźnień w przesyłaniu materiałów.

Generalnie opinie respondentów, choć dalekie od entuzjazmu, wydają się lepsze od wniosków, które wyciągnęliśmy z analizy wskaźnikowej. Mimo to pozostajemy przy swojej ocenie. Mamy wrażenie, że wielu ankietowanych przyjmowało, że organizacja posiedzeń KM/PKM jest jedyną usługą, jakiej mogą oczekiwać od Sekretariatu. Ewaluator również nie ma większych zastrzeżeń do tej sfery prac Sekretariatu. Powodem naszej troski jest raczej to, czego Sekretariat nie robi, a nie to, co robi.

Poziom przygotowania członków KM/PKM do pracy w komitecie

Na pytanie o „ocenę przygotowania członków Komitetu Monitorującego do pełnienia swojej roli” pozytywnie odpowiedziało 63% ankietowanych (75% zarządzających, ale tylko 56% partnerów). Do wyjątków należą odpowiedzi „bardzo dobrze”.

Przy niskiej średniej - na poziomie 3,6 pkt – różnice między poszczególnymi programami są niewielkie.

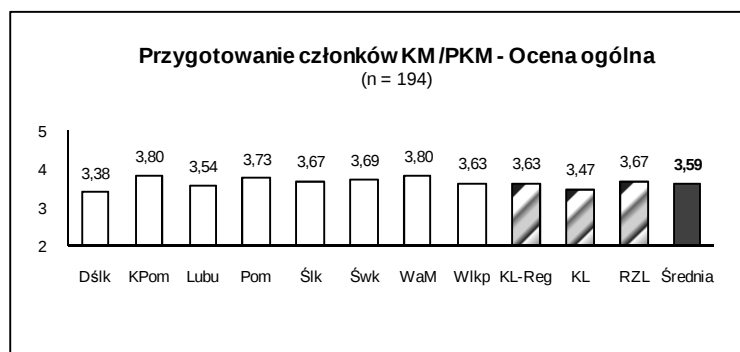


Diagram 25

Nieco zaskakująca jest bardzo słaba opinia uczestników krajowego PO KL (3,5 pkt). Ich ocena jest gorsza od średniej opinii przedstawicieli komponentów regionalnych PO KL (3,6 pkt). Jest to o tyle dziwne, że w KM PO KL znajdują się przecież osoby, które dysponują relatywnie dużą wiedzą i doświadczeniem, wyniesionymi z pracy w RZL i innych programach.

Zwracają uwagę relatywnie wyższe noty w Kujawsko-Pomorskim (3,8 pkt) i Warmińsko-Mazurskim (3,8 pkt), a więc województwach, które wykazały większą aktywność w szkoleniu członków PKM.

Generalnie przyjmujemy, że wyniki ankiet potwierdzają nasze założenie o słabym przygotowaniu uczestników

„Są to osoby nieprzygotowane [członkowie komitetów], nieposiadające

KM/PKM do pełnienia swojej roli.

wiedzy w zakresie programu”.

Opinia przedstawiciela IP

Ciekawie na tym tle prezentują się odpowiedzi na otwarte pytanie - „Jakiego rodzaju wsparcie byłoby najbardziej potrzebne członkom KM/PKM/GR?”

Jak można było przewidzieć, najczęściej wskazywaną formą potrzebnego wsparcia były szkolenia (61%). Respondenci wybierali tu zwłaszcza tematykę związaną z:

- Systemem i procedurami programu
- Regułami działania KM, GR
- Pomocą publiczną
- Zamówieniami publicznymi
- Procedurą wyboru projektów
- Działaniem partnerstw Publiczno-Prywatnych

Wśród innych form potrzebnego wsparcia członkowie komitetów wymienili m.in.:

- Moderowanie procesu diagnozowania problemów oraz formułowania celów
- Możliwość zlecania ekspertyz (również doradztwo)
- Czytelne zdefiniowanie zasad partnerstwa
- Częstsze spotkania komitetu (formalne i nieformalne) oraz konsultacje między posiedzeniami
- Uruchomienie grup roboczych
- Bardziej przejrzyste informacje z monitoringu
- Organizacja wizyt studyjnych (prezentacja projektów)
- Bieżący serwis internetowy
- Ułatwienie w otrzymaniu urlopu w pracy
- Finansowe wsparcie działań partnera w terenie (konsultacje ze środowiskiem)

Jakość pomocy technicznej

Tylko 17% spośród 194 ankietowanych członków KM/PKM deklaruje, że w związku z udziałem w pracach partnerstwa miało okazję korzystać ze wsparcia szkoleniowego, doradczego, lub innych rodzajów pomocy. Jak można było oczekiwać, są to głównie respondenci z Kujawsko-Pomorskiego, Warmińsko-Mazurskiego, Lubuskiego, Śląskiego, RZL i PO KL, a więc uczestnicy programów, które przeprowadziły już szkolenia dla członków KM/PKM.

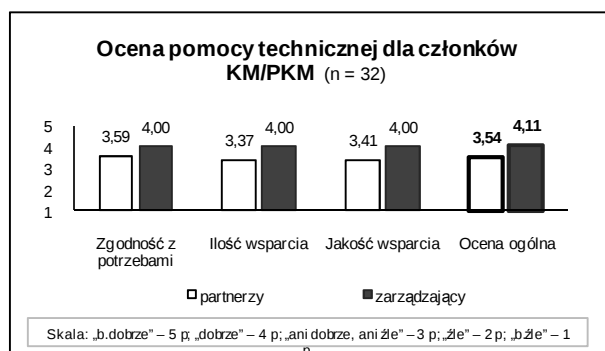


Diagram 26

Niestety, opinie nt. jakości otrzymanego wsparcia są zwykle słabe. Przy niskiej średniej – 3,7 pkt, znacznie lepiej postrzegają otrzymane wsparcie pracownicy IZ/IP (4,1 pkt). Oceny w grupie partnerów są po prostu złe (3,5 pkt). Wydaje się, że przyczyną tak dużej różnicy opinii może być to, że przedstawiciele IZ/IP uczestniczyli również w wielu innych szkoleniach (w ramach pomocy technicznej dla instytucji zarządzających programem), które były niedostępne dla partnerów, i uwzględnili je również w swojej ocenie.

Niestety również te wyniki badań ankietowych zgodne są z konkluzjami z analizy wskaźnikowej – ilość i jakość wsparcia technicznego dostępnego partnerom jest niezadowolająca.

4.3 Analiza wymiaru przedmiotowego

W naszej definicji partnerstwa mówimy o „układzie instytucjonalnym”, „współpracy podmiotów”

oraz o „dzieleniu się zadaniami i ryzykiem”.

Aby jednak ten „układ instytucjonalny” mógł skutecznie funkcjonować, muszą najpierw zostać określone ramy i formy współpracy między partnerami. Z kolei warunkiem satysfakcji wszystkich uczestników relacji partnerskiej jest odpowiednie zrównoważenie zakresu kompetencji i odpowiedzialności stron, które w niej uczestniczą. Za ocenę tych zagadnień odpowiada w naszym modelu „wymiar przedmiotowy”.

Wyznaczyliśmy tutaj dwa obszary badawcze, opisujące odpowiednio: „szerokość” pola możliwej współpracy oraz „głębokość” relacji, w jakich partnerstwo jest realizowane (uprawnienia partnerów):

Obszar 3: Zakres realizacji zasady partnerstwa

Obszar 4: Prawa i role partnerów

Oczywiście, z punktu widzenia badanej zasady, program jest tym lepszy im więcej jest w nim partnerstwa. Ocena będzie zatem rosła tym bardziej im szerszy zakres elementów zarządczych będzie uwzględniał udział partnerów, oraz – im silniejsza będzie ich pozycja (prawa i role) względem instytucji zarządzającej programem.

Obszar 3: Zakres realizacji zasady partnerstwa

W tej części raportu postaramy się m.in. odpowiedzieć na następujące pytania ewaluacyjne:

A.2 W jakim zakresie partnerzy społeczni i gospodarczy mogą / mogli uczestniczyć w realizacji programu?

A.2 W jakich formach partnerzy społeczni i gospodarczy mogą / mogli uczestniczyć w realizacji programu?

Obszar 3 w naszym modelu służy do analizy wielkości pola wyznaczonego na praktykowanie współpracy partnerskiej. Innymi słowy pytamy o to, w ilu elementach programu przewidziano udział partnerów oraz jakie (jak różnorodne) formy współpracy im udostępniono.

Zakładamy tym samym, że

- im szersza jest sfera działań zarządczych, w której oczekiwany jest udział partnerów, oraz
 - im większe jest bogactwo form, w jakich ten udział może być realizowany,
- tym większy jest potencjał możliwego do zbudowania partnerstwa.

Przyjęliśmy trzy wskaźniki, które łącznie powinny odpowiedzieć na nasze pytanie i pozwolić na ocenę zakresu realizacji zasady partnerstwa w danym programie:

Wsk. 3.1 Zakres przedmiotowy realizacji zasady partnerstwa

Wsk. 3.2 Poziom decentralizacji Programu

Wsk. 3.3 Formy uczestnictwa partnerów

Wskaźnik 3.1 Zakres przedmiotowy realizacji zasady partnerstwa

Zgodnie z założeniem, że potencjał współpracy partnerskiej zależy od zakresu zagadnień, w których partnerstwo może być praktykowane podzieliliśmy cykl, w jakim realizowane są programy społeczno-gospodarcze na 10 kluczowych etapów / funkcji:

Faza programowania

(1) Definiowanie celów, priorytetów i mechanizmów programu; (2) Opracowanie planów operacyjnych; (3) Definiowanie kryteriów oceny projektów; (4) Ocena założeń Programu (Ewaluacja Ex Ante).

Faza wdrażania

(5) Wybór projektów; (6) Operacyjne zarządzanie programem; (7) Wdrażanie projektów.

Faza monitorowania i oceny

(8) Monitorowanie postępów na poziomie programu; (9) Ewaluacja bieżąca i korygowanie Programu; (10) Ocena końcowa Programu (Ewaluacja Ex post).

A następnie, dla każdego z badanych programów weryfikowaliśmy, w ilu z wyznaczonych 10 etapów (funkcji) system zarządzania przewiduje udział partnerów.

Charakterystyka badanych programów

Z przeprowadzonej analizy wynika, że zarówno w SPO RZL, jak też krajowym i regionalnych komponentach PO KL umożliwiono partnerom udział w większości kluczowych etapów cyklu programowego.

Obszarami, które budzą nasze wątpliwości są:

- 1) Ewaluacja Ex ante – Zarówno w SPO RZL, jak i w PO KL ocenę wstępną wykonano zanim jeszcze ukonstytuowały się Pre-Komitety Monitorujące. Nic nam nie wiadomo o zaangażowaniu partnerów na etapie definiowania zakresu badań, nadzorowania procesu ewaluacji lub przyjmowaniu jej wyników w SPO RZL. Inaczej jest w PO KL, gdzie założenia do badania Ex ante, jak również przyjęcie wyników z ewaluacji odbyło się we współudziale GSE SPO RZL, a więc i partnerów. Możemy zatem przyjąć, że przynajmniej w krajowym komponencie PO KL partnerzy uczestniczyli w procesie oceny Ex ante (byli informowani, konsultowani i brali udział w nadzorowaniu badania). W pozostałych programach nie widzimy jakiegokolwiek roli partnerów w tym elemencie.
- 2) Wybór projektów – Ponieważ partnerzy uczestniczyli w Komitetach Sterujących SPO RZL, które akceptowały projekty pozakonkursowe, możemy przyjąć, że w tym programie wybór projektów odbywał się z udziałem partnerów. Nie możemy tego natomiast powiedzieć o PO KL. Zarówno w komponentach regionalnych, jak też w komponencie krajowym rola KM/PKM kończy się na rekomendowaniu / zatwierdzeniu rocznych Planów Działań i szczegółowych kryteriów oceny projektów. Sam proces oceny wniosków projektowych wykonywany jest przez Komisje działające przy IP lub IP2 (procedura konkursowa) lub przez same IP, IP2 lub IZ (procedura projektów systemowych). W tzw. projektach indywidualnych IZ posiada kompetencję do wskazywania zarówno projektów, jak też ich wykonawców (zgodnie z kryteriami zatwierdzonymi przez KM). Na forum KM/PKM prezentowane są jedynie syntetyczne informacje na temat postępów w kontraktacji środków w poszczególnych priorytetach. Jedynie w Pomorskim spotkaliśmy się z przypadkiem bardziej szczegółowego omówienia na forum Podkomitetu przebiegu procesu oceny projektów pilotażowych (2 posiedzenie PKM).

Owszem, w pracach Komisji Oceny Projektów mogą brać udział tzw. asesores i eksperci, którzy nie są pracownikami IP/IP2 (asessore może być teoretycznie każdy, kto posiada odpowiednią wiedzę i doświadczenie oraz przejdzie proces kwalifikacji). Choć jest to niewątpliwie ważny mechanizm zwiększający przejrzystość i efektywność procesu oceny wniosków, ze względu na indywidualny charakter relacji IP – asesor / ekspert, trudno tutaj mówić o praktykowaniu partnerstwa.
- 3) Ewaluacja Ex post – Zarówno w przypadku SPO RZL, jak i PO KL, odpowiedzialność za przeprowadzenie oceny końcowej programu spoczywa na Komisji Europejskiej. W

dokumentach programowych mówi się oczywiście o współpracy w tym zakresie z IZ. Nie wspomina się natomiast w żaden sposób o jakiegokolwiek roli KM/PKM, czy szerzej – partnerów. Nie spotkaliśmy się również, z żadnymi dokumentami, czy informacjami, które świadczyłyby o podjęciu tutaj przez IZ / IP jakichś praktycznych działań, otwierających tę sferę na udział partnerów.

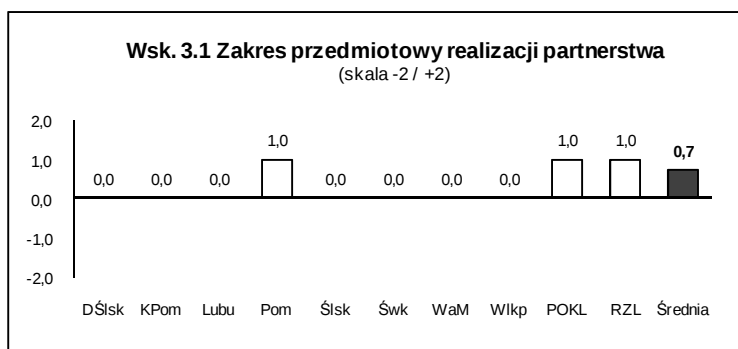


Diagram 27

Podsumowując, w zdecydowanej większości badanych programów zasięg stosowania zasady partnerstwa obejmuje 7 z 10 kluczowych etapów cyklu programowego. Zgodnie z przyjętą przez nas skalą (5 lub mniej – nota negatywna; 6 – nota umiarkowanie negatywna; 7 – nota neutralna; 8 – nota pozytywna; 9-10 nota bardzo pozytywna), oznacza to ocenę neutralną.

Trzy programy otrzymały noty pozytywne (+1 pkt):

SPO RZL – za udział partnerów w procesie oceny projektów pozakonkursowych (KS)

PO KL – za działania podjęte w celu poinformowania partnerów o wynikach oceny Ex ante

Pomorski PO KL – za działania w zakresie informowania członków PKM o przebiegu procesu oceny projektów pilotażowych oraz prezentowanie projektów systemowych.

Dyskusja

Rola partnerów w procesie oceny projektów

W systemie wdrażania PO KL nie przewidziano dla partnerów żadnej istotnej roli w procesie oceny projektów. Na posiedzeniach KM/PKM przedstawiane są ilościowe postępy procesu kontraktowania środków. Partnerzy mogą zadawać pytania o powody opóźnień lub prosić o wyjaśnienie dot. interesujących ich sytuacji - np. „dlaczego większość środków w Dz. 9.1.1. została skonsumowana przez jeden duży projekt, kosztem wielu mniejszych” (WaM). Nie można jednak powiedzieć, że mają dostęp do informacji, które umożliwiałyby im weryfikację prawidłowego przebiegu procedury wyboru projektów.

Zasadność wykluczenia przedstawicieli partnerów z bezpośredniego udziału w procesie selekcji wniosków projektowych w PO KL powinna być przedmiotem racjonalnej debaty. Są istotne argumenty przemawiające za włączeniem (waga prawidłowej selekcji wniosków dla końcowego sukcesu Programu) i za wyłączeniem partnerów (potencjalny konflikt interesów).

Wydaje się, że nie powinniśmy ograniczać się do opcji skrajnych – między sytuacją bezpośredniego udziału przedstawicieli partnerów w KOP, a zupełnym ich wyłączeniem jest cała gama rozwiązań pośrednich. Zapewne można znaleźć taką formułę, która wykluczałaby konflikt interesów, a jednocześnie - dawała partnerom szansę na prawidłowe monitorowanie tego procesu.

Zgodnie z Wytycznymi nr 3 Ministra Rozwoju Regionalnego "Komitet Monitorujący zapewnia jakość realizacji programu oraz upewnia się co do skuteczności jego realizacji". Zważywszy na wagę wyboru projektów dla końcowego sukcesu programu oraz znaczącą rolę komitetów przy definiowaniu kryteriów oceny, KM/PKM powinien mieć możliwość sprawdzenia, czy procedura przebiega zgodnie z przyjętymi założeniami.

Rola partnerów na etapie oceny Ex ante

Nie widzimy żadnego merytorycznego uzasadnienia dla pominięcia partnerów przy definiowaniu zakresu, analizie wyników i wyciąganiu wniosków z ewaluacji Ex ante i Ex-post. Wydaje się, że problemy w stosowaniu zasady partnerstwa w tym elemencie wynikają z przyczyn czysto technicznych - ewaluacja wykonywana jest w momencie, gdy nie funkcjonuje KM/PKM. Nie oznacza to jednak, że niemożliwe jest włączenie partnerów w ten proces w innej formie.

Ocena Ex ante, (ale również inne badania diagnostyczne), może być bardzo użytecznym narzędziem uzupełniającym i pogłębiającym partnerską współpracę na etapie definiowania założeń programu. Jeśli na przykład prace nad koncepcją programu byłyby realizowane w ramach wspólnej grupy roboczej, jednym z efektów jej działania mogłaby być lista zagadnień, które wymagają dodatkowych badań, zanim będzie można podjąć decyzję o sposobie ich uwzględnienia w programie. W takiej sytuacji jednym z zadań oceny Ex ante byłoby wyjaśnienie tych kwestii i pogłębienie dialogu między partnerami. Z drugiej strony, jeśli wynikiem oceny szacunkowej byłoby zakwestionowanie niektórych założeń przygotowanego programu, partnerzy mogliby uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji nt. sposobu uwzględnienia zaleceń ewaluacyjnych.

W każdym przypadku (mamy nadzieję, że obecnie tak właśnie jest), w zakresie zadań wykonawcy oceny Ex ante powinien się znaleźć obowiązek przeprowadzenia wywiadów z przedstawicielami głównych grup interesu, których dotyczy projektowany program. Opinie partnerów nt. proponowanych założeń programu powinny zostać zaprezentowane i omówione w raporcie ewaluacyjnym.

Rola partnerów na etapie oceny Ex post

Ocena Ex post jest naturalnym dopełnieniem wieloletniego procesu wdrażania programu. Jest też formą weryfikacji przyjętych na początku założeń oraz okazją do wyciągnięcia ważnych lekcji na przyszłość. Członkowie KM/PKM zapewne będą włączeni w ewaluację jako ważne źródło informacji i opinii. Wydaje się jednak, że byłoby dużym błędem nie wykorzystanie ich wiedzy i doświadczenia w fazie projektowania badania. Uczestnicy KM/PKM jak rzadko kto znają specyfikę programu oraz bez większych trudności potrafią wskazać kluczowe zagadnienia, które powinny być przeanalizowane w ramach oceny jego rezultatów.

Nie bez znaczenia jest również myślenie o partnerach w kontekście długoterminowego procesu wdrażania programów strukturalnych w skali krajowej i regionalnej. Jeden komitet kończy pracę, powoływany jest kolejny. Gdyby jednak spojrzeć na skład KM w RZL, EQUAL i PO KL, lub przeanalizować strukturę PKM PO KL i wcześniej działających komitetów regionalnych (np. w ZPORR), to okaże się zapewne, że wiele osób się powtarza. Zwłaszcza w przypadku przedstawicieli partnerów, można mówić o tworzeniu się grupy specjalistów, którzy od lat uczestniczą w różnych formach partnerstwa na poziomie polityk / programów i zapewne również w przyszłości będą służyć tu swoim doświadczeniem.

Z tego punktu widzenia, ocena Ex Post dużego programu strukturalnego – nawet jeśli zarządza nią KE - nie jest odrębnym epizodem, ale bardzo ważnym etapem wieloletniego procesu doskonalenia mechanizmów zarządzania i partnerstwa. Tym bardziej cenne byłoby tutaj aktywne włączenie w proces ewaluacji członków KM/PKM. Przecież te same osoby / instytucje nie raz jeszcze znajdą się w przyszłości w podobnej sytuacji. Jeśli tak, to powinniśmy o nich myśleć, jako o jednej z podstawowych grup odbiorców oceny Ex post. Warto zatem, uwzględnić ich głos przy definiowaniu zakresu ewaluacji końcowej⁹.

⁹ Przedstawiciele IZ PO KL deklarują, że „jeżeli dojdzie do ewaluacji ex post SPO RZL Instytucja Zarządzająca dołoży starań, aby w jak najpełniejszy sposób włączyć na poziomie krajowym różne grupy w konsultacje założeń”

Wnioski

- 1) W porównaniu z obecną sytuacją w PO KL, należy zwiększyć rolę partnerów w procesie wyboru projektów. KM/PKM, jako ciało „czuwające nad prawidłową realizacją programu”, nie może być zupełnie pozbawiony możliwości nadzorowania elementu, który w dużej mierze rozstrzyga o końcowym sukcesie programu.

Zwiększenie roli nie oznacza tutaj kompetencji decyzyjnych do rozstrzygania o przyznaniu dofinansowania indywidualnym projektom (choć nie wykluczamy, że w przypadku projektów systemowych mogłoby to być uzasadnione). Ważne jest jednak, aby komitet mógł realizować swoją misję kontrolno-monitorującą.

W tym celu powinien mieć: (a) dostęp do informacji, pozwalających zweryfikować prawidłowość procesu oceny; (b) prawo do formalnego wyrażenia opinii na ten temat – potwierdzania zgodności stosowanej procedury z przyjętymi zasadami. Oczywiście, w sytuacji, gdyby komitet uznał, że ocena nie spełniła minimalnych standardów, IZ/IP powinna powtórzyć ocenę w kwestionowanych konkursach.

Są co najmniej 2 zalety proponowanego podejścia: (1) IZ/IP uzyskuje zewnętrzną „autoryzację” prowadzonych konkursów; (2) Rośnie użyteczność KM/PKM jako mechanizmu społecznej kontroli i zarządzania programem.

Oczywiście pozostaje problem techniczny związany ze sposobem udostępnienia KM/PKM informacji o procesie oceny. Ten element wymaga szczegółowej analizy. Wydaje się jednak, że możliwe są dwie opcje: (a) Komitet wyznacza ze swego grona kilka osób, które przed posiedzeniami KM/PKM dokonują przeglądu losowo wybranej próbki wniosków i ich ocen, a następnie przedstawiają wyniki badania na posiedzeniu plenarnym; (b) To samo zadanie wykonywane jest przez eksperta (ewaluatora) wynajętego przez Sekretariat komitetu, zgodnie z trybem przyjętym w regulaminie.

- 2) Czynnikiem, który może mieć duży wpływ na jakość i skuteczność partnerstwa na poziomie polityk jest perspektywa, jaką przyjmujemy podchodząc do tworzenia kolejnych programów i komitetów. Teoretycznie dzielą się one wg okresów programowania i sektorów. W rzeczywistości jednak są częścią wieloletniego procesu budowania potencjału instytucjonalnego administracji publicznej i jej partnerów. Procesu, w którym przynajmniej na razie, uczestniczy dość ograniczona liczba instytucji i osób. Patrząc z tej perspektywy, powinniśmy poszukiwać okazji do integrowania tego środowiska i jak najlepszego wykorzystania doświadczeń powstających w różnych programach i na różnych etapach cyklu programowego. Nie ma zatem powodu, aby koncepcję partnerstwa zawężyć do formuły (Pod)Komitetu Monitorującego, który powstaje, gdy program jest już zdefiniowany i kończy swą pracę zanim program zostanie oceniony.

Uważamy, że współpraca partnerska we wdrażaniu programów strukturalnych powinna być kontynuowana w sposób ciągły i przekraczać sztuczne ramy wynikające z takiego czy innego układu okresów programowania. Bazą dla niej mogą być istniejące już ciała partnerskie – KWRiST, Komisja Dialogu Społecznego, Rada Działalności Pożytku Publicznego. W tym kontekście uważamy, że partnerzy powinni mieć zapewnioną aktywną rolę w procesie definiowania zakresu badań do oceny Ex ante i Ex post oraz na etapie analizowania i przyjmowania wyników tych ewaluacji. W odniesieniu do badanych programów, wynika stąd zalecenie dla IZ, aby uzgodniła z KE sposób wykorzystania wiedzy i doświadczenia członków KM/PKM przy projektowaniu zakresu ewaluacji Ex post SPO RZL i PO KL. Nie mniej ważne jest odpowiednie nagłośnienie i wykorzystanie (debata) wyników ewaluacji końcowych wykonanych na zlecenie KE (RZL, EQUAL, ZPORR, itp).

Dobra praktyka

- 1) Bardzo pozytywnie odebraliśmy fakt przedstawienia na forum PKM w Pomorskim

szczegółowych informacji na temat przebiegu procedury wyboru projektów w fazie pilotażowej (zał. 3 do Protokołu z 2 posiedzenia PKM). IP często zakładają, że wystarczy, jeśli członkowie PKM mogą zapoznać się z powszechnie dostępną w internecie listą dofinansowanych projektów. Naszym zdaniem, potrzeby komitetu są dużo większe, jeśli rzeczywiście oczekujemy, że będzie on pełnił funkcję mechanizmu społecznej kontroli nad działaniami programu. Przytoczony przykład z Pomorskiego – informacja i dyskusja o przebiegu procesu, a nie tylko omówienie wskaźników wykorzystania środków - wyznacza naszym zdaniem minimalny, a nieoczekiwany, standard postępowania w tym zakresie.

Wskaźnik 3.2 Poziom decentralizacji Programu

Zasięg, w jakim stosowana jest zasada partnerstwa zależy nie tylko od tego w ilu etapach / funkcjach mogą uczestniczyć partnerzy, ale również od tego na ilu poziomach się to odbywa. Przyjmujemy, że obszar „otwarty” na praktykowanie partnerstwa zwiększa się znacząco w przypadku decentralizacji systemu zarządzania programem.

Podstawą takiego założenia jest przekonanie, że wynikiem decentralizacji jest pojawienie się kolejnego poziomu, na którym instytucje zarządzające niższego stopnia uzyskują możliwość wchodzenia w relacje z partnerami działającymi w mniejszej skali (kraju, regionie, powiecie, mieście). Efektem tego procesu może być zakładanie kolejnych partnerstw, funkcjonujących na coraz niższych poziomach zarządczych.

Do oceny wpływu tego czynnika na sposób realizacji zasady partnerstwa w programie zastosowaliśmy prosty wskaźnik, w którym liczba przyznanych punktów jest tym większa, im bardziej zdecentralizowano zarządzanie programem. Uznajemy zatem, że zarządzanie programem wyłącznie na poziomie KE zdecydowanie utrudnia realizację partnerstwa (-2 pkt); zarządzanie na poziomie krajowym – również jest czynnikiem ograniczającym (-1pkt). Za sytuację neutralną, z punktu widzenia zasady partnerstwa, przyjęliśmy realizację programu na poziomie regionu (0 pkt). Aby mówić o decentralizacji jako czynniku wzmacniającym partnerstwo, program powinien przynajmniej częściowo być zarządzany w skali subregionalnej (+1 pkt), lub lokalnej (+2 pkt).

Elementem uelastyczniającym tą, dość surową skalę są systemy sub-grantowe. Operator takiego mechanizmu, podobnie jak się to dzieje w przypadku decentralizacji, uzyskuje możliwość utworzenia nowego partnerstwa na niższym poziomie (udział partnerów w definiowaniu kryteriów lub ocenie wniosków). Przyjmujemy zatem, że program może otrzymać ocenę wyższą o jeden punkt, jeżeli w znaczącej skali (np. odrębne działanie) przewidziano w nim możliwość realizacji projektów sub-grantowych.

Charakterystyka badanych programów

SPO RZL

SPO RZL jest programem zarządzanym na poziomie „krajowym”. Co prawda Działania 1.2 i 1.3 wdrażane były regionalnie, ale w ramach struktur rządowych (WUP-y) i nie wiązały się z inicjowaniem współpracy partnerskiej na poziomie regionów.

W niektórych działaniach możliwe było finansowanie projektów polegających na re-grantingu – np. w Działaniu 1.1 - wsparcie dla instytucji rynku pracy (ProBonus), zaś w Działaniu 1.6 - środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Były to jednak jednostkowe projekty, a nie ogólna zasada realizacji tych działań. Co więcej, w obu przypadkach funkcjonowanie systemu grantowego nie wiązało się z powstaniem mechanizmów partnerstwa.

PO KL

PO KL realizowany jest na poziomie krajowym (priorytety 1-5, 10) i regionalnym (priorytety 6-9). Komponenty regionalne wdrażane są przez Instytucje Pośredniczące - Urzędy Marszałkowskie

lub ich agendy (WUP w Kujawsko-Pomorskim, ŚBRR w Świętokrzyskim). Udział partnerów w zarządzaniu realizowany jest poprzez Podkomitety Monitorujące, które mają kompetencje w zakresie definiowania szczegółowych kryteriów oceny projektów oraz rekomendowania rocznych Planów Działania.

W Programie nie przewidziano tzw. "grantów globalnych" (blokowych) oraz możliwości finansowania w szerszej skali projektów sub-grantowych. Owszem, w niektórych działaniach można znaleźć elementy regrantingu (np. w Działaniu 6.2 - wsparcie przedsiębiorczości i samozatrudnienia), ale trudno powiedzieć, że możliwość finansowania programów sub-grantowych występuje tutaj w znaczącej skali.

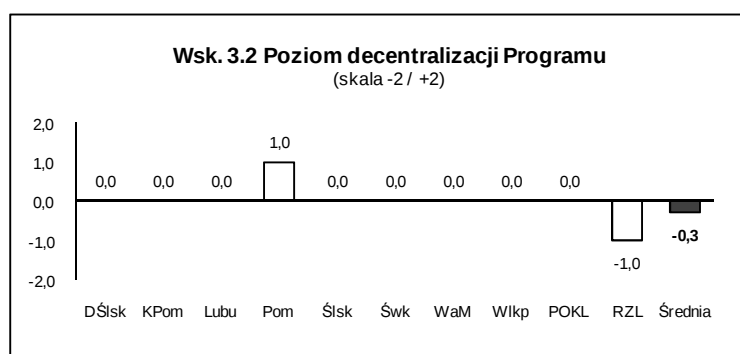


Diagram 28

Zgodnie z przyjętą skalą uznajemy, że poziom decentralizacji PO KL zgodny jest z obecnym standardem i jako taki ma "neutralny" wpływ na sposób realizacji zasady partnerstwa (0 pkt).

Wojewódzkie komponenty PO KL, jako programy regionalne, oceniamy neutralnie (0 pkt).

Wyjątkiem jest komponent Pomorski. Zastosowane tu podejście do wdrażania PO KL - Partnerstwa Powiatowe jako podmioty programujące i monitorujące działania rozwojowe na swoim terenie – pozwala nam przyjąć, że nastąpiła tu częściowa decentralizacja zarządzania na poziom subregionu (+1 pkt).

Brak decentralizacji SPO RZL traktujemy jako czynnik zmniejszający potencjał partnerstwa w tym programie (-1 pkt).

Dobra praktyka

- 1) Wprowadzenie w kompetencje Pomorskim PO KL nowatorskiego systemu zarządzania programem regionalnym z wykorzystaniem partnerstw lokalnych. Efektem takiego podejścia było opracowanie w 19 powiatach długoterminowych Programów Regionalnych oraz wynikająca stąd możliwość wpływania przez środowiska lokalne na sposób wykorzystania środków PO KL. Zrealizowana w ten sposób decentralizacja części uprawnień zarządczych na poziom powiatów (programowanie, monitorowanie) jest niewątpliwie czynnikiem wzmacniającym potencjał partnerstwa.

Wskaźnik 3.3 Formy uczestnictwa partnerów

Liczba etapów i funkcji zarządczych, w których mogą brać udział partnerzy oraz wielowymiarowość systemu zarządzania, wynikająca z decentralizacji zakreślają przestrzeń, w której możliwa jest realizacja zasady partnerstwa. Przestrzeń ta może być jednak w mniejszym lub większym stopniu zagospodarowana.

Wyobraźmy sobie na przykład, że uruchamiane są dwa podobne programy i instytucje zarządzające zaprosiły partnerów do udziału w pracach nad sformułowaniem koncepcji, celów i priorytetów nowych przedsięwzięć. Jeżeli w programie A ma się to odbyć tylko w jednej formie - poprzez wydelegowanie ekspertów do grupy doradczej, zaś w programie B na trzy sposoby – grupa doradcza, konsultacje w lokalnych partnerstwach oraz badanie potrzeb przedstawicieli grup docelowych, to zapewne potencjał partnerstwa będzie większy w programie B.

Mówimy tu zatem o specyficznej „infrastrukturze” partnerstwa, która nawet w bardzo podobnych programach może być czynnikiem silnie ograniczającym, lub rozszerzającym zakres partnerskich relacji.

Do zmierzenia stopnia rozwoju tej infrastruktury wykorzystaliśmy wskaźnik mający postać listy kontrolnej. Na listę wpisaliśmy 15 różnych form współpracy z partnerami, zostawiając również miejsce na wprowadzenie mniej znanych, innowacyjnych mechanizmów. Poszczególnym formom przypisaliśmy różne wagi punktowe w zależności od ich roli i znaczenia w procesie zarządczym. Łącznie program może otrzymać maksymalnie 30 pkt.

Ocena polegała na sprawdzeniu, które z możliwych form stosowane są w danym programie, zsumowanie przysługujących mu z tego tytułu punktów oraz zestawienie tego wyniku z przyjętą skalą:

poniżej 10 pkt – ocena negatywna (– 2 pkt);

od 10 do 14 pkt – ocena umiarkowanie negatywna (-1 pkt);

od 15 do 19 pkt – ocena neutralna (0 pkt);

od 20 do 24 pkt - ocena pozytywna (+1 pkt);

25 pkt i więcej – ocena bardzo pozytywna (+2 pkt).

Lista kontrolna form partnerskiej współpracy

Faza cyklu programowego	Forma współpracy z partnerami	Max. liczba punktów
Programowanie (max. 6 pkt)	Publiczne konsultacje dok. programowych	4
	Grupy / Komitety Programowe	1
	Inne formy związane z programowaniem	1
Wdrażanie (max. 18 pkt)	Zlecenie zarządzania programem	3
	Grupy robocze w KM/PKM	3
	Zespoły zadaniowe	1
	Komitety sterujące	1
	Sieci współpracy	2
	Publiczne konsultacje w fazie wdrażania	2
	Panele eksperckie	2
	Partnerska formuła realizacji projektów	3
	Inne formy związane z wdrażaniem	1
Monitorowanie i ocena (max. 6 pkt)	(Pod)Komitet Monitorujący	1
	Funkcja obserwatora w KM/PKM	1
	Grupa sterująca ewaluacją	1
	Udział w ocenie Ex-Ante / Ex-Post	1
	Udział w planowaniu badań ewaluacyjnych	1
	Inne formy związane z monitoringiem i oceną	1
Maksymalna liczba punktów		30

Tabela 4

Charakterystyka badanych programów

Na diagramie 29 zaprezentowaliśmy wyniki analizy częstości stosowania różnych form partnerskiej współpracy w SPO RZL i PO KL.

We wszystkich badanych programach wystąpiły cztery narzędzia:

- Komitet / Podkomitet Monitorujący;
- Instytucja „obserwatora” w KM/PKM (pozwala na włączenie dodatkowych podmiotów);
- Możliwość realizacji projektów w formule partnerskiej;
- Konsultacje publiczne w fazie programowania.

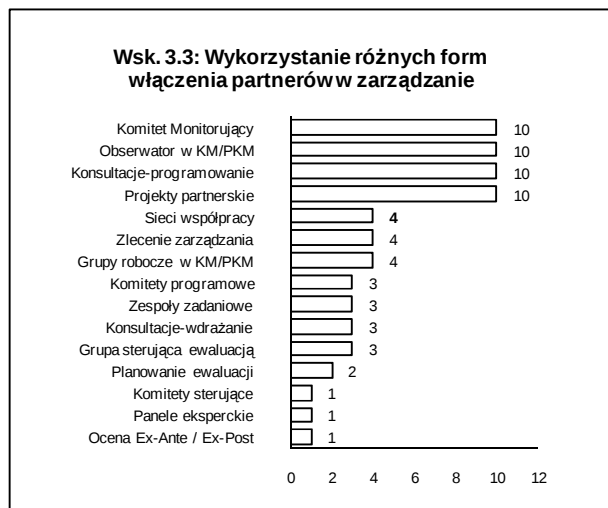


Diagram 29

Kolejna grupa narzędzi została zastosowana w 3-4 z 10 badanych programów.

Możemy zatem przyjąć, że formy te są znane i dostępne dla IZ/IP, choć z różnych powodów relatywnie rzadko się je stosuje:

- Sieci współpracy;
- Zlecenie zarządzania programem;
- Grupy robocze w KM/PKM;
- Zespoły zadaniowe;
- Grupy / komitety programowe;
- Konsultacje w fazie wdrażania;
- Grupa sterująca ewaluacją z udziałem partnerów.

Ostatnia grupa form wykorzystywana jest jedynie okazjonalnie, lub w ogóle:

- Udział partnerów w planowaniu ewaluacji;
- Komitety Sterujące;
- Panele eksperckie;
- Oceny Ex ante i Ex post jako narzędzie partnerskiej współpracy.

Poniżej przedstawiamy przegląd sposobu zastosowania wybranych metod współpracy partnerskiej w badanych 10 programach. Analiza prowadzona jest w układzie wg faz cyklu programowego.

FAZA PROGRAMOWANIA

W fazie programowania wyodrębniliśmy dwie główne formy realizacji zasady partnerstwa

- Konsultacje publiczne dokumentów programowych (10)
- Grupy / komitety programowe (3)

W badanych programach powszechnie wystąpiła pierwsza z nich, dotycząca konsultacji. Włączanie partnerów w proces programowania, jako współtwórców strategii i planów pojawiło się tylko trzykrotnie.

Konsultacje publiczne w fazie programowania

W SPO RZL konsultacje Programu Operacyjnego prowadzone były równolegle przez MPiPS, MENiS, Sekretariat Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn oraz PARP. W ramach konsultacji organizowano spotkania i konferencje. Na stronie internetowej MPiPS zamieszczono projekt SPO RZL wraz z ankietą oceniającą. Z deklaracji IZ SPO RZL wynika, że w konsultacjach wzięło udział ok. 1000 osób. Nie prowadzono konsultacji publicznych Uzupełnienia Programu. Dokument ten był natomiast przedmiotem debaty w KM SPO RZL. Konsultowano go również z partnerami społecznymi w Komisji Trójstronnej oraz w KWRiST.

Konsultacje publiczne PO KL i SZOP przeprowadziło Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w okresie od czerwca do września 2006 r. M.in. zorganizowano 27 konferencji regionalnych, 4 konferencje tematyczne i 4 przekrojowe. Z szacunków Ministerstwa wynika, że uczestniczyło w

nich łącznie ok. 3,5 tys osób. Tekst Programu Operacyjnego dostępny był również na stronach internetowych MRR. Zainteresowane osoby mogły zgłaszać uwagi i wnioski na skrzynkę mail'ową PO KL@mrr.gov.pl.

W komponentach regionalnych PO KL urzędy marszałkowskie nie prowadziły odrębnych konsultacji na etapie pracy nad Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki. Partnerzy lokalni mogli jednak wpływać na kształt programu poprzez udział w szeroko zakrojonych konsultacjach publicznych PO KL i SZOP realizowanych przez MRR (Można zatem powiedzieć, że konsultacje były prowadzone we wszystkich regionach, choć miały centralny, ogólnokrajowy charakter.

Choć roczne Plany Działania mają charakter planów operacyjnych, o nich również można myśleć w kontekście programowania (w regionach jest to obecnie jedyna dostępna partnerom forma wpływania na kierunki realizacji PO KL). Próby szerszych konsultacji PD odnotowaliśmy w 3 województwach:

- Konsultacje z Partnerstwami Powiatowymi w Pomorskim,
- Ankietowe badanie potrzeb wśród przedstawicieli NGOs i innych partnerów instytucjonalnych, jako wstęp do prac nad PD w Świętokrzyskim (ankietę zamieszczono na stronie IP),
- Apel IP w Lubuskim do organizacji pozarządowych o zgłaszanie sugestii do PD (nie spotkał się niestety z dużym odzewem),

Grupy / komitety programowe

Przez „grupy / komitety programowe” rozumiemy tematyczne lub terytorialne zespoły, z udziałem partnerów, powoływane w trakcie prac nad koncepcją Programu. Innymi słowy, mamy na myśli takie formy współpracy, które pozwalają partnerom uczestniczyć w programowaniu nie tylko jako strona „konsultowana”, ale – jako współtwórca koncepcji programu.

Choć nie wiemy nic o włączaniu partnerów na etapie tworzenia samego SPO RZL, natrafiliśmy na przykłady angażowania członków KM SPO RZL w prace koncepcyjne dotyczące innych programów. Na przykład na 3 posiedzeniu KM przedstawiciel IZ ogłosił, że została powołana Grupa Robocza ds. EFS – „Zatrudnienie i Integracja Społeczna”, której celem będzie opracowanie nowego programu operacyjnego. Do udziału w pracach grupy, obok przedstawicieli administracji, zaproszeni zostali partnerzy społeczno-gospodarczy.

W krajowym PO KL – w okresie prac nad przygotowaniem założeń Programu partnerzy mogli brać udział w różnego rodzaju forach i zespołach zadaniowych, które formułowały wstępne propozycje tematów i kierunków działania PO KL.

Jako przykład działania „grup programowych” traktujemy również prace zrealizowane przez Powiatowe Partnerstwa w Pomorskim PO KL. Ich wynikiem było opracowanie programów powiatowych, które zostały następnie wykorzystane w rocznych Planach Działania (w PD często stosowano tzw. kryterium potrzeb lokalnych: „Premiowane będą projekty zgodne z priorytetowymi kierunkami działań wskazanymi w Programach Powiatowych właściwych dla obszaru realizacji projektu”).

Inne formy w fazie programowania

- „Strategia wdrażania PO KL w Województwie Pomorskim”, jako podstawa dialogu z partnerami na temat strategicznych kierunków realizacji programu w województwie;
- Konsultacje z Grupą Roboczą ds. Innowacji działającą przy Dolnośląskiej Radzie Gospodarczej w trakcie prac nad kryteriami oceny projektów do PD.

PODSUMOWANIE ANALIZY FORM W FAZIE PROGRAMOWANIA:

Wyniki analizy w układzie wg programów pokazaliśmy na diagramie 30.

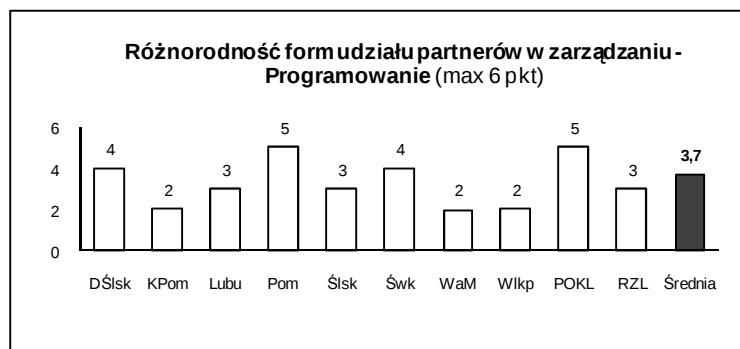


Diagram 30

Przy maksymalnej możliwej do uzyskania liczbie 6 pkt, wyróżniły się przede wszystkim te programy (krajowy PO KL, Pom, Dłsk, Śwk), gdzie poza ogólnokrajowymi konsultacjami dokumentów programowych zastosowano dodatkowo jakąś formę konsultacji PD lub – gdzie włączono partnerów do zespołów przygotowujących koncepcje programowe.

FAZA WDRAŻANIA

W fazie wdrażania wyodrębniliśmy osiem form praktykowania zasady partnerstwa. Według częstości występowania są to:

- Partnerska formuła realizacji projektów (10)
- Zlecenie zarządzania programem (4)
- Grupy robocze w KM/PKM (4)
- Sieci współpracy (4)
- Zespoły zadaniowe (3)
- Publiczne konsultacje w fazie wdrażania (3)
- Komitety Sterujące (1)
- Panele eksperckie (1)

Partnerska formuła realizacji projektów

W SPO RZL partnerska formuła realizacji projektów jest nie tylko dopuszczona, ale nawet zalecana. „Instytucje partnerstwa lokalnego” wymieniane są często jako beneficjenci lub beneficjenci ostateczni działań.

PO KL poszedł tutaj jeszcze dalej – W SzOP tworzenie lub wzmacnianie partnerstw jest głównym celem niektórych Poddziałów (np. 8.1.3). W rocznych Planach Działania „partnerstwo” pojawia się nie tylko w opisach przewidywanych „typów projektów” (np. w Poddziałaniach: 6.1, 6.3, 7.2, 7.3, 8.1, 9.2), ale również w kryteriach oceny projektów (np. w Poddziałaniach: 6.3, 7.2, 7.3, 9.5) i wskaźnikach (np. w Poddziałaniach: B2.1, B1.3, 8.1)

Można zatem powiedzieć, że w PO KL partnerska formuła realizacji projektów jest nie tylko zalecana, ale również premiowana w procesie oceny wniosków (zwykle w kryteriach strategicznych).

Zlecenie zarządzania programem

W przypadku SPO RZL, IZ przekazała część kompetencji zarządczych podmiotom pełniącym funkcję Instytucji Pośredniczących (MGiP i MENiS) lub Instytucji Wdrażających (MPiPS, MEN, PARP, PFRON, KPRM, 16 WUP-ów)

W PO KL IZ delegowała część zadań do Instytucji Pośredniczących. Dla komponentu centralnego funkcję IP pełnią właściwi ministrowie. W komponentcie regionalnym, funkcję IP sprawują samorządy wojewódzkie.

W regionalnych komponentach PO KL samorządy wojewódzkie delegowały zwykle część swoich uprawnień do Instytucji Pośredniczących II stopnia (np. WUP-ów). Jednak zadania przekazywane IP2 miały charakter wykonawczy (przyjmowanie i ocena wniosków, monitorowanie i rozliczanie wydatków beneficjentów) i nie uwzględniały kompetencji do zarządzania priorytetami. Tylko w dwóch z badanych 8 regionalnych komponentów samorząd wojewódzki zlecił zewnętrznej instytucji pełnienie funkcji Instytucji Pośredniczącej - w

Wielkopolskim (WUP) i Świętokrzyskim (Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego).

Na marginesie warto wspomnieć, że Ustawa o NPR dopuszczała możliwość powierzenie funkcji Instytucji Wdrażającej podmiotowi prywatnemu. Jednak ani w SPO RZL, ani w PO KL instytucje zarządzające nie zdecydowały się skorzystać z tej opcji. Funkcję IP i Instytucji Wdrażających pełniły zatem inne jednostki administracji.

Grupy robocze

O grupach roboczych pisaliśmy wcześniej. Są one naszym zdaniem podstawowym narzędziem, umożliwiającym rozwój partnerstwa merytorycznego w programie. W momencie badania grupy, jako struktury KM/PKM funkcjonowały w dwóch programach – krajowym PO KL i w komponencie Świętokrzyskim. W dwóch innych programach były w trakcie tworzenia (Dolnośląskie) lub działały w innej formule (Kujawsko-Pomorskie).

Sieci współpracy

Sieci współpracy zdefiniowaliśmy na potrzeby naszego badania jako „mechanizm poziomej wymiany informacji i opinii między różnymi grupami uczestników programu, w której biorą udział m.in. przedstawiciele partnerów”.

Rodzajem takiego narzędzia były na przykład Krajowe Sieci Tematyczne (KST) utworzone w PIW EQUAL. Dzięki udziałowi w KST beneficjenci, zarządzający, ale również członkowie KM mieli możliwość konsultacji i prowadzenia merytorycznej dyskusji nt. indywidualnych projektów, grup docelowych, czy całych sektorów (np. ekonomia społeczna).

W SPO RZL i PO KL nie zetknęliśmy się ani razu z przykładami tak rozwiniętych form współpracy poziomej, jak KST w PIW EQUAL.

W kilku przypadkach respondenci badania uznali, że przedstawionej charakterystyce odpowiadają Regionalne Informacyjne Grupy Robocze, w których uczestniczą ROEFS-y (Dolnośląskie, Świętokrzyskie i Wielkopolskie).

W Dolnośląskim można być może myśleć w tym kontekście również o współpracy programu z Dolnośląską Radą Gospodarczą, zaś w krajowym komponencie PO KL i w RZL – o relacjach z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Komisją Trójstronną.

Bardziej przekonujący jest chyba jednak przykład współpracy między Pomorskim IP a siecią 19 Partnerstw Powiatowych.

Zespoły zadaniowe

Do kategorii „zespoły zadaniowe” zaliczaliśmy wszelkie takie formy bezpośredniej roboczej współpracy między IZ/IP a przedstawicielami partnerów, które: (a) miały formę grupową; (b) nie były ustanowione w trybie uchwały KM/PKM. Innymi słowy, przyjmowaliśmy, że zespół zadaniowy, to taka grupa robocza, która nie ma formalnego umocowania w Komitecie i może być powoływana ad hoc przez IP lub partnerów, w celu wykonania konkretnego zadania (np. Zespół ds. przygotowania strategii informacyjnej).

Przykładem takiego go podejścia było powołanie w Kujawsko-Pomorskim „grup roboczych”, w celu przygotowania projektu PD na 2009 r. Ponieważ podstawą ich powstania była decyzja IP, a nie uchwała PKM - traktujemy je jako zespoły zadaniowe, a nie GR.

Zgodne z przedstawioną wyżej charakterystyką są również omówione wcześniej przypadki włączania partnerów do zespołów, które pracowały nad koncepcją kolejnych programów (np. w RZL).

Publiczne konsultacje w fazie wdrażania

Próby szerokiego konsultowania dokumentów lub decyzji związanych z Programem już w trakcie jego realizacji zdarzają się bardzo rzadko.

Wyjątkiem od tej reguły jest krajowy komponent PO KL, gdzie często udostępnia się w internecie projekty nowych dokumentów lub projektowane zmiany w dokumentach obowiązujących, z prośbą o nadsyłanie uwag i propozycji. O ile nam wiadomo, w tym trybie konsultowano „Podręcznik wskaźników” i „Standard minimum realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn”, ale również „Projekt zmian Wytycznych dot. projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej” oraz „Projekt zmian Szczegółowego Opisu Priorytetów PO KL”.

W regionalnych komponentach PO KL otwartych konsultacji w fazie wdrażania zwykle nie stosowano. Poza wspomnianym wcześniej ankietowym badaniem potrzeb w Świętokrzyskim, przykładem tego typu działań jest udostępnienie przez Śląską IP swojej strony internetowej dla konsultacji prowadzonych przez IZ PO KL (na stronie umieszczono „Podręcznik wskaźników” i „Standard minimum realizacji równości szans kobiet i mężczyzn” wraz z formularzem umożliwiającym zgłaszanie uwag).

W SPO RZL zdarzały się przypadki konsultowania propozycji modyfikacji systemu wdrażania z beneficjentami (np. konsultacje z PUP w Działanie 1.2 i 1.3), ale nie miały one charakteru konsultacji publicznych.

Komitety Sterujące

Komitety Sterujące, rozumiane jako partnerska forma włączenia partnerów w proces wdrażania programu (w odróżnieniu od KM/PKM, których misja wiąże się przede wszystkim z monitorowaniem), funkcjonowały tylko w SPO RZL. Do ich kompetencji należało m.in. zatwierdzanie Ramowych Planów Realizacji Działań oraz rekomendowanie projektów w trybie pozakonkursowym.

Panele eksperckie

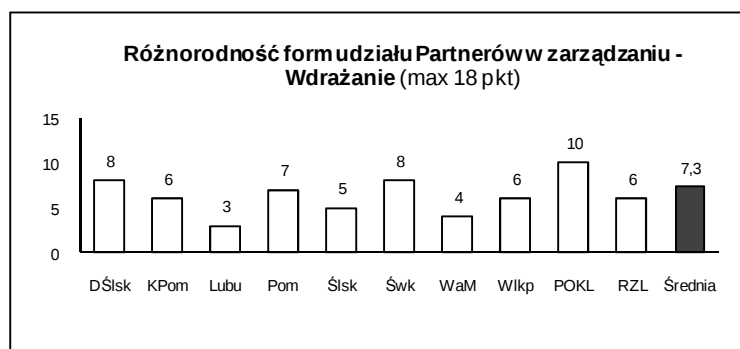
Panele eksperckie i inne formy eksperckich ciał doradczych mogą być traktowane jako forma partnerstwa, o ile uczestniczą w nich eksperci rekomendowani przez partnerów. Wiemy, że w Warmińsko-Mazurskim IP korzystała z „grup doradczych” w trakcie prac nad PD na 2009 r. Nie mamy jednak pewności, czy w grupach tych uczestniczyli partnerzy lub reprezentujący ich eksperci.¹⁰

Inne formy w fazie wdrażania

- Wykorzystanie poczty elektronicznej, w celu zebrania opinii i uwag partnerów oraz przygotowania debat w Podkomitecie (Śląskie i Dolnośląskie).

PODSUMOWANIE ANALIZY FORM W FAZIE WDRAŻANIA:

Wyniki analizy w układzie wg programów pokazaliśmy na diagramie 31.



Jak widać, grupa programów wyróżniających się pod względem „wyposażenia” w mechanizmy współpracy z partnerami jest podobna jak w fazie programowania. Najwięcej możliwości oferuje partnerom krajowy komponent PO KL (GR, konsultacje w fazie wdrażania, relacje z KWRiST oraz Komisją

¹⁰ W trakcie prac redakcyjnych nad raportem otrzymaliśmy informację, że w pracach nad PD'2009 dla Priorytetu VII w WaM brał udział Zespół Opiniujący, w którego skład wchodzi reprezentanci OPS, PCPR, Urzędu Wojewódzkiego, WUP, MOPS, GOPS, WM Sejmiku Osób Niepełnosprawnych i Federacji Organizacji Socjalnych.

Diagram 31

Trójstronna).

Innowacyjnością w testowaniu nowych rozwiązań wyróżniają się również Świętokrzyskie (GR, RIGR, konsultacje PD) i Dolnośląskie (GR w 2009, RIGR, komunikacja e-mail z PKM).

MONITOROWANIE I OCENA

W zakresie monitorowania i oceny wyodrębniliśmy 5 form umożliwiających realizację zasady partnerstwa:

- (Pod)Komitet Monitorujący (10)
- Funkcja obserwatora w KM/PKM (10)
- Grupa sterująca ewaluacją z udziałem partnerów (3)
- Udział partnerów w planowaniu badań ewaluacyjnych (2)
- Udział partnerów w ocenie Ex-Ante / Ex-Post (1)

(Pod)Komitet Monitorujący i „Obserwator”

Powszechne stosowanie instytucji Komitetu / Podkomitetu Monitorującego oraz włączanie w jego skład stałych obserwatorów wynika bezpośrednio z zapisów dokumentów programowych.

W wytycznych „Zasady powoływania KM oraz PKM PO KL” wymieniono m.in. listę instytucji, których przedstawiciele mogą uczestniczyć w posiedzeniach KM/PKM w charakterze obserwatora. Są to zwykle organy administracji, które z racji swej roli w programie (Instytucja Audytowa, Krajowa Jednostka Oceny, Komisja Europejska) lub ze względu na właściwość merytoryczną podejmowanych przez program zagadnień (MEN, MPiPS, Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych) powinny posiadać bezpośredni dostęp do informacji o jego działaniach. Obserwatorzy nie mogą głosować, ale, przynajmniej na poziomie podkomitetów, mają prawo głosu (co ciekawe w KM PO KL nie przewidziano dla nich prawa do brania udziału w dyskusji).

Ciekawsze, w kontekście zasady partnerstwa, jest nadane przewodniczącemu uprawnienie do zapraszania na posiedzenia komitetu innych osób. To właśnie ta możliwość sprawia, że instytucja obserwatora może być wykorzystywana jako jedna z form „poszerzania bazy partnerstwa”. Sposób wykorzystywania tej opcji może nam dać zatem pewne wyobrażenie o „otwartości” programu na środowiska, które nie są reprezentowane przez członków KM/PKM, ale również – o zainteresowaniu tych środowisk pracami komitetu.

Patrząc w ten sposób, dostrzegamy duże zróżnicowanie badanych programów. W pierwszym pełnym roku ich funkcjonowania zdecydowanie największe zainteresowanie towarzyszyło KM SPO RZL. Obliczyliśmy, że w pierwszych 7 posiedzeniach tego ciała, jako obserwatorzy uczestniczyło ponad 60 osób z 27 różnych instytucji. W KM PO KL, w pierwszych 6 posiedzeniach wzięło udział 19 osób, reprezentujących 17 podmiotów.

Nie analizowaliśmy tego aspektu szczegółowo w komponentach regionalnych, ale ich prace cieszyły się zwykle znacznie mniejszym zainteresowaniem. W większości przypadków odbywały się przede wszystkim we własnym gronie członków (lub ich zastępców), pracowników IP/IP2 oraz tzw. stałych obserwatorów. Liczba tych ostatnich ograniczała się zwykle do wymaganych wytycznymi przedstawicieli MEN, MPiPS oraz KE (rzadko uczestniczyli). Tylko w dwóch przypadkach Przewodniczący doprosił na stałe do Podkomitetu dodatkowe instytucje – w Dolnośląskim stałym obserwatorem jest Doradca Prezydenta Wrocławia, zaś w Warmińsko-Mazurskim – przedstawiciel Regionalnej Rady Organizacji Pozarządowych.

Grupa sterująca ewaluacją

Szczególną formą współpracy partnerskiej, ważną zwłaszcza w kontekście monitorująco-kontrolnej misji KM/PKM, jest powoływanie grup roboczych ds. ewaluacji. Zwykle nazywa się je „grupami sterującymi”. Zasadność tworzenia specjalistycznego zespołu ds. planowania badań

ewaluacyjnych, ich nadzorowania i „odbierania” wiąże się z dość wymagającym charakterem współpracy z wykonawcą ewaluacji. Aby zapewnić odpowiednią jakość raportów, zakres badań, kryteria i metody badawcze muszą zostać precyzyjnie określone już w fazie zlecenia badania, a następnie zweryfikowane w momencie odbierania jego wyników.

W SPO RZL Instytucja Zarządzająca powołała Grupę Sterującą Ewaluacją i zaprosiła do niej 3 przedstawicieli partnerów. Choć ich udział w pracach GSE nie był szczególnie intensywny, sam fakt obecności partnerów w tego typu ciele uwiarygodnia proces programowania badań oraz ich efekty.

W krajowym PO KL IZ jest zobowiązana do utworzenia ciała pod nazwą Grupa Sterująca Ewaluacją, gdzie obok wszystkich IP i Krajowej Jednostki Oceny powinni się znaleźć przedstawiciele partnerów, wchodzących w skład KM PO KL. Niestety, choć GSE powołano, o ile nam wiadomo, partnerzy nie zostali dotychczas włączeni w prace tej grupy.

Na poziomie regionalnych komponentów PO KL Instytucje Pośredniczące nie mają co prawda obowiązku tworzenia grup sterujących ewaluacją, ale jest to im rekomendowane¹¹.

W toku badania udało nam się potwierdzić dwa przypadki powstania Regionalnych Grup Sterujących Ewaluacją, w których, w minimalnym zakresie (1-2 osoby), biorą udział przedstawiciele partnerów - w Dolnośląskim i Pomorskim. W kilku innych województwach utworzono RGSE, ale funkcjonują one bez udziału partnerów (Lubuskie, Śląskie, Wielkopolskie).

Udział partnerów w planowaniu badań ewaluacyjnych

Możliwość wpływania na dobór tematów, które zostaną poddane ocenie oraz planowanie ich realizacji w czasie wydaje się być niezwykle ważną kompetencją KM/PKM.

Specyfiką działania członków komitetu jest bowiem to, że z jednej strony odpowiadają za nadzór nad przebiegiem skomplikowanego programu, z drugiej zaś – nie dysponują czasem, aby sprawdzić wszystko osobiście. W takiej sytuacji badania ewaluacyjne są kluczowym narzędziem, jakim może się posłużyć KM/PKM, w celu zweryfikowania prawidłowości realizacji programu.

Niestety, spośród 10 badanych programów, tylko w 2 przypadkach uznaliśmy, że jest prawdopodobne, że partnerzy rzeczywiście uczestniczyli w opracowaniu planu badań – dot. SPO RZL i komponentu Dolnośląskiego. W innych programach, gotowy plan badań (Roczny Plan Działań Ewaluacyjnych) był im zwykle prezentowany na posiedzeniu KM/PKM (choć nie zawsze). Niektóre komitety formalnie akceptowały Roczny Plan Działań Ewaluacyjnych przygotowany przez IZ/IP.

Oczywiście możliwość aktywnego udziału partnerów w planowaniu badań wiąże się z funkcjonowaniem grupy sterującej ewaluacją oraz uczestnictwem partnerów w tej grupie.

Udział w ocenie Ex-Ante / Ex-Post

Jak już pisaliśmy przy okazji analizy wskaźnika 3.1, ewaluacja Ex ante i Ex post mogą być niezwykle użytecznymi narzędziami, wzmacniającymi i pogłębiającymi partnerstwo. Nie mniej ważna jest ich rola jako swoistych „łączników” między partnerstwami tworzonymi w różnych programach i okresach programowania.

Niestety, poza PO KL, gdzie w prace nad oceną Ex ante zaangażowana była GSE SPO RZL, w badanych programach nie odnotowaliśmy istotnych przykładów zastosowania tych narzędzi w formule partnerskiej.

Inne formy związane z monitoringiem i oceną

- Wewnątrz-środowiskowe konsultacje nt. przebiegu procedury oceny wniosków,

¹¹ Program Operacyjny Kapitał Ludzki, s. 224-225. Plan Oceny PO KL s. 10

zorganizowane przez Dolnośląską Federację Organizacji Pozarządowych.

- Model zarządzania rekomendacjami ewaluacyjnymi opracowany przez IZ PO KL (Model został szczegółowo opisany w rozdziale poświęconym Wskaźnikowi 6.3 „Efekty partnerstwa w fazie oceny”)

PODSUMOWANIE ANALIZY FORM PARTNERSTWA W ZAKRESIE MONITOROWANIA I OCENY

Wyniki analizy w układzie wg programów pokazaliśmy na diagramie 32.

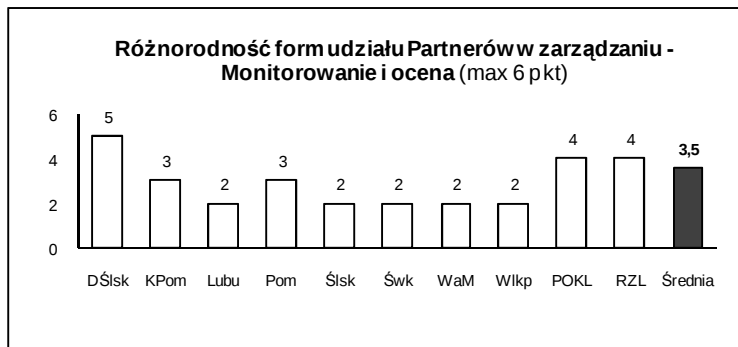


Diagram 32

W obszarze monitorowania i oceny, przy powszechnym występowaniu KM/PKM i instytucji „obserwatora”, czynnikiem różnicującym badane programy było utworzenie Grupy Sterującej Ewaluacją z udziałem partnerów.

Obecność takiego ciała dawała z kolei możliwość włączenia partnerów w proces tworzenia planu badań ewaluacyjnych.

Przy takich kryteriach, najlepsze oceny otrzymały: Dolnośląskie (RGSE, udział w planowaniu, aktywność DFOP w monitorowaniu oceny wniosków), PO KL (Model zarządzania rekomendacjami, Udział partnerów w ocenie Ex ante) i SPO RZL (GSE, planowanie badań).

PODSUMOWANIE ANALIZY FORM PARTNERSTWA WE WSZYSTKICH FAZACH

Zestawiając oceny we wszystkich trzech fazach cyklu programowego, otrzymujemy wynik zgodny z oczekiwaniami.

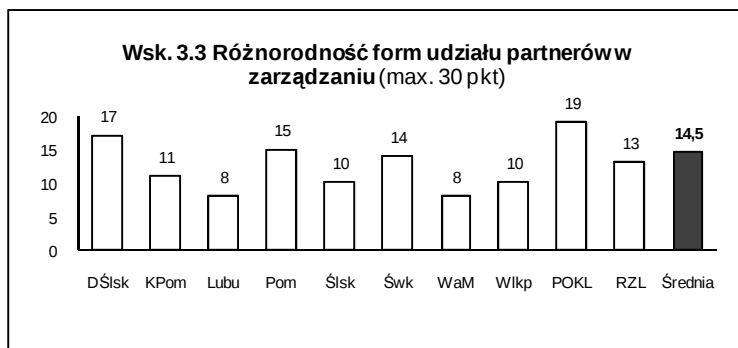


Diagram 33

Relatywnie lepiej rozbudowaną infrastrukturą partnerstwa dysponuje krajowy komponent PO KL oraz 3 komponenty regionalne: Dolnośląski, Pomorski, Świętokrzyski. Relatywnie mniej różnorodności pod względem oferowanych partnerom możliwości udziału w zarządzaniu programem występuje w komponentach: Lubuskim i Warmińsko-Mazurskim.

Wyniki naszego przeglądu, zwłaszcza pokazane porównawczo, prezentują się zupełnie nieźle. Wydaje się, że dzieje się dużo różnych rzeczy, tu mniej, tam więcej. W rzeczywistości sytuacja nie wygląda jednak dobrze.

Nie zapominajmy, że mówimy tu o skali od 0 do 30 pkt. Nasi „liderzy” zebrali mniej więcej połowę maksymalnej liczby punktów. Oznacza to, że tak naprawdę, zestawiamy tu programy przeciętnie przygotowane do praktykowania zasady partnerstwa z programami, które w ogóle nie mają do tego narzędzi.

„Są stworzone pewne możliwości - ale nie są do końca wykorzystywane. Być może tych możliwości można stworzyć więcej”.

„PKM służy jedynie wysłuchaniu bardzo skąpych podsumowań dot. stanu wdrażania oraz pracy jaką wykonuje IP.”

Komentarze partnerów

O skali problemu najlepiej świadczy średnia częstość stosowania przez badane programy 15 wyodrębnionych na naszej liście form – 6,9. Oznacza to, że przeciętny program wykorzystuje mniej niż połowę z piętnastu dostępnych opcji. Co więcej, cztery z nich – komitet, „obserwator” w Komitecie, konsultacje programów operacyjnych, partnerska formuła realizacji projektów - to

mechanizmy narzucone zapisami dokumentów programowych.

A pozostałe trzy? Niestety, tu też nakazana jest daleko idąca ostrożność. Nie ukrywamy, że poszukując śladów jakichkolwiek pro-partnerskich działań, a jednocześnie chcąc Państwa zachęcić do podejmowania nowych inicjatyw, uwzględnialiśmy również przypadki wątpliwe, chętnie interpretując je na korzyść badanych programów. Nie sądzymy jednak, aby wszystkie opisane przez nas przykłady partnerskiej współpracy przeszły pozytywnie test gruntownej analizy jakościowej.

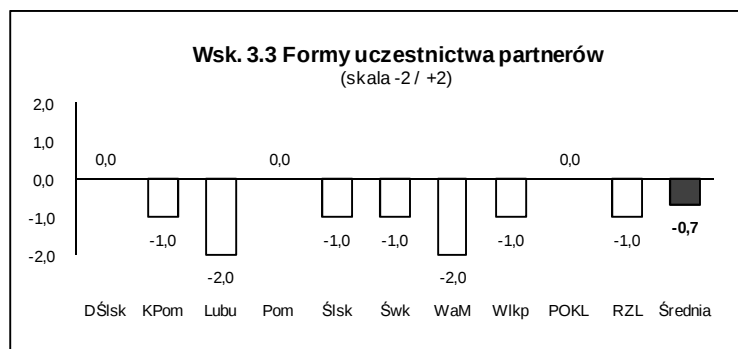


Diagram 34

Adekwatnym, graficznym wyrazem tej sytuacji jest diagram 34, który odnosi oceny poszczególnych programów do przyjętej przez nas skali (poniżej 10 – ocena minimalna; 25 i więcej – ocena maksymalna).

Jak widać, programy, które zebrały najlepsze noty znalazły się w strefie ocen neutralnych, która zaczyna się od poziomu 15 pkt.

Pozostałe otrzymały niestety oceny negatywne lub bardzo negatywne.

Dyskusja

Poszerzanie standardu

Ponieważ sam przegląd form stosowanych, w celu praktycznego wdrożenia zasady partnerstwa zajął bardzo dużo miejsca, nie będziemy go tu przedłużać, prowadząc rozbudowane dyskusje. Podstawowe wnioski widać wyraźnie na diagramie 34, podsumowującym analizę wskaźnika 3.3.

Konkluzja z tego zestawienia jest prosta. Niezależnie od tego jak szeroki w badanych programach jest obszar „otwarty” na udział partnerów, jego wyposażenie w praktyczne mechanizmy pozwalające rzeczywiście współpracować z partnerami jest na ogół bardzo skromne.

Partnerstwo, jakie dzisiaj znamy opiera się na kilku prostych mechanizmach zapisanych w dokumentach programowych, a przez to formalnie obowiązujących dla IZ i wszystkich IP. Sprowadzają się one do trzech podstawowych form:

- Publiczne konsultacje dokumentu konstytuującego program operacyjny
- Ustanowienie KM/PKM z udziałem partnerów społecznych i gospodarczych
- Preferencja dla projektów realizowanych w formie partnerstw lokalnych i międzysektorowych.

Tak zapisano i to robią wszyscy, choć zapewne nie wszyscy robią to tak samo. Możemy zatem przyjąć, że to jest poziom minimum i jednocześnie zadać sobie pytanie, czy to jest również oczekiwany standard.

Partnerstwo sprowadza się na razie do pasywnego układu, w którym wszystko dzieje się mniej więcej tak jak wcześniej, tyle że z udziałem widowni. Może się zdarzyć, że widownia jest bardziej wyrafinowana i aktywnie reaguje na przedstawiane sceny. Może się zdarzyć, że aktorzy są ambitni, otwarci i poszukują interakcji z widownią. Tak się zdarza, ale odnosimy wrażenie, że jest to raczej wyjątek, niż reguła. Typowa sytuacja w komponentach regionalnych jest taka, że Podkomitet Monitorujący zbiera się raz na sześć

„Sądzę, że występują sytuacje gdy uwzględnianie partnerów np. pozyskiwanie opinii, spotkania służą temu aby je tylko wykazać”.

„Zachowane są pozory partnerstwa i konsultacji. Z realizacją ich w praktyce jest gorzej, choć staramy się dogadywać i szukać płaszczyzny porozumienia - jak wyrzucą nas drzwiami, wchodzimy oknem”

„Pomimo iż jesteśmy w mniejszości do administracji, udaje nam się istotnie

miesiące, aby wziąć udział w dość nudnym przedstawieniu, gdzie jedni udają, że monitorują, inni zaś udają, że są monitorowani.

wpływać na ostateczny zapis Planów Działań”

Komentarze partnerów

Jeżeli ten układ nas nie satysfakcjonuje i chcielibyśmy go zmienić, to najważniejsze jest pytanie - od czego zacząć. Na naszej liście kontrolnej znalazły się formy, które mają różne zastosowanie i różną wagę. Nie ma sensu dążyć do wdrożenia każdej z nich i to na raz.

Wnioski

Uwzględniając specyfikę PO KL oraz obecne potrzeby programu, kluczową rolę mają naszym zdaniem trzy elementy, odpowiadające kolejnym fazom cyklu programowego:

Programowanie:

- 1) Rozwinięcie formuły, w jakiej powstają roczne Plany Działania (włączenie partnerów na etapie pracy nad Planem rozszerzenie skali prowadzonych konsultacji);

Wdrażanie:

- 2) Wprowadzenie grup roboczych, jako formy umożliwiającej realizację partnerstwa w wymiarze merytorycznym, a nie jedynie formalnym;

Monitorowanie i ocena:

- 3) Uruchomienie Grup Sterujących Ewaluacją z udziałem partnerów lub włączenie partnerów do istniejących już GSE ;

Uzupełnieniem tych zaleceń jest wskazówka o charakterze funkcjonalnym:

- Należy rozwinąć ekspercką formułę współpracy z partnerami. Mechanizm powinien umożliwiać partnerom delegowanie płatnych specjalistów do tych zadań, których wykonanie wiąże się z dużym wysiłkiem.

Dobra Praktyka

- 1) Warte polecenia jest stosowana w krajowym komponencie PO KL praktyka konsultowania w internecie kluczowych dokumentów i decyzji. Wykorzystanie w tym celu własnej strony internetowej daje IP/IZ pełną kontrolę nad przebiegiem procesu, a jednocześnie czyni go tanim i łatwym w realizacji.
- 2) Na podobnej zasadzie opierają się konsultacje PD przeprowadzone w Świętokrzyskim. Nie wiemy co prawda jak duży był odzew NGOs i innych partnerów na zamieszczoną w internecie „ankietę badania potrzeb”. Ale sam pomysł zbierania w ten sposób sugestii do dalszej dyskusji w Podkomitecie wydaje się być niezwykle cenny.

Podsumowanie analizy wskaźnikowej Obszaru 3

W wyniku przedstawionej wyżej analizy Obszaru 3 „Zakres realizacji zasady partnerstwa”, pozytywne oceny otrzymały dwa programy: Pomorski Komponent PO KL (+0,7 pkt) i krajowy komponent PO KL (+0,3 pkt). Komponent Dolnośląski PO KL otrzymał notę neutralną (0 pkt). W pozostałych badanych programach oceny wahają się w przedziale od -0,7 do -0,3 pkt.

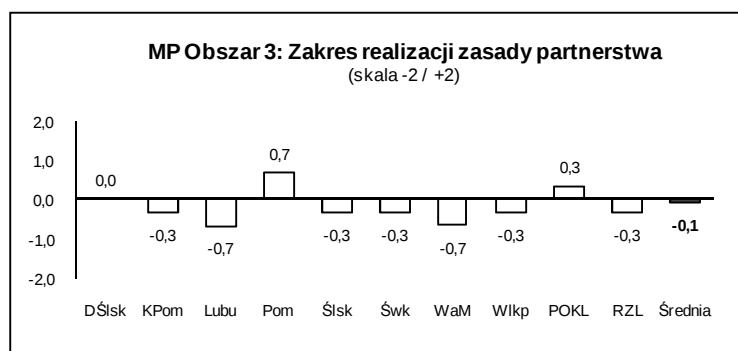


Diagram 35

Odzwierciedleniem tego rozkładu ocen jest średnia na poziomie -0,1 pkt (w grupie komponentów regionalnych PO KL -0,3 pkt).

Wskazuje ona, że zakres i różnorodność udostępnionych partnerom mechanizmów uczestnictwa w zarządzaniu jest zwykle czynnikiem ograniczającym potencjał partnerstwa.

Obszar 4: Prawa i role partnerów

W tej części raportu postaramy się m.in. odpowiedzieć na następujące pytania ewaluacyjne:

A.3 Jakie są (były) uprawnienia partnerów na kolejnych etapach fazy programowania, wdrażania i oceny programu?

A.5 Jak partnerzy, IZ i IP oceniają sposób uwzględnienia zasady partnerstwa w mechanizmach programowania, realizacji i oceny programu (zbyt mała / zbyt duża rola partnerów)?

W poprzednim rozdziale koncentrowaliśmy się na „poziomym” zasięgu partnerstwa. Zarysowaliśmy granice przestrzeni, która została udostępniona partnerom, aby następnie przeanalizować „infrastrukturę” form i mechanizmów współpracy, z których mogą w tej przestrzeni korzystać. W obszarze 4 zajmiemy się „głębią” relacji partnerskich. Przez „głębię” rozumiemy tutaj zakres uprawnień i kompetencji przyznanych partnerom w poszczególnych elementach procesu zarządzania.

Oczywiście, z punktu widzenia badanej zasady, przyjmujemy, że program jest tym „lepsz”, im bardziej zrównoważony jest poziom uprawnień partnerów i zarządzających. Patrząc jednak na to zagadnienie szerzej, nie należy zapominać, że powinna istnieć równowaga między zakresem przyznanych uprawnień i odpowiedzialnością, jaką ponosi dany podmiot.

Dążąc do oceny poziomu uprawnień partnerów w programie, stworzyliśmy „**Wskaźnik Uprawnień Partnerów**”.

A) Wyodrębniliśmy 5 różnych ról, które, w zależności od przyjętych rozwiązań zarządczych, mogą pełnić partnerzy w każdym z kluczowych etapów cyklu programowego:

Uprawnienia partnerów	Opis
„Brak roli”	Nie przewidziano dla partnerów żadnej szczególnej funkcji, zaś ich uprawnienia nie różnią się w porównaniu z podmiotami, które nie biorą udziału w partnerstwie (np. mają możliwość korzystania z powszechnie dostępnych informacji).
„Są informowani”	Instytucja Zarządzająca/ Instytucja Pośrednicząca jest odpowiedzialna za przekazanie informacji partnerom. W tym celu podejmuje działania, gwarantujące, że każdy partner otrzyma kompletną informację (np. dostarczenie wszystkim członkom KM/PKM kopii opracowanej strategii). IZ/IP nie ma obowiązku zbierania i uwzględnienia uwag partnerów do przedstawionych materiałów.
„Są konsultowani”	Istnieje formalna procedura zbierania od partnerów informacji zwrotnej nt. proponowanych rozwiązań czy dokumentów (np. określenie czasu, formy i zasad przekazywania uwag do

	konsultowanego materiału). Proces konsultacji powinien być szczegółowo udokumentowany i zakończony jakąś formą raportu.
"Współwykonują"	Partnerzy bezpośrednio uczestniczą w działaniach związanych z planowaniem, wdrożeniem lub oceną dokumentu czy rozwiązania (np. w ramach grupy roboczej, która opracowuje projekt lub ocenia jego wykonanie)
"Współdecydują"	Warunkiem przyjęcia rozwiązania lub dokumentu jest formalnie wyrażona akceptacja partnerów lub ciała, w którym przedstawiciele partnerów uczestniczą (np. zatwierdzenie kryteriów wyboru projektów przez KM).

Tabela 5

B) Każdej z ról przypisaliśmy określoną liczbę punktów, zgodnie z następującym schematem:

Wskaźnik Upnień Partnerów

Rola partnerów	Punkty
„Brak roli”	ocena minimalna 1 pkt
Dla pozostałych: 1 pkt + dodatkowe punkty za każdą z ról	
"Są informowani"	+0,5 pkt
"Są konsultowani"	+1,0 pkt
"Współwykonują"	+1,0 pkt
"Współdecydują"	+1,5 pkt
Ocena maksymalna	1 + (0,5 + 1 + 1 + 1,5) = 5 pkt

Tabela 6

Możemy zatem przyznać od 1 do 5 punktów, w zależności od liczby i typu uprawnień, jakimi dysponują partnerzy - ocena maksymalna, jeśli mają jednocześnie prawo do informacji, konsultacji, współwykonawstwa i współdecydowania.

C) Ocena uprawnień partnerów w programie polega na zdefiniowaniu i ocenie ról, jakie mogą pełnić w każdym z 10 kluczowych etapów cyklu programowego.

Dla każdej z trzech faz oblicza się średnią z ocen przyznanych za uprawnienia partnerów w zakresie etapów / funkcji realizowanych w danej fazie.

Pewną komplikację przy stosowaniu Wskaźnika Upnień może stanowić niekonsekwencja między poziomem praw przysługujących partnerom na mocy dokumentów programowych, a rzeczywistą praktyką. Przyjęliśmy tutaj następujące podejście:

- Jeżeli faktyczna rola partnerów jest większa, niżby to wynikało z dokumentów, jako podstawę oceny przyjmujemy rzeczywiście praktykowany poziom uprawnień.
- Jeżeli faktyczna rola partnerów jest mniejsza, niż zapisana w dokumentach programowych, podstawą oceny są uprawnienia określone w dokumentacji programu. (W sensie formalnym partnerzy mają większe prawa, nawet, jeśli z nich nie korzystają).

Przy ocenie Obszaru 4 obliczamy po kolei wartość Wskaźnika Upnień Partnerów dla każdej z trzech faz cyklu programowego:

Wskaźnik 4.1 Upnienia partnerów w fazie programowania

Upnienia partnerów w fazie programowania oceniane są w oparciu o analizę zagwarantowanych im ról w czterech kluczowych etapach cyklu programowego:

KLUCZOWE ETAPY CYKLU W FAZIE PROGRAMOWANIA	
Etap / funkcja w cyklu	Opis etapu / funkcji

1) Definiowanie celów, priorytetów i mechanizmów programu (Strategia i cele)	Etap ten wiąże się z fazą opracowania, konsultacji i zatwierdzenia podstawowych dokumentów programowych.
2) Opracowanie planów operacyjnych (Plany operacyjne)	Etap formułowania planów operacyjnych powtarza się cyklicznie i dotyczy procesu opracowania, konsultacji i zatwierdzania planowanych zadań oraz odpowiadających im alokacji budżetowych na kolejne lata realizacji programu.
3) Definiowanie kryteriów oceny projektów (Kryteria)	Etap definiowania kryteriów dotyczy procesu, w którym określane są szczegółowe zasady oceny wniosków projektowych.
4) Ocena założeń Programu (Ewaluacja Ex Ante)	Etap Ewaluacji Ex-ante dotyczy procesu oceny szacunkowej wykonywanej przed rozpoczęciem programu jako forma weryfikacji jego założeń, celów oraz rozwiązań zarządczych.

Tabela 7

Charakterystyka badanych programów

1) Definiowanie celów, priorytetów i mechanizmów programu (Strategia i cele)

W SPO RZL etap ten dotyczy dokumentów: „Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006” oraz „Uzupełnienie SPO RZL 2004-2006”.

W PO KL dot. dokumentów: „Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013” oraz „Szczegółowy Opis Priorytetów PO KL 2007 – 2013”

SPO RZL - Rola informacyjna, konsultacyjna, i decyzyjna (dot. Uzupełnienia Programu)

Dokument SPO RZL był przedmiotem konsultacji społecznych prowadzonych przez MPiPS, MENiS, Sekretariat Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn oraz PARP. W ramach konsultacji organizowano spotkania i konferencje. Na stronie internetowej MPiPS zamieszczono projekt SPO RZL wraz z ankietą oceniającą. (Rola informacyjna i konsultacyjna)

Uzupełnienie Programu był przedmiotem debaty w KM SPO RZL. Komitet ma również prerogatywę „akceptowania” dokumentu oraz wprowadzanych do niego zmian. (Rola decyzyjna)

PO KL - Rola informacyjna, konsultacyjna i współwykonawcy

W przypadku tworzenia Programu Operacyjnego i SzOP rola partnerów polegała przede wszystkim na byciu "informowanym" i "konsultowanym". Uwzględniając udział partnerów w różnego rodzaju ciałach pracujących nad założeniami PO KL, uznaliśmy, że partnerzy mieli również możliwość "współwykonywania" tego elementu.

Regionalne PO KL - Rola informacyjna i konsultacyjna (w Dłsk również „współwykonawcy”)

Choć IP nie organizowały procesu przygotowania i konsultacji dokumentów programowych na swoim terenie, IZ przeprowadziła w skali krajowej konsultacje społeczne treści „Programu Operacyjnego KL” i „SzOP PO KL”. M.in. zorganizowano 27 konferencji regionalnych. Możemy zatem przyjąć, że podmioty ze wszystkich regionów miały okazję zapoznać się z proponowanymi założeniami i przedstawić swoje uwagi i propozycje. (Rola informacyjna i konsultacyjna).

Dolnośląska IP twierdzi, że Zarząd Województwa rekomendował osoby (również partnerów) do zespołów roboczych powoływanych przez MRR do prac nad koncepcją PO KL. Przyjęliśmy zatem, że w tym województwie partnerzy mogli pełnić również rolę "współwykonawcy".

2) Opracowanie planów operacyjnych (Plany operacyjne)

W SPO RZL funkcję planów operacyjnych pełnią „Ramowe Plany Realizacji Działań” (RPRD). W PO KL odpowiednikiem tego dokumentu są roczne „Plany Działania” (PD).

SPO RZL - Rola informacyjna, konsultacyjna, i decyzyjna

Ramowe Plany Realizacji Działań (RPRD) były przygotowywane przez Instytucje Wdrażające i wymagały akceptacji przez odpowiedni Komitet Sterujący. RPRD określały typy i terminy konkursów, wskazywały preferowane typy projektów oraz uszczegóławiały kryteria oceny projektów. Wymagano upublicznienia Planów niezwłocznie po ich akceptacji.

PO KL - Rola informacyjna, konsultacyjna i współwykonawcy

Pozycja partnerów jest relatywnie silna - partnerzy są nie tylko "informowani" i "konsultowani", ale również "zatwierdzają" ostateczny kształt PD.

Regionalne PO KL - Rola informacyjna i konsultacyjna (w Dłsk również „współwykonawcy”)

Zgodnie z paragrafem 3 Uchwał Pre-komitetu Monitorującego PO KL z 31.07.2007, „Podkomitet realizuje dodatkowe zadania wynikające ze specyfiki PO KL: 1. rekomendowanie rocznych Planów działania przygotowanych przez IP PO KL komponentu regionalnego”. Rekomendacja nie jest równoznaczna z „zatwierdzeniem”. Możemy tu zatem mówić o roli informacyjnej i konsultacyjnej PKM.

W Pomorskim, Kujawsko-Pomorskim i Warmińsko-Mazurskim partnerzy uczestniczyli w pracach nad projektem PD ("współwykonawstwo"). W Wielkopolsce PKM „akceptuje” (a nie „rekomenduje”) roczne Plany Działań przedłożone przez IP. Brak tu natomiast fazy konsultacji PD w PKM.

3) Definiowanie kryteriów oceny projektów (Kryteria)

W SPO RZL i PO KL ogólne kryteria oceny projektów zostały zarysowane w dokumentach programowych (odpowiednio w „Uzupełnieniu RZL” i „SZOP PO KL”), jednak szczegółowe zasady oceny wniosków projektowych były definiowane w ramach planów operacyjnych (RPRD w RZL i PD w PO KL). Rozkład ról jest zatem identyczny, jak w przypadku planów operacyjnych (por. pkt. 2 powyżej)

Wyjątkiem jest Świętokrzyskie. Zgodnie z p. 2 dokumentu "Podkomitet Monitorujący PO KL Woj. Świętokrzyskiego", „do zadań PKM należy w szczególności rozpatrywanie i zatwierdzanie szczegółowych kryteriów wyboru projektów w ramach priorytetu oraz ewentualnych zmian tych kryteriów”. Możemy tu zatem mówić również o roli decyzyjnej PKM.¹²

4) Ocena założeń Programu (Ocena Ex Ante)

W SPO RZL i PO KL ocena ex ante została wykonana na początku fazy programowania, zaś jej wyniki zostały uwzględnione w treści dokumentów programowych przekazanych do konsultacji społecznych.

¹² Zdaniem przedstawicieli IZ PO KL Podkomitety Monitorujące, zgodnie z „Zasadami powoływania KM i PKM POKL”, nie mają uprawnień do zatwierdzania kryteriów wyboru projektu i nie mogą tego robić. Ewaluator potwierdza, że „Zasady powoływania KM i PKM POKL” oraz Uchwała nr 14 Pre-komitetu Monitorującego POKL z dn. 31 lipca 2007 r. w sprawie powołania PKM PO KL Województwa Świętokrzyskiego nie przewidują niestety takich prerogatyw dla PKM. Mamy tu zatem sprzeczność między wytycznymi IZ PO KL oraz Uchwałą Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 13 lipca 2007 r. w sprawie: przyjęcia dokumentu „Podkomitet Monitorujący Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Województwa Świętokrzyskiego 2007-2013”. Nie będąc prawnikami nie podejmujemy się rozwiązywania tego problemu. Obawiamy się, że w sensie formalnym racja jest po stronie IZ PO KL. Nie ukrywamy jednak, że patrząc na to zagadnienie od strony merytorycznej i uwzględniając zasadę partnerstwa, interpretacja Zarządu Województwa Świętokrzyskiego jest nam zdecydowanie bliższa.

SPO RZL i Regiony PO KL - Brak roli partnerów

Badanie zostało przeprowadzone zanim jeszcze pojawił się Pre-Komitet Monitorujący. Nasi informatorzy nie byli w stanie podać faktów, które świadczyłyby o udziale partnerów na etapie definiowania jego zakresu, lub odbierania wyników.

PO KL – Rola informacyjna, konsultacyjna i współwykonawcy

Zdaniem przedstawicieli IZ PO KL, założenia do badania ex ante, jak również przyjęcie wyników z ewaluacji odbyło się we współudziale GSE SPO RZL, w której brali udział przedstawiciele partnerów. Po zakończeniu badania zorganizowano konferencję, gdzie zaprezentowano wyniki oceny Ex ante.

Podsumowaniem przeprowadzonej analizy jest tabelka przedstawiająca jej wyniki wyrażone wskaźnikiem uprawnień w fazie programowania:

Rozkład funkcji partnerów w fazie programowania

Faza / element cyklu	Funkcje partnerów					Zakres wartości (skala 1-5)	Średnia (skala 1-5)
	Brak roli	Są informowani	Są konsultowani	Współwykonują	Współdecydują		
Strategia i cele		tak	tak	PO KL, Dłsk	RZL	2,5 – 4,0	3,4
Plany operacyjne		tak	tak	KPom, Pom, WaM	RZL, PO KL, Włkp	2,5 – 4,0	3,6
Kryteriów oceny projektów		tak	tak	KPom, Pom, WaM	RZL, PO KL, Włkp, Śwk	2,5 – 4,0	3,7
Ocena Ex Ante	tak	PO KL	PO KL	PO KL		1,0 – 3,5	1,8
Średnia wartość Wskaźnika Uprawnień Partnerów:							3,0

Tabela 8

Wyjaśnienie do Tabeli nr. 8:

Jeżeli dana funkcja występuje we wszystkich badanych programach oznaczyliśmy to słowem „tak”. Jeżeli tylko w niektórych - przytaczamy ich skrótowe nazwy. Wartości średnie obliczone są w oparciu o rzeczywiste noty, jakie otrzymały wszystkie badane programy)

W zakresie trzech pierwszych etapów badane programy odnotowały wartości w przedziale od 2,5 pkt (rola informacyjna i konsultacyjna) do 4,0 pkt (rola informacyjna, konsultacyjna i decyzyjna). W czwartym etapie wszystkie programy poza krajowym PO KL (3,5 pkt) otrzymały minimalne oceny.

Pozycja partnerów w fazie programowania wg programów

(Wskaźnik Uprawnień Partnerów)

Etap / Faza	Średnia (RZL, KL, KL-Reg)	SPO RZL	PO KL	Regiony PO KL
1. Strategia i cele	3,4 pkt	4,0 pkt	3,5 pkt	2,6 pkt
2. Plany operacyjne	3,6 pkt	4,0 pkt	4,0 pkt	2,9 pkt
3. Kryteriów oceny	3,7 pkt	4,0 pkt	4,0 pkt	3,1 pkt
4. Ocena Ex Ante	1,8 pkt	1,0 pkt	3,5 pkt	1,0 pkt
Faza programowania	3,1 pkt	3,3 pkt	3,8 pkt	2,4 pkt

Tabela 9

Pozycja partnerów jest zdecydowanie silniejsza w programach krajowych (PO KL i SPO RZL) niż w komponentach regionalnych. Głównym powodem tej sytuacji jest brak uprawnień PKM w zakresie „zatwierdzania” planów operacyjnych i kryteriów (jedynie „rekomendują”). Wyjątkiem

od tej zasady są komponenty Wielkopolski i Świętokrzyski, gdzie uchwały PKM mówią o „akceptacji”, a nie „rekomendowaniu” kryteriów (w Wlkp dot. również PD)¹³.

Drugim czynnikiem wpływającym na zróżnicowanie not za uprawnienia partnerów w fazie programowania jest podejście do tworzenia planów operacyjnych. W tych programach, gdzie IZ/IP zaprosiła partnerów do bezpośredniego udziału w tworzeniu projektu Planu Działań (np. w Pom i K-Pom), pełnią oni dodatkowo rolę „współwykonawcy”.

Trzecia zmienna łączy się z rolą partnerów w zakresie wyznaczania strategii, celów i priorytetów programu. W krajowym PO KL i komponencie Dolnośląskim przyjęliśmy, że partnerzy uczestniczyli w pracach koncepcyjnych związanych z przygotowaniem wstępnej wersji Programu Operacyjnego. Z kolei w SPO RZL, KM ma uprawnienie do zatwierdzania „Uzupełnienia Programu”.

PO KL wyraźnie wyróżnił się na tle pozostałych programów w elemencie „Analiza ex ante” (informacyjna, konsultacyjna i wykonawcza rola partnerów)

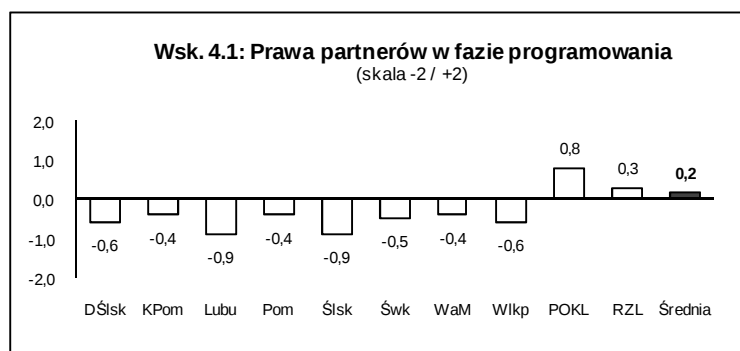


Diagram 36

Po zestawieniu wartości Wskaźnika Uprawnień Partnerów z przyjętą skalą ocen otrzymujemy wartości Wskaźnika 4.1 „Prawa partnerów w fazie programowania” w skali od -2 do +2 pkt, które wprowadzamy do Modelu Partnerstwa.

Jak widać na diagramie 36, dwa programy krajowe otrzymały oceny pozytywne: SPO RZL +0,3 pkt, PO KL +0,8 pkt.

Można powiedzieć, że zakres uprawnień, jakim dysponują tutaj partnerzy wykracza ponad przyjęty standard (zwłaszcza w PO KL) i sprzyja prawidłowej realizacji zasady partnerstwa

Znacznie gorsze noty otrzymały regionalne komponenty PO KL. Wahają się one w przedziale od -0,9 do -0,4 pkt, sugerując, że uprawnienia i role partnerów są tutaj zbyt małe i mogą utrudniać prawidłową realizację zasady partnerstwa.

Dyskusja

Rola partnerów w ocenie Ex ante

Kwestia roli partnerów w ocenie Ex ante została omówiona przy okazji analizy wskaźnika 3.1. Z racji wagi, jaką ewaluacja Ex ante i Ex post mają dla rozwoju długoterminowych partnerskich relacji między administracją i partnerami społeczno-gospodarczymi należy dążyć do wypracowania formuły pozwalającej na aktywny udział partnerów w tej fazie cyklu programowego.

Decentralizacja procesu tworzenia i konsultacji koncepcji programów operacyjnych

Chociaż w programach krajowych (SPO RZL i PO KL) pozytywnie oceniliśmy sposób przeprowadzenia konsultacji dokumentów programowych, na poziomie regionów średnia nota wypadła poniżej poziomu neutralnego. Wiąże się to ze scentralizowaną formułą pracy nad stworzeniem koncepcji programów operacyjnych, a następnie podobnym podejściem do procesu ich konsultacji.

Choć doceniamy silny regionalny akcent w sposobie prowadzenia konsultacji PO KL (27 konferencji

„PO KL i SzOP PO KL nie są autorskimi dokumentami IP. IP nie prowadziła ich

¹³ Zdaniem IZ PO KL takie podejście jest niezgodne z „Zasadami powoływania KM i PKM PO KL” - Por. przepis nr. 11

regionalnych), respondenci naszego badania na poziomie regionów – zarówno przedstawiciele IP, jak i partnerów – nie czują, że byli podmiotem tego procesu. W kilku przypadkach pojawiła się wątpliwość dotycząca sposobu uwzględnienia w programie specyfiki regionów.

*konsultacji. W regionie odbyły się konsultacje PO KL, ale z inicjatywy IZ”
„Program był konsultowany na poziomie centralnym”*

Wypowiedzi przedstawicieli IP

Wydaje się, że w przyszłości warto rozważyć możliwość zarezerwowania regionom większej roli w fazie prac koncepcyjnych. Ciekawym wzorem może być tu innowacyjne narzędzie „Strategii wdrażania PO KL w Województwie” testowane przez Pomorską IP.

Gdyby regiony przygotowały takie dokumenty ZANIM sfinalizowane zostaną prace nad ogólną koncepcją programu, to można by osiągnąć trzy ważne korzyści:

- Strategiczne, długoterminowe myślenie w regionach nt. sposobu wykorzystania środków programu
- Wielka okazja do budowy szerokiego partnerstwa merytorycznego w regionach, w trakcie prac nad strategią regionalną (udział przedstawicieli grup docelowych i ekspertów)
- Znacznie lepsze uwzględnienie specyfiki regionalnej w ogólnej koncepcji programu operacyjnego, wynikające z możliwości oparcia się na strategiach wojewódzkich.

Na podobnej zasadzie warto przemyśleć zwiększenie roli władz regionalnych w procesie konsultowania koncepcji programu operacyjnego. Rozumiemy, że Urzędy Marszałkowskie i WUP-y były zaangażowane w organizację konferencji regionalnych w trakcie konsultacji PO KL i SzOP PO KL. Z zebranych przez nas opinii wynika jednak, że traktowały swą rolę raczej w kategoriach wykonawcy działań techniczno-organizacyjnych, niż podmiotu, który odpowiada za przeprowadzenie konsultacji na swoim terenie.

Rola PKM przy zatwierdzaniu kryteriów i PD

Nie do końca rozumiemy stosowaną w większości województw formułę „rekomendowania” kryteriów i Planów Działań przez PKM. „Rekomendowanie” rozumiemy jako akt bliższy „opiniowaniu” niż „zatwierdzaniu”. Wynika z niego z pewnością teoretyczna możliwość przyjęcia na poziomie krajowym rozwiązań, które rekomendowane nie były. Przedstawiciele IZ PO KL wyjaśniają, że formuła „rekomendowania” wiąże się z zapisami rozporządzeń UE, które rezerwują prawo zatwierdzania kryteriów dla KM. Potwierdzałoby to tezę, że Podkomitet jest jedynie ciałem opiniodawczym, a niestanowiącym w odniesieniu do PD i kryteriów stosowanych w regionie.

Udział partnerów na etapie przygotowania projektu PD

Zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami (por. analiza wsk. 3.3), roczne Plany Działań są na poziomie regionu podstawowym, a przynajmniej jedynym dostępnym partnerom, mechanizmem programowania PO KL. Jako takie są też osią, wokół której może być budowane merytoryczne partnerstwo w wymiarze regionalnym. Zawężenie procesu tworzenia i konsultacji PD do przedstawienia gotowego projektu na posiedzeniu PKM uniemożliwia partnerom przeprowadzenie debaty na temat celów i długoterminowej wizji wykorzystania środków PO KL dla rozwiązania problemów grup docelowych.

Jeżeli zatem jesteśmy zainteresowani rozwojem partnerstwa rozumianego, jako wspólne diagnozowanie problemów i wykorzystywanie różnorodnych doświadczeń, w celu wypracowania lepszych strategii i rozwiązań, to powinniśmy włączyć partnerów już na etapie prac koncepcyjnych – uruchomienie grup roboczych z udziałem przedstawicieli organizacji „branżowych” i ekspertów.

Wychodząc z tych samych przesłanek, należy znacznie rozszerzyć i usprawnić proces konsultowania projektu PD. Konsultacje zawężone do członków PKM, zwłaszcza prowadzone w formie ustnej – na posiedzeniu plenarnym, podważają użyteczność i wiarygodność całego

procesu (nie ma czasu, ani miejsca na argumenty, dyskusję i uzgadnianie stanowisk).

Wnioski:

- 1) Należy zwiększyć rolę administracji i partnerów regionalnych w fazie definiowania założeń i celów programów krajowych
- 2) Należy włączyć partnerów w proces tworzenia koncepcji PD i kryteriów - „współwykonawstwo” w ramach wspólnych grup roboczych
- 3) Należy rozszerzyć zakres konsultacji PD i nadać im formę pozwalającą na przedstawienie przez wnioskujących argumentów na rzecz proponowanych rozwiązań (podstawą dyskusji i decyzji uwagi przedłożone na piśmie)
- 4) Należy jednoznacznie zdefiniować uprawnienia PKM w procesie zatwierdzania PD i kryteriów oceny projektów – albo PKM jest ciałem decyzyjnym, albo jedynie opiniującym.
- 5) Należy włączyć partnerów w proces oceny Ex ante (por. wcześniejsze zalecenia)

Dobra praktyka:

- 1) W Wielkopolskim i Świętokrzyskim przyjęto formułę „zatwierdzania” a nie jedynie „rekomendowania” kryteriów oceny projektów (w Wlkp. dot. to również PD). Przy takim podejściu PKM interpretuje swoją rolę jako „decyzyjną” a nie jedynie „opiniodawczą”. Ewaluator nie wie jednak, jaki jest status prawny takiego rozwiązania w świetle Uchwały Pre-Komitetu, powołującej Podkomitety (z 31.07.2007)¹⁴.

Wskaźnik 4.2 Uprawnienia partnerów w fazie wdrażania

Uprawnienia partnerów w fazie wdrażania oceniane są w oparciu o analizę ról, które pełnią w trzech kluczowych etapach cyklu programowego: (5) Wybór projektów; (6) Operacyjne zarządzanie programem; (7) Wdrażanie projektów.

KLUCZOWE ETAPY / FUNKCJE CYKLU W FAZIE WDRAŻANIA	
Etap / funkcja w cyklu	Opis etapu / funkcji
5) Wybór projektów	Etap wyboru projektów dotyczy procesu oceny i selekcji wniosków projektowych, wg przyjętych wcześniej procedur i z zastosowaniem wyznaczonych kryteriów.
6) Operacyjne zarządzanie programem	Operacyjne zarządzanie programem obejmuje ogół czynności zarządczych związanych z realizacją przyjętych planów operacyjnych
7) Wdrażanie projektów	Wdrażanie projektów dotyczy działań zarządczych podejmowanych przez beneficjentów dla realizacji celów przedstawionych we wnioskach projektowych

Tabela 10

¹⁴ Por. przypis nr 11

5) Wybór projektów

SPO RZL - Rola informacyjna i decyzyjna (dot. projektów w trybie pozakonkursowym)

W SPO RZL stosowane były dwa tryby wyboru projektów: (1) konkursowy – ocena przez Komisję Oceny Projektów; (2) pozakonkursowy - projekty zatwierdzane na podstawie opinii i rekomendacji Komitetu Sterującego (KS).

W trybie konkursowym partnerzy mieli rolę „sterującą” związaną z uprawnieniem KS do akceptowania Ramowych Planów Realizacji Działań. Nie uczestniczyli natomiast w Komisjach Oceny Projektów.

W trybie pozakonkursowym rola KS polegała na opiniowaniu projektów zgłaszanych przez Instytucje Wdrażające. Procedura przewiduje m.in.: (a) Dyskusję nad wnioskiem w KS i głosowanie prowadzące do akceptacji, warunkowej akceptacji lub odrzucenia wniosku; (b) Przekazanie opinii KS do IZ, która podejmuje ostateczną decyzję o przyznaniu dofinansowania. W 2005 r. ewaluator napisał „rola KS w procesie akceptacji projektów sprowadza się do nadzoru nad zgodnością treści projektów z dokumentami programowymi. KS nie ma możliwości realnego wpływania na kształt tych projektów”¹⁵

PO KL komponent krajowy i regionalne – Brak roli partnerów (w Pom. rola informacyjna)

W PO KL stosowane są trzy tryby wyboru projektów: (1) procedura konkursowa – ocena przez Komisję Oceny Projektów przy IP/IP2; (2) procedura projektów systemowych – ocena przez IP2/IP lub IZ, na podstawie opisu zawartego w PD; (3) projekty indywidualne – wskazywane przez IZ zgodnie z kryteriami zatwierdzonymi przez KM

W systemie wdrażania PO KL nie przewidziano dla partnerów żadnej istotnej roli w procesie wyboru wniosków projektowych. Członkowie KM, podobnie jak szeroka opinia publiczna, mają dostęp jedynie do syntetycznej informacji o wynikach konkursów. W przypadku projektów systemowych rola partnerów jest potencjalnie większa, ponieważ ich opisy umieszczane są w PD, które z kolei są „rekomendowane” (lub nie) przez KM/PKM. Jednak zważywszy na zwięzłość zamieszczonych w PD opisów, oraz tryb zatwierdzania PD w PKM nie możemy powiedzieć, że partnerzy mają znaczący wpływ na wybór projektów systemowych.

W Pomorskim zaprezentowano członkom PKM szczegółowe informacje na temat przebiegu procedury konkursowej w fazie pilotażowej (2 posiedzenie PKM) – interpretujemy to jako realizację prawa do "bycia informowanym".

¹⁵ Grupa Doradcza Sienna: „Ocena systemu zarządzania i wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006”, Warszawa, wrzesień, 2005

6) Operacyjne zarządzanie programem

SPO RZL - Rola informacyjna

Członkowie KM SPO RZL byli informowani na posiedzeniach o postępach Programu, realizacji wybranych projektów oraz pojawiających się kwestiach problemowych. Mogli również zadawać pytania dot. interesujących ich zagadnień.

PO KL komponent krajowy i regionalne - Rola informacyjna

Zapisy PO KL oraz wytyczne dot. komitetów monitorujących wskazują na/określają rolę KM/PKM przede wszystkim w kontekście zagadnień strategicznych - diagnoza problemów i wyznaczanie / korygowanie celów, ustalanie kryteriów wyboru wniosków, analiza efektów i rezultatów w kontekście założonych celów, itp. Tym samym, sfera bieżącego zarządzania programem jest zastrzeżona dla Instytucji Zarządzającej, która ponosi zresztą odpowiedzialność za przygotowanie i prawidłową realizację planów operacyjnych. Rola KM/PKM sprowadza się tutaj do "bycia informowanym" o bieżących działaniach programu.

Protokoły z posiedzeń KM/PKM potwierdzają, że partnerzy są informowani o bieżącym stanie kontraktacji środków i postępach w realizacji harmonogramu. Są to jednak informacje bardzo ogólne, zaś plenarna formuła pracy KM/PKM uniemożliwia szczegółową dyskusję nad pojawiającymi się zagadnieniami operacyjnymi (są one co najwyżej sygnalizowane).

7) Wdrażanie projektów

SPO RZL, PO KL krajowy i regionalne - Rola współwykonawcy i współdecydenta (w Pom. również rola informacyjna)

W SPO RZL NGOs, instytucje edukacyjne, związki zawodowe, przedsiębiorstwa i organizacje pracodawców są beneficjentami i ostatecznymi beneficjentami w większości działań.

W PO KL "Partnerzy społeczni mogą być beneficjentami wszystkich priorytetów – bądź jako projektodawcy w procedurze konkursowej, bądź jako bezpośredni odbiorcy wsparcia." (s.158).

W obu programach partnerzy, jako projektodawcy, wykonują działania projektowe i podejmują decyzje o charakterze strategicznym i operacyjnym.

Na posiedzeniach KM/PKM, choćby ze względów czasowych, nie przedstawiano szczegółowych informacji o postępach indywidualnych projektów. Nie stworzono również mechanizmu, który pozwalałby wykonawcom projektów na konsultowanie ich z KM/PKM (przykładem takiego mechanizmu były Krajowe Sieci Tematyczne w PIW EQUAL).

Podsumowaniem analizy jest tabelka przedstawiająca rozkład funkcji realizowanych przez partnerów w fazie wdrażania i odpowiadających im wartości Wskaźnika Upnień Partnerów:

Rozkład funkcji partnerów w fazie wdrażania

Faza / element cyklu	Funkcje partnerów					Średnia (skala 1-5)	Średnia (skala 1-5)
	Brak roli	Są informowani	Są konsultowani	Współwykonują	Współdecydują		
Wybór projektów	tak	RZL, Pom			RZL	1,0 - 3,0	1,7
Zarządzanie programem		tak				1,5	1,5
Wdrażanie projektów		Pom		tak	tak	3,5 - 4,0	3,5
Średnia wartość Wskaźnika Upnień Partnerów:							2,2

Tabela 11

Wyjaśnienie do Tabeli nr. 11:

Jeżeli dana funkcja występuje we wszystkich badanych programach oznaczyliśmy to słowem „tak”. Jeżeli tylko w niektórych - przytaczamy ich skrótowe nazwy. Wartości średnie obliczone są w oparciu o rzeczywiste noty, jakie otrzymały wszystkie badane programy)

Wyraźna jest różnica między dużą rolą partnerów w zakresie realizacji indywidualnych projektów 3,5 – 4,0 pkt (jako projektodawcy współwykonują i współdecydują) a słabą pozycją w procedurach operacyjnego zarządzania programem. Spore zróżnicowanie (od 1 do 3 pkt) wystąpiło w przypadku etapu „wybór projektów”. W SPO RZL partnerzy mieli tutaj rolę współdecydenta w trybie pozakonkursowym. W PO KL na ogół nie można nawet powiedzieć, że „są informowani”.

Pozycja partnerów w fazie wdrażania wg programów

(Wskaźnik Upnień Partnerów)

Etap / Faza	Średnia (RZL, KL, KL-Reg)	SPO RZL	PO KL	Regiony PO KL
5. Wybór projektów	1,7 pkt	3,0 pkt	1,0 pkt	1,1 pkt
6. Zarządzanie programem	1,5 pkt	1,5 pkt	1,5 pkt	1,5 pkt
7. Wdrażanie projektów	3,5 pkt	3,5 pkt	3,5 pkt	3,6 pkt
Faza wdrażania	2,2 pkt	2,7 pkt	2,0 pkt	2,0 pkt

Tabela 12

Potwierdzeniem tych obserwacji jest zestawienie średnich wartości Wskaźnika Upnień Partnerów, wg programów i etapów cyklu. O ile w etapach 6 i 7 wszystkie programy oceniane są podobnie, o tyle w etapie 5. „Wybór projektów” sytuacja partnerów w RZL była znacznie silniejsza niż w PO KL. Zauważmy również, że poza niewiele wyższą notą Pomorskiego (premia za informowanie PKM o przebiegu procedury konkursowej i projektach systemowych), wszystkie komponenty PO KL, z krajowym włącznie, oceniane są bardzo podobnie.

Drugim wnioskiem z analizy jest konstatacja o zdecydowanie słabszej ogólnej pozycji partnerów w fazie wdrażania, w porównaniu z fazą programowania. Przypomnijmy, że tam średnia z oceny wszystkich elementów we wszystkich badanych programach wypadła na poziomie 3 pkt. W fazie wdrażania ten sam wskaźnik ma wartość zaledwie 2,2 pkt. Efekt ten jest szczególnie dobrze widoczny w krajowym komponencie PO KL. Tutaj spadek formalnej „siły” partnerów wyniósł aż -1,3 pkt (z 3,3 do 2,0 pkt). W RZL zmiana jest mniejsza, ze względu na relatywnie dużą rolę partnerów w procesie wyboru projektów.

Po przeliczeniu otrzymanych wartości Wskaźnika Upnień Partnerów na stosowaną w Modelu skalę od -2 do +2 pkt, otrzymujemy wyniki zaprezentowane na diagramie 37.

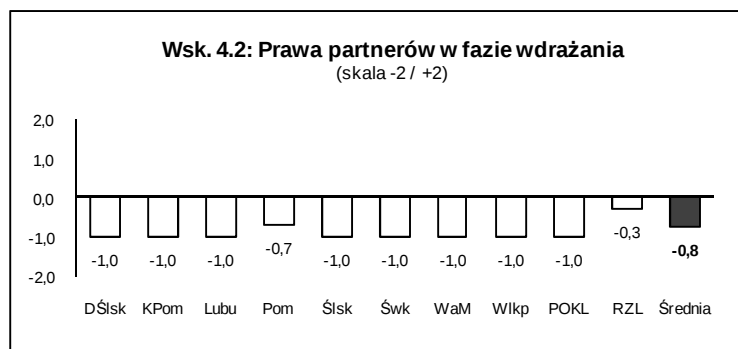


Diagram 37

Przy ogólnie niskim poziomie oceny średniej (-0,8 pkt), wyróżnia się SPO RZL, z notą bliską poziomowi neutralnego (-0,3 pkt). Prawa partnerów we wszystkich komponentach PO KL ocenione zostały umiarkowanie negatywnie (-1,0 pkt). Jedynym wyjątkiem jest komponent Pomorski, który otrzymał nieznacznie lepszą, ale nadal negatywną notę -0,7 pkt.

Podsumowując, analiza wskaźnika 4.2 wykazała generalnie trzy rzeczy:

- 1) Pozycja partnerów w PO KL jest wyraźnie słabsza niż w realizowanym wcześniej SPO RZL;
- 2) Rola partnerów na etapie wdrażania jest wyraźnie mniejsza niż w fazie programowania;
- 3) Nie występują większe różnice między krajowym i regionalnymi komponentami PO KL, jeśli chodzi o poziom uprawnień w fazie wdrażania.

Dyskusja

Rola partnerów na etapie wyboru projektów

Kwestia zakresu uprawnień, które powinni mieć partnerzy w procesie wyboru projektów była już omawiana przy okazji analizy wskaźnika 3.1. Zdaniem zespołu ewaluacyjnego przejście z sytuacji, gdy w SPO RZL Komitety Sterujące zatwierdzały indywidualne projekty, do modelu PO KL, w którym nie ma Komitetów Sterujących, zaś członkowie Komitetu Monitorującego nie mają praktycznie żadnego wglądu w przebieg procedury konkursowej, jest zbyt dużym i nie do końca uzasadnionym ograniczeniem pozycji partnerów w zarządzaniu programem.

Nawet jeżeli rozwiązanie stosowane w SPO RZL było wadliwe (możliwość konfliktu interesów, małe zaangażowanie / przygotowanie partnerów), to wybrany sposób „usprawnienia” systemu, poprzez zupełne wykluczenie partnerów z procesu, wydaje się nieporozumieniem.

Naszym zdaniem problem nie polegał na tym, że pozycja partnerów w RZL była zbyt silna, tylko na tym, że była realizowana w niewłaściwy sposób. Uważamy, że (Pod)Komitet Monitorujący powinien mieć dużą rolę w procesie wyboru projektów, ponieważ: (a) jest to element kluczowy dla sukcesu programu; (b) jest to dokładnie ten etap cyklu programowego, który budzi największe kontrowersje i w największym stopniu uzasadnia obecność ciała sprawującego „społeczną kontrolę” nad wykonawcami programu. Ktoś patrząc z zewnątrz nie może chyba nie zadać pytania – „Skoro KM/PKM nie może sprawować nadzoru nad procesem oceny projektów, to właściwie jaka jest jego rola? Co innego warto monitorować, skoro nie monitoruje się tego, co monitorowane na pewno być powinno?”

Innymi słowy, właściwym kierunkiem rozwoju systemu, który był stosowany w SPO RZL jest przesunięcie, a nie osłabienie, roli partnerów. Zgodnie z ogólną zasadą ukierunkowania partnerstwa na strategiczny wymiar programu, partnerzy nie powinni angażować się w ocenę indywidualnych projektów. Jednak KM/PKM, jako ciało kontrolno-monitorujące, powinien mieć zdecydowanie większą rolę w nadzorowaniu i opiniowaniu procesu oceny wniosków.

W kategoriach wykorzystywanego przez nas Wskaźnika Uprawnień Partnerów, oznaczałoby to zdecydowane zwiększenie prawa KM/PKM do „bycia informowanym” oraz „bycia konsultowanym” - w rozumieniu formalnego wyrażania opinii nt. prawidłowości procedury oceny wniosków projektowych.

Partnerzy a operacyjne zarządzanie programem

Nie zgłaszamy zastrzeżeń do niewielkiego zakresu uprawnień partnerów w obszarze operacyjnego zarządzania programem. W tym elemencie IZ/IP, jako odpowiedzialny wykonawca przyjętych w KM/PKM planów działania, powinien mieć możliwość nieskrępowanej realizacji zadań zarządczych.

Pozioma komunikacja między wykonawcami projektów

Wykorzystywany w PIW EQUAL mechanizm Krajowych Sieci Tematycznych (KST), choć nie do końca sprawdził się jako narzędzie mainstreamingu (włączania sprawdzonych, innowacyjnych rozwiązań do programów „głównego nurtu”), pełnił niewątpliwie bardzo użyteczną rolę jako sieć współpracy i wymiany informacji między wykonawcami projektów. Dzięki okresowym spotkaniom z udziałem ekspertów (również członków KM), beneficjenci mogli promować swój projekt, konsultować się z ekspertami oraz wymieniać doświadczenia z wykonawcami podobnych projektów. Choć PO KL jest realizowany w dużo większej skali oraz ma nieco inny charakter (sam jest programem „głównego nurtu”), nie mamy wątpliwości, że wprowadzenie mechanizmu podobnego do KST (również na poziomie regionów) zwiększyłoby merytoryczną spójność i komplementarność działań realizowanych przez beneficjentów. Jednocześnie, w kontekście zasady partnerstwa i misji (Pod)Komitetu Monitorującego, służyłoby jako ważna platforma rozwoju partnerstwa w wymiarze merytorycznym oraz narzędzie pozwalające monitorować „treść”, a nie tylko „formę” wdrażanych przedsięwzięć.

W kategoriach Wskaźnika Uprawnnień Partnerów, wprowadzenie sieci współpracy (z udziałem członków KM/PKM lub delegowanych przez nich ekspertów) wzmacniałoby pozycję partnerów w 7 elemencie „Wdrażanie projektów”, w zakresie prawa do „bycia informowanym” i „bycia konsultowanym”.

Wnioski:

- 1) Zwiększenie roli partnerów w procesie wyboru projektów – PKM powinien mieć możliwość nadzorowania procedury selekcji wniosków. W tym celu powinien mieć zagwarantowany dostęp do szczegółowej informacji o ocenie próby projektów lub możliwość zlecenia odpowiednich badań ewaluacyjnych. (por. Wniosek nr 1 w analizie Wsk. 3.1).
- 2) Organizacja tematycznych sieci współpracy (z udziałem beneficjentów, ekspertów, zarządzających i członków KM/PKM), umożliwiających poziomą wymianę informacji i konsultacje między różnymi grupami uczestników programu. Sieci współpracy można traktować jako rozwinięcie lub dopełnienie systemu tematycznych grup roboczych w KM/PKM.

Wskaźnik 4.3 Uprawnienia partnerów w fazie oceny

Ustalenie poziomu uprawnień partnerów w fazie oceny polega na analizie ich roli w trzech kluczowych etapach cyklu programowego: (8) Monitoring postępów na poziomie Programu; (9) Okresowa ocena - korekty i realokacje, (10) Końcowa ocena Programu

KLUCZOWE ETAPY / FUNKCJE CYKLU W ZAKRESIE OCENY	
Etap / funkcja w cyklu	Opis etapu / funkcji
8) Monitorowanie postępów na poziomie programu (Monitorowanie postępów)	Monitorowanie postępów obejmuje zakres działań związanych z okresową kontrolą sytuacji programu względem założonych szczegółowych celów.
9) Ewaluacja bieżąca i korygowanie Programu (Ewaluacja i zmiany)	Ewaluacja bieżąca dotyczy ocen programu (jego komponentów) wykonywanych w trakcie jego realizacji, w celu identyfikacji i rozwiązania ewentualnych problemów i zagwarantowania terminowego osiągnięcia założonych celów.
10) Ocena końcowa Programu (Ewaluacja Ex post)	Etap ewaluacji Ex post dotyczy działań podejmowanych po zakończeniu programu w celu oceny stopnia realizacji jego celów

Tabela 13

8) Monitorowanie postępów na poziomie programu (Monitorowanie postępów)

SPO RZL - Rola informacyjna, konsultacyjna i decyzyjna

Jedną z kompetencji KM SPO RZL jest: „rozpatrywanie i zatwierdzanie przygotowanych przez Instytucję Zarządzającą sprawozdań okresowych, rocznych oraz końcowych”. Z powodu ograniczonego czasu posiedzeń, „rozpatrywanie” sprowadza się zwykle do zadania przez partnerów kilku pytań lub próśb o uszczegółowienie informacji. Po udzieleniu krótkich wyjaśnień następuje zatwierdzenie sprawozdania.

PO KL - Rola informacyjna, konsultacyjna i decyzyjna

1. Zgodnie z "Zasadami powoływania KM i PKM w PO KL", zadaniem KM jest "okresowe badanie postępów" oraz "analizowanie i zatwierdzanie rocznych i końcowych sprawozdań z wdrażania PO KL". Możemy zatem przyjąć, że rola KM w "monitorowaniu postępów Programu" jest znacząca i uwzględnia prawo do "informacji", "konsultacji" oraz "współdecydowania".

PO KL Regiony - Rola informacyjna i konsultacyjna (w Śwk również decyzyjna)

Zgodnie z "Zasadami powoływania KM i PKM w PO KL", zadaniem PKM jest "okresowe kontrolowanie postępów" oraz "analizowanie okresowych sprawozdań z wdrażania priorytetów". Nie przewidziano natomiast żadnej formy, w której PKM mógłby się ustosunkować (zaakceptować lub nie) do przedstawionych informacji o postępach. W tym sensie, w zakresie monitorowania programu, możemy mówić jedynie o informacyjnej i konsultacyjnej funkcji PKM.

Wyjątkiem od tej reguły jest Świętokrzyskie, gdzie na mocy uchwały Zarządu Województwa, powołującej PKM, zapisano prawo Podkomitetu do „zatwierdzania okresowych sprawozdań z wdrażania priorytetów”. Na tej podstawie przyjmujemy, że w tym regionie PKM ma tu również rolę „decyzyjną”.

Ewaluacja bieżąca i korygowanie Programu (Ewaluacja i zmiany)*SPO RZL - Rola informacyjna, konsultacyjna, wykonawcza i decyzyjna*

W kompetencjach KM znajduje się m.in. badanie postępów i rezultatów oraz zgłaszanie IZ propozycji zmian w programie (rola informacyjna i konsultacyjna). Z drugiej strony, KM odpowiada za rozpatrywanie i akceptowanie zmian, zwłaszcza tych, które wymagają korekt w Uzupełnieniu Programu (rola decyzyjna).

Członkowie KM mogą proponować tematy badań ewaluacyjnych, zaś 3 przedstawicieli KM (partnerów) uczestniczy w pracach Grupy Sterującej Ewaluacją (rola wykonawcza).

PO KL - Rola informacyjna, konsultacyjna i decyzyjna

Zgodnie z "Zasadami powoływania KM i PKM w PO KL" KM "analizuje rezultaty realizacji Programu" oraz "przedkłada IZ propozycje zmian PO KL". Możemy tutaj mówić zatem o prawie do "informacji" oraz o funkcji "postulatywnej / proponującej", która bliska jest formule "konsultacji" - składanie propozycji, które wcale nie muszą zostać uwzględnione. Z drugiej strony, praktyka działania KM wskazuje, że rekomendacje ewaluacyjne przyjmowane są przez komitet w formie uchwał, co pozwala przyjąć, że partnerzy mogą również współdecydować o zmianach w sposobie realizacji Programu.

Przedstawiciele MRR uważają, że członkowie KM mają również możliwość ingerencji w rekomendacje - uzupełnianie, modyfikowanie i rozszerzanie ich treści (funkcja „współwykonawcy”), tylko nie korzystają z tego przywileju. Ewaluator ma tutaj pewne wątpliwości. Znając praktykę prezentowania raportów z badań na plenarnym posiedzeniu KM (mało czasu, dużo osób, dość skomplikowane zagadnienia), nie sądzimy, żeby członkowie komitetu mieli rzeczywiście szansę na skuteczną realizację tego typu uprawnień. Właściwym rozwiązaniem byłoby tutaj raczej włączenie ekspertów delegowanych przez partnerów do prac GSE.

PO KL Regiony - Rola informacyjna i konsultacyjna (w Wlkp również – decyzyjna, zaś w WaM i DSlk – decyzyjna i wykonawcza)

W większości komponentów formalna pozycja PKM w zakresie ewaluacji sprowadza się do roli informacyjnej i konsultacyjnej - PKM ma "analizować rezultaty oraz wyniki ocen (ewaluacji)" i ewentualnie „przedkładać IP, IZ lub KM PO KL propozycje zmian priorytetów lub usprawnień” zarządczych.

W trzech województwach – Warmińsko-Mazurskim, Dolnośląskim i Wielkopolskim – stosowana przez PKM praktyka idzie dalej. Podkomitet „przyjmuje” uchwałą zalecenia ewaluacyjne, będące *de facto* postulatami wprowadzenia konkretnych zmian w sposobie realizacji programu. Tym samym stają się one obowiązujące dla IP, zaś sposób ich wdrożenia jest monitorowany (funkcja decyzyjna). W Dłsk i WaM zadania PKM w zakresie ewaluacji zdefiniowano jeszcze szerzej – zawierają m.in. „nadzór nad procesem ewaluacji” (funkcja „współwykonawcy”)

9) Ocena końcowa Programu (Ewaluacja Ex post)*SPO RZL - Brak roli partnerów*

„Ewaluacja ex post leży w zakresie odpowiedzialności Komisji Europejskiej, która przeprowadza ją we współpracy z Polską jako Państwem Członkowskim i Instytucją Zarządzającą SPO RZL”. Z opisu tego nie wynika, że dla partnerów zarezerwowano jakąś rolę w procesie oceny ex post.

PO KL krajowy i regionalne - Brak roli partnerów

System wdrażania FS w okresie 2007-2013 rezerwuje dla KE odpowiedzialność za przeprowadzenie oceny końcowej Programu. W PO KL wspomina się co prawda, że IZ „współpracuje z Komisją Europejską przy ocenie na zakończenie PO KL”, jednak nie oznacza to, że KM/PKM lub partnerzy w innej formie mają jakąś rolę w definiowaniu zakresu badania, analizowaniu jego wyników lub formułowaniu wniosków.

Wyniki analizy roli partnerów w fazie oceny przedstawiliśmy w tabelce 14 poniżej.

Rozkład funkcji partnerów w fazie oceny

Faza / element cyklu	Funkcje partnerów					Zakres wartości (skala 1-5)	Średnia (skala 1-5)
	Brak roli	Są informowani	Są konsultowani	Współwykonują	Współdecydują		
Monitorowanie postępów		tak	tak		RZL, PO KL, Śwk	2,5 – 4,0	3,6
Ewaluacja i zmiany		tak	tak	RZL, WaM, DSIK	RZL, PO KL, Wlkp, WaM, DSIK	2,5 – 5,0	4,1
Ocena Ex-Post	tak					1,0	1,0
Średnia wartość Wskaźnika Upnień Partnerów:							2,9

Tabela 14

Wyjaśnienie do Tabeli nr. 14:

Jeżeli dana funkcja występuje we wszystkich badanych programach oznaczyliśmy to słowem „tak”. Jeżeli tylko w niektórych - przytaczamy ich skrótowe nazwy. Wartości średnie obliczone są w oparciu o rzeczywiste noty, jakie otrzymały wszystkie badane programy)

Analiza zestawienia prowadzi do kilku obserwacji:

- Średnio, w badanych programach partnerzy mają dużą rolę w zakresie ewaluacji programu. Ich pozycja w systemie monitorowania jest nieco mniejsza, ale również znacząca. Z tymi ocenami zupełnie nie koresponduje brak jakiejkolwiek funkcji w ewaluacji Ex post.
- Zróżnicowanie podejść do kształtowania roli partnerów jest największe w zakresie ewaluacji programu.
- Wśród regionalnych komponentów PO KL daje się zauważyć bardziej aktywną postawę kilku województw – WaM, DSIK, Wlkp, Śwk.

Potwierdzenia tych spostrzeżeń dostarcza tabela 15, zestawiająca średnie oceny wg programów i etapów cyklu programowego:

Pozycja partnerów w fazie oceny wg programów

(Wskaźnik Upnień Partnerów)

Etap / Faza	Średnia (RZL, KL, KL-Reg)	SPO RZL	PO KL	Regiony PO KL
8. Monitorowanie postępów	3,6 pkt	4,0 pkt	4,0 pkt	2,7 pkt
9. Ewaluacja i zmiany	4,1 pkt	5,0 pkt	4,0 pkt	3,3 pkt
10. Ocena Ex-Post	1,0 pkt	1,0 pkt	1,0 pkt	1,0 pkt
Faza oceny	2,9 pkt	3,3 pkt	3,0 pkt	2,3 pkt

Tabela 15

Rozkład średnich wartości Wskaźnika Uprawnnień Partnerów, wg programów pokazuje, że rola partnerów w fazie oceny w SPO RZL jest nieco większa niż ma to miejsce w PO KL. Jednocześnie, pozycja członków KM PO KL w zakresie monitorowania i ewaluacji programu jest znacznie silniejsza niż ich kolegów z komitetów regionalnych.

Po przeliczeniu wartości wskaźnika na skalę od -2 do +2 pkt i wprowadzeniu ich do Modelu, możemy prześledzić różnice między wszystkimi 10 programami.

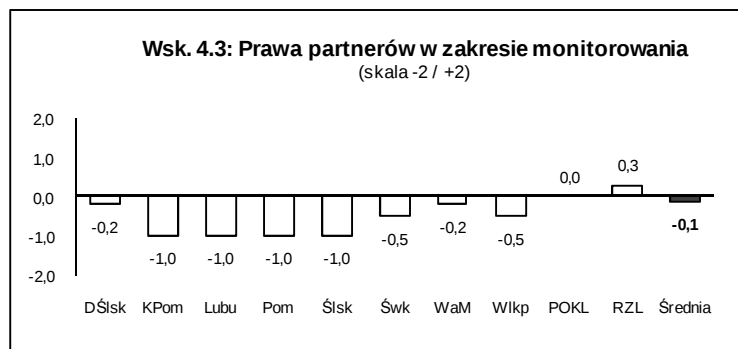


Diagram 38

O relatywnie niskiej wartości średniej przesądza sytuacja w regionalnym komponencie PO KL. W 4 z 8 województw pozycja partnerów w obszarze monitorowania i oceny jest zdecydowanie zbyt słaba.

Widzimy również wyraźnie, które regiony zdecydowały się wzmocnić rolę PKM, ponad minimum wynikające z wytycznych MRR.

Liderami w tym zakresie są Dolnośląskie i Warmińsko-Mazurskie, które osiągnęły oceny bliskie neutralnej. Dwa inne województwa – Wielkopolskie i Świętokrzyskie dążą do standardu wyznaczanego przez sytuację w krajowym komponencie PO KL.

Potwierdza się też wcześniejsza obserwacja o osłabieniu pozycji partnerów w obszarze monitorowania i oceny w krajowym PO KL, w porównaniu z wcześniej realizowanym SPO RZL.

Dyskusja:

Rola PKM w monitorowaniu postępów programu

Zupełnie nie rozumiemy dlaczego Podkomitetom Monitorującym odebrano prawo do zatwierdzania okresowych sprawozdań IP. Rozwiązanie to jest nielogiczne. Po co tworzyć ciało monitorująco-kontrolne i kazać mu analizować postępy i sprawozdania zarządzających, skoro nie daje mu się możliwości formalnego wyrażenia opinii o tym, co wynika z tych analiz? Nazywając rzeczy po imieniu, oznacza to po prostu odebranie PKM głosu, którym mógłby chwalić lub krytykować IP. Jeśli jednak taki był zamysł twórców systemu, to zasadność istnienia PKM jako organu nadzorującego jest wysoce dyskusyjna. Podkomitet zmienia się w takiej sytuacji w widownię, której jedyną funkcją jest słuchanie i podnoszenie ręki, gdy przychodzi do głosowania nad kolejnym Planem Działania.

Zakładamy, że zapisy odnośnie zadań PKM, przedstawione w „Zasadach powoływania KM oraz PKM PO KL” i powtórzone wiernie w powołujących PKM-y uchwałach Pre-Komitetu są wynikiem niedopatrzeń, błędów lub nieporozumienia. Uprawnienie Podkomitetu do weryfikowania działań IP są dla nas oczywiste i wynikają z samej istoty ciała o nazwie „podkomitet monitorujący”.

Jakość i forma danych monitoringowych oraz sprawozdań

Koniecznym warunkiem skutecznego monitorowania programu jest dostęp do danych, które w adekwatny, wiarygodny i wyczerpujący sposób opisują jego postępy. Z opinii niektórych respondentów naszej ankiety wynika, że warunek ten nie zawsze jest spełniony. W większości programów wiedza członków komitetu na temat działań zrealizowanych przez IZ/IP ogranicza się do tego, co usłyszą podczas krótkiej prezentacji na posiedzeniu PKM/KM

Uwzględniając zwięzłość tego typu formy oraz brak w strukturze sprawozdania punktu, który mówiłby o zidentyfikowanych problemach i ryzykach oraz ich wpływie na możliwość osiągnięcia założonych celów, zastrzeżenia te mogą być uzasadnione. Oczywiście nie chodzi nam tutaj o

nieprawidłowości operacyjne będące wynikiem doraźnych kontroli, tylko o możliwość refleksji strategicznej nad sytuacją programu względem założonych celów. Dyskusja na ten temat nie powinna się sprowadzać do omówienia stopnia kontraktacji środków, lecz uwzględniać również wymiar merytoryczny dot. rozwiązywania problemów grup docelowych.

Ponieważ plenarna formuła pracy komitetu nie sprzyja prowadzeniu dłuższych dyskusji, lepszym rozwiązaniem byłaby szczegółowa analiza sprawozdań w ramach utworzonych wcześniej tematycznych grup roboczych. Członkowie grupy powinni mieć w takiej sytuacji możliwość uzgodnienia z IP zakresu i formy danych monitoringowych, które byłyby podstawą analizy.

Ciekawą opcją jest sprawdzona w PIW EQUAL metoda śród-okresowego przeglądu sytuacji programu i jego komponentów.

Partnerzy jako współwykonawcy ewaluacji

Sposób włączenia partnerów w działania ewaluacyjne w PO KL wydaje się niewystarczający. W SPO RZL przedstawiciele Komitetu Monitorującego mieli przynajmniej okazję uczestniczyć w pracach Grupy Sterującej Ewaluacją (inna sprawa, czy z tej możliwości korzystali). W większości komponentów PO KL (z krajowym włącznie) zadanie opracowania planu badań, zlecenia, monitorowania i rozliczenia kontraktów ewaluacyjnych odbywa się poza strukturami KM/PKM. Choć przy takim podejściu system może działać w sposób bardziej efektywny, jego wiarygodność jest mniejsza. Sytuacja, gdy zleciodawcą badania ewaluacyjnego jest urząd, którego działania są właśnie przedmiotem oceny, nasuwa szereg wątpliwości. Tym większą wartość ma udział przedstawicieli KM/PKM w procesie zlecenia i nadzorowania kontraktów badawczych.

Problemy związane z merytorycznym przygotowaniem i/lub aktywnością członków KM/PKM w zespołach, które podejmują trudne i czasochłonne zadania, powinien być rozwiązany poprzez umożliwienie partnerom delegowania ekspertów opłacanych ze środków PT.

Komitet a rekomendacje ewaluacyjne

Zdecydowanie popieramy inicjatywy podejmowane przez IZ i niektóre IP na rzecz wzmocnienie pozycji KM/PKM jako odbiorcy i gwaranta realizacji rekomendacji ewaluacyjnych (Plan oceny PO KL 2007-2013, Model zarządzania rekomendacjami ewaluacyjnymi). Sposób opisanie zadań KM/PKM w tym zakresie w „Zasadach powoływania KM oraz PKM PO KL” jest naszym zdaniem niewystarczający.

Wnioski

- 1) Upoważnienie PKM do „zatwierdzania” okresowych sprawozdań IP;
- 2) Zapewnienie zainteresowanym członkom KM/PKM możliwości szczegółowej analizy sprawozdań IP (np. poprzez omawianie ich w tematycznych grupach roboczych);
- 3) Utworzenie w strukturach KM/PKM Grupy Sterującej Ewaluacją z udziałem partnerów. Gdyby GSE miała się znajdować poza KM/PKM (taki model funkcjonuje obecnie w kilku programach oraz jest rekomendowany w Planie oceny PO KL), należy poszerzyć jej skład o przedstawicieli partnerów. Ci ostatni powinni mieć zapewniony znaczący wpływ na działania GSE i podejmowane przez nią decyzje (np. fotele współprzewodniczącego + podejmowanie decyzji w drodze konsensusu);
- 4) Umożliwienie partnerom udziału w ocenie ex post – przynajmniej na etapie proponowania tematów i podejść (por. wniosek nr 2 z analizy wsk. 3.1)

Dobra praktyka

- 1) W Regulaminie PKM PO KL w woj. Warmińsko-Mazurskim wprowadzono zapis: „Do zadań Podkomitetu w zakresie ewaluacji należy (...) analizowanie rezultatów realizacji priorytetów

oraz wskazywanie obszarów, które powinny zostać poddane ewaluacji; nadzór nad procesem ewaluacji, opiniowanie okresowych Planów Działań Ewaluacyjnych IP, przyjmowanie wyników (wniosków i rekomendacji) ewaluacji, a także podejmowanie decyzji o sposobie wykorzystania wyników" (par. 3, pkt 3.a i b.). W porównaniu z innymi komponentami PO KL jest to bardzo szeroki zakres uprawnień, gdyż obejmuje nie tylko funkcję informacyjną i konsultacyjną, ale również "współwykonawstwo" (nadzór nad procesem ewaluacji, przyjmowanie wyników) oraz rolę "współdecydenta" (podejmowanie decyzji o sposobie wykorzystania wyników).

Podsumowanie analizy wskaźnikowej Obszaru 4

Wynikiem analizy Obszaru 4 „Prawa i role partnerów” jest średnia ocena badanych programów na poziomie -0,2 w skali od -2 do +2. Nie oznacza to jednak, że we wszystkich programach pozycja partnerów jest zbyt słaba.

Wątpliwości budzą na pewno regionalne komponenty PO KL. Średnia ocena 8 programów wojewódzkich wyniosła zaledwie -0,7 pkt. Znacznie lepiej wygląda komponent krajowy, który otrzymał notę -0,1 pkt. Natomiast uprawnienia partnerów w SPO RZL ocenione zostały pozytywnie – na poziomie +0,1 pkt.

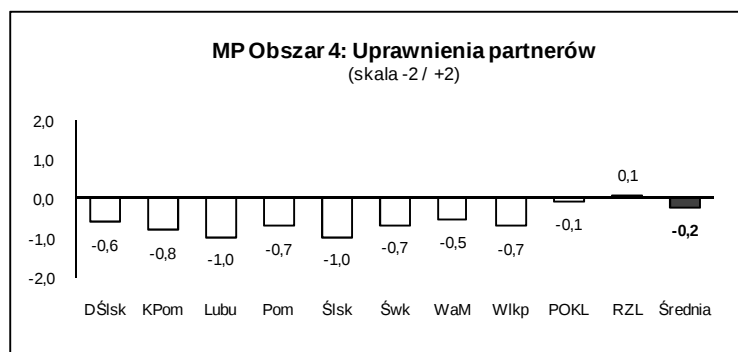


Diagram 39

Dodatnia wartość wskaźnika w SPO RZL oznacza, że w przypadku tego programu formalny zakres uprawnień partnerów nie jest czynnikiem, który utrudniałby prawidłową realizację zasady partnerstwa. Wniosek taki jest tym bardziej zasadny, że rola partnerów w fazach programowania i oceny została oceniona wyżej – na poziomie +0,3 pkt.

Mniejsze prawa partnerów w fazie wdrażania (-0,3 pkt) są bardziej zrozumiałe, zważywszy na jej operacyjny charakter.

Struktura ocen częściowych krajowego komponentu PO KL do pewnego stopnia naśladuje ten schemat, tyle że w fazie wdrażania poziom uprawnień partnerów spada tu do -1,0 pkt, zaś w fazie oceny osiąga jedynie neutralny poziom (0 pkt). Wskazuje to na konieczność przemyślenia pozycji KM w tych właśnie elementach.

Wśród sformułowanych przez nas zaleceń znalazły się m.in. sugestie zwiększenia uprawnień KM w zakresie nadzoru nad procesem oceny projektów, utworzenia tematycznych sieci współpracy oraz szerszego włączenia partnerów w działania ewaluacyjne. Wydaje się, że realizacja tych postulatów zdecydowanie wzmocniłaby potencjał partnerstwa w tym programie.

Znacznie słabsza jest pozycja partnerów w regionalnych komponentach PO KL. Przy średniej ocenie -0,7 pkt noty przyznane poszczególnym programom wahają się w przedziale od -0,5 pkt (WaM) do -1,0 pkt (Lubu, Ślśk). Obok zaleceń sformułowanych dla komponentu krajowego, rekomendujemy tutaj: uprawnienie PKM do „zatwierdzania” PD, kryteriów¹⁶ i okresowych

¹⁶ Zdaniem przedstawicieli IZ PO KL realizacja rekomendacji dot. uprawnienia PKM do zatwierdzania kryteriów jest „niemożliwa na gruncie prawnym UE”, ponieważ unijny system wdrażania Funduszy Strukturalnych w ogóle nie przewiduje funkcjonowania Podkomitetów. Wynika stąd niemożność delegowania na ich poziom uprawnień dot. ustalania kryteriów. Ewaluator nie czuje się kompetentny, aby interpretować unijne regulacje prawne oraz oceniać możliwości wpływania przez IZ PO KL na ich kształt. Wydaje nam się jednak, że skoro zdecydowaliśmy się już na utworzenie PKM, których unijny system nie przewidywał, to powinniśmy być konsekwentni i dążyć do nadania im prerogatyw porównywalnych do tych, którymi na poziomie krajowym dysponuje KM PO KL. Wydaje się, że najprostszym rozwiązaniem, które nie wymagałoby zmian w prawie, byłoby podniesienie rangi „rekomendacji” PKM, poprzez przyjęcie

sprawozdań IP, rozszerzenie formuły tworzenia i konsultowania PD oraz wdrożenie systemu przyjmowania i monitorowania przez PKM zaleceń ewaluacyjnych.

Opinie członków KM/PKM i GR

Uprawnienia partnerów

Na pytanie - „Czy rola przewidziana dla partnerów w kolejnych etapach cyklu programowego jest właściwa?” - większość respondentów (60%) odpowiada pozytywnie - „jest odpowiednia”. Jednak aż 39% badanych chciałoby tutaj zmian, polegających na zwiększeniu roli partnerów. Uważa tak co piąty przedstawiciel IZ/IP i co drugi partner. Dla porównania, rolę partnerów chciałoby zmniejszyć zaledwie 1% ankietowanych.

Jak można było oczekiwać, opinia o zbyt małych uprawnieniach partnerów jest szczególnie silna wśród przedstawicieli organizacji pozarządowych (66%), związków zawodowych i pracodawców (49%) oraz instytucji naukowych (41%).

Znacznie częściej potrzebę zmiany deklarują respondenci z regionalnych komponentów PO KL (44%) oraz uczestnicy SPO RZL (39%).

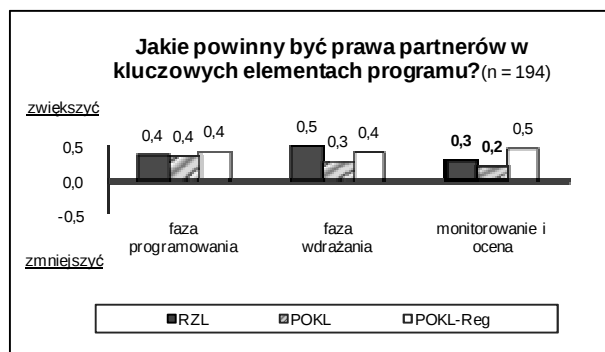


Diagram 40

Generalnie, osoby niezadowolone z obecnego status quo chciałyby wzmocnienia pozycji partnerów we wszystkich fazach cyklu programowego. Można jednak zauważyć pewne zróżnicowanie opinii w zależności od programu, w którym bierze udział respondent.

Uczestnicy SPO RZL chcieliby zwiększyć uprawnienia partnerów przede wszystkim w fazie wdrażania. Jest to o tyle dziwne, że RZL jest programem, w którym rola partnerów w tej sferze jest i tak relatywnie duża.

Osoby zaangażowane w PO KL na poziomie krajowym kładą nacisk na programowanie, zaś członkowie PKM i IP w regionach - na zagadnienia związane z monitorowaniem i oceną.

Partnerzy najchętniej wzmocniliby swoją rolę na etapie tworzenia koncepcji programu oraz w trakcie prac nad rocznymi Planami Działania.

odpowiednich procedur na poziomie IZ i KM POKL. Wystarczyłoby zapisać w wytycznych i regulaminie KM PO KL, że koniecznym warunkiem przyjęcia przez IZ PO KL Planów Działania dla priorytetów 6-9, oraz zatwierdzenia przez KM PO KL kryteriów i raportów z wdrażania PO KL w tym zakresie jest uzyskanie pozytywnych rekomendacji Podkomitetów Monitorujących PO KL.

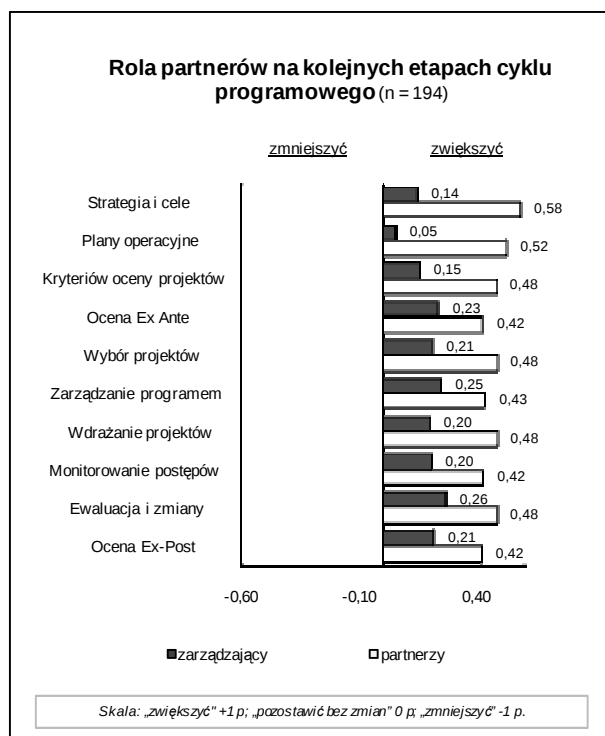


Diagram 41

W drugiej kolejności wskazują na konieczność większego zaangażowania w proces oceny wniosków projektowych, przy wdrażaniu projektów (zbyt duży udział projektów systemowych?) oraz w działaniach ewaluacyjnych.

Nieco inaczej patrzą na tę sprawę przedstawiciele IZ i IP. Ich zdaniem, najważniejsze jest wzmocnienie roli partnerów w ewaluacji bieżącej (ale również na etapie oceny Ex ante i Ex post) oraz w mechanizmach operacyjnego zarządzania programem.

Co ciekawe, aż 84 – 88% zarządzających nie uważa, żeby była potrzeba zwiększania roli partnerów na etapie tworzenia koncepcji programu, a zwłaszcza w planowaniu operacyjnym.

W tym właśnie elemencie – pozycja partnerów w definiowaniu Planów Działania - mamy do czynienia z największą różnicą opinii między zarządzającymi i przedstawicielami partnerów.

Wyjaśnienie do Diagramu 41:

Dla każdego z wyodrębnionych etapów cyklu programowego respondenci ankiety proszeni byli o odpowiedź na pytanie „Czy rola przewidziana dla partnerów jest właściwa i pozwala wykorzystać możliwości partnerstwa?”. Poza odpowiedzią „nie mam zdania” (nieuwzględniana w analizie), mogli wybrać jedną z trzech opcji, które zostały następnie przeliczone na wartości punktowe: „Zbyt mała rola partnerów” (zwiększyć) - ocena +1 pkt; „Odpowiednia rola partnerów” (pozostawić bez zmian) – ocena 0 pkt; „Zbyt duża rola partnerów” (zmniejszyć) – ocena -1 pkt.

Udzielone odpowiedzi dot. każdego z etapów zostały następnie uśrednione (średnia arytmetyczna), osobno w grupie partnerów i przedstawicieli instytucji zaangażowanych w zarządzanie programem. Wyniki przedstawiono na diagramie 41. Na przykład, jeśli odpowiedzi dot. etapu „Strategia i cele” udzieliło łącznie 56 osób z grupy „zarządzający”, z czego 46 wybrało odpowiedź „Odpowiednia rola partnerów”, 9 – odpowiedź „Zbyt mała rola partnerów”, zaś 1 – odpowiedź „Zbyt duża rola partnerów”, to średnia wyniosła +0,14 pkt.

Rola Komitetu / Podkomitetu Monitorującego

Przedstawiciele administracji zarządzającej programem nie mają wyraźnych preferencji odnośnie sposobu zdefiniowania roli Komitetu / Podkomitetu Monitorującego. Na pytanie – „Czy docelowo KM/PKM powinien być bardziej ciałem decyzyjnym, czy forum dyskusyjnym?”, połowa badanych wybrała opcję „obie funkcje po równo”. Pozostali, w równych proporcjach opowiedzieli się za funkcją „decyzyjną” (24%) lub „konsultacyjną” (24%).

Inny rozkład obserwujemy w grupie partnerów. Choć również tutaj największy udział mają odpowiedzi „obie funkcje po równo” (45%), zaledwie 16% respondentów opowiada się za KM/PKM, który byłby „bardziej forum informacyjno-dyskusyjnym”. Jednocześnie, prawie 40% partnerów oczekuje, że komitet będzie przede wszystkim „rzeczywistym ciałem decyzyjnym”.

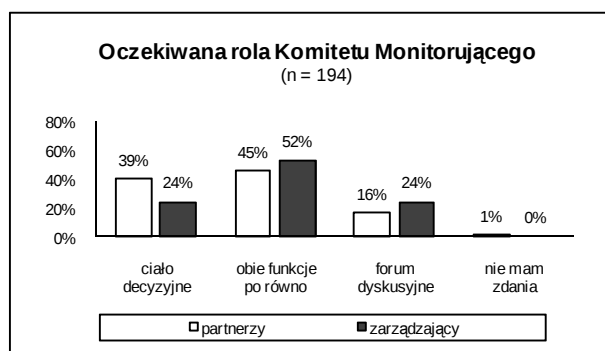


Diagram 42

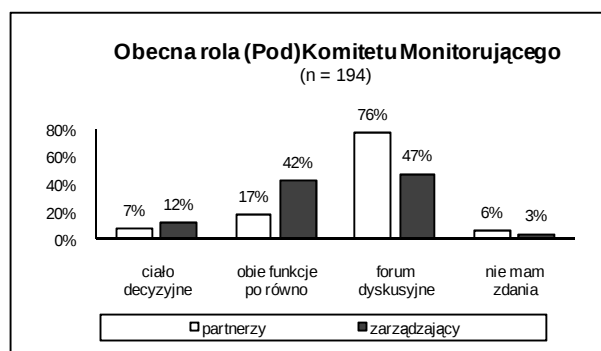


Diagram 43

Opinia obu grup na temat obecnej, faktycznie praktykowanej formuły Komitetu / Podkomitetu Monitorującego bardzo wyraźnie odstaje od tych wyobrażeń. Zarówno wśród partnerów, jak też zarządzających dominuje pogląd, że KM/PKM jest głównie forum dyskusyjnym, zaś jego uprawnienia decyzyjne są niewielkie.

Dla zarządzających oznacza to jedynie pewne odchylenie od oczekiwanego wzorca. Jednak patrząc z perspektywy wielu partnerów, znikoma rola decyzyjna KM/PKM musi być postrzegana jako zaprzeczenie tego czym komitet być powinien.

„Chyba brakuje takiego poczucia wśród członków PKM, że są forum decyzyjnym, bo najważniejsze funkcje są zarezerwowane dla KM (np. przyjmowanie kryteriów)”

Opinia przedstawiciela IZ

W tym kontekście, nie zdziwi nas zapewne wygląd diagramu 44, który prezentuje różnice między oczekiwaną i rzeczywistą rolą KM/PKM w badanych programach.

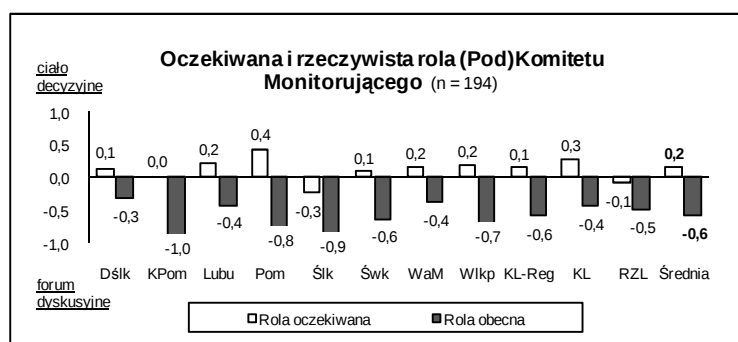


Diagram 44

Pierwsza, oczywista obserwacja potwierdza dramatyczne rozejście się praktyki i oczekiwań i sugeruje, że komitety, jakie dzisiaj znamy, nie są tym czym być powinny.

Uprawnienia decyzyjne komitetów są zdecydowanie zbyt małe i to nawet z perspektywy tych, którzy opowiadają się docelowo za modelem zrównoważonym.

Drugi wniosek, dotyczy wyraźnej przewagi programów, których uczestnicy oczekiwali, że KM/PKM pełnił będzie znaczące funkcje decyzyjne. Na tym tle, ciekawie prezentują się odpowiedzi respondentów z komponentu Śląskiego, SPO RZL i Kujawsko-Pomorskiego. W tych programach większość badanych gotowa jest zaakceptować zrównoważoną formułę komitetu (obie funkcje po równo), a nawet położyć akcent na funkcję informacyjno-dyskusyjną.

Największa różnica między oczekiwaną i obserwowaną obecnie rolą KM/PKM daje się zauważyć w Pomorskim (tutaj od Podkomitetu oczekuje się szczególnie dużo) oraz w Kujawsko-Pomorskim (tutaj poziom uprawnień decyzyjnych PKM oceniany jest szczególnie nisko).

Poza Kujawsko-Pomorskim, na bardzo słabą pozycję Podkomitetu narzekają respondenci ze Śląska, i Wielkopolski. Znacznie lepiej na tym tle wypada Dolnośląskie, Lubuskie, Warmińsko-Mazurskie i krajowy komponent PO KL, gdzie pozycja komitetu postrzegana jest jako bardziej zrównoważona.

Podsumowanie

Generalnie, wyniki badania ankietowego zgodne są z wnioskami z analizy wskaźnikowej:

- Rola partnerów jest w większości elementów zbyt mała;
- Należy wzmocnić uprawnienia partnerów, zwłaszcza w zakresie:
 - o działań monitorująco-kontrolnych (zgodna opinia zarządzających i partnerów);
 - o w fazie programowania (opinia partnerów, brak potwierdzenia zarządzających);
 - o przy ocenie projektów (opinia partnerów, potwierdzona przez zarządzających).

Dość zaskakująca w kontekście przeprowadzonej przez nas analizy jest:

- Bardzo duża dysproporcja między oczekiwaną i rzeczywistą funkcją KM/PKM (nasze wnioski były bardziej wyważone).
- Przekonanie zdecydowanej większości przedstawicieli IZ/IP, że rola partnerów w fazie programowania (tworzenie koncepcji programu i Planów Działań) jest wystarczająca.
- Sygnalizowana przez zarządzających potrzeba większego włączenia partnerów w operacyjne zarządzanie programem.

4.4 Analiza wymiaru działania

W poprzednich rozdziałach koncentrowaliśmy się na opisie struktury partnerstwa, jego zasięgu, formach możliwego współdziałania i rolach partnerów. Można by powiedzieć, że zajmowaliśmy się partnerstwem w układzie statycznym, poszukując odpowiedzi na pytanie kto, w jakim zakresie i na jakich warunkach został zaproszony do tworzenia relacji partnerskiej. Efektem tej analizy była ocena potencjału partnerstwa w badanych programach.

W ostatnim rozdziale zmieniamy perspektywę patrzenia na przedmiot naszego badania. Teraz chcielibyśmy znaleźć odpowiedź na bardzo proste pytanie, które ma jednak kluczowe znaczenie dla całościowej oceny stosowania zasady partnerstwa - „Czy to działa?”. Cóż bowiem stąd, że w strukturach zarządzania programem wydzielono dużo miejsca dla partnerów, coś stąd że chęć współpracy zadeklarowała duża, zróżnicowana i dobrze przygotowana grupa podmiotów, jeżeli w praktyce okazałoby się, że partnerzy nie angażują się w działania programu, lub zarządzający nie chcą korzystać z ich wkładu.

Celem analizy „wymiaru działania” jest zatem weryfikacja stopnia, w jakim istniejący w programie potencjał partnerstwa jest rzeczywiście wykorzystywany. W związku z tym poszukujemy odpowiedzi na dwa pytania:

- Z jaką intensywnością partnerzy uczestniczą w dostępnych im mechanizmach partnerskiej współpracy z zarządzającymi?
- W jakim stopniu wkład partnerów jest uwzględniany przez zarządzających?

W naszym modelu poświęciliśmy tym pytaniom dwa osobne obszary analizy:

Obszar 5: Intensywność udziału partnerów

Obszar 6: Efekty partnerstwa

Obszar 5: Intensywność udziału partnerów w zarządzaniu programem

W tej części raportu postaramy się m.in. odpowiedzieć na następujące pytania ewaluacyjne:

A.6 Jak często partnerzy biorą (brali) udział w dostępnych im formach zarządzania programem?

1.1 W jakim stopniu partnerzy zostali zaangażowani w konsultację dokumentów programowych?

1.2 Jakie bariery utrudniały zaangażowanie partnerów w konsultacje dokumentów programowych?

1.3 W jaki sposób organizacja procesu prowadzenia konsultacji dokumentów wpływa na zaangażowanie partnerów w te działania?

6.1 Czy partnerzy są aktywni podczas pracy KM, PKM, grup rob. (czy zgłaszają własne propozycje, postulaty dot. usprawnień, konkretne rozwiązania, biorą udział w podejmowaniu decyzji)?

6.2 Jeżeli partnerzy nie są aktywni podczas pracy KM, PKM, grup rob., to dlaczego?

6.3 Czy można zidentyfikować bariery utrudniające partnerom aktywny udział w pracach KM i PKM, grup rob. (np. przeszkody formalne, organizacyjne)?

Obszar 5 poświęcony jest analizie intensywności, z jaką partnerzy uczestniczą w zarządzaniu programem. Możemy powiedzieć, że jakość partnerstwa jest tym wyższa im liczniej, częściej i z większym zaangażowaniem partnerzy biorą udział w dostępnych im formach zarządzania. To oczywiście uproszczenie. W rzeczywistości, ocena tego obszaru nie zależy jedynie od partnerów, ale również od tego, czy zarządzający stwarzają im okazję do włączania się we współpracę. Zdarzają się programy regionalne, gdzie partnerzy bardzo aktywnie uczestniczą w spotkaniach Podkomitetu, zabierają głos, zgłaszają propozycje. Cóż stąd jeśli posiedzenia PKM organizowane są w odstępach półrocznych? W efekcie pomimo dużej aktywności na spotkaniach, nie można powiedzieć, że partnerzy „intensywnie uczestniczą w zarządzaniu programem”.

Ocenę obszaru 5 prowadzimy w podziale na trzy fazy cyklu programowego. Przyjmujemy tym samym, że w optymalnej sytuacji intensywność udziału partnerów powinna być znacząca w całym cyklu – od sformułowania celów programu, po ocenę stopnia w jakim zostały one zrealizowane.

Stosownie do tego założenia, wyodrębniliśmy trzy wskaźniki, których łączna ocena powinna dać nam wyobrażenie o skali, w jakiej partnerzy wnoszą wkład w zarządzanie programem:

Wsk. 5.1 Intensywność udziału partnerów w fazie programowania

Wsk. 5.2 Intensywność udziału partnerów w fazie wdrażania

Wsk. 5.3 Intensywność udziału partnerów w zakresie oceny programu

Wskaźnik 5.1 Intensywność udziału partnerów w fazie programowania

Poprzez aktywność w fazie programowania partnerzy mają możliwość wpływania na założenia, cele i ogólne podejście do realizacji programu. Uwzględniając kluczową wagę tego etapu dla końcowego sukcesu programu, oczekivalibyśmy, że partnerzy wezmą aktywny udział w konsultacjach dokumentów programowych.

Podstawą wskaźnika są dwa założenia:

- Im większa liczba podmiotów aktywnie uczestniczyła w konsultacjach, tym więcej punktów widzenia i interesów mogło zostać zaprezentowanych i ewentualnie uwzględnionych
- Im więcej wniosków / uwag do konsultowanych dokumentów złożyli partnerzy tym większa liczba i różnorodność poglądów została zaprezentowana.

Oceniając wskaźnik ewaluator mógł wybrać jedną z dwóch procedur: (1) Podejście ilościowe, polegające na ustaleniu liczby podmiotów, które aktywnie uczestniczyły w konsultacjach oraz liczby złożonych przez nie wniosków; (2) Podejście jakościowe, polegające na przeanalizowaniu dostępnych informacji i wyrażeniu uzasadnionej ogólnej opinii nt. poziomu aktywności partnerów.

Założyliśmy, że jakość i dostępność dokumentacji opisującej przebieg konsultacji świadczy

pośrednio o ich jakości. Zgodnie z tą zasadą, obniżaliśmy ocenę tych programów, które nie potrafiły udokumentować efektów konsultacji.

Charakterystyka badanych programów

Analiza pod kątem aktywności partnerów w fazie programowania sprawiła nam dużą trudność, ze względu na powszechny brak troski o odpowiednie dokumentowanie procesu zbierania uwag i propozycji. W efekcie, nieliczne przypadki przeprowadzonych konsultacji bardzo trudno jest analizować od strony ilościowej. W tej sytuacji, ewaluator musiał się często posłużyć metodą jakościową i wyrabiać sobie opinię w oparciu o dostępne cząstkowe informacje.

SPO RZL

W przypadku SPO RZL brak jest szczegółowej dokumentacji przeprowadzonych konsultacji Programu Operacyjnego. IZ SPO RZL dysponuje co prawda teczkami z materiałami z konsultacji, brak jest jednak zestawienia – rejestru, który pozwoliłby na ustalenie dokładnej liczby podmiotów uczestniczących w procesie oraz liczby zgłoszonych przez nie wniosków. Ponieważ jednak z dostępnych dokumentów wynika, że skala przedsięwzięcia była znacząca (1000 osób) i doprowadziła do zebrania sporej liczby uwag (przedstawiono je w syntetyczny sposób w dokumentach programowych), przyjęliśmy, że można w tym przypadku mówić o sporej aktywności partnerów. Zgodnie z przyjętą zasadą przyznaliśmy w tym przypadku ocenę umiarkowanie negatywną (aktywność była, ale trudno ocenić jej skalę).

PO KL

Znacznie lepiej oceniliśmy proces konsultacji w PO KL. Choć w tym przypadku również brak jest szczegółowego rejestru, pozwalającego ustalić dokładną liczbę podmiotów składających wnioski oraz liczbę wszystkich złożonych uwag, IZ PO KL przygotowała przynajmniej raport podsumowujący proces konsultacji. W efekcie powstała lista 62 zbiorczych postulatów „organizacji pozarządowych”, „środowisk medycznych”, itp, z których duża część została później uwzględniona w ostatecznej wersji Programu Operacyjnego lub SZOP.

Poza tym, z raportów i sprawozdań IZ wynika, że konsultacje miały dużą skalę i zaangażowało się w nie bardzo wiele podmiotów. M.in. zorganizowano 27 konferencji regionalnych, 4 konferencje tematyczne i 4 przekrojowe, w których uczestniczyło łącznie 3,5 tys uczestników. Biorąc pod uwagę skalę zrealizowanych działań oraz duże zaangażowanie partnerów, które wyraziło się obszerną listą postulatów, uznaliśmy, że konsultacje były w tym przypadku realnym i skutecznym sposobem wciągnięcia partnerów w prace nad zdefiniowaniem założeń Programu. Oceniliśmy ten proces pozytywnie, jako czynnik „sprzyjający” realizacji zasady partnerstwa.

Regionalne komponenty PO KL

Regionalne komponenty PO KL mają bardzo nietypowy charakter, utrudniający ocenę wskaźnika. W naszym badaniu traktowaliśmy je jako odrębne programy (z punktu widzenia stosowania zasady partnerstwa można tak do nich podejść), chociaż w rzeczywistości nimi nie są. W efekcie, bardzo trudno mówić w ich przypadku o fazie programowania. Konsultacje „Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki” i SzOP prowadzone były centralnie przez MRR, a ich przedmiotem były również komponenty regionalne. Można zatem powiedzieć, że konsultacje były, ale prowadzono je niejako „z zewnątrz”.

W tej sytuacji szczególną uwagę przywiązywaliśmy do podejścia poszczególnych IP do konsultowania rocznych Planów Działania. Choć w sensie formalnym są to plany o charakterze operacyjnym, stanowią jednak dla regionów główne narzędzie pozwalające ukierunkować PO KL w sposób zgodny z ich specyfiką i potrzebami.

Komponenty regionalne PO KL można tutaj podzielić na dwie grupy:

- Programy, gdzie konsultacje PD wiązały się z próbą zastosowania jakiegoś mechanizmu

organizującego i/lub poszerzającego proces zbierania uwag i propozycji od partnerów

- Programy, gdzie konsultacje PD ograniczyły się do dyskusji na forum PKM.

Omówimy tu wybrane przypadki z pierwszej grupy:

Pozytywnie oceniliśmy komponent Pomorski, gdzie przedmiotem konsultacji były nie same PD, ale „Strategia wdrażania PO KL w Woj. Pomorskim”. IP deklaruje, że łącznie około 1000 przedstawicieli z 19 Partnerstw Powiatowych miało okazję uczestniczyć w diagnozowaniu lokalnych problemów oraz dyskusji nad założeniami strategii regionalnej. Strategia i powiązane z nią Programy Powiatowe stanowią bazę dla rocznych Planów Działania w PO KL.

Neutralnie oceniliśmy Dolnośląskie. W tym województwie nie prowadzono co prawda publicznych konsultacji PD, jednak debata wśród członków PKM uwzględniała fazę zbierania uwag za pośrednictwem poczty elektronicznej oraz wyróżniała się intensywnością i szerokim udziałem partnerów. W fazie „mailowej” 4 partnerów zgłosiło łącznie 21 odrębnych wniosków. W fazie dyskusji na forum PKM (3 i 4 posiedzenie) złożono 11 dodatkowych propozycji, przy czym aktywność wykazali przedstawiciele 3 kolejnych organizacji. Łącznie w konsultacjach PD wzięło więc udział 7 partnerów, którzy złożyli 32 wnioski. Uwzględniając merytoryczny charakter zgłaszanych postulatów, możemy powiedzieć, że aktywność partnerów w tym programie była duża.

Podobne podejście, wykorzystujące pocztę elektroniczną, zastosowano w komponencie Śląskim. Tutaj również członkowie Podkomitetu złożyli za pośrednictwem mail'a i bezpośrednio na posiedzeniu ok. 30 wniosków. Jednak optymistyczną wymowę tej informacji podważa fakt, że 90% uwag zgłosiła jedna osoba.

W Świętokrzyskim proces konsultacji był ciekawy, gdyż wychodził poza struktury PKM i składał się z 3 faz: (1) Badanie ankietowe samorządów i NGOs, którego celem była identyfikacja aktualnych potrzeb województwa; (2) Dyskusja nad PD w ramach 4 tematycznych grup roboczych, wykorzystująca wyniki ankiet; (3) Debata na forum PKM, zakończona przyjęciem PD. Niestety, poza protokołami PKM, nie dysponujemy szczegółowymi informacjami nt. przebiegu kolejnych etapów konsultacji i nie jesteśmy w stanie ocenić skali zaangażowania partnerów w ten proces.

Warto również wspomnieć o podejściu zastosowanym w Wielkopolsce. Choć nie prowadzono tutaj publicznych konsultacji PD, IP deklaruje, że przygotowanie planów było poprzedzone zebraniem opinii OPS-ów i PUP-ów.

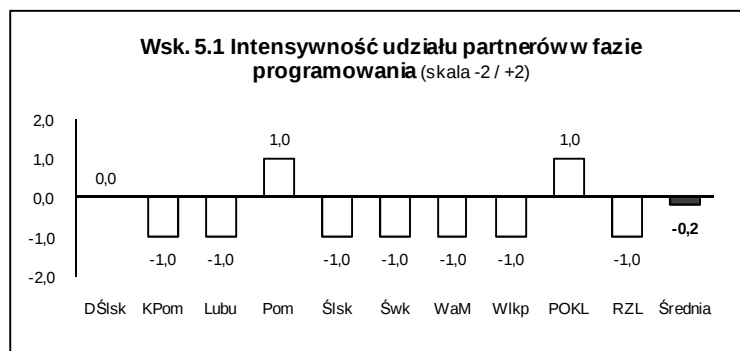


Diagram 45

Wyniki przeprowadzonej oceny przedstawiliśmy na diagramie 45. We wszystkich programach odbyły się konsultacje dokumentów programowych, tyle, że dla komponentów regionalnych przeprowadzono je centralnie. Ze względu na brak informacji o skali zaangażowania partnerów, byliśmy zmuszeni obniżyć ocenę w większości programów.

Wyróżniającymi się programami, jest krajowy PO KL oraz komponenty Pomorski i Dolnośląski. Warte uwagi jest podejście zastosowane w Świętokrzyskim, Wielkopolskim i Śląskim.

Dyskusja

Decentralizacja procesu konsultacji programów krajowych

O potencjalnych zagrożeniach, wynikających ze stosowania scentralizowanej formuły konsultacji programów krajowych pisaliśmy już przy okazji analizy wskaźnika 4.1. W kontekście

naszego badania objawiło się to brakiem jakiejkolwiek wiedzy przedstawicieli IP o tym, kto w ich regionie uczestniczył w konsultacjach PO KL oraz jakie zgłaszał uwagi. W kontekście zasady partnerstwa wydaje się, że zmarnowano w ten sposób cenną okazję do przeprowadzenia w regionach strategicznej debaty nt. sposobu podejścia do rozwiązywania kluczowych problemów społecznych.

Dokumentowanie konsultacji

Brak szczegółowego rejestru zgłaszanych podczas konsultacji uwag stanowił duże utrudnienie w procesie prowadzonej przez nas oceny. Jednak nie jest to oczywiście główny problem wynikający dość „niefrasobliwego” podejścia do dokumentowania procesu konsultacji.

Po pierwsze systematyczne rejestrowanie zgłaszanych uwag i propozycji pozwala zarządzać całym procesem – można monitorować skuteczność różnych kanałów informacji, sprawdzać aktywność różnych środowisk, prowadzić korespondencję, itp.

Po drugie, dzięki zarejestrowaniu i uporządkowaniu nadchodzących propozycji można je później w sensowny sposób analizować, porównywać, grupować wg typów. Wiemy co dostaliśmy i od kogo i możemy być pewni, że nic nam nie umknęło, o niczym nie zapomnieliśmy.

Po trzecie, konsultacje nie są jednostronnym procesem, który kończy się w momencie otrzymania i przeanalizowania uwag. Konsultacje są aktem partnerstwa i dowodem na „demokratyczne” podejście do zarządzania jakimś procesem. Patrząc z tej perspektywy dokument, który był przedmiotem publicznych konsultacji ma jakby „wyższą rangę”. Dzięki konsultacjom możemy komuś powiedzieć, że to jest nasz wspólny dokument. Wiarygodność takiego stwierdzenia opiera się jednak na założeniu, że na życzenie zainteresowanego potrafimy pokazać, jakie uwagi otrzymaliśmy i w jaki sposób je uwzględniliśmy. W raportach z konsultacji przedstawiamy często wybrane wnioski, lub jedynie główne wątki, które pojawiły się w dyskusji. Ich podstawą powinna być jednak uporządkowana dokumentacja całego procesu, która potwierdza, że owych „głównych wątków” sami nie wymyśliliśmy i nie „zapomnieliśmy” o niewygodnej dla nas grupie uwag.

Ograniczona skala konsultacji PD

Niepokojącym zjawiskiem jest naszym zdaniem tendencja IP do zawężania procesu konsultacji PD do grupy osób, które uczestniczą w posiedzeniach PKM. Nie wiemy, czy przyczyną takiego minimalistycznego podejścia jest niewiara w użyteczność konsultacji jako takich, operacyjny i schematyczny charakter PD, brak czasu, czy niewiedza, jak taki proces przeprowadzić. Wydaje się, że większość tego typu ograniczeń można relatywnie łatwo rozwiązać. Przecież nie musimy konsultować samych planów, tylko wybrane elementy (kryteria, priorytety, itp.). Możemy to właściwie rozplanować w czasie i skorzystać ze wsparcia ekspertów (speców od badań społecznych, ale również ekspertów merytorycznych). Jedynym poważnym problemem na liście jest ewentualny brak woli, wynikający być może z przekonania, że to niepotrzebny kłopot, zbędna komplikacja i utrudnienie.

Ważna rola ROEFS

Przeprowadzona przez nas analiza wykazuje, że stroną, która zwykle bardzo aktywnie uczestniczy w procesie konsultacji są przedstawiciele ROEFS-ów. W kilku przypadkach to właśnie uwagi ROEFS spowodowały, że konsultacje miały jakąś skalę i merytoryczny charakter. Zwracamy uwagę na ten element ponieważ ROEFS-y jawią się jako silny uczestnik partnerstwa, który ma możliwość komunikacji z dużą grupą wnioskodawców, jest często prowadzony przez znaną w lokalnym środowisku organizację pozarządową oraz posiada dobre zaplecze instytucjonalne (finansowane zresztą ze środków programu). Jako taki może być szerzej wykorzystywany w pracach partnerstwa – np. jako zaplecze grupy roboczej lub podmiot organizujący proces konsultacji w wybranych środowiskach.

Wnioski

- 1) Należy znacznie rozszerzyć zasięg konsultacji rocznych Planów Działania - wyjście poza PKM do środowisk i instytucji, które w Komitecie nie są reprezentowane (por. Wniosek 1 w analizie wsk. 3.3)
- 2) Należy dopracować samą formułę konsultacji tak, aby były dobrze ukierunkowane (nie zalecamy konsultacji masowych), różnorodne pod względem adresowanych środowisk, ale również stosowanych form komunikacji
- 3) Należy zwrócić uwagę na sposób dokumentowania procesu konsultacji. Zalecamy stosowanie rejestru wniosków oraz (wykorzystywanych już w części badanych programów) „tabel rekomendacji”
- 4) W przyszłości proponujemy rozważyć możliwość prowadzenia konsultacji programów operacyjnych w sposób zdecentralizowany - władze regionalne prowadzą konsultacje na swoim terenie i przekazują wyniki odpowiedzialnym instytucjom na poziomie centralnym (por. Wniosek 1 w analizie wsk. 4.1).

Dobra praktyka

- 1) Konsultacje „Strategii wdrażania PO KL w Woj. Pomorskim
- 2) Doświadczenia IZ PO KL w zakresie organizowania konsultacji publicznych w dużej skali
- 3) Trzyfazowe podejście do prac nad PD w Świętokrzyskim: (1) Badanie ankietowe potrzeb; (2) Analiza w Grupach Roboczych; (3) Debata w PKM.

Wskaźnik 5.2 Intensywność udziału partnerów w fazie wdrażania

W momencie, gdy koncepcja programu została zatwierdzona i rozpoczęto jego wdrażanie, partnerzy mogą i powinni włączyć się w proces zarządzania programem. Najważniejszym mechanizmem jest tu zwykle Komitet / Podkomitet Monitorujący, w zależności od programu mogą jednak występować również inne możliwości angażowania się partnerów – Komitet Sterujący, grupy robocze, zespoły zadaniowe, sieci współpracy, itp.

Zakładamy, że intensywność uczestnictwa partnerów w fazie wdrażania wyraża się poprzez aktywne wykorzystywanie dostępnych im form współpracy z wykonawcą programu.

Przy ocenie wskaźnika uwzględniamy trzy elementy:

- Częstość z jaką partnerzy uczestniczą w spotkaniach zarządczych (uwzględniamy zarówno posiedzenia KM/PKM, jak też spotkania grup roboczych – te ostatnie z mniejszą wagą)
- Frekwencja partnerów na posiedzeniach KM/PKM
- Średnia liczba wniosków i propozycji przedstawianych przez partnerów na posiedzeniach KM/PKM

Podstawą oceny wskaźnika była analiza protokołów ze spotkań KM/PKM, zorganizowanych do końca pierwszego pełnego roku wdrażania programu.

Charakterystyka badanych programów

Częstość spotkań partnerów

Pod względem częstości spotkań partnerów badane programy można podzielić na 3 grupy:

- 1) Samotnym liderem jest krajowy komponent PO KL, gdzie w badanym okresie (do końca 1 pełnego roku wdrażania programu) odbyło się aż 6 spotkań KM i 19 spotkań w 6 grupach roboczych.

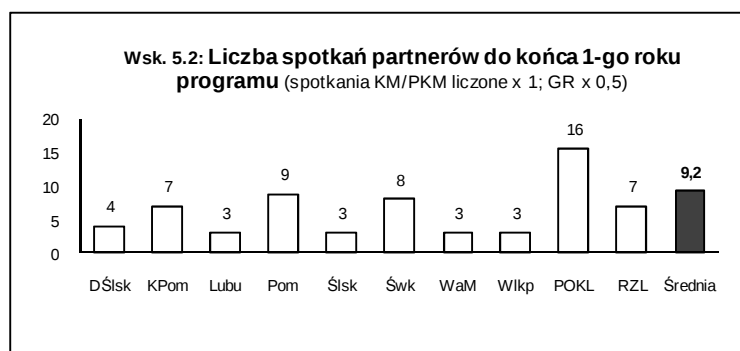


Diagram 46

Choć nie powstały tu GR, intensywność spotkań KM jest bardzo duża – 7 do końca 1 roku wdrażania programu.

- 3) Trzecią grupę stanowią programy, gdzie udział partnerów w fazie wdrażania ogranicza się do odbywających się 2 – 4 razy do roku plenarnych posiedzeń PKM.

Frekwencja na posiedzeniach KM/PKM

Ustalenie frekwencji na posiedzeniach KM/PKM wiąże się z trudnością wynikającą z faktu, że członkowie komitetu mają zastępców i zdarzają się przypadki, gdy w spotkaniach uczestniczą obaj – członek i zastępca. Nie ma to wpływu na głosowania (głosuje jeden), ale może się przekładać na większą intensywność dyskusji – aktywność partnerów.

W tej sytuacji zdecydowaliśmy się na obliczanie frekwencji w uproszczony sposób - jako relacja liczby przedstawicieli danej grupy obecnych na posiedzeniu (członków i zastępców) do łącznej liczby członków komitetu, którymi grupa ta dysponuje¹⁷

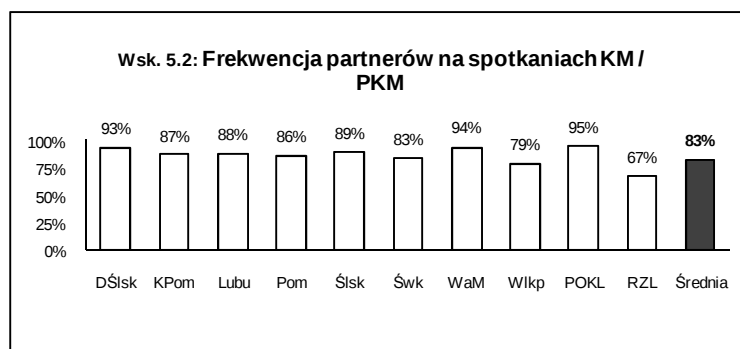


Diagram 47

Tak liczona frekwencja w większości programów jest wysoka – na poziomie 80-90%.

Uwagę zwracają trzy chlubne przypadki, gdzie wartość wskaźnika przekracza 90% - krajowy PO KL, Warmińsko-Mazurskie i Dolnośląskie - oraz jeden „niechlubny” przypadek - SPO RZL (f = 67%).

Winnymi niskiej frekwencji w SPO RZL są przede wszystkim przedstawiciele samorządu lokalnego. W tej grupie wartość wskaźnika wyniosła zaledwie 43%.

Liczba wniosków składanych w KM/PKM

Analizując aktywność partnerów mierzoną średnią liczbą wniosków złożonych na posiedzeniu widzimy duże zróżnicowanie badanych programów. Grupa liderów to przede wszystkim: Dolnośląskie i krajowy komponent PO KL. O wysokiej aktywności możemy mówić również w przypadku RZL, Lubuskiego i Wielkopolskiego. Po drugiej stronie skali znalazło się Warmińsko-Mazurskie i Świętokrzyskie.

¹⁷ Jeżeli licznik jest większy od mianownika, przyjmujemy frekwencję na poziomie 100%. Może się również zdarzyć, że przy nieobecności członka i jego zastępcy z konkretnej organizacji wskaźnik i tak osiąga wartość 100%. Jest to możliwe, jeżeli ze strony innych organizacji z tej grupy w spotkaniu uczestniczyć będą po dwie osoby

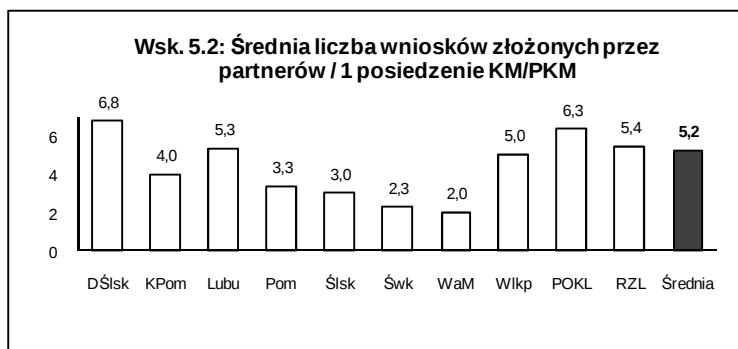


Diagram 48

Ważną obserwacją jest różnica w intensywności dyskusji prowadzonej w programach krajowych i regionalnych. W pierwszych jest ona bardzo wysoka. W drugich – zwykle niska. Tylko w 3 z 8 komponentów regionalnych wartość wskaźnika przekroczyła średnią. W pozostałych, nawet jeśli partnerzy zabierają głos w dyskusji, rzadko coś postulują (zwykle pytają).

Podsumowanie

Z zestawienia trzech omówionych wyżej kryteriów wyłania się bardzo zróżnicowany obraz badanej grupy programów. Zdecydowanie najlepszą notę łączną otrzymał krajowy komponent PO KL. Tutaj mamy nie tylko bardzo wysoką aktywność partnerów na spotkaniach (frekwencja, liczba wniosków), ale również dużą liczbę spotkań. Z wielokrotnia to pozytywne efekty zaangażowania partnerów.

Duże wrażenie zrobił na ewaluatorach komponent Dolnośląski.

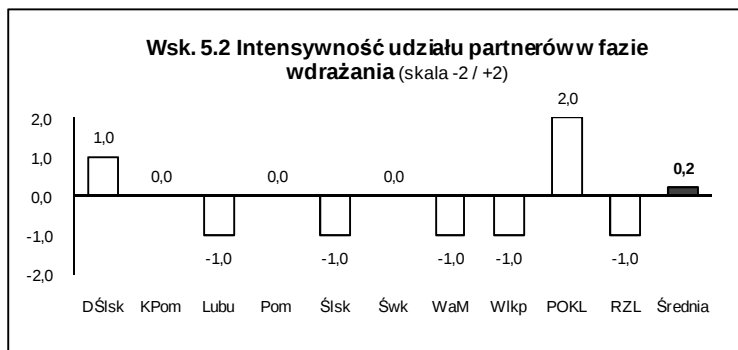


Diagram 49

Przy najwyższej liczbie wniosków składanych przez partnerów i frekwencji na poziomie 93%, mamy tu jeszcze wspomnianą wcześniej „oddolną” inicjatywę konsultacji w środowisku NGOs oraz ciekawy przykład stworzenia przez Podkomitet „listy problemów”, które „zadano do odrobienia” IP/IP2 w okresie między posiedzeniami PKM.

Niestety w Dolnośląskim grupy robocze założono dopiero na początku 2009 r. Spowodowało to spadek wskaźnika „liczba spotkań”. Uwzględniając jednak fakt, że plenarne posiedzenia Podkomitetu odbywają się tutaj raz na kwartał, zaś partnerzy aktywnie zabiegali o zwiększenie częstotliwości spotkań, ewaluator zdecydował się podnieść ocenę w tym elemencie.

Kujawsko-Pomorskie, Pomorskie i Świętokrzyskie zawdzięczają neutralną ocenę raczej dużej liczbie spotkań niż szczególnie aktywnej postawie partnerów podczas dyskusji (ta była średnia, a w Świętokrzyskim nawet niska).

Powodem niskiej oceny SPO RZL są problemy z frekwencją. Natomiast w Wielkopolskim i Lubuskim – mała liczba spotkań.

Dyskusja

Brak roboczej formuły

Często czynnikiem rozstrzygającym o niskiej ocenie aktywności był brak grup roboczych. Nawet jeśli spotkania KM/PKM odbywają się raz na kwartał, kilka plenarnych posiedzeń w skali roku nie wystarczy, aby mówić o skutecznym monitoringu dużego i skomplikowanego programu. Spotkania plenarne nie dają szansy na wyjaśnianie szczegółowych zagadnień i rozważanie alternatywnych rozwiązań. Większość czasu zajmują prezentacje, zaś odpowiedzi na kilka, kilkanaście pytań stawianych przez partnerów są z konieczności zdawkowe.

W kilku przypadkach mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdy niska ocena wskaźnika nie wynika z pasywności partnerów, tylko z braku możliwości zaimplementowania przez nich aktywnej postawy (np. Wielkopolskie, Lubuskie).

„Jako przedstawiciel organizacji pozarządowej w Podkomitecie nie mam żadnej możliwości zaangażować się, a nawet podyskutować na temat celów, planów, działań.”

Komentarz partnera

Pasywni partnerzy

Są też przypadki odwrotne, gdzie spotkań jest dużo, ale partnerzy przyjmują postawę pasywną. Ciekawy jest tu przykład Świętokrzyskiego. Jego specyfika polega na tym, że przedstawiciele administracji regionalnej i centralnej wykazują znacznie większą aktywność w dyskusjach, niż partnerzy społeczno-gospodarczy. Z naszej analizy wynika, że spośród 9 osób, które zgłaszały jakieś propozycje, zaledwie 2-3 reprezentowały partnerów. W efekcie debata jest intensywna lecz aktywność partnerów - niewielka.

Nieliczni aktywni

Innym spostrzeżeniem jest charakterystyczna dla wielu komitetów wąska grupa aktywnych uczestników dyskusji. Przeważnie głos zabiera kilka osób, zwykle zresztą tych samych.

Na podstawie przeprowadzonych badań trudno nam powiedzieć, co jest przyczyną tej sytuacji i w jaki sposób można ją zmienić. Zapewne jedną z przyczyn jest jednorodna forma spotkań - nie każdy lubi się wypowiadać, gdy na sali znajduje się kilkadziesiąt osób.

„Niestety nie wszyscy partnerzy wykorzystują mechanizm konsultacji. Można policzyć na palcach jednej ręki członków PKM, którzy aktywnie włączają się w konsultacje”.

Komentarz partnera

Różnorodność partnerów a aktywność

Czynnikiem, który może mieć wpływ na jakość debaty w Komitecie jest różnorodność reprezentowanych w nim środowisk. Jeżeli w KM/PKM jest duża liczba przedstawicieli jednej grupy – np. administracji – część z nich uzna zapewne, że ich punkt widzenia został już zaprezentowany w dyskusji i będzie raczej przysłuchiwać się debacie, niż brać w niej aktywny udział. Jeśli obserwacja ta jest prawdziwa, byłoby to argumentem na rzecz włączenia do komitetu nowych środowisk, nawet kosztem zmniejszenia puli miejsc dla tych grup, które mają dużą liczbę przedstawicieli.

Wnioski

- 1) W celu umożliwienia partnerom bardziej aktywnego udziału w zarządzaniu programem, należy uruchamiać w komitetach grupy robocze i inne formy partnerskiej współpracy
- 2) Jeżeli uznamy, że ważnym atrybutem komitetu jest możliwość prezentowania różnych perspektyw i punktów widzenia, warto rozważyć włączenie kryterium różnorodności przy definiowaniu struktury KM/PKM (więcej przedstawicieli bardziej zróżnicowanych środowisk).

Dobra praktyka

- 1) W Świętokrzyskim stworzono podczas spotkania PKM „listę problemów”, która była następnie przedmiotem analiz IP i IP2 w okresie między spotkaniami Podkomitetu (DSLk)
- 2) W PO KL, dzięki uruchomieniu dużej liczby grup roboczych oraz częstym posiedzeniom plenarnym KM, partnerzy mają bardzo wiele okazji do bezpośrednich spotkań i włączania się w proces zarządzania programem (uwzględniając GR ze współczynnikiem 0,5 mamy tutaj średnio 15,5 spotkania rocznie).

Wskaźnik 5.3 Intensywność udziału partnerów w zakresie oceny programu

Jednym z głównych celów zapraszania partnerów do udziału w zarządzaniu programem jest

dążenie do stworzenia maksymalnie przejrzystej struktury zarządczej oraz zapewnienia społecznej kontroli nad działaniami wykonawcy programu. W realizacji tej trudnej i odpowiedzialnej misji członkowie (Pod)Komitetu Monitorującego powinni korzystać z niezależnych badań ewaluacyjnych. Zakres, w jakim ewaluacje programu są wykonywane oraz sposób ich wykorzystywania przez Komitet / Podkomitet Monitorujący (udział partnerów w planowaniu badań, prezentacje raportów na posiedzeniach KM/PKM) jest dla nas miernikiem intensywności udziału partnerów w działaniach związanych z oceną programu.

Przy ocenie wskaźnika uwzględniamy trzy elementy:

- Średnia liczba raportów ewaluacyjnych zaprezentowanych na posiedzeniach KM/PKM /rok;
- Frekwencja partnerów na posiedzeniach Grupy Sterującej Ewaluacją;
- Współczynnik zwrotu ankiet ewaluacyjnych w grupie członków KM/PKM

Charakterystyka badanych programów

Raporty ewaluacyjne

Ograniczenie wskaźnika „liczba raportów ewaluacyjnych zaprezentowanych na KM/PKM” wiąże się z momentem prowadzenia badania. W większości programów, zwłaszcza w komponentach regionalnych, prace nad uruchomieniem działań ewaluacyjnych nie są jeszcze bardzo zaawansowane.

W efekcie aż w 6 przypadkach mamy sytuację, gdy pierwsze badania zostały co prawda zlecone, ale ich wyniki nie trafiły jeszcze na forum Podkomitetu.

Zupełnie inna sytuacja jest w SPO RZL, gdzie podstawą wskaźnika jest średnia roczna liczba raportów z 4 lat. Tymczasem, intensywność działań ewaluacyjnych zwykle rośnie z czasem. O ile przez pierwsze półtora roku (2004-2005) w RZL przedstawiono tylko 1 raport ewaluacyjny, o tyle w kolejnych 3 latach zaprezentowano na KM 7 raportów i wnioski z 3 innych badań.

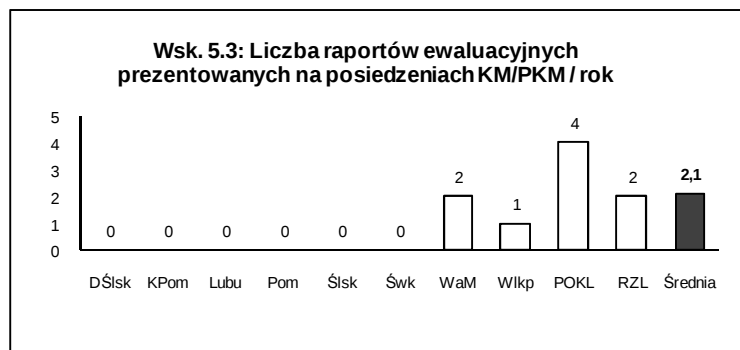


Diagram 50

Z drugiej strony, nie należy zapominać, że od uruchomienia programów minął ponad rok i okres ten był wystarczająco długi, aby ewaluację zaplanować, zlecić i wykonać. Świadczy o tym choćby przypadek RZL (1 raport w pierwszym roku), Warmińsko-Mazurskiego (2 raporty), Wielkopolskiego (1 raport) i krajowy PO KL (aż 4 raporty w 2008 r.).

Również patrząc od strony merytorycznej nie można powiedzieć, że ze względu na wczesną fazę programu „nie było jeszcze czego oceniać”. Były wszelkie powody, aby w związku z pracami nad PD zlecić np. badanie dotyczące sytuacji grup docelowych (co zresztą zrobiono w Warmińsko-Mazurskim i w Wielkopolsce). Po przeprowadzeniu pierwszych konkursów, niewątpliwie przydatna byłaby ewaluacja działania systemu oceny projektów (na poziomie krajowym wykonano np. badanie projektów pilotażowych w PO KL), lub analiza problemów wnioskodawców.

Udział partnerów w Grupie Sterującej Ewaluacją (GSE)

Jak już pisaliśmy wcześniej, założenie Grupy Sterującej Ewaluacją jest koniecznym warunkiem poszerzenia grona osób, które bezpośrednio uczestniczą w procesie oceny, poza wąski zespół pracowników IZ/IP. GSE przygotowuje plany badań, określa zakres, pytania badawcze i wymogi metodologiczne dla poszczególnych ewaluacji oraz uzgadnia z wykonawcą ostateczny kształt raportu. Jeżeli partnerzy mogliby mieć jakiś wpływ na proces ewaluacji, to właśnie

poprzez włączenie się w prace tej grupy.

Niestety, sytuacja badanych programów pod tym względem nie wygląda dobrze. O ile w 7 z 10 przypadków poinformowano nas o istnieniu odpowiednika GSE (na poziomie regionów są to zwykle RGSE – Regionalne Grupy Sterujące Ewaluacją), o tyle tylko w 3 programach (SPO RZL, Pomorskie, Dolnośląskie) partnerzy zostali w jakiś sposób włączeni w jej prace. Co więcej, osoby delegowane przez PKM do udziału w GSE nie przejawiają zwykle nadmiernego zaangażowania w działania tego zespołu. W SPO RZL ich frekwencja na spotkaniach GSE wyniosła 39%, zaś w Pomorskim – jedynie 17%.

Udział członków KM/PKM w badaniach ewaluacyjnych

Na diagramie 51 zaprezentowaliśmy porównawczo wartości współczynnika zwrotu ankiet w przeprowadzonym przez nas badaniu członków KM/PKM. Dodajmy, że ankietowanie prowadzono za pośrednictwem poczty elektronicznej, zaś przedstawione wartości uwzględniają jedynie te kwestionariusze, które spłynęły w terminie (ze względu na niski zwrot ankiet ewaluator przeprowadził później uzupełniające badanie telefoniczne, które znacznie poszerzyło podstawę prezentowanych w raporcie wyników).

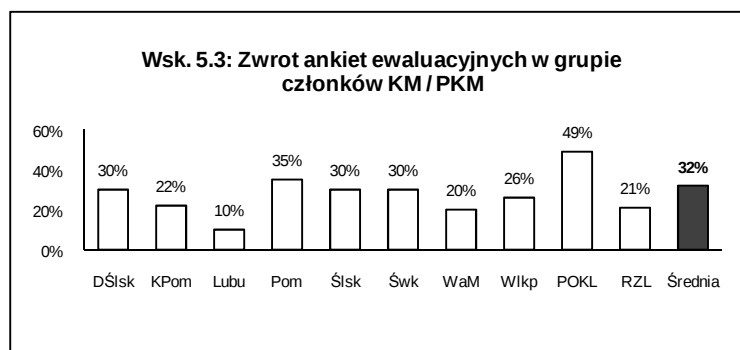


Diagram 51

Przedstawiony rozkład nie wymaga dodatkowych komentarzy. O dobrej sytuacji możemy mówić jedynie w przypadku PO KL. Kolejne cztery programy (Pom, DŚlk, Ślk, Śwk) mieszczą się jeszcze na granicy przyzwoitości, ale pięć pozostałych z pewnością nie. Oczywiście można ten wynik tłumaczyć – że członkowie KM/PKM są zarzucani dużą liczbą ankiet, że były Święta, itp.)

Naszym zdaniem takie czynniki mogły spowodować spadek współczynnika o 10-20%. Jak jednak wytłumaczyć sytuację, gdy z 12 partnerów uczestniczących w Komitecie tylko jedna osoba zadała sobie trud, aby podzielić się z ewaluatorem swoją wiedzą i opiniami? (Spotkaliśmy się z takimi przypadkami dwukrotnie).

Wydaje się, że wyjaśnieniem jest przede wszystkim małe zainteresowanie ewaluacją jako taką i chyba nienajlepsze zrozumienie roli członka KM/PKM. Bo czyż nie jest tak, że partner biorący udział w pracach komitetu znajduje się tam zawsze w imieniu jakiegoś środowiska, czy szerzej – społeczeństwa? Czyż jednym z jego zadań nie jest przekazywanie zewnętrznemu światu informacji o tym, co się dzieje w programie? Przecież ankiet ewaluacyjnych jest właśnie formą pytania zadanego członkowi KM/PKM przez ów „zewnętrzny świat”. Pytamy zatem naszego przedstawiciela w KM/PKM, czy w programie realizowana jest zasada partnerstwa i chyba mamy prawo oczekiwać od niego odpowiedzi.

Podsumowanie

Ogólne konkluzje z analizy aktywności partnerów w zakresie monitorowania i oceny nie są optymistyczne. Właściwie żaden z badanych programów nie spełnił wszystkich kryteriów kwalifikujących go do oceny umiarkowanie negatywnej. Wiąże się to przede wszystkim z powszechną praktyką niewłączania partnerów w prace GSE (o ile taka grupa w ogóle istnieje). Nawet w tych trzech programach, gdzie KM/PKM wydelegował swoich przedstawicieli do GSE, ich aktywność w pracach grupy oraz wpływ na efekty tych prac są niewielkie. Tymczasem, bez aktywnego udziału partnerów w procesie planowania badań ewaluacyjnych oraz monitorowania sposobu realizacji zadań związanych z ewaluacją, trudno mówić o jakimś wpływie partnerów na tę sferę zarządzania programem.

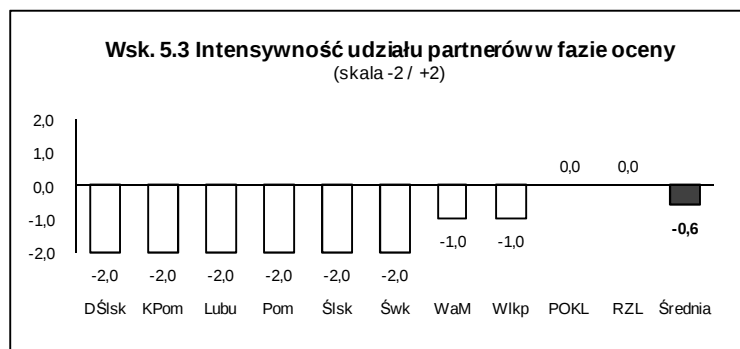


Diagram 52

Drugim czynnikiem obniżającym ocenę jest niechęć członków KM/PKM do dzielenia się informacjami i opiniami nt. sytuacji w programie (niska zwrotność ankiet ewaluacyjnych).

Trzecią przyczyną jest natomiast mała dynamika badań ewaluacyjnych w większości badanych programów.

Ostatecznie ewaluator zdecydował się podnieść do poziomu neutralnego ocenę krajowego komponentu PO KL (duża liczba raportów, dobry zwrot ankiet, innowacyjne rozwiązania dot. sposobu zarządzania rekomendacjami ewaluacyjnymi) i SPO RZL (udział partnerów w GSE, duża liczba badań, prezentowanie statusu rekomendacji na posiedzeniach KM). Jednocześnie podnieśliśmy do poziomu „umiarkowanie negatywnego” ocenę dwóch innych programów: komponentu Wielkopolskiego (zaprezentowano pierwszy raport, stosowana jest „mapy wdrażania rekomendacji”); komponentu Warmińsko-Mazurskiego (duża dynamika badań, aktywna postawa IP, duży zakres uprawnień PKM w obszarze oceny).

Dyskusja

Tematyka badań ewaluacyjnych

Chociaż pod koniec 2008 r. tylko cztery programy mogły się pochwalić zaprezentowaniem na forum KM/PKM pierwszych raportów ewaluacyjnych, prace badawcze uruchomiono już we wszystkich komponentach. Na podstawie dostępnych nam materiałów zdołaliśmy ustalić tematykę 12 ewaluacji, które były lub będą omawiane w KM/PKM:

- Największą grupę (4) stanowią badania poświęcone analizie sytuacji projektodawców. Trzy ewaluacje dotyczą „badania zdolności absorpcyjnych potencjalnych beneficjentów” (WaM, Pom, Lubu), zaś jeden „barier wpływających na jakość projektów” (Lubu)
- Drugi typ zleczanych analiz (3) koncentruje się na systemie zarządzania programem (SPO RZL i Ślk) oraz wskaźnikach monitoringowych (Pom)
- Trzecia grupa (2) poświęcona jest badaniom potrzeb i trendów na rynku pracy (Wlkp, WaM)
- Pozostałe ewaluacje (3) włożyliśmy do kategorii inne. Znajdziemy tu: Raport z oceny projektów pilotażowych (PO KL), Ocenę kampanii informacyjno-promocyjnej EFS na Dolnym Śląsku (Dlisk) oraz Raport końcowy z oceny PIW EQUAL (PO KL).

Wydaje się, że przedstawiony wyżej rozkład tematów badań ewaluacyjnych jest racjonalny i zgodny z aktualnymi potrzebami badanych programów. Z pewnym zdziwieniem stwierdziliśmy jedynie brak na poziomie regionów ewaluacji procesu oceny projektów oraz relatywnie niewielki udział badań poświęconych analizie potrzeb beneficjentów ostatecznych.

Włączanie partnerów do GSE

Jak wynika z przeprowadzonej wyżej analizy, partnerzy są bardzo rzadko zapraszani do bezpośredniej współpracy w ramach Grupy Sterującej Ewalacją. Praktyka ta jest niepokojąca z dwóch powodów:

(1) Pierwszy argument ma charakter merytoryczny i wiąże się z wiarygodnością funkcji ewaluacyjnej. Jak już pisaliśmy przy okazji analizy wsk. 3.3, zlecenie ewaluacji przez instytucję, która sama jest przedmiotem oceny stawia wykonawcę badania w bardzo niezręcznej sytuacji i może być traktowana jako konflikt interesów.

Stąd, ze wszech miar wskazana obecność przedstawicieli partnerów społecznych w procesie planowania, zlecania i przyjmowania badań ewaluacyjnych.

(2) Drugi argument ma charakter formalny. Włączenie partnerów do prac GSE wynika bezpośrednio z

„Powstała grupa ds. ewaluacji ale złożona z urzędników (tylko jeden członek PKM mógł do niej wejść), zostały przedstawione ogólne założenia ewaluacji przygotowane przez IP i odpowiadające potrzebom które zidentyfikowała”

Komentarz partnera

zapisów dokumentu „Program Operacyjny Kapitał Ludzki” (Opis systemu wdrażania PO KL, s. 218), gdzie wymieniono podmioty, które powinny brać udział w pracach tej grupy.

Relacja między PKM a RGSE

Niejasna i nie do końca zrozumiała jest dla nas relacja między RGSE a PKM PO KL i KM RPO. Praktyka w kilku regionach jest taka, że RGSE tworzy się jakby „powyżej” indywidualnych programów realizowanych w danym województwie (np. PO KL i RPO). Przyjmuje się, że rolą RGSE jest koordynowanie badań wykonywanych w różnych programach. Wynika stąd, że to właśnie RGSE jest ostatecznym decydującym odnośnie tego, kto i jakie ewaluacje będzie prowadził. Takie rozwiązanie wydaje się niewłaściwe, co najmniej z kilku powodów:

- Po pierwsze, istnieje ryzyko „wyprowadzenia” funkcji ewaluacyjnej poza sferę bezpośredniego oddziaływania PKM PO KL i KM RPO. Tymczasem (pod)komitety monitorujące, jako ciała odpowiedzialne za kontrolę społeczną nad działaniami wykonawcy programu są naszym zdaniem nie mniej ważnym klientem badań ewaluacyjnych niż Urząd Marszałkowski i powinny mieć bezpośredni wpływ na to co, jak i kiedy jest badane.

- Po drugie, skład znanych nam RGSE, w odróżnieniu od PKM PO KL i KM RPO, jest zdecydowanie zdominowany przez przedstawicieli administracji. Jako taki nie spełnia kryteriów, które pozwalałyby go uznać za instytucję partnerską. Przekazanie RGSE uprawnień do decydowania o działaniach ewaluacyjnych jest tym samym wyraźnym pomniejszeniem sfery uprawnień partnerów.

- Po trzecie, jeśli coś rzeczywiście wymaga koordynacji, to w pierwszej kolejności są to same programy, a nie sposób ich ewaluacji. O zakresie tematycznym, harmonogramie i metodzie prowadzenia badań powinni decydować ci, którzy są ich bezpośrednimi odbiorcami – w przypadku PO KL, Instytucja Pośrednicząca i Podkomitet Monitorujący. Patrząc z tej perspektywy, nie widzimy potrzeby do nadmiernego koordynowania badań ewaluacyjnych prowadzonych w różnych programach.

Wnioski

- 1) W programach, gdzie nie prezentowano jeszcze raportów na posiedzeniach PKM należy zwiększyć dynamikę badań ewaluacyjnych;
- 2) Należy dążyć do zwiększenia zaangażowania partnerów w działania ewaluacyjne. Możliwość korzystania z ewaluacji jest jednym z najważniejszych narzędzi, jakimi dysponuje KM/PKM, w celu prawidłowej realizacji misji monitorująco-kontrolnej. Wydaje się, że najbardziej skuteczną metodą będzie tutaj regularna prezentacja wyników badań i konsekwentne monitorowanie przyjętych rekomendacji (praktyczne wykazanie użyteczności funkcji ewaluacyjnej).
- 3) Jeżeli nie funkcjonuje jeszcze RGSE, należy dążyć do jak najszybszego stworzenia grupy roboczej, która odpowiadać będzie za planowanie, zlecanie i odbieranie wyników badań ewaluacyjnych. Z punktu widzenia zasady partnerstwa, w grupie tej powinni się znajdować przedstawiciele partnerów (najlepiej delegowani przez nich eksperci). Partnerzy powinni mieć możliwość współdecydowania o zakresie i harmonogramie podejmowanych badań, oraz gwarantować bezstronność i niezależność procesu ewaluacyjnego.
- 4) Funkcja ewaluacyjna powinna w pierwszej kolejności służyć tym, którzy ponoszą odpowiedzialność za zarządzanie programem –IZ/IP i KM/PKM. Dążenie do koordynowania

badań na poziomie regionu (RGSE) nie powinno odbywać się kosztem pomniejszenia uprawnień PKM w obszarze monitorowania i oceny programu.

- 5) Raporty ewaluacyjne powinny być prezentowane na KM/PKM przez ich autorów. Należy unikać sytuacji, w której na posiedzeniu KM/PKM prezentowane są jedynie „wnioski z ewaluacji” opracowane przez pracowników IP lub przez GSE. Członkowie KM/PKM powinni otrzymywać informację o wynikach oceny „z pierwszej ręki”.

Dobra praktyka

- 1) IP komponentu Warmińsko-Mazurskiego jest liderem, wśród regionalnych komponentów PO KL, pod względem dynamiki badań ewaluacyjnych. Na 3 posiedzeniu PKM (11/2008) zaprezentowano raporty z dwóch badań ewaluacyjnych - „Badanie zdolności absorpcyjnych podmiotów realizujących projekty w ramach PO KL” oraz „Prognoza zmian na rynku pracy wynikających z realizacji programów finansowanych z EFRR i FS w kontekście planowanego wdrażania PO KL”. W połowie 2008 r. przeprowadzono przetargi na dwa inne badania, a na 2009 r. zaplanowano kolejne 3 ewaluacje.

Podsumowanie analizy wskaźnikowej Obszaru 5

W wyniku przeprowadzonej analizy Obszaru nr 5 oceniliśmy „intensywność udziału partnerów w zarządzaniu” na średnim poziomie -0,2 pkt w skali od -2 do +2.

Na taką średnią złożyła się pozytywna ocena krajowego komponentu PO KL (+1,0 pkt), średnia z ocen regionalnych komponentów PO KL na poziomie -0,9 pkt oraz umiarkowanie negatywna ocena SPO RZL (-0,7 pkt).

Dobra ocena krajowego komponentu PO KL wynika z bardzo dużej aktywności partnerów w fazie wdrażania (dużo spotkań, wysoka frekwencja, liczne wnioski), znaczącego zaangażowania partnerów w konsultacje dokumentów programowych oraz neutralnej noty za ich udział w działaniach związanych z monitorowaniem i oceną programu.

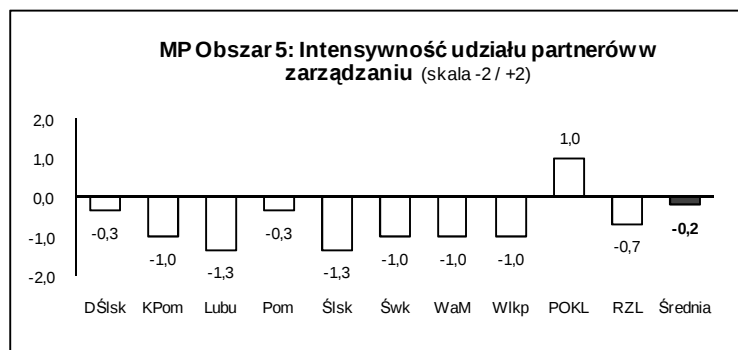


Diagram 53

Umiarkowanie negatywna opinia o aktywności partnerów w SPO RZL znajduje potwierdzenie w fazie programowania i wdrażania – brak możliwości określenia skali zaangażowania partnerów w konsultacje SPO RZL; problemy z frekwencją w KM. Neutralnie oceniona została natomiast intensywność udziału partnerów w obszarze monitorowania i oceny.

Przy średniej ocenie aktywności partnerów w regionalnych komponentach PO KL na poziomie -0,9 pkt, wyróżniają się dwa województwa: Dolnośląskie (wysoka ocena intensywności udziału partnerów w fazie wdrażania, neutralna w fazie programowania i negatywna w obszarze monitorowania i oceny programu) oraz Pomorskie (bardzo dobra ocena fazy programowania, neutralna – wdrażania i negatywna – w obszarze monitorowania i oceny programu).

Opinie członków KM/PKM i GR

Opinia respondentów badania ankietowego na temat aktywności partnerów jest raczej krytyczna. Na pytanie - „Jak Pan(-i) ocenia aktywność i zaangażowanie partnerów w realizację Programu?” – pozytywnie odpowiada nieco ponad połowa badanych (51 – 57%), przy czym w zdecydowanej większości są to odpowiedzi umiarkowanie pozytywne. Sami partnerzy oceniają swoje zaangażowanie nieco lepiej niż zarządzający, ale różnica nie jest duża.

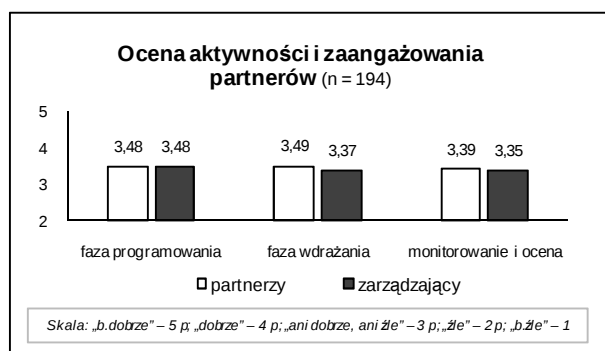


Diagram 54

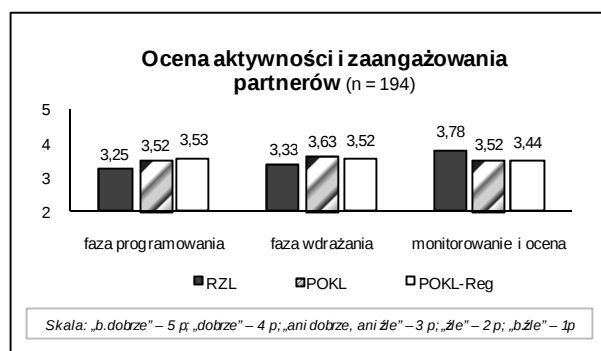


Diagram 55

Wyrazem tego rozkładu w pięciostopniowej skali punktowej (1–5) są bardzo wstrzemięźliwe noty na poziomie 3,4 – 3,5 pkt

Relatywnie lepiej postrzegana jest aktywność partnerów w fazie programowania, zaś gorzej – w obszarze monitorowania i oceny programu (zwłaszcza w regionalnych komponentach PO KL).

Wyjątkiem od tej zasady jest SPO RZL uczestnicy tego programu mają bardzo krytyczną opinię nt. aktywności partnerów na etapie programowania, za to znacznie lepiej od innych grup oceniają udział partnerów w obszarze monitorowania i oceny.

„Negatywna ocena podyktowana jest roszczeniową postawą partnerów jeśli chodzi o dostęp do Programu i środków - natomiast stosunkowo nisko zainteresowanie kwestiami postępu realizacji programu (prawie brak dyskusji wokół sprawozdań monitorujących, brak oczekiwań dot. ewaluacji, brak zainteresowania poziomem wdrażania rekomendacji z badań ewaluacyjnych)”

Opinia przedstawiciela IZ

Bardzo zaskakujący jest rozkład ocen w układzie wg programów.

Wynika z niego, że najwięcej wątpliwości na temat zaangażowania partnerów mają respondenci z tych programów, które w analizie wskaźnikowej osiągnęły relatywnie lepsze wyniki.

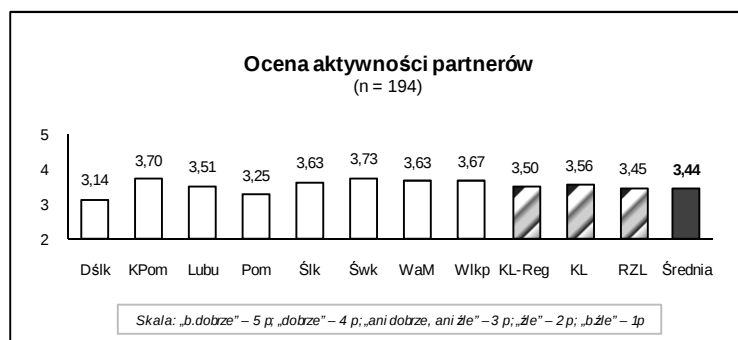


Diagram 56

Analiza komentarzy respondentów ankiety z Dolnośląskiego sugeruje, że mogą być dwie przyczyny tej sytuacji:

- oceny są bardziej krytyczne, ponieważ oczekiwania względem partnerów są wyższe;
- oceny są bardziej krytyczne, bo respondent ocenia wpływ a nie aktywność partnerów.

W Pomorskim różnica między wynikami analizy wskaźnikowej i opiniami ankietowanych wiąże się z uwzględnieniem w ocenie wskaźnikowej partnerstw powiatowych. Partnerstwo realizowane na poziomie PKM oceniane jest znacznie gorzej:

„Zwracamy uwagę, że podstawową formą partnerstwa na poziomie Programu pozostaje instytucja PKM. Partnerstwa Powiatowe mają zapewne ogromne znaczenie przy tworzeniu Strategii PO KL i PD, ale ich misja nie obejmuje funkcji monitorująco-kontrolnej na poziomie całego programu. Angażując się w tworzenie partnerstw lokalnych IP zbyt mało czasu poświęca na organizację i wzmocnienie partnerstwa na poziomie regionalnym” (Raport z analizy wskaźnikowej – komponent Pomorski PO KL).

Obszar 6: Efekty partnerstwa

W tej części raportu postaramy się m.in. odpowiedzieć na następujące pytania ewaluacyjne:

2.1 Na ile Instytucje uwzględniły zdanie partnerów w kwestii programowania w ramach SPO RZL, PO KL?

2.2 Czy partnerzy mieli poczucie realnego wpływu na ostateczny kształt Programu?

2.3 Jeśli partnerzy nie mieli poczucia realnego wpływu na ostateczny kształt Programu, jakie były przyczyny tej sytuacji? Jakie czynniki oddziaływały na opinię partnerów?

A.7 W jakim stopniu postulaty partnerów zgłaszane podczas posiedzeń KM / PKM były uwzględniane przez IZ / IP

A.8 Czy partnerzy mają (mieli) poczucie realnego wpływu na sposób realizacji programu?

Obszar 6 dopełnia analizę prowadzoną w obszarze 5. O ile w poprzednim rozdziale staraliśmy się ocenić intensywność udziału partnerów w zarządzaniu programem, o tyle teraz chcielibyśmy sprawdzić, czy ich aktywność przełożyła się w jakiś sposób na działania IZ/IP. Można zatem powiedzieć, że jakość partnerstwa jest tym wyższa im większy jest wpływ partnerów na sposób zarządzania programem. Oczywiście, mamy tutaj na myśli wpływ bezpośredni, wyrażający się uwzględnianiem przez zarządzających wniosków i postulatów składanych przez partnerów.

Zwracamy jednocześnie uwagę, że nie można w prosty sposób wiązać oceny tego obszaru z „otwartością” lub „brakiem otwartości” zarządzających na propozycje partnerów. W relacji partnerskiej uczestniczą dwie strony. Obie mają powód do dumy, jeśli wynikiem ich interakcji jest usprawnienie realizacji programu. Z drugiej strony, obie ponoszą odpowiedzialność, jeśli ich współpraca jest nieskuteczna i nie przynosi spodziewanych efektów.

Podobnie, jak w przypadku obszaru 5 naszą analizę prowadzimy w podziale na trzy fazy cyklu programowego. Oczekujemy tym samym, że efekty zaangażowania partnerów powinny wystąpić we wszystkich kluczowych elementach procesu realizacji programu.

Konsekwencją tego założenia jest przyjęcie trzech wskaźników do oceny tego obszaru:

6.1 Efekty partnerstwa w fazie programowania

6.2 Efekty partnerstwa w fazie wdrażania

6.3 Efekty partnerstwa w fazie oceny

Wskaźnik 6.1 Efekty partnerstwa w fazie programowania

Podstawową miarą efektów partnerstwa w fazie programowania jest „udział wniosków partnerów złożonych w trakcie konsultacji, które zostały uwzględnione”.

Innymi słowy, potwierdzeniem skuteczności zastosowania zasady partnerstwa jest skala modyfikacji wprowadzonych do koncepcji Programu, w wyniku przeprowadzonych konsultacji.

Oczywiście nie wszystkie wnioski partnerów są dobre i słuszne. Nie należy zatem oczekiwać, że wszystkie zostaną uwzględnione. Można jednak przyjąć, że statystycznie jakiś procent propozycji partnerów (my przyjęliśmy, że co najmniej 20%) będzie uzasadnionych. Jeśli tak, to przy prawidłowo działających mechanizmach partnerskich, wnioski te powinny zostać wzięte pod uwagę i spowodować odpowiednią modyfikację konsultowanego dokumentu.

Podobnie, jak przy ocenie wskaźnika 5.1, ewaluator może wybrać jedną z dwóch procedur: (1) Podejście ilościowe, polegające na ustaleniu dokładnej relacji między liczbą uwzględnionych i liczbą złożonych wniosków; (2) Podejście jakościowe, polegające na przeanalizowaniu dostępnych informacji i wyrażeniu uzasadnionej ogólnej opinii nt. stopnia uwzględnienia propozycji partnerów.

Ponieważ jakość i dostępność dokumentacji opisującej przebieg konsultacji świadczy pośrednio o ich jakości wynikający z braku dokumentów wybór metody „jakościowej” wiąże się z obniżeniem oceny programu.

Charakterystyka badanych programów

SPO RZL – Ocena „umiarkowanie negatywna” (-1 pkt)

Mamy wątpliwości odnośnie zakresu zmian wprowadzonych do dokumentów programowych i planów operacyjnych w wyniku konsultacji z partnerami.

SPO RZL był przedmiotem konsultacji społecznych prowadzonych przez MPiPS, MENiS, KPRM oraz PARP. Niestety nie wiemy ile wniosków złożono i ile z nich zostało uwzględnionych w ostatecznej wersji dokumentu. Z analizy UP wynika, że wynikiem konsultacji było zwykle „zwrócenie uwagi ...”, „podkreślenie potrzeby ...”, itp. Tylko w Dz. 2.3 mówi się o skorygowaniu zapisów diagnozy sytuacji. Na ogół są to jednak bardzo „miękkie” opisy, które nie dowodzą wprowadzenia znaczących zmian do SPO RZL.

Uzupełnienie Programu i jego zmiany były przedmiotem debaty i akceptacji w KM SPO RZL. Z analizy protokołów wynika, że komentarze partnerów miały zwykle charakter prośby o informacje lub uzasadnienie takiego, czy innego zapisu. Z 7 propozycji zmian zgłoszonych przez partnerów IZ zgodziła się tylko na 1 postulat i to o charakterze formalnym. Pozostałe zinterpretowano jako niemożliwe ze względów formalnych, lub trudne do realizacji, bo „zapisy uzupełnienia są wynikiem negocjacji”.

PO KL – Ocena „pozytywna” (+1 pkt)

Z zestawienia dostępnego na internetowych stronach IZ PO KL wynika, że spośród 62 uwag do „Programu Operacyjnego KL”, złożonych przez podmioty z całego kraju, 35 (56%) zostało uwzględnionych poprzez zmianę tekstu dokumentu, lub poprzez złożenie deklaracji, że odpowiedni zapis zostanie wprowadzony do Szczegółowego Opisu Priorytetów. Taki wynik wskazuje na aktywną postawę uczestników konsultacji oraz otwartość IZ PO KL. Można na tej podstawie założyć, że proces konsultacji był skuteczny.

Niestety, bez szczegółowego rejestru wniosków nie jesteśmy w stanie orzec, czy w dokumencie przytoczono wszystkie propozycje, czy jedynie wybrane. Stąd dość ostrożna ocena („pozytywna”, a nie „bardzo pozytywna”).

PO KL – Komponenty Regionalne

Podobnie jak w przypadku wskaźnika 5.1, na ocenę efektów w fazie programowania w regionach składają się dwa elementy:

- Ogólnie pozytywna opinia nt. konsultacji PO KL i SzOP, przeprowadzonych przez IZ PO KL. Ograniczeniem jest tutaj jednak niemożność ustalenia liczby złożonych / uwzględnionych wniosków z danego regionu.

- Rezultaty konsultacji PD, jeśli takie konsultacje były prowadzone.

Patrząc z tej perspektywy, wydzieliliśmy najpierw 5 regionalnych komponentów PO KL, gdzie przeprowadzono konsultacje PD w takiej formie, którą w ogóle potrafimy ocenić.

Po ich analizie zdecydowaliśmy się przyznać cztery oceny neutralne:

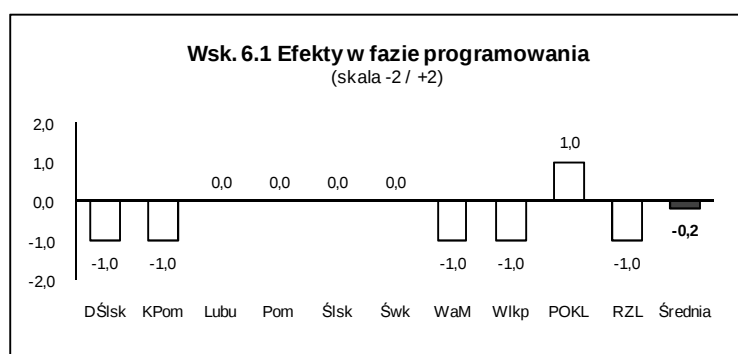
W Śląskim – Za konsultacje prowadzone za pośrednictwem poczty elektronicznej i na forum PKM. Ich efektem było przygotowanie „tabel rekomendacji” i przyjęcie 17 z 30 złożonych wniosków (57%). Konsultacje tylko w skali PKM, stąd ocena neutralna.

W Lubuskim - Za dobrze udokumentowane w protokole konsultacje na forum PKM. Spośród 15 wniosków złożonych przez 5 partnerów przyjęto 7 (47%). Konsultacje tylko w skali Podkomitetu, stąd ocena neutralna.

W Pomorskim - Na podstawie informacji o szerokich konsultacjach w sieci Partnerstw Powiatowych. Z deklaracji IP wynika, że uwzględniono co najmniej 20 wniosków złożonych przez PP. Konsultacje miały szeroki zasięg, ale nie zostały dobrze udokumentowane. Dlatego tylko neutralna ocena.

W Świętokrzyskim - Za sposób przeprowadzenia konsultacji PD - internetowe badanie potrzeb + praca w grupach roboczych + debata w PKM. Efekty tego procesu, choć trudne do uchwycenia w kategoriach ilościowych, widoczne są w tekście protokołu z 3 PKM.

W Dolnośląskim konsultacje prowadzono za pośrednictwem poczty elektronicznej i na forum PKM. Partnerzy wykazali się dużą aktywnością, zaś proces został udokumentowany w formie „tabel rekomendacji”. Niestety przyjęto tylko 8 z 32 propozycji partnerów (w fazie mailowej tylko 2 z 21!). W takiej sytuacji trudno mówić o znaczących efektach procesu konsultacji – przyznaliśmy ocenę „umiarkowanie negatywną”.



Wyniki analizy Wsk. 6.1 zostały przedstawione zbiorczo na diagramie 57.

Przy średniej na poziomie -0,2 pkt,

- Pozytywnie oceniliśmy krajowy komponent PO KL.

- Neutralnie oceniliśmy programy w Śląskim, Lubuskim, Pomorskim i Świętokrzyskim.

Diagram 57

- Pięć programów otrzymało noty umiarkowanie negatywne ze względu na małą skuteczność wniosków lub brak danych pozwalających na weryfikację efektów procesu.

Dyskusja

Konsultacje czy prezentacje?

W raporcie ewaluacyjnym „Ocena systemu zarządzania SPO RZL”¹⁸ z 2005 r. czytamy: „przedstawiciele partnerów ograniczają się do zapoznania się z dokumentami, wysłuchania komentarzy i uwag oraz zagłosowania za przyjęciem Ramowych Planów Realizacji Działań”. Z podobną sytuacją mieliśmy do czynienia w wielu protokołach opisujących proces „konsultacji” Planów Działań na forum PKM PO KL.

Jeżeli przyjąć, że konsultacje polegają na proponowaniu uzasadnionych zmian w tekście dokumentu, dyskusje w niektórych komitetach bardziej przypominały prezentacje uzupełnione sesją pytań i odpowiedzi niż prawdziwą debatę – stawianie postulatów, argumentowanie, uzgadnianie.

Trudno powiedzieć, czy powodem słabości tak prowadzonych konsultacji było słabe przygotowanie partnerów, schematyczność PD, czy uwarunkowania dyskusji na posiedzeniu plenarnym (mało czasu, duża grupa osób). Nie ulega jednak wątpliwości, że skuteczność tego typu procesu - rozumiana jako doskonalenie treści dokumentu w wyniku wykorzystania bogatych doświadczeń partnerów - jest wątpliwa i trzeba szukać innej formuły konsultacji PD.

Kiedy decyduje IP, a kiedy Komitet?

Porównując przebieg dyskusji nad PD w różnych Podkomitetach zauważyliśmy znaczącą różnicę w sposobie organizacji debat. W jednym województwie wszystkie wnioski stawiane przez partnerów były zapisywane i później głosowane. W innym regionie indywidualne wnioski

¹⁸ Grupa Doradcza Sienna: „Ocena systemu zarządzania SPO RZL”

prawie nigdy nie były przedmiotem osobnego głosowania Podkomitetu. Dyskusja nad nimi przypominała raczej nierówne negocjacje między partnerem(-ami) zgłaszającym(-mi) propozycję a IP, która rezerwowała sobie prawo do rozstrzygnięcia o uwzględnieniu jej lub nie. Głosowanie prowadzono na końcu, nad całym tekstem Planu w takiej postaci, jaką miał on po uwzględnieniu przez IP tej części uwag partnerów, które uznała ona za zasadne.

Powstaje zatem pytanie, czy debata w PKM nad Planami Działania, a tym bardziej nad kryteriami to jedynie konsultacje prowadzone przez IP, czy wspólny proces decyzyjny, gdzie IP ma takie same prawa jak pozostali uczestnicy debaty.

W pierwszym przypadku, IP, jako autor i „właściciel” konsultowanego dokumentu może jednostronnie decydować o włączeniu propozycji do projektu dokumentu. Osobnym aktem jest wówczas wniosek IP do PKM o zatwierdzenie przygotowanego przez nią projektu.

W drugiej wersji, projekt przyniesiony przez IP na posiedzenie PKM staje się „własnością” Podkomitetu (tak jak projekt ustawy wniesiony do „laski marszałkowskiej” staje się własnością Sejmu). Od tego momentu wszyscy członkowie PKM mogą przedkładać dowolne propozycje poprawek, zaś o ich uwzględnieniu decyduje głosowanie. Oczywiście również IP może przekonywać do swojego stanowiska, ale to nie ona podejmuje decyzje o tym, co można zmienić w dokumencie, a co nie.

Wydaje się, że zarysowana tu różnica między „konsultacyjną” i „decyzyjną” funkcją Podkomitetu ma bardzo duże znaczenie dla statusu PKM i faktycznej roli partnerów w programie.

Forma prowadzenia debaty

Zwykle sformułowanie przez partnerów propozycji na piśmie sprzyjało skuteczności składanych przez nich wniosków (konsultacje PO KL, konsultacje PD w Śląskim). Nie stało się tak jednak w Dolnośląskim, gdzie IP przyjęła tylko 2 z 21 postulatów do PD, przekazanych przez partnerów za pośrednictwem poczty elektronicznej. Jednak w tym samym województwie ustna dyskusja prowadzona na forum PKM doprowadziła do uwzględnienia 6 z 11 złożonych tam propozycji.

Na początku nie potrafiliśmy przekonująco wyjaśnić różnicy między bardzo zachowawczym podejściem IP do uwag partnerów, przesłanych pocztą, i jednocześnie znacznie bardziej otwartej postawy IP względem postulatów stawianych ustnie na forum PKM.

Teraz jednak, w kontekście wyżej przedstawionej dyskusji na temat roli komitetu, wydaje się, że wybór formy prowadzenia debaty powinien być uzależniony przede wszystkim od jej charakteru.

W trybie konsultacyjnym właściwszą jest forma pisemna. Jej zaletą jest możliwość szczegółowego przedstawienia argumentów na rzecz proponowanej zmiany, zaś słabością - sztywny charakter, wynikający z braku możliwości dyskusji i uzgadniania kompromisowej wersji. Jednak w trybie konsultacyjnym strona prowadząca konsultacje i tak ma głos decydujący w kwestii uwzględnienia (lub nieproponowanego zapisu i niekoniecznie poszukuje okazji do kompromisów.

Inaczej jest w trybie negocjacyjno-decyzyjnym. Tutaj liczy się elastyczność i kreatywność w poszukiwaniu takiej formy zapisu, która byłaby akceptowalna dla wszystkich stron. Odpowiednią formą debaty byłaby zatem komunikacja ustna, jedynie dokumentowana w formie pisemnego protokołu.

Wnioski

- 1) W wielu województwach dyskusja w PKM, poprzedzająca uchwalenie rocznych Planów Działania była mało merytoryczna i polegała głównie na wyjaśnianiu proponowanych przez IP zapisów. Taka forma debaty jest oczywiście użyteczna i wystarczająca, gdyby przyjąć, że Podkomitet Monitorujący jest po prostu jednym z kanałów komunikacji z przedstawicielami ważnych grup interesu. Uważamy jednak, że takie podejście bardzo ogranicza możliwość

wykorzystania doświadczeń i wiedzy partnerów. Postulujemy zatem poszukiwanie innej bardziej merytorycznej formy debaty nad PD. Wydaje się, że prezentacja Planów na forum KM/PKM powinna być poprzedzona „pracą w komisji” (grupie roboczej), gdzie eksperci IP i partnerów mogliby szczegółowo przedyskutować najważniejsze kwestie.

- 2) Z punktu widzenia zasady partnerstwa, komitet powinien mieć uprawnienia decyzyjne, a nie jedynie konsultacyjne, przynajmniej w zakresie formułowania PD i kryteriów oceny projektów. Odzwierciedleniem takiej funkcji komitetu powinno być głosowanie wszystkich wniosków składanych formalnie przez partnerów.
- 3) Konsultacje powinny mieć formę pisemną, zaś wszystkie uwagi składane przez uczestników konsultacji powinny być rejestrowane i odpowiednio dokumentowane.

Dobra praktyka

- 1) Na uznanie zasługuje kreatywne podejście Z-cy Przewodniczącego Podkomitetu, prowadzącego obrady PKM w Lubuskim. Dzięki otwartej postawie i poszukiwaniu kompromisowej formuły zapisu zgłaszanych postulatów, doprowadził do uwzględnienia wielu wniosków, które w pierwotnej wersji wydawały się nieakceptowane.
- 2) Sposób przeprowadzenia i udokumentowania konsultacji PD, prowadzonych za pośrednictwem poczty elektronicznej na Śląsku.

Wskaźnik 6.2 Efekty partnerstwa w fazie wdrażania

Podstawową miarą efektów partnerstwa w fazie wdrażania jest „udział wniosków partnerów złożonych podczas sesji KM/PKM, które zostały uwzględnione”.

Potwierdzeniem skutecznego stosowania partnerstwa jest uwzględnienie przez IZ / IP przynajmniej części wniosków partnerów, dotyczących sposobu realizacji Programu.

Udział uwzględnianych wniosków powinien zależeć od sposobu w jaki dobrano partnerów (reprezentatywność, aktywność), zastosowanych metod wsparcia technicznego (kompetencje) i odpowiedniego dostępu do informacji o działaniach Programu (wiedza). Nie mniej ważna jest jednak otwarta postawa IZ/IP oraz relacje między partnerami - poczucie wspólnego celu, poziom integracji grupy, gotowość do kompromisów.

Ważnym ograniczeniem przedstawionych niżej wyników jest subiektywna metoda kwalifikacji danej wypowiedzi partnera jako wniosek i interpretacji reakcji przedstawiciela IP jako akceptacja wniosku, lub jego odrzucenie. Przyjęliśmy tu pewne zasady (1. Wniosek musi być konkretny i sugerować zmianę postępowania, dokumentu, procedury; 2. Wnioskiem nie jest ogólne stwierdzenie, czy postulat typu „musimy być bardziej wrażliwi”; 3. Wniosek nie musi być wyrażony w sposób formalny „wnioskuję o ...”, itp.), ale ich charakter jest dość ogólny i pozostawia dużo miejsca na interpretację. Aby zapewnić porównywalność podejścia wszystkie protokoły zostały przeczytane i przeanalizowane przez jedną osobę. W większości przypadków zarejestrowano w dokumentach analizy treść wypowiedzi zinterpretowanych jako wnioski.

Charakterystyka badanych programów

W analizie efektów aktywności partnerów na posiedzeniach KM/PKM ważne są dwie kwestie:

- 1) Ilościowa – ile ze zgłoszonych wniosków przyjęto;
- 2) Jakościowa – jakie to były wnioski.

Ad 1) W odpowiedzi na pierwsze pytanie pomoże nam diagram 58 prezentujący wartości wskaźnika „procent uwzględnionych wniosków” we wszystkich badanych programach.

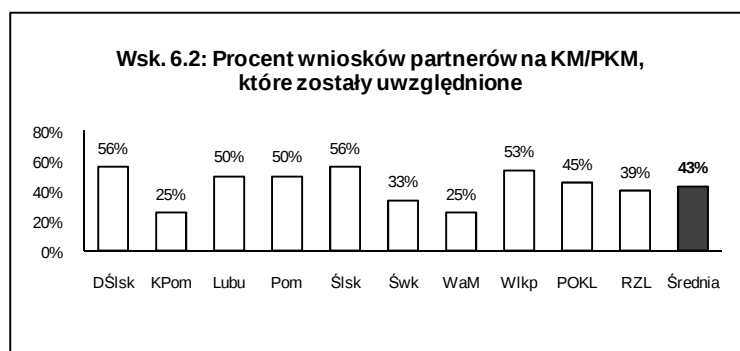


Diagram 58

Jego analiza prowadzi do następujących spostrzeżeń:

- 1) Przy średniej na poziomie 43% możemy mówić o zadowalającej skuteczności wniosków składanych przez partnerów na posiedzeniach KM/PKM. W przyjętej przez nas skali, takiej wartości wskaźnika odpowiada ocena neutralna 0 pkt, w skali od -2 do +2 pkt.
- 2) Potwierdzeniem średniej oceny jest duża zgodność wartości wskaźnika obliczonej dla krajowego PO KL (45%), regionalnych komponentów PO KL (średnia 43%) oraz SPO RZL (39%).
- 3) Daje się zauważyć duże zróżnicowanie skuteczności wniosków partnerów w poszczególnych programach regionalnych (od 25 do 56%).
- 4) W grupie programów charakteryzujących się największą otwartością na postulaty partnerów należy wymienić przede wszystkim komponent Dolnośląski, Śląski i Wielkopolski. Niewiele niższą wartość wskaźnika odnotowaliśmy w Lubuskim i Pomorskim.
- 5) Z drugiej strony zwracają uwagę trzy województwa, gdzie wartość wskaźnika jest znacznie niższa od średniej – Kujawsko-Pomorskie (25%), Warmińsko-Mazurskie (25%) i Świętokrzyskie (33%).

W programach, gdzie utworzono grupy robocze (krajowy PO KL, Świętokrzyskie, Kujawsko-Pomorskie) przedstawiona na diagramie i uwzględniona w analizie wartość wskaźnika może być znacznie zaniżona. Partnerzy często zgłaszają wnioski na spotkaniach GR, które w przypadku ich akceptacji przez IZ/IP nie są ponownie stawiane na posiedzeniach plenarnych Komitetu / Podkomitetu.

Ad 2) Prowadząc analizę treści protokołów KM/PKM staraliśmy się zwracać uwagę na charakter postulatów formułowanych przez partnerów. O ile w SPO RZL uznaliśmy, że aż 70% wniosków dotyczy kwestii formalnych i proceduralnych, związanych z funkcjonowaniem KM (kiedy, w jaki sposób i jakie materiały mają otrzymywać członkowie PKM, jak powinny być prezentowane sprawozdania, itp), o tyle w krajowym i regionalnych komponentach PO KL dominują wnioski merytoryczne.

Nie prowadziliśmy bardziej szczegółowej analizy treści propozycji partnerów i nie jesteśmy w stanie orzec, jaki procent przyjmowanych lub odrzucanych wniosków dotyczył rzeczy ważnych, a jaki - kwestii drugoplanowych. Jednak ewaluatorzy prowadzący pogłębione badanie SPO RZL i krajowego PO KL zanotowali odpowiednio:

SPO RZL – „30% wniosków miało merytoryczny charakter, ale właściwie żaden z nich nie miał bardzo dużego znaczenia i nie wymagał istotnych zmian w sposobie realizacji Programu (wprowadzenie wskaźników mierzących efekty w grupie 50+, ułatwienia dla projektodawców w zakresie dostarczania uzupełniającej dokumentacji, itp). Zwykle było tak, że dalej idące propozycje - rozszerzenie wsparcia szkoleniowego dla niepełnosprawnych w Dz. 1.4, wyłączenie RIF z grupy potencjalnych beneficjentów Dz. 2.3, przywrócenie KS prawa do rekomendowania projektów konkursowych (...) - okazywały się z różnych przyczyn niemożliwe do spełnienia” (Raport z Analizy SPO RZL).

PO KL – „Wskaźnik nie różnicuje merytorycznej wagi wniosków. Jednak, na podstawie przeprowadzonej analizy, możemy powiedzieć, że wiele z przyjętych propozycji dotyczyło spraw ważnych dla partnerów”. (Raport z Analizy PO KL)

Choć są to incydentalne spostrzeżenia, mogą być przesłanką do założenia, że również pod tym

względem sytuacji uległa poprawie.

Podsumowaniem analizy jest diagram 59, który zestawia wartości wskaźnika skuteczności z przyjętą skalą ocen (poniżej 20% ocena minimalna, powyżej 50% ocena maksymalna).

Tylko dwa programy (Kujawsko-Pomorskie i Warmińsko-Mazurskie) otrzymały ujemne noty.

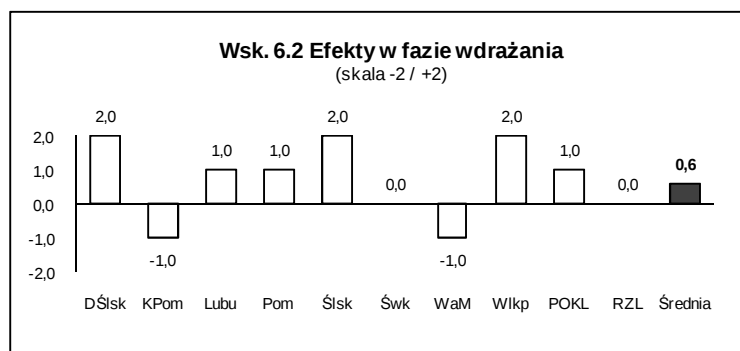


Diagram 59

Tymczasem aż sześć programów oceniliśmy pozytywnie, w tym trzy (Dolnośląskie, Śląskie, Wielkopolskie) bardzo pozytywnie. W połączeniu z informacją o dominującym, merytorycznym charakterze wniosków, możemy zatem mówić o dobrej sytuacji większości badanych programów pod względem efektów partnerstwa w fazie wdrażania.

Dyskusja

Otwartość IZ/IP a przygotowanie partnerów

Są dwa kluczowe czynniki które decydują o skuteczności interakcji na linii IZ/IP – partner.

Od przedstawicieli administracji oczekujemy życzliwości i otwartości w podejściu do partnerów i ich propozycji. W odróżnieniu od tych ostatnich, pracownicy IZ/IP poświęcają na PO KL większość swojego czasu i mają ogromną przewagę szczegółowej wiedzy nt. programu i uwarunkowań jego realizacji.

Z drugiej strony, od partnerów mamy prawo oczekiwać odpowiedzialnego podejścia do swoich obowiązków. Odpowiedzialność ta powinna się wyrażać nie tylko aktywnością w formułowaniu postulatów, ale również odpowiednią jakością zgłaszanych wniosków.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że obie strony mają tu jeszcze sporo do zrobienia. Zdarzają się przypadki bardzo defensywnego, zamkniętego podejścia IP, ale często spotykamy się również z pasywną postawą dużej części partnerów, lub składaniem nie do końca przemyślanych, źle przygotowanych wniosków.

Oczywiście, IZ/IP posiada narzędzia (pomoc techniczna – szkolenia, ekspertyzy, itp), którymi może wspierać partnerów i pośrednio oddziaływać na jakość prowadzonej w KM/PKM debaty.

Tematyka spotkań wpływa na liczbę i charakter wniosków

Zwróciliśmy w tekście analizy uwagę na znaczną różnicę w charakterze wniosków zgłaszanych przez partnerów w KM SPO RZL i KM/PKM PO KL. Choć nie wykluczamy, że wyraźny wzrost udziału postulatów merytorycznych wiąże się z większą dojrzałością partnerskich relacji w PO KL, przypuszczamy, że podstawowym czynnikiem, który spowodował ten efekt jest wprowadzenie do zadań KM/PKM funkcji związanych z zatwierdzaniem PD i kryteriów oceny projektów. W SPO RZL kompetencje w zakresie zatwierdzania Ramowych Planów Realizacji Działań posiadały Komitety Sterujące i jeśli w ogóle, to tam odbywała się debata merytoryczna nt. kierunków wykorzystania środków programu.

Potwierdzeniem słuszności takiego wniosku jest porównanie liczby wniosków składanych przez partnerów w PO KL na pierwszych posiedzeniach KM/PKM i kolejnych, kiedy w porządku obrad pojawiała się dyskusja nad PD. Zwykle to wtedy właśnie następował gwałtowny wzrost liczby merytorycznych propozycji, dotyczących sposobu sformułowania kryteriów, zmiany kwot dofinansowania, itp.

Wpływ partnerów rośnie w wąskich obszarach

Opinie przedstawiane przez respondentów naszego badania w ankiecie i na warsztatach sugerują, że ogólny charakter dyskusji prowadzonej w KM/PKM zwykle nie sprzyja skuteczności debaty. Ich zdaniem efektywność interakcji zarządzający-partner jest tym większa, im węższy, lepiej sprecyzowany i bardziej merytoryczny jest temat dyskusji. Taki pogląd wydaje się zgodny z założeniem o konsultacyjnych / opiniodawczych celach partnerstwa – szczególną siłą partnerów jest posiadanie specyficznego doświadczenia i wiedzy, którymi nie dysponuje administracja. Potencjał ten jednak może się ujawnić dopiero wówczas, gdy stworzymy po temu odpowiednie warunki.

Na przykład, wkład organizacji pozarządowej wspomagającej niepełnosprawnych, będzie większy, jeśli zorganizujemy merytoryczną dyskusję nt. kierunków rozwoju systemów wspierania grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Nie wydaje się jednak, że plenarne posiedzenie KM/PKM jest właściwym miejscem dla prowadzenia tego typu debat. I tutaj ponownie wracamy do kwestii partnerstwa merytorycznego oraz form współpracy, które sprzyjają jego rozwojowi. Niestety, w dotychczasowej praktyce badanych programów partnerstwo ma przede wszystkim wymiar ogólno-zarządczy oraz formę niesprzyjającą wykorzystaniu merytorycznego potencjału partnerów.

Wnioski

- 1) Istnieje silny związek między formą współpracy partnerskiej, a efektami partnerstwa. Jeśli zatem chcemy na partnerstwie skorzystać, to musimy dobrać takie metody współdziałania, w których potencjał partnerów ma szansę wyrazić się najpełniej. W tym kontekście zasadnym jest szersze korzystanie z możliwości jakie stwarzają grupy robocze, tematyczne sieci współpracy, panele eksperckie itp.
- 2) Poprzez narzędzia pomocy technicznej IZ/IP może pośrednio wpływać na jakość debaty prowadzonej w partnerstwie. Wsparcie członków KM/PKM nie musi ograniczać się do ogólnych szkoleń na temat zasad działania programu, czy ewaluacji. Na pewno ciekawą formą byłyby tematyczne seminaria / warsztaty dla partnerów i przedstawicieli administracji, z udziałem kluczowych ekspertów i organizacji zajmujących się problemami grup docelowych. Moderowana dyskusja na takim spotkaniu miałaby nie tylko duży walor edukacyjny, ale mogła również służyć jako podstawa debaty merytorycznej na temat sposobów rozwiązywania najważniejszych problemów społecznych.

Dobra praktyka

- 1) W PO KL wiele propozycji partnerów uzgadnianych jest na forum Grup Roboczych i jedynie potwierdzanych przez KM podczas sesji plenarnej. Choć zmierzenie tego rodzaju efektów sprawia ewaluatorowi sporą trudność, taka forma współpracy partnerskiej wydaje się bardzo naturalną i skuteczną metodą uzgadniania stanowisk i dochodzenia do optymalnych rozwiązań.
- 2) Ciekawym podejściem do budowania konsensusu jest ponowne rozważanie wniosków, które w pierwszym podejściu zostały z różnych, niekoniecznie merytorycznych powodów odrzucone. Jeżeli podnoszony postulat jest ważny dla partnerów, mogą oni negocjować z IZ/IP możliwość jego częściowej realizacji w innej niż pierwotnie proponowana formie.

W PO KL zdarzyło się np., że zgłoszony przez kilku partnerów wniosek o zwiększenie liczby przedstawicieli związków zawodowych i organizacji pracodawców w pre-komitecie nie został najpierw przyjęty. Jednak na kolejnym spotkaniu zaproponowano wersję kompromisową, umożliwiającą zwiększenie liczby przedstawicieli partnerów społecznych w podkomitetach.

Wskaźnik 6.3 Efekty partnerstwa w fazie oceny

Podejście do mierzenia efektów partnerstwa w obszarze oceny nie dotyczy indywidualnych zaleceń ewaluacyjnych oraz rozstrzygania o tym, które z nich powinny zostać wdrożone.

Rolę partnerów postrzegamy bardziej w kategoriach systemowych, jako strony, która powinna:

- doprowadzić do powstania odpowiedniego systemu oceny programu;
- uczestniczyć w jego działaniu (wpływając na plan badań i gwarantując ich wiarygodność);
- korzystać z jego efektów; oraz
- gwarantować jego skuteczność (wdrożenie przyjętych rekomendacji).

O ile we wskaźniku 5.1 ocenialiśmy sposób realizacji pierwszych dwóch funkcji – czy badania są wykonywane, czy partnerzy uczestniczą w zarządzaniu tą sferą działań programowych (GSE) - o tyle w tym miejscu analizy koncentrujemy się na sposobie wykorzystywania efektów badań ewaluacyjnych.

Miarą skuteczności partnerstwa w obszarze oceny programu jest sposób monitorowania przez KM/PKM procesu wdrażania przyjętych rekomendacji ewaluacyjnych. W naszej analizie uwzględniamy tutaj dwa kryteria: (1) Jak często prezentowany jest na forum komitetu status wdrażania zaleceń ewaluacyjnych?; (2) Czy zakres monitorowanych rekomendacji dotyczy jedynie ostatnio przyjętych zaleceń, czy również wniosków z wcześniej wykonanych badań?

Przyjmujemy, że w sytuacji optymalnej, członkowie KM/PKM powinni mieć możliwość zapoznania się z aktualnym stanem prac wdrożeniowych na każdym posiedzeniu. Zakładamy również, że każda z przyjętych przez komitet rekomendacji musi zostać w jakiś sposób „rozliczona” przez IZ/IP - albo informacja o wdrożeniu zalecenia, albo uzasadnienie rezygnacji z dalszych działań w tym kierunku. W każdym przypadku, kwestią wiarygodności systemu jest monitorowanie wszystkich „aktywnych” zaleceń.

Charakterystyka badanych programów

Częstość prezentowania statusu wdrażania rekomendacji

Kategoria częstości, z jaką prezentowane są w KM/PKM informacje na temat stanu wdrażania rekomendacji ewaluacyjnych ma charakter konkretny i weryfikowalny. Patrząc z tej perspektywy, zakładane warunki mogą spełnić tylko te programy, w których opracowano i przedstawiono na forum KM/PKM jakiegokolwiek raporty ewaluacyjne.

SPO RZL jest jednym z niewielu znanych nam programów, gdzie prezentowanie stanu wdrażania rekomendacji ewaluacyjnych odbywa się w sposób regularny. Praktyka ta pojawiła się co prawda dopiero w ostatnim roku jego realizacji (od 3/2008), ale pierwsze zestawienie rekomendacji i informacji o zaawansowaniu w ich wdrażaniu przygotowano w RZL już w czerwcu 2006. Biorąc to pod uwagę, przyjmujemy, że status wdrażania rekomendacji ewaluacyjnych w RZL prezentowany jest "na co drugim posiedzeniu".

W PO KL opracowany został nowatorski „Model zarządzania rekomendacjami ewaluacyjnymi”. Zgodnie z przyjętą w nim koncepcją, IZ opracowuje specjalną „Kartę monitorowania wdrażania rekomendacji”, która, po przyjęciu jej przez KM, służy do okresowych "przeglądów postępu w realizacji Karty". Wyniki przeglądów mają być następnie przedstawiane na forum komitetu.

Ze względu na relatywnie wczesną fazę Programu, trudno w tej chwili powiedzieć, z jaką częstotliwością przyjęta w Modelu procedura będzie stosowana. Z deklaracji przedstawiciela IZ wynika, że obecnie status wdrażania rekomendacji ewaluacyjnych prezentowany jest "raz na kilka posiedzeń".

W dwóch komponentach regionalnych PO KL – Warmińsko-Mazurskim i Wielkopolskim - pierwsze prezentacje raportów ewaluacyjnych na forum PKM odbyły się jeszcze przed końcem 2008 r. W tych przypadkach uznaliśmy, że przyjęcie rekomendacji uchwałą komitetu określa ich wyjściowy status i może być uwzględnione przy ocenie wskaźnika. Biorąc pod uwagę

dotychczasową liczbę posiedzeń PKM, zaliczyliśmy te dwa programy do kategorii prezentacje statusu „raz na kilka posiedzeń”.

Zakres monitorowanych zaleceń

Drugim czynnikiem, mającym wpływ na ocenę wskaźnika jest zakres monitorowanych zaleceń. W przypadku SPO RZL, PO KL, na podstawie dostępnych informacji i dokumentów uznaliśmy, że status rekomendacji obejmuje nie tylko ostatnie zalecenia, ale również wcześniej złożone rekomendacje. Do tej kategorii zaliczyliśmy również Warmińsko-Mazurskie. Co prawda odbyły się tam dopiero 2 prezentacje raportów ewaluacyjnych, ale IP deklaruje wdrożenie wspomnianego wcześniej „Modelu zarządzania rekomendacjami”, który zakłada takie właśnie podejście.

W Wielkopolskim, gdzie zaprezentowano dotychczas tylko jeden raport i nie dysponujemy wiedzą na temat kształtu docelowego systemu, przyjęliśmy, że status wdrażania rekomendacji dotyczy na razie zaleceń z ostatniego badania.

Podsumowaniem analizy wskaźnika 6.3 „Efekty partnerstwa w fazie wdrażania” jest diagram 60.

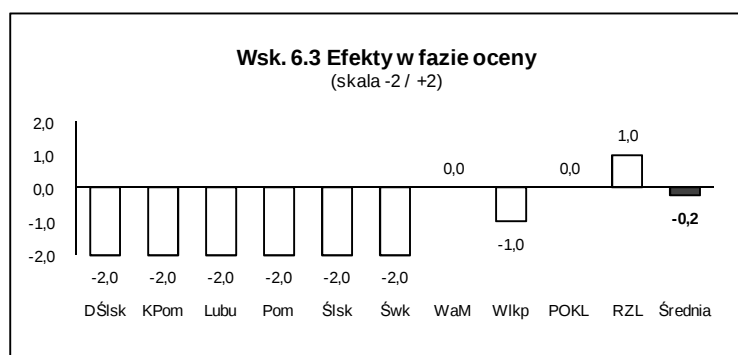


Diagram 60

Z przedstawionego rozkładu ocen wynika, że w sześciu z dziesięciu badanych przypadków (większość regionalnych komponentów PO KL) nie można jeszcze mówić o wpływie partnerów na zarządzanie w obszarze oceny programu.

W Wielkopolskim dostrzegamy już pierwsze efekty wynikające z przyjęcia przez PKM rekomendacji z wykonanego już badania.

W krajowym PO KL i podążającym jego śladami komponencie Warmińsko-Mazurskim powstało już odpowiednio 4 i 2 raporty ewaluacyjne, których zalecenia zostały przyjęte przez KM/PKM. W przypadku tych programów można też mówić o systemowym podejściu do zarządzania rekomendacjami ewaluacyjnymi (w oparciu o opracowany przez IZ PO KL Model). Ze względu na wczesną fazę realizacji programów system ten nie został jeszcze w pełni wdrożony (w WaM jest chyba jeszcze w stadium wczesno-koncepcyjnym), stąd ostrożna, neutralna ocena.

Najbardziej przekonujące efekty udziału partnerów w działaniach związanych z oceną programu dostrzegamy w SPO RZL, który jest już w końcowej fazie realizacji. Duża liczba wykonanych raportów, udział partnerów w Grupie Sterującej Ewaluacją oraz regularna praktyka omawiania stanu wdrażania rekomendacji pozwala przyjąć, że w tym przypadku partnerzy mają znaczący wpływ na działania ewaluacyjne.

Dyskusja

Ograniczenia badania

Ograniczeniem sposobu zastosowania proponowanej metody analizy jest moment prowadzenia badania. W sytuacji, gdy realizacja programów rozpoczęła się przed rokiem, trudno jest oczekiwać, że efekty współpracy partnerskiej w obszarze oceny ujawnią się już w całej pełni. Spostrzeżenie to wiąże się jednak raczej ze sferą interpretacji rzeczywistości, niż z jej opisem. Tymczasem, nasza analiza ma przede wszystkim pokazać rzeczywistą sytuację badanych programów w interesującym nas obszarze. Oczywiście, w drugiej kolejności zidentyfikowane fakty podlegają interpretacji.

Innymi słowy, program, który dopiero został uruchomiony otrzymałby zapewne negatywną ocenę na wskaźnikach opisujących jego rezultaty. Byłaby to ocena prawidłowa, ponieważ

zgodnie z prawdą opisuje sytuację w tym elemencie - program nie przyniósł jeszcze żadnych rezultatów. Z drugiej strony, istnieje dobre uzasadnienie, dlaczego właśnie uruchomiony program nie zrealizował jeszcze swoich celów. Bierzymy to pod uwagę interpretując wskaźnik i nie martwimy się na razie jego niską wartością.

Rola partnerów w zakresie oceny programu

Jak już pisaliśmy przy okazji analizy wskaźnika 4.3, sposób opisanie w „Zasadach powoływania KM oraz PKM PO KL” zadań komitetów związanych z procesem ewaluacji jest niewystarczający. Wiadomo, że członkowie KM/PKM mają analizować wyniki ewaluacji oraz, że mogą zgłaszać propozycje zmian sposobu realizacji programu. Nie wiadomo jednak, wedle jakiej procedury ma się to odbywać oraz – jaka jest waga „propozycji zmian” zgłaszanych przez komitet.

Z monitorująco-kontrolnej funkcji KM/PKM wynika naszym zdaniem wniosek, że pozycja komitetów powinna być w tym obszarze silna i zintegrowana z systemem ewaluacji. W tym kontekście bardzo pozytywnie oceniamy działania IZ PO KL, ale również niektórych komponentów regionalnych – zwłaszcza Warmińsko-Mazurskiego, Dolnośląskiego i Wielkopolskiego – zmierzające do systemowego określenia roli KM/PKM w procesie ewaluacji.

Największe znaczenie mają tutaj oczywiście „Plan oceny PO KL 2007-2013” oraz „Model zarządzania rekomendacjami”. Wynikające stąd założenie o formalnym „przyjmowaniu” przez komitet nie tylko samych zaleceń ewaluacyjnych, ale – w przypadku Modelu – również gotowych „Kart monitorowania wdrażania rekomendacji”, daje partnerom możliwość realnego wpływania na sposób realizacji programu, i to bez nadmiernej ingerencji w sferę zarządzania operacyjnego. („Karty monitorowania” zawierają w sobie rodzaj syntetycznego planu działań zmierzających do rozwiązania konkretnych problemów, ale plany te są przygotowane przez IZ/IP).

Z drugiej strony, niepokoi nas, że w wielu województwach problematyka związana ze sposobem przyjmowania / monitorowania rekomendacji ewaluacyjnych oraz rolą PKM w tym zakresie jest jakby zapomniana. W części PKM poruszano te zagadnienia jedynie okazjonalnie, zwykle na jednym z pierwszych posiedzeń. Czasem plany badań ewaluacyjnych prezentowano i dyskutowano w Podkomitecie, ale nie można powiedzieć, że jest to powszechna i systematycznie stosowana praktyka. Nasi respondenci z IP nie zawsze potrafili odpowiedzieć na pytanie, czy zalecenia ewaluacyjne będą monitorowane, przez kogo i w jaki sposób. Obawiamy się, że taka sytuacja może prowadzić do zmarginalizowania roli PKM w procesie ewaluacyjnym, lub zastąpienia go w tej funkcji przez zewnętrzne i zdominowane przez przedstawicieli administracji instytucje typu RGSE.

Wnioski

- 1) Postulujemy jak najszybsze upowszechnienie w komponentach regionalnych PO KL podejścia opartego na „Modelu zarządzania rekomendacjami”, lub wdrożenie innych rozwiązań systemowych, które precyzyjnie definiowałyby rolę PKM w procesie przyjmowania i monitorowania rekomendacji ewaluacyjnych.

Dobra praktyka

- 1) W SPO RZL, poczynając od 3/2008, na każdym spotkaniu Komitetu Monitorującego, IZ informuje członków KM o stanie wdrażania przyjętych wcześniej rekomendacji ewaluacyjnych.
- 2) W ramach PO KL powstał Model zarządzania rekomendacjami, który szczegółowo opisuje procedurę postępowania z wnioskami wynikającymi z przeprowadzonych badań ewaluacyjnych. Zgodnie z modelem, po przyjęciu raportu przygotowana jest „Karta monitorowania wdrażania rekomendacji”, zawierająca m.in. informację o podejmowanym problemie, zalecanym rozwiązaniu, adresacie rekomendacji, sposobie i terminie jej wdrożenia. Zapisy Karty są uzgadniane z zainteresowanymi instytucjami (konsensus), które

tym samym przyjmują odpowiedzialność za wykonanie zalecanych działań. Karta monitorowania jest dyskutowana a następnie "przyjmowana" przez KM. Później IZ ma prowadzić "przeglądy postępu w realizacji Karty" i prezentować je podczas kolejnych posiedzeń KM.

Podsumowanie analizy wskaźnikowej Obszaru 6

Wynikiem analizy Obszaru 6 „Efekty partnerstwa”, jest średnia ocena badanych programów na poziomie +0,1 w skali od -2 do +2. Jednak o znaczącym wpływie partnerów na sposób realizacji programu możemy na razie mówić jedynie w krajowym komponencie PO KL (dobra ocena efektów partnerstwa w fazie programowania i wdrażania; neutralna, na razie, w obszarze oceny).

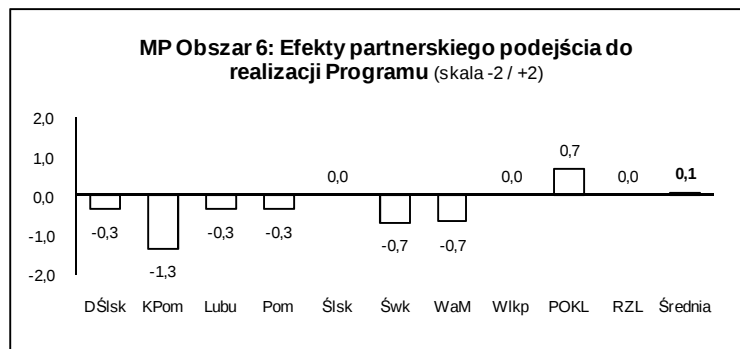


Diagram 61

W SPO RZL, oraz dwóch komponentach regionalnych PO KL - Śląskim i Wielkopolskim - dotychczasowe efekty partnerstwa oceniliśmy neutralnie. Ich skala nie wzmacnia specjalnie zasady partnerstwa, ale też nie stanowi bariery dla jej prawidłowej realizacji.

O niewielkich ograniczeniach w stosowaniu zasady partnerstwa świadczą nieco mniejsze od typowego standardu efekty aktywności partnerów w Dolnośląskim, Lubuskim i Pomorskim.

Gorzej pod tym względem prezentuje się sytuacja w komponentach:

- Świętokrzyskim (neutralnie w fazie programowania i wdrażania, negatywnie w fazie oceny);
- Warmińsko-Mazurskim (słabo w fazie programowania i wdrażania, neutralnie w fazie oceny);
- Kujawsko-Pomorskim (słabo w fazie programowania i wdrażania, negatywnie w fazie oceny).

Tutaj dotychczasowy wpływ partnerów na działania programu (przynajmniej ten, który udało się nam zweryfikować) jest niewielki.

Ważnym komentarzem do tych wyników jest specyficzna sytuacja w części programów regionalnych w obszarze oceny. Aż w sześciu z nich nie zaprezentowano jeszcze na forum PKM żadnego raportu ewaluacyjnego (choć we wszystkich badania już zlecono). W tej sytuacji, trudno na razie mówić o efektach partnerstwa w fazie oceny. Można jednak mieć nadzieję, że sytuacja w tym zakresie będzie się szybko poprawiać.

Opinie członków KM/PKM i GR

W naszej ankiecie poprosiliśmy m.in. respondentów o odpowiedź na pytanie „*Jak duży wpływ mają partnerzy na kluczowe decyzje dotyczące planowania, wdrażania i oceny Programu?*”

Ankietowani mogli wybrać jedną z pięciu opcji odpowiedzi, które zostały następnie przeliczone na skalę pięciostopniową: - od „bardzo duży wpływ” +2 pkt; do „brak wpływu” -2 pkt.

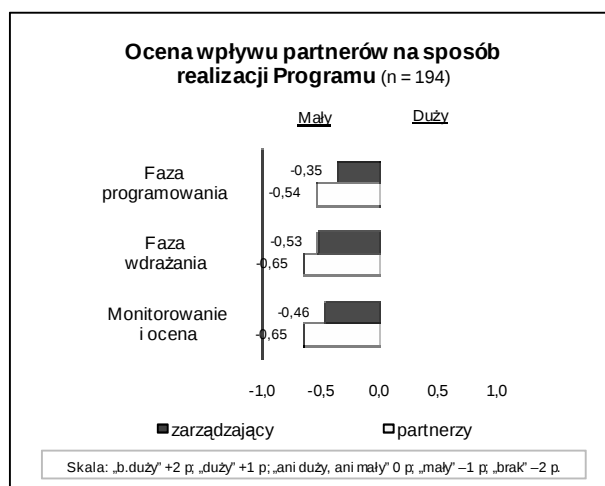


Diagram 62

Opinie partnerów nt. swojej pozycji w programie są gorsze niż opinia zarządzających na ten temat. Zarządzający wyraźnie lepiej niż partnerzy oceniają wpływ tych ostatnich na fazę programowania oraz na monitorowanie i ocenę programu.

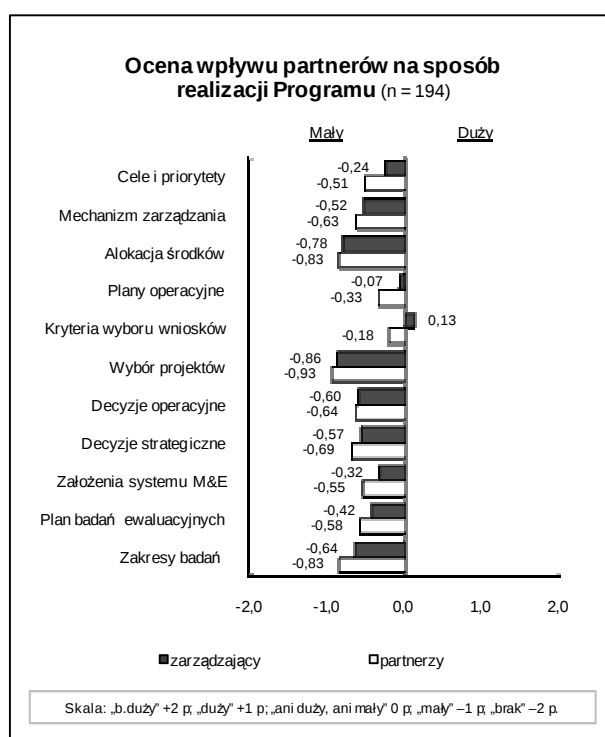


Diagram 63

W kilku etapach cyklu programowego partnerzy i zarządzający różnią się znacząco w ocenie siły wpływu partnerów. Zarządzający wyraźnie lepiej od partnerów postrzegają oddziaływanie tych ostatnich na:

- Określanie celów i priorytetów Programu
- Tworzenie planów operacyjnych
- Wyznaczanie kryteriów wyboru wniosków
- Tworzenie założeń systemu monitorowania i ewaluacji Programu

Wyniki badania ankietowego oceniamy jako ogólnie zgodne z wnioskami z analizy wykonanej metodą wskaźnikową.

Sceptyczne ogólne opinie respondentów ankiety na temat skali wpływu partnerów na realizację programu znajdują potwierdzenie w rozkładzie ocen badanych 10 programów – 7 z nich

Na diagramie 62 prezentujemy rozkład wyliczonych na tej podstawie średnich ocen wpływu partnerów na poszczególne fazy i elementy programu. Ciemne słupki pokazują opinie, jakie mają w tej sprawie zarządzający, zaś białe – sami partnerzy.

Jak widać, powszechne w obu grupach jest przekonanie, że wpływ partnerów na sposób realizacji programu jest raczej mały i to we wszystkich trzech fazach cyklu programowego.

Jednocześnie, zarówno zarządzający, jak i partnerzy relatywnie lepiej oceniają siłę oddziaływania partnerów w fazie programowania.

Analizując rozkład opinii na temat wpływu partnerów na wybrane szczegółowe etapy cyklu programowego widzimy, że zdaniem wszystkich ankietowanych, elementami, na które partnerzy mają najmniejszy wpływ są:

- Wybór projektów,
 - Decyzje o alokacji środków między priorytety,
 - Definiowanie zakresów badań ewaluacyjnych, oraz
 - Decyzje strategiczne o zmianach w podejściu / budżecie Programu.
- Jednocześnie obie grupy są zgodne, że w dwóch obszarach wpływ partnerów jest relatywnie większy:
- Wyznaczanie kryteriów wyboru wniosków
 - Tworzenie planów operacyjnych.

otrzymało ujemne noty w łącznej ocenie obszaru 6 „Efekty partnerstwa”.

Wyniki analizy wskaźnikowej bliższe są opiniom grupy partnerów o bardzo małym wpływie partnerów na obszar monitorowania i oceny (zarządzający patrzą na ten element z nieco większym optymizmem).

Nie stanowi zaskoczenia dominujące wśród ankietowanych poczucie braku wpływu partnerów na wybór projektów i alokacje budżetowe.

Nasza analiza również wskazuje kryteria oceny projektów oraz plany operacyjne, jako te elementy, gdzie partnerzy mają relatywnie silniejszą pozycję.

Różnice między analizą wskaźnikową a badaniem ankietowym dotyczą dwóch kwestii:

Respondenci ankiety są przekonani, że wpływ partnerów jest najmniejszy w fazie wdrażania, tymczasem przeprowadzona wyżej analiza wykazała, że średnio 43% wniosków składanych na posiedzeniach KM/PKM jest jednak uwzględniana.

Ankietowani relatywnie lepiej oceniają siłę oddziaływania partnerów w fazie programowania. Opierając się na dostępnej dokumentacji, poza krajowym PO KL i kilkoma komponentami regionalnymi, nie znaleźliśmy silnych dowodów, które świadczyłyby o znaczącym wpływie partnerów na zapisy dokumentów programowych SPO RZL i Planów Działań w PO KL.

Wyniki badania ankietowego zwróciły też uwagę na dwa elementy, którym nie poświęciliśmy zbyt wiele miejsca w naszej analizie, a które wydają się ważne:

- W większości programów partnerzy rzeczywiście nie mają prawie żadnego wpływu na definiowanie zakresów indywidualnych badań ewaluacyjnych. Jeżeli mają tu w ogóle jakąś rolę, to zwykle kończy się ona na etapie prezentacji w PKM gotowego już planu badań (w kilku przypadkach dano im możliwość zgłaszania propozycji tematów badawczych). To jest bardzo poważny problem, który wiąże się z niedostatecznym udziałem partnerów w GSE i słabą integracją działania tej instytucji z KM/PKM.

Ankietowani słusznie zwracają uwagę, że w ramach dostępnych im form udziału w zarządzaniu nie ma mechanizmu pozwalającego na strategiczną analizę i ocenę sytuacji programu pod kątem jego celów strategicznych. Zwracaliśmy na to uwagę omawiając wskaźnik 4.3. Proponowaliśmy wówczas skorzystanie z doświadczeń PIW EQUAL, gdzie przeprowadzono śród-okresowy przegląd projektów.

4.5 Podsumowanie analizy

Zgodnie z przyjętą metodologią dokonaliśmy przeglądu 10 badanych programów w trzech wymiarach i odpowiadających im 6 kluczowych obszarach.

Wymiar podmiotowy:

Obszar 1. Struktura instytucjonalna partnerstwa

Obszar 2. Sposób wzmacniania i wykorzystywania potencjału partnerów.

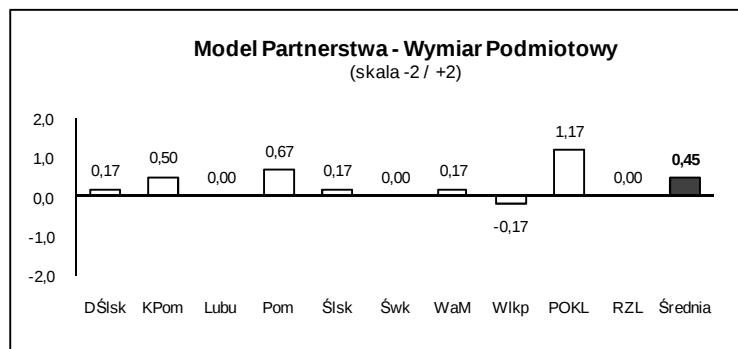


Diagram 64

Porównując programy w „wymiarze podmiotowym” zwracaliśmy uwagę na strukturę instytucjonalną KM/PKM (liczba, różnorodność i reprezentatywność uczestników), potencjał uczestniczących w nim podmiotów oraz sposób, w jaki ten potencjał jest wzmacniany i wykorzystywany (organizacja partnerstwa – Sekretariat i grupy robocze).

Programy, które otrzymały najlepsze oceny w „wymiarze podmiotowym” to:

- Krajowy PO KL - duża liczba uczestników, różnorodne formy ich wspierania, grupy robocze;
- Pomorskie - integracja z działającymi w regionie partnerstwami powiatowymi;
- Kujawsko-Pomorskie - grupy robocze przy IP, aktywne działania szkoleniowe.

Wymiar przedmiotowy:

Obszar 3. Zakres realizacji zasady partnerstwa

Obszar 4. Prawa i role partnerów

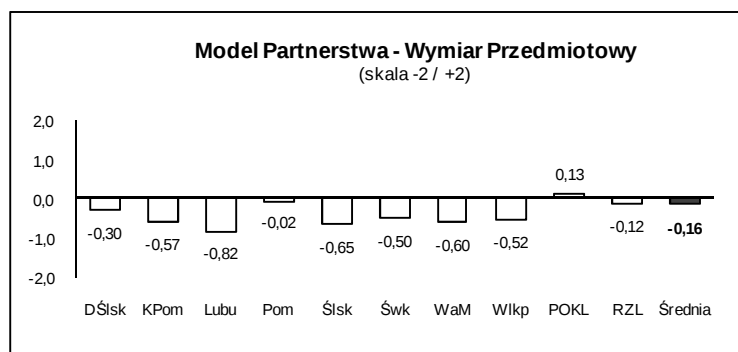


Diagram 65

W ocenie „wymiaru przedmiotowego” dążyliśmy do ustalenia zakresu, w jakim partnerzy mogą uczestniczyć i wpływać na kształt Programu. W tym celu analizowaliśmy dostępne im formy udziału w mechanizmach zarządczych oraz role, jakie pełnią w kluczowych etapach cyklu programowego.

Programy, które otrzymały najlepsze oceny w „wymiarze przedmiotowym” to:

- Krajowy PO KL – (18 pkt za formy, blisko „neutralnej” za role partnerów, udział GSE SPO RZL w pracach nad oceną Ex ante)
- Pomorskie – (subregionalny, 15 pkt za formy, przedstawienie w PKM szczegółowych informacji nt. przebiegu oceny pilotażowych projektów)
- SPO RZL – (13 pkt za formy, „neutralna” za role partnerów – m.in. wybór projektów)

Wymiar działania:

Obszar 5. Intensywność udziału partnerów w zarządzaniu

Obszar 6. Efekty partnerstwa.

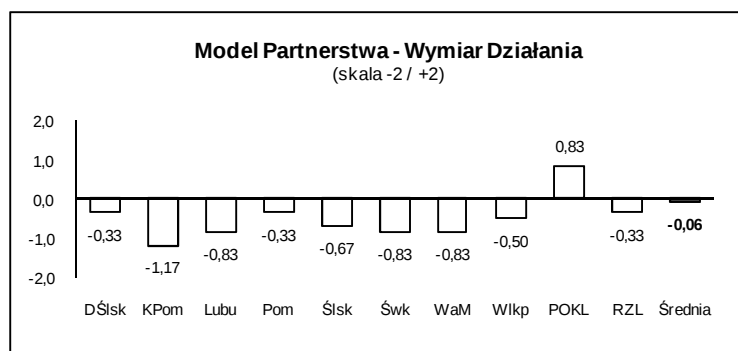


Diagram 66

Ocena „wymiaru działania” polegała na:

- (1) analizie sposobu, w jaki partnerzy korzystają z istniejących możliwości aktywnego uczestnictwa w zarządzaniu Programem, oraz
- (2) badaniu wynikającego stąd wpływu partnerów na przebieg Programu.

Programy, które otrzymały najlepsze oceny w „wymiarze działania” to:

- Krajowy PO KL – (Dobra aktywność i efekty – programowanie i wdrażanie)
- Pomorskie – (Dobra aktywność – programowanie, Dobre efekty - wdrażanie)
- SPO RZL – (Dobre efekty - ocena)
- Dolnośląskie – (Dobra aktywność – wdrażanie; Dobre efekty - wdrażanie)

Ocena łączna

W wyniku przeprowadzonej analizy ustaliliśmy, że uwzględniając przyjęte założenia

metodologiczne oraz uwarunkowania badania (zwłaszcza ograniczony dostęp do danych):

Programem, który zdecydowanie wyróżnia się pod względem sposobu zastosowania zasady partnerstwa jest krajowy komponent PO KL (ocena +0,7 pkt).

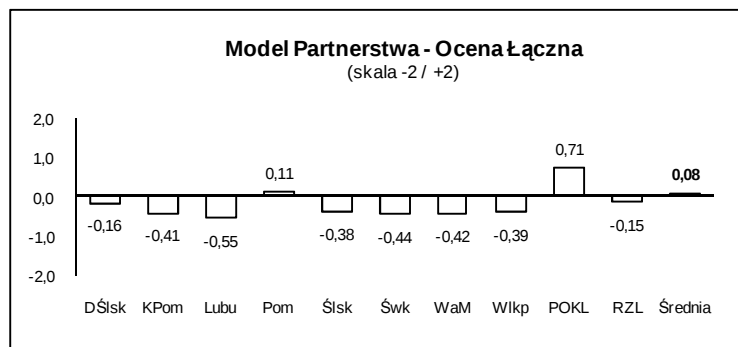


Diagram 67

O „pro-partnerskim” charakterze można mówić również w przypadku Pomorskiego komponentu PO KL (ocena +0,1 pkt)

Dolnośląski komponent PO KL (-0,16 pkt) oraz SPO RZL (-0,15 pkt) są programami, w których podejście do partnerstwa może być ocenione neutralnie – przyjęte rozwiązania nie stanowią poważnego zagrożenia dla rozwoju partnerskich relacji.

W pozostałych programach występują istotne ograniczenia, które mogą być czynnikiem utrudniającym właściwe wdrożenie zasady partnerstwa.

5 Odpowiedź na dodatkowe pytania ewaluacyjne

5.1 Trafność

Zgodność podejścia z zapisami unijnych i krajowych regulacji (incl. przestrzeganie zasady równości szans).

Z przeprowadzonych analiz pogłębionych, zarówno na poziomie krajowym (SPO RZL, PO KL), jak i regionalnym (dolnośląskie, pomorskie) wynika, że zasada partnerstwa w tych programach zgodna jest z głównymi zapisami regulacji zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym.

Partnerstwo to, szczególnie na poziomie krajowym, jest twórczo adoptowane do polskich warunków. Tworzenie dodatkowych form realizacji zasady partnerstwa w formie Komitetów Sterujących w SPO RZL, czy też innych form współpracy (komitet sterujący ds. 5.5. grupa robocza ds. 5.4., zespół ds. rozwiązań systemowych w działaniu 1.2) w PO KL wskazywać może na zgodność nie tylko z literą, ale i z duchem zapisów unijnych i krajowych regulacji.

Wątpliwość budzić może jedynie:

- z jednej strony – brak zapisanych w Rozporządzeniu WE przedstawicieli “partnerów zajmujących się zagadnieniami z zakresu środowiska naturalnego” oraz podmiotów odpowiedzialnych “za wspieranie równości mężczyzn i kobiet”.
- z drugiej strony wydaje się wątpliwe traktowanie Instytucji Pośredniczących, wdrażających regionalne komponenty PO KL jako reprezentacji samorządu.

Czy sposób zastosowania zasady partnerstwa w mechanizmach programu uwzględnia wnioski z analizy wcześniejszych doświadczeń?

Odpowiedź pozytywna

Analiza dokumentów wskazuje, że tworząc partnerstwo w PO KL brano pod uwagę analizę wcześniejszych doświadczeń. M.in. zdecydowano się zlikwidować Komitety Sterujące, które według powszechnej opinii i analiz (m.in. ewaluacji i niezależnych badań) nie spełniały swojej roli. Co więcej, jak wynika z wywiadów pogłębionych, szczególnie jeśli chodzi o tych członków KM, którzy kontynuują funkcję reprezentanta swojego środowiska, partnerstwo z punktu widzenia partnerów społeczno-gospodarczych na poziomie krajowym jest coraz lepsze. Mimo iż, co trzeba podkreślić, partnerstwo w PO KL planowane było i tworzone w trakcie realizacji partnerstwa w SPO RZL.

Wątpliwości może budzić fakt, że w istocie zmniejszyła się reprezentacja samorządu lokalnego na poziomie krajowym. Doświadczenie z poprzedniego okresu programowania wskazywało jednak (por. Model SPO RZL) na niewielkie zaangażowanie przedstawicieli tych partnerów (np. w formie obecności na spotkaniach KM).

Czy reprezentacja partnerów społecznych i gospodarczych w ramach KM i PKM zapewnia realizację zasady równości szans?

Odpowiedź negatywna

Z przeprowadzonej analizy wynika, że wiele zostało tutaj zrobione ale po stronie Instytucji Zarządzającej – przeprowadzono pod tym kontem badania ewaluacyjne SPO RZL, przeprowadzono proces tworzenia programu naprawczego (spotkania ewaluatorów z dyrektorem DZF, cykl szkoleń, przygotowano poradnik z zakresu wdrażania zasady równości szans i ustalono „standardy minimum” realizacji zasady równości szans w projektach PO KL).

W komitetach SPO RZL i PO KL obecność organizacji zajmujących się równością szans jest marginalna. Problematyka równości szans pojawia się w debatach nad Planami Działania, ale jedynie okazjonalnie i z pewnością nie stanowi istotnego wątku w prowadzonych w KM/PKM dyskusjach.

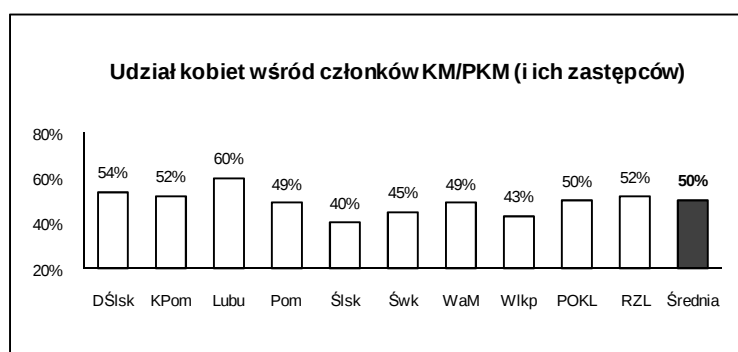


Diagram 68

Nie wydaje się jednak, że efekt ten wynika z braku wrażliwości IZ/IP na problematykę równości szans:

- Udział kobiet w KM POKL i KM SPO RZL wynosi odpowiednio 50 i 52%, zaś w komponentach regionalnych POKL przy średniej 49% waha się w przedziale od 40 do 60%
- Członkowie KM SPO RZL i PO KL uczestniczyli w specjalnym szkoleniu nt równości szans;

- Zdarzały się przypadki ogłaszania uzupełniających naborów do podkomitetów, przeznaczonych wyłącznie dla przedstawicieli organizacji genderowych.

W tym kontekście, brak organizacji genderowych i pro-ekologicznych w komitetach wiązałibyśmy raczej z ogólnymi uwarunkowaniami systemu zarządzania badanymi programami

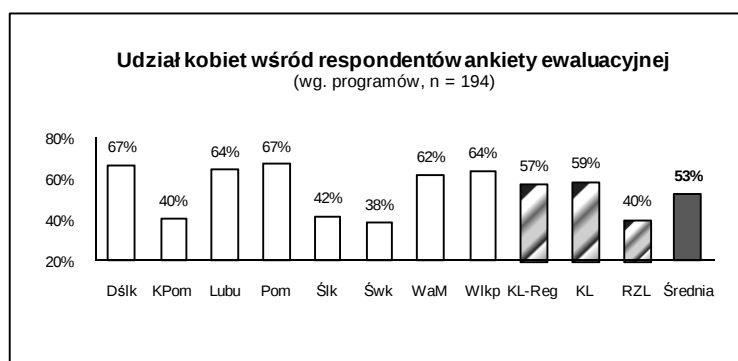


Diagram 69

- 1) Generalne „niedoreprezentowanie” przedstawicieli grup docelowych, wynikające z bardzo szerokiego zakresu tematycznego SPO RZL i POKL i dominacji organizacji sieciowych, federacyjnych i parasolowych w KM/PKM.
- 2) Brak systemu refinansowania kosztów ponoszonych przez partnerów w związku z pracą w komitetach.

Sytuacja, w której organizacja musi dopłacać z tytułu pełnienia ważnej publicznej misji powoduje ogólnie małe zainteresowanie włączeniem się w prace partnerstw (w odpowiedzi na ogłoszenia o naborze przedstawicieli III sektora do PKM odpowiadało 3-7 organizacji, zwykle tych, które mogą sobie pozwolić na dotowanie tego typu działalności, lub tych, które traktują

tego typu zadania jako swoją główną misję).

Jaki był udział organizacji działających na rzecz grup dyskryminowanych w trakcie konsultacji Programów Operacyjnych?

Trudno powiedzieć

Na podstawie przeprowadzonych analiz trudno jest określić, jaką rolę odgrywały organizacje działających na rzecz grup dyskryminowanych w trakcie konsultacji Programów Operacyjnych. Spowodowane jest to głównie brakiem precyzyjnego zapisu procesu konsultacji.

Dostępne dane sugerują, że aktywność organizacji pozarządowych, w tym także tych zajmujących się grupami wykluczonymi społecznie, była stosunkowo duża. Brak pełnej dokumentacji procesu konsultacji uniemożliwia jednak dokładne wskazanie stopnia zaangażowania różnego typu partnerów.

Czy partnerzy nadzorują zgodność realizacji wsparcia z polityką równych szans w ramach programów?

Odpowiedź negatywna

W KM/PKM brak jest przedstawicieli organizacji genderowych oraz większej liczby organizacji reprezentujących grupy docelowe zagrożone wykluczeniem społecznym. Również tematyka równego statusu kobiet i mężczyzn tylko okazjonalnie poruszana była podczas posiedzeń KM/PKM. Fakty te świadczą o tym, że partnerzy nie wykazują wystarczającej chęci nadzorowania zgodności realizacji wsparcia z polityką równych szans.

Przeprowadzone szkolenie i przygotowane przez IZ rozwiązania oraz zgodny z zasadą równości płci dobór członków KM/PKM świadczą o tym, że w ramach programu polityka ta jest realizowana. Wydaje się jednak, że póki co, problematyka równości szans jest przedmiotem zainteresowania głównie IZ.

5.2 Użyteczność

Zgodność rezultatów partnerstwa z rzeczywistą skalą potrzeb uczestników partnerstwa w tym zakresie

Przeprowadzone analizy wskazują wyraźnie na fakt, że użyteczność partnerstwa w poszczególnych fazach realizacji programu zależna jest w dużej mierze od oczekiwań partnerów i to zarówno wobec partnerstwa jak i siebie nawzajem. Niewątpliwie też oceniana może być z punktu widzenia jakości reprezentowania interesów (stanowisk) konkretnych organizacji i środowisk. Wydaje się, że ogólne zadowolenie z niektórych elementów miesza się z rozczarowaniem w stosunku do innych.

Jak przebiega(-ł) proces komunikacji pomiędzy instytucjami a partnerami?

Komunikacja w partnerstwie przebiega w zasadzie na zadowalającym poziomie. Komitet/Podkomitet Monitorujący jest dobrą podstawą partnerstwa rozumianego jako proces komunikacji pomiędzy instytucjami a partnerami. Jednak samo jego funkcjonowanie (plenarne spotkania dwa razy w roku) choć umożliwia komunikację, nie gwarantuje jej jakości. Dużo zależy tu zarówno od nastawienia partnerów, jak i wykorzystania takich narzędzi, jak Sekretariat czy Grupy Robocze.

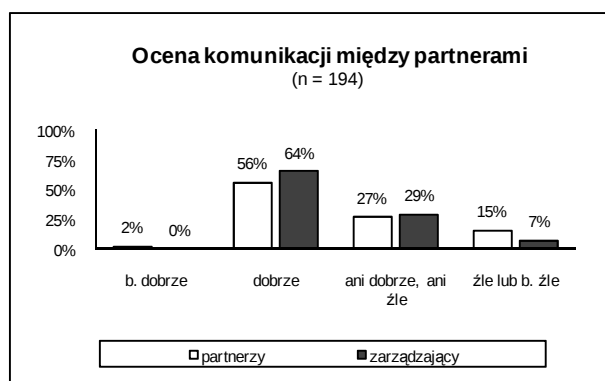


Diagram 70

W obszarze komunikacji widać różnice pomiędzy podejściem instytucji i partnerów.

Z wzajemnych kontaktów bardziej zadowolona jest administracja (64%) niż partnerzy (56%), a partnerzy oceniają ją dwukrotnie częściej źle niż administracja (15% do 7%). Wynika to jak należy przypuszczać, z funkcjonującego często (szczególnie na poziomie regionu) przekonania, że KM/PKM jest sposobem informowania partnerów o realizacji programu.

Czy w zakresie komunikacji między instytucjami i partnerami istnieją obszary wymagające usprawnień?

Niewątpliwie tak.

Analiza wykazała, że jednym z kanałów komunikacji, który powinien odgrywać niewątpliwie większą rolę jest Sekretariat. Jest on bowiem naturalnym źródłem informacji dla wszystkich członków KM/PKM, a także pomiędzy instytucjami a partnerami. Co więcej, niezależny Sekretariat mógłby w większym stopniu dostarczać nie tylko informacji do partnerów, ale również przekazywać w większym stopniu instytucjom informacji zwrotnych od partnerów.

Innym kanałem, który może sprzyjać komunikacji, są niewątpliwie Grupy Robocze. Uczestnicy partnerstwa spotykają się w nich częściej niż na KM/PKM. Co więcej, spotkania te dotyczą bardziej szczegółowych, dotyczących konkretnych kwestii, tematów. Jednak zwiększenie intensywności pracy Grup Roboczych zależy także od zwiększenia wsparcia ich funkcjonowania.

Wiele w końcu zależy od uruchomienia i sprawnego działania innych kanałów wymiany informacji, jak np. strony internetowe, biuletyny itp.

Czy współpraca pomiędzy instytucjami a partnerami przebiega w sposób satysfakcjonujący dla obydwu stron?

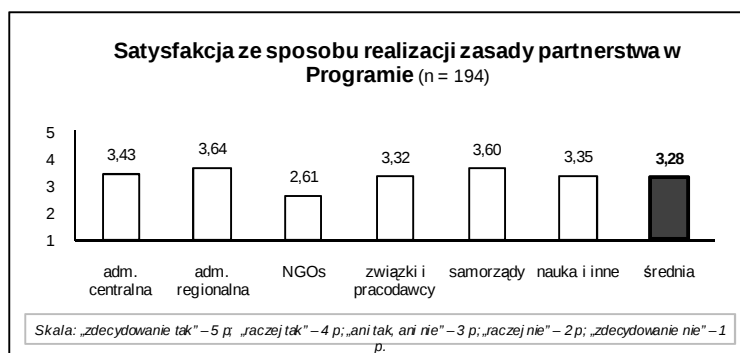


Diagram 71

Satysfakcja ze sposobu realizacji zasady partnerstwa nie jest wysoka (trochę powyżej oceny neutralnej).

Zwraca uwagę bardzo niska satysfakcja organizacji pozarządowych. Jest to jedyna grupa respondentów, która ocenia ten element negatywnie.

Jeżeli współpraca pomiędzy instytucjami a partnerami nie przebiega w sposób satysfakcjonujący dla obydwu stron, jakie występują tu bariery?

Główną barierą wydaje się być różnica oczekiwań i wizji dotyczącej partnerstwa (por. Strategia partnerstwa). Jak pokazały głosy w trakcie warsztatu, mimo, że można zauważyć pewną płaszczyznę porozumienia (przynajmniej części przedstawicieli obu stron) co do tego, że partnerstwo jest istotne nie tylko z formalnego punktu widzenia, to jednak już na poziomie priorytetów różnice są znaczące.

Dla administracji odpowiedzialnej za sprawne realizowanie programu najważniejsze jest – co wydaje się zrozumiałe – przestrzeganie procedur, terminów i załatwienie formalności. Dla przedstawicieli partnerów, którzy traktują swoją obecność na spotkaniach jako sposób realizacji pewnej misji, najważniejsza jest dyskusja merytoryczna – określanie celów, myślenie w kategorii rzeczywistych efektów. Trudność partnerstwa – niezależnie od tego, jaką strategię się przyjmuje – polega na tym, aby umożliwić zrealizowanie obu tych celów jednocześnie.

Z badań potencjału partnerów wynika, iż zbyt często traktuje się ich jako reprezentantów pewnych określonych grup interesu (np. organizacje pozarządowe, świat nauki), a nie próbuje się wykorzystać potencjału, jaki tkwi w ich różnorodności i posiadanym zapleczu merytorycznym, co może oznaczać niewykorzystanie szans partnerstwa.

W jaki sposób partnerzy pełnią swoją funkcję reprezentanta interesów danego środowiska?

W badaniach ankietowych ogólnie określa się sposób, w jaki partnerzy reprezentują swoje środowiska, jako zadowalający (jednak wyraźnie poniżej oceny "dobrze"). Zaangażowanie partnerów w reprezentowanie środowiska jest widoczne również w wywiadach i pogłębionych analizach.

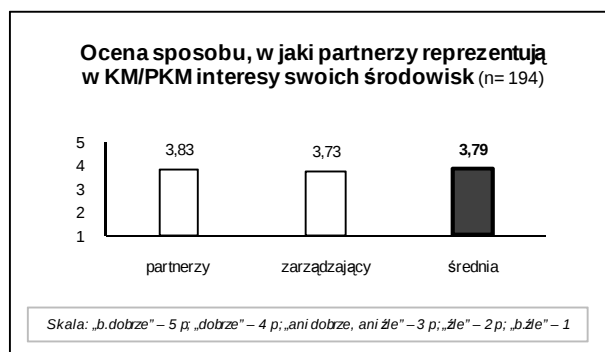


Diagram 72

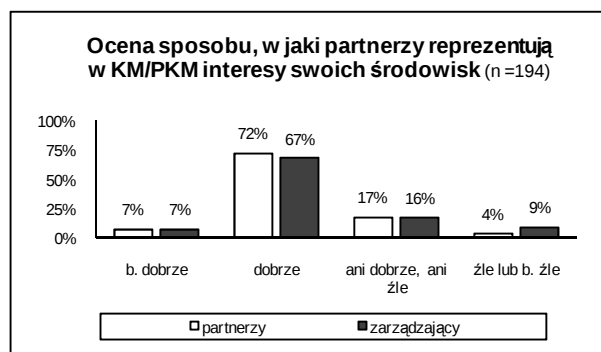


Diagram 73

W porównaniu z SPO RZL zwiększyła się reprezentatywność przedstawicieli III Sektora (co jednak negatywnie wpłynęło na ich specjalizację w kwestii przedmiotu wsparcia), a co za tym idzie, ich możliwość prowadzenia aktywnych konsultacji ze środowiskiem.

Wydaje się jednak, że system nie sprzyja tej formie aktywności partnerów. Według uczestników warsztatów nie ma obecnie możliwości wsparcia aktywnej komunikacji z reprezentowanym środowiskiem, a zapisy regulaminu wręcz utrudniają pracę przedstawicielską. W województwie dolnośląskim wysoka aktywność partnerów była w dużej części wynikiem konfliktu z IP.

Czy zaangażowanie partnerów jest dostrzegalne dla interesariuszy środowisk, które reprezentują?

Przeprowadzone badania z uwagi na swój charakter i zasięg nie obejmowały całych środowisk i z tego też względu możemy sądzić o odbiorze działalności zaangażowania partnerów w sposób pośredni. Przeprowadzone analizy sugerują, iż mimo podejmowanych przez partnerów wysiłków, rozpoznawalność działań przedstawicieli w komitetach jest stosunkowo niewielka. Wskazuje na to chociażby małe zainteresowanie wyborami przedstawicieli do KM/PKM oraz niska frekwencja na spotkaniach informacyjnych dla organizacji pozarządowych.

Mimo to w regionach w dużo większym stopniu uważa się partnerów za związanych ze swoim środowiskiem.

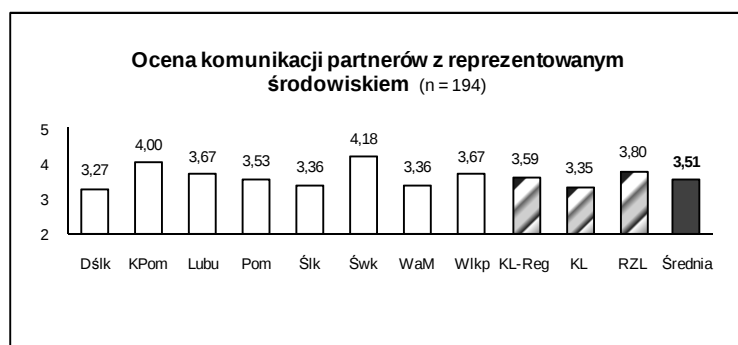


Diagram 74

W porównaniu z innymi wskaźnikami, ciekawa jest, niska samoocena komunikacji partnerów z reprezentowanymi środowiskami w PO KL (poniżej średniej).

Może to sugerować albo oderwanie reprezentantów krajowych od swego zaplecza, albo bardziej krytyczny ogląd rzeczywistości przez respondentów z KM PO KL.

Co ciekawe, jakość komunikacji na linii przedstawiciel – środowisko (por. diagram 74) jest oceniana gorzej, niż sposób, w jaki partnerzy ostatecznie reprezentują interesy swoich środowisk (por. diagram 72). Wynikałoby stąd, że podmioty uczestniczące w partnerstwie dysponują sporym potencjałem jako reprezentanci i potrafią go wykorzystać nawet przy słabym wsparciu swojego zaplecza.

Jakie koszty i korzyści wiążą się z obowiązkiem włączania partnerów w procesy decyzyjne?

Analiza kosztów partnerstwa (finansowana głównie z pomocy technicznej) wskazuje, że środki przeznaczone na włączanie partnerów w procesy decyzyjne są zbyt małe. Dotyczy to zarówno obsługi komitetów przez sekretariaty, jak i wsparcia dla pracy członków komitetu oraz instytucji, które stanowią ich zaplecze organizacyjno-merytoryczne.

Racjonalne wsparcie partnerstwa jest tą sferą, która w dużym stopniu przesądzi o jakości i efektach partnerstwa. Niezależnie jaką strategię partnerstwa się bowiem przyjdzie (por. Strategia Partnerstwa) niesłuchanie ważnym komponentem jest albo bezpośrednie wsparcie partnerów (strategia partnerstwa jako kanał informacji, przestrzeń debaty czy współrealizowanie działań) lub znacząca rola niezależnego sekretariatu (strategia jako sposób uzgodnień stanowisk czy kontrola społeczna).

5.3 Trwałość

Trwałość rezultatów partnerstwa jest na obecnym etapie bardzo trudna do określenia. Wystarczy wskazać, że nie jest jeszcze zrobiona ewaluacja „ex post” pierwszego programu (SPO RZL), w którym w pełni próbowano realizować zasadę partnerstwa. Z tego też względu możemy w naszej analizie opierać się na przekonaniach osób, które biorą udział w partnerstwie, co do tego, na ile to, w czym biorą udział, trwale wpłynie na rzeczywistość.

Jakie są oczekiwania IZ/IP i partnerów wobec dalszej współpracy?

Jak wykazały warsztaty, strona rządowa i – szerzej – administracja zarządzająca funduszami ma często bardzo konkretne i szczegółowe oczekiwania. Jej przedstawiciele przychodzą na forum z wyraźnie określonym problemem, na którego rozwiązanie mają określoną ilość czasu, i działają najczęściej pod presją wymogów formalnych (np. Komisji Europejskiej).

W dyskusjach oczekiwaliby mniej partykularyzmu. Według nich, za mało jest w partnerstwie patrzenia na interes całości, a za dużo patrzenia na interes partykularny, i to nawet nie danego sektora, ale czasem konkretnej organizacji czy konkretnego departamentu. Instytucje Pośredniczące dbają w partnerstwie (w Komitecie) przede wszystkim o sposób wdrażania programu, może to dominować nad reprezentacją interesów poszczególnych regionów. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż na posiedzeniach KM przedstawiciele samorządów wojewódzkich są najczęściej reprezentowani przez urzędników zajmujących się wdrażaniem, dlatego ten punkt widzenia może dominować.

Z zaproszeniem do wypracowywania wspólnych rozwiązań wiąże się dla administracji problem współodpowiedzialności. Nie może być tak, że decyzje są wynikiem jakiegoś konsensusu, a odpowiedzialność spada jedynie na przedstawicieli administracji. Z drugiej strony – odpowiedzialność za podjęcie decyzji nie zwalnia administracji z wysłuchania partnerów (z przeprowadzania konsultacji). Wydaje się, że oczekiwania administracji wobec partnerów mogą być spełnione, o ile jasno określi się rolę partnerów w realizacji programu (przyjęcie odpowiedniej strategii lub dookreślenie roli w konkretnym działaniu), pozwoli się (problem czasu), aby partnerzy mogli w sposób świadomy podjąć decyzję (chodzi tu również o czas na konsultacje środowiskowe i uzgadnianie stanowisk) i umożliwi się (poprzez różnego rodzaju wsparcie) właściwe wypełnienie tej funkcji.

Czy wdrażanie funduszy strukturalnych zintensyfikowało współpracę instytucji publicznych z partnerami w innych obszarach

Chociaż z badań bezpośrednio nie wynika, że partnerstwo zintensyfikowało współpracę instytucji publicznych z partnerami na innych obszarach, to jednak wydaje się, że wpływ realizacji programu na funkcjonowanie partnerstwa w Polsce jest istotny (choć zapewne nie tak duży, jak mógłby być). I to na kilku płaszczyznach. Widać wyraźne – wypowiedzi naszych respondentów to potwierdzają – iż rośnie znaczenie współpracy na poziomie poszczególnych typów partnerów. Szczególnie widać to na przykładzie organizacji pozarządowych (z definicji najbardziej zróżnicowanych), gdzie wspólna praca w Komitecie / Podkomitecie Monitorującym pozwala na doprecyzowanie wspólnego stanowiska.

Podobnie następuje powolna integracja po stronie partnerów społeczno-ekonomicznych. Choć nie ma dowodów na to, aby ta współpraca wykraczała poza partnerstwo w ramach programu, niewątpliwie na poziomie programu (a szerzej – na poziomie zarządzania Funduszami Europejskimi, np. Grupa Robocza ds. Społeczeństwa Obywatelskiego przy KK NSRO) daje się zauważyć tworzenie czasowych koalicji.

Podstawą partnerstwa jest dobre zrozumienie intencji i zasad (możliwości działania) potencjalnego partnera. Wydaje się, że w tym obszarze partnerstwo na poziomie PO KL w kontaktach partnerów z administracją jest nie do przecenienia. Tworzą się nowe formy współdziałania (np. na poziomie poszczególnych rozwiązań systemowych).

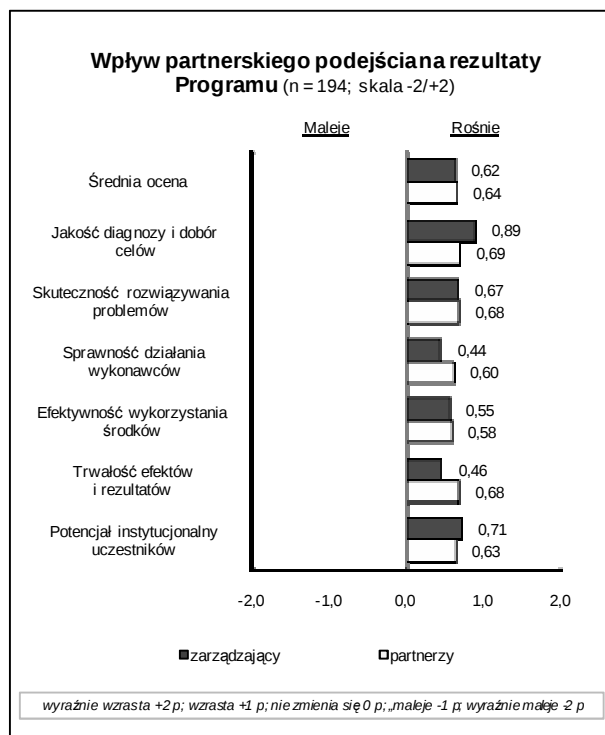


Diagram 75

Czy partnerskie wdrażanie funduszy strukturalnych przyczyniło się do poprawy funkcjonowania programu?

Wpływ partnerskiego podejścia na rezultaty programu oceniany jest raczej pozytywnie – i to zarówno przez zarządzających, jak i partnerów.

Zarządzający szczególnie wpływ partnerstwa widzą w zwiększaniu jakości diagnoz i formułowanych celów.

Partnerzy częściej niż administracja wskazują na sprawność działania wykonawców i trwałość rezultatów programu.

Obie grupy dostrzegają pozytywną rolę partnerstwa dla rozwoju instytucjonalnego uczestników programu oraz skłonni są przyznać, że partnerstwo zwiększa skuteczność rozwiązywania problemów społecznych.

6 Najważniejsze obserwacje i wnioski

Zgodnie z przyjętą metodologią, osią organizującą całość procesu badawczego były cykliczne spotkania Warsztatu Partnerów, złożonego z pracowników Instytucji Zarządzających i Pośredniczących, ale również przedstawicieli wszystkich głównych typów partnerów (samorządy lokalne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, organizacje pozarządowe, instytucje naukowe).

Forum to było miejscem prowadzenia intensywnej debaty nt. sposobu stosowania zasady partnerstwa w SPO RZL i PO KL. Dyskusje członków zespołu ewaluacyjnego z przedstawicielami zarządzających i partnerów pozwoliły na:

- Zidentyfikowanie oczekiwań stron i głównych problemów związanych z realizacją zasady partnerstwa (Warsztat 1);
- Dopracowanie kluczowych narzędzi, stosowanych w procesie ewaluacji - zwłaszcza struktury i wskaźników Modelu Partnerstwa oraz kwestionariusza ankiety (Warsztat 1 i 2);
- Analizę wstępnych wyników badania - na warsztacie dwukrotnie prezentowano i omawiano częściowe wyniki badań ankietowych i analiz prowadzonych przy pomocy Modelu Partnerstwa (Warsztat 2 i 3);
- Sformułowanie proponowanych zaleceń ewaluacyjnych, wynikających z przeprowadzonych badań i analiz (Warsztat 3).

W tym sensie, możemy powiedzieć, że wyniki pracy Warsztatu Partnerów integrują całość prac badawczych wykonanych w projekcie, zaś ich prezentacja jest właściwą formą podsumowania zaprezentowanego wyżej materiału analitycznego.

Główne obserwacje i wnioski z badania podzielić można na dwie grupy.

Pierwsza z nich składa się tylko z jednej rekomendacji, ale za to o absolutnie kluczowym, konstytutywnym charakterze. Przedstawiamy ją poniżej pod hasłem „Strategia Partnerstwa”.

Druga grupa zbiera wybrane zalecenia, dotyczące zagadnień dyskutowanych wcześniej w raporcie lub omawianych na ostatniej, podsumowującej sesji warsztatowej. Przedstawiamy je poniżej w formie Tabeli Rekomendacji, uporządkowane wg sześciu obszarów analizy partnerstwa. Opis każdej pozycji składa się z definicji zidentyfikowanego problemu, omówienia związanych z nim zagrożeń, propozycji działań zmierzających do jego rozwiązania oraz wskazania instytucji, która naszym zdaniem jest właściwym adresatem rekomendacji.

6.1 Strategia Partnerstwa

Zidentyfikowany problem

W Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r., w art. 11 określono, iż „w zależności od potrzeb i zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi i praktyką krajową każde państwo członkowskie organizuje partnerstwo z władzami i podmiotami takimi, jak: a) właściwe władze regionalne, lokalne, miejskie i inne władze publiczne; b) partnerzy gospodarczy i społeczni; c) inne odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie...”¹⁹.

Rozporządzenie WE wyznacza zatem państwom członkowskim jedynie bardzo ogólne ramy, w jakich partnerstwo powinno być stosowane, pozostawiając im decyzję odnośnie właściwego zakresu i form realizacji zasady (poza Komitetami Monitorującymi, które są obligatoryjne).

¹⁹ Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r., art. 11.

Niewątpliwą zaletą takiego podejścia jest jego elastyczność, pozwalająca dopasować charakter partnerskich relacji do specyfiki działania programu oraz poziomu rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Z drugiej strony, tak ogólne zarysowanie funkcji i mechanizmów realizacji zasady partnerstwa niesie z sobą ryzyko potraktowania jej w sposób nadmiernie rygorystyczny, lub przeciwnie - czysto formalny. Nie mniej groźne jest niedopowiedzenie przez twórców programu, jakie cele i funkcje ma w nim spełniać partnerstwo.

To właśnie ten ostatni problem został zdiagnozowany w trakcie badania i znalazł swe potwierdzenie w dyskusjach prowadzonych na forum Warsztatu Partnerów. Okazało się, że partnerstwo i jego cele jest bardzo różnie rozumiane, i to nie tylko przez poszczególne kategorie partnerów, ale nawet wśród przedstawicieli tego samego środowiska. Tymczasem, w zależności od tego jak dana osoba definiuje oczekiwany, właściwy jej zdaniem, kształt partnerstwa, zależy jej interpretacja dość ogólnych zapisów dokumentów programowych oraz opinia o faktycznie stosowanych mechanizmach zarządczych.

W takiej sytuacji jakikolwiek dialog na temat szczegółowych rozwiązań zarządczych jest niezwykle utrudniony, ponieważ ich właściwa charakterystyka (wielkość komitetu, częstość spotkań, uprawnienia partnerów, formy współdziałania, zasady finansowania kosztów współpracy, itp) zależy przede wszystkim od tego, do czego dane rozwiązanie ma służyć.

Obserwacja ta prowadzi nas do sformułowania zasadniczej tezy, że w badanych programach nie ma jednej powszechnie podzielanej koncepcji partnerstwa oraz jego celów. Nie wynika ona jednoznacznie z zapisów dokumentów programowych. Nie wykształciła się również jako efekt praktycznej współpracy między partnerami. Konsekwencją tej sytuacji jest zagubienie wielu uczestników procesu, którzy nie potrafią jednoznacznie zdefiniować swej roli i zadań w programie.

Zagrożenia

Brak wspólnej wizji partnerstwa wiąże się z szeregiem ryzyk, które mogą bardzo negatywnie wpływać na skuteczność partnerskich relacji oraz sposób ich postrzegania (i oceny) przez uczestników procesu:

- Różne oczekiwania zarządzających i partnerów względem celów i właściwego kształtu partnerstwa w programie;
- Różne interpretowanie ról i zasad współpracy między partnerami (możliwość konfliktów i nieporozumień);
- Niedopasowanie zakresu i form realizacji zasady do faktycznie realizowanych celów (niewykorzystanie możliwości jakie daje partnerstwo).

Proponowane rozwiązanie

Z przeprowadzonej analizy wynika wniosek, że nie ma jednego modelu partnerstwa - rozwiązania, które moglibyśmy nazwać idealnym. Partnerstwo może pełnić różne funkcje i, w zależności od sposobu ich zdefiniowania, powinno być realizowane w różnym zakresie i formach. Innymi słowy, dobór i sposób stosowania szczegółowych rozwiązań zarządczych powinien wynikać z precyzyjnie wyrażonej wizji partnerstwa w programie. Wizji, która jest rozumiana i akceptowana przez wszystkie strony biorące udział w procesie.

Zgodnie z przytoczonym wcześniej Rozporządzeniem WE, to państwo członkowskie organizuje partnerstwo „w zależności od potrzeb” oraz „zgodnie z obowiązującymi przepisami i praktyką krajową”. Oznacza to, że zadanie wypracowania spójnej strategii partnerstwa oraz zaproponowanie udziału w jej realizacji przedstawicielom różnych środowisk jest zadaniem agendy rządowej odpowiedzialnej za przygotowanie i realizację programu. Proponujemy zatem, aby Instytucja Zarządzająca (na poziomie regionu i w ramach swoich uprawnień również IP) opracowała krótką Strategię Partnerstwa, określającą precyzyjnie jego cele,

odpowiadające im mechanizmy zarządcze i procedury współpracy.

Uwzględniając fakt, że w PO KL partnerzy zostali już wybrani, ich przedstawiciele powinni mieć okazję do wyrażenia swoich oczekiwań i preferencji, zaś ostateczny kształt strategii powinien zostać z nimi skonsultowany. W przypadku nowych programów, Strategia Partnerstwa powinna zostać zdefiniowana w trakcie prac koncepcyjnych i znaleźć swój wyraz w jednoznacznych zapisach dokumentów programowych. Dzięki temu, podmioty zgłaszające chęć przystąpienia do partnerstwa akceptowałyby tym samym definicję jego celów, zakresu i form, w jakich będzie realizowane.

Definiując Strategię Partnerstwa, Instytucja Zarządzająca powinna rozważyć różne opcje, które zarysowały się w trakcie debaty prowadzonej na Warsztacie Partnerów. Przedstawiliśmy je poniżej jako odrębne funkcje, które może pełnić partnerstwo. W rzeczywistości, nie chodzi zwykle o wybór jednej i odrzucenie pozostałych, lecz o właściwe rozłożenie akcentów – np. podział na funkcje kluczowe i uzupełniające.

Niezależnie jednak od tego, jak ambitnie zdefiniujemy cele partnerstwa, najważniejsze wydaje się odpowiednie dopasowanie szczegółowych rozwiązań zarządczych do funkcji, które uznaliśmy za dominujące. Pewną pomocą w tym zakresie może być zamieszczona na końcu rozdziału tabelka, przedstawiająca przykładowe charakterystyki różnych strategii partnerstwa.

Partnerstwo jako kanał informacji

W badaniach pojawiła się kategoria uczestnictwa w komitetach monitorujących jako sposób na zdobycie użytecznych informacji. Wiąże się to najczęściej z poczuciem fasadowości komitetu, brakiem realnego wpływu partnerów. Komitet jest od zatwierdzania, „klepania” sprawozdań, ale jest równocześnie źródłem ważnych informacji. W tym obszarze dobre partnerstwo można byłoby określić liczbą i różnorodnością uczestników (im więcej podmiotów — grup zaangażowanych w partnerstwo, tym więcej dobrze poinformowanych organizacji) oraz koniecznością wsparcia ze strony administracji (głównie działania informacyjno szkoleniowe na temat programu i zasad jego działania).

Partnerstwo jako przestrzeń debaty

W badaniach pojawiły się sugestie dotyczące roli KM jako forum debaty publicznej w najważniejszych, strategicznych, kwestiach. Taka „konsultacyjna” czy „opiniodawcza” rola Komitetu dawałaby szansę na zaprezentowanie różnych punktów widzenia, a przez to — „wzbogacenie” procesu decyzyjnego. W tym kontekście ważna jest nie tylko różnorodność uczestników partnerstwa, ale również ich wiedza i doświadczenie. To jednak nie wszystko. Aby zarządzający rzeczywiście mogli wykorzystać merytoryczny potencjał partnerstwa, konieczne jest uruchomienie takich form współpracy, które sprzyjają prowadzeniu szczegółowych dyskusji i analiz. Niezbędne jest też sięgnięcie po ekspertów i rozwiązanie problemu kosztów wynikających z intensywnej działalności partnerów na poziomie grup roboczych.

Partnerstwo jako forma kontroli społecznej

Nazwa Komitet / Podkomitet Monitorujący sugeruje, że zasadniczą misją partnerstwa jest sprawowanie kontroli społecznej nad działaniami administracji. Przy takim podejściu zasadniczego znaczenia nabiera kwestia reprezentatywności i wiarygodności instytucji partnerstwa. W Komitecie powinni znaleźć się przedstawiciele wszystkich istotnych środowisk. Strona społeczna powinna dysponować wyraźną większością głosów oraz działać w warunkach gwarantujących niezależność od instytucji, które nadzoruje (autonomia Sekretariatu). Warunkiem skutecznej kontroli nad skomplikowanym, wieloaspektowym programem jest też możliwość prowadzenia pogłębionych analiz na poziomie priorytetów i działań. W praktyce oznacza to konieczność uruchomienia tematycznych grup roboczych i włączenia w ich prace ekspertów delegowanych przez reprezentowane w partnerstwie środowiska (finansowanie ze środków programu). Komitet powinien posiadać decydujący wpływ na zakres i charakter podejmowanych badań ewaluacyjnych oraz uczestniczyć w

procedurze przyjmowania wynikających stąd rekomendacji. Realizacja funkcji kontrolnej powinna znajdować swój wyraz w formalnej procedurze opiniowania działań wykonawcy (np. akceptacja sprawozdań IZ/IP przez KM/PKM).

Partnerstwo jako przestrzeń negocjacji

Instytucjonalny dialog społeczny coraz częściej przechodzi od formuły konsultacji do negocjacji i współdecydowania o strategicznych kierunkach realizowanych polityk. Przy tej formule działania partnerstwa kluczowego znaczenia nabiera zgodny z parytetem podział głosów w Komitecie oraz zagwarantowanie demokratycznych procedur podejmowania decyzji (autonomia Sekretariatu). Oczywiście podmioty uczestniczące w procesie decyzyjnym muszą posiadać silną „legitymację” delegujących je środowisk. Ponieważ Komitet rozumiany jako przestrzeń negocjacji jest też miejscem lobbingu i realizacji partykularnych interesów, strony powinny same ponosić koszty związane z udziałem swoich przedstawicieli w tym procesie.

Poniższa tabela pokazuje rozkład kluczowych dla partnerstwa cech w zależności od przyjętej strategii konkretnego partnerstwa. Są to oczywiście w jakimś sensie wzory idealne, ale w sposób przejrzysty pokazujące, w jaki sposób wybór strategii powinien wpływać na poszczególne rozwiązania organizacyjne.

Strategie partnerstwa - Charakterystyka

Strategia partnerstwa	Uprawnienia Komitetu	Podział głosów w KM/PKM	Różnorodność partnerów	Reprezentatywność partnerów	Wiedza ekspercka partnerów	Robocze formy współpracy	Niezależność Sekretariatu	Pomoc techniczna dla partnerów
Kanał informacji	informacyjne		tak					tak
Przestrzeń debaty	konsultacyjne		tak		tak	tak		tak
Kontrola społeczna	kontrolne	przewaga partnerów		tak	tak	tak	tak	tak
Przestrzeń negocjacji	decyzyjne	wg parytetu		tak			tak	

Tabela 16

6.2 Tabela Rekomendacji .

Zidentyfikowany problem	Zagrożenia	Proponowane rozwiązania (rekomendacja) * [LT] - Rekomendacja długoterminowa, dot. nowych programów	Adresat rekomendacji
Zalecenia dotyczące struktury instytucjonalnej partnerstw (Obszar 1)			
<u>Skład KM/PKM</u> W składach wielu komitetów brak jest przedstawicieli instytucji świadczących bezpośrednią pomoc dla kluczowych grup docelowych (niepełnosprawni, bezrobotni, wykluczeni, kobiety, wieś), a także tych, których misja odpowiada horyzontalnym celom POKL. -	- Słabość Strategii i Planów Działania powstających bez udziału przedstawicieli grup docelowych - Nieprzestrzeganie zasady „empowerment” - przewaga punktu widzenia realizatora, a nie grupy docelowej - Niedostateczne uwzględnienie celów horyzontalnych w Strategiach i Planach Działania	1. Włączenie przedstawicieli organizacji świadczących bezpośrednią pomoc dla grup docelowych oraz ekspertów do grup roboczych i zespołów tematycznych, funkcjonujących przy KM/PKM. Zaletą takiego podejścia jest zarówno jego wykonalność w ramach istniejących procedur, jak też praktyczna użyteczność - możliwości dobrego dopasowania typu zapraszanych organizacji do zagadnień merytorycznych podejmowanych w programie. 2. [LT] Silniejsze uwzględnienie kryteriów tematycznych przy wyborze przedstawicieli partnerów do składu instytucji monitorujących (KM/PKM).	IZ/IP PO KL KM/PKM PO KL MRR jako resort odpowiedzialny za prowadzenie polityki rozwoju
<u>Relacja zarządzający-partnerzy</u> KM PO KL w 66% składa się z przedstawicieli instytucji bezpośrednio zaangażowanych w zarządzanie programem (administracja centralna i regionalna). Samorządy lokalne i pozostali partnerzy dysponują jedynie 1/3 głosów w Komitecie. Mamy zatem do czynienia z sytuacją konfliktu interesów, w której wykonawcy programu posiadają pełną kontrolę nad instytucją, która powinna ich monitorować i nadzorować.	- Ograniczona wiarygodność KM PO KL jako ciała sprawującego społeczną kontrolę nad działaniami wykonawcy programu. - Niepełne wykorzystanie potencjału partnerstwa poprzez małą różnorodność instytucji reprezentowanych w KM.	3. Zmniejszenie liczby przedstawicieli Instytucji Pośredniczących w KM PO KL tak, aby partnerzy dysponowali co najmniej 50% udziałem w łącznej liczbie głosów w Komitecie (tak naprawdę, powinni mieć większość). Jeżeli z przyczyn formalnych nie byłaby możliwa zmiana struktury członków KM, należy w inny sposób zwiększyć „siłę głosów” partnerów – np. wymóg konsensusu lub prawo weta dla mniejszości dysponującej co najmniej x% w Komitecie. 4. Zwiększenie liczby instytucji naukowych w KM/PKM. Zważywszy na konsultacyjną, opiniującą oraz kontrolną misję KM/PKM szerszy udział instytucji naukowych wydaje się niezwykle pożądany.	MRR jako resort odpowiedzialny za prowadzenie polityki rozwoju KM i PKM przy wsparciu IZ i IP IZ PO KL
<u>Środowiska reprezentowane w Komitecie</u> Działania KM/PKM są często mało znane w środowiskach, które powinny dysponować dobrą informacją o działaniu programu. Wiąże się to z małą aktywnością i/lub potencjałem części partnerów, jako podmiotów odpowiedzialnych za przekazywanie informacji reprezentowanym przez nich środowiskom.	- Mała rozpoznawalność PKM na poziomie regionu - Ograniczona „reprezentatywność” przedstawicieli funkcjonujących bez kontaktu ze swoim zapleczem - Ograniczony potencjał merytoryczny partnerstwa, wynikający z braku zaplecza przedstawicieli partnerów	5. Włączanie w działanie różnych mechanizmów partnerstwa (grup roboczych, zespołów czy sieci tematycznych) przedstawicieli instytucji i środowisk, które nie są reprezentowane w KM. 6. Zniesienie w regulaminie KM/PKM zapisu o nierozpowszechnianiu treści dokumentów, które są przedmiotem obrad, do czasu podjęcia przez komitet decyzji w ich sprawie. 7. Stworzenie mechanizmu pozwalającego na finansowanie działań informacyjnych i konsultacyjnych prowadzonych przez partnerów w reprezentowanych przez nich środowiskach 8. [LT] Zwiększenie wagi kryterium potencjału / doświadczenia w zakresie działań informacyjnych i integrujących środowisko, przy	IZ/IP PO KL KM/PKM PO KL IZ/IP PO KL MRR, IZ/IP

Zidentyfikowany problem	Zagrożenia	Proponowane rozwiązania (rekomendacja) * [LT] - Rekomendacja długoterminowa, dot. nowych programów	Adresat rekomendacji
		wyborze przedstawicieli III Sektora do PKM.	
<u>Wybór przedstawicieli do KM/PKM</u> W PO KL procedura została skonsultowana jedynie na poziomie centralnym – z RDPP. W regionach zdarzały się przypadki krytykowania przyjętych rozwiązań, jako nie w pełni zgodnych z wcześniejszą, sprawdzoną praktyką. W porównaniu z podejściem stosowanym w województwach (głosowanie NGOs na swoich przedstawicieli) rozwiązanie funkcjonujące na poziomie krajowym - rekomendacja RDPP – jest mniej uspołecznione i mniej przejrzyste. Sam sposób przeprowadzenia wyboru przedstawicieli NGOs do PKM PO KL przeprowadzony został w nienajlepszy sposób – sezon wakacyjny, krótkie terminy, brak intensywnych działań informacyjno-edukacyjnych w środowisku NGOs.	- Protesty w fazie naboru do PKM (wynikające z braku wcześniejszej konsultacji procedury na poziomie regionu), podważające reprezentatywność przedstawicieli III Sektora. - Pasywność części członków KM/PKM wynikająca z dość przypadkowego wyboru przedstawicieli środowiska NGOs, samorządów i instytucji naukowych (brak precyzyjnej informacji o roli i zadaniach członków KM/PKM). - Zmniejszenie roli programu jako instrumentu wspomagającego rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wynikające z pominięcia w standardowej procedurze wyboru specyfiki regionów.	9. [LT] Konsultowanie ze środowiskiem NGOs na terenie danego województwa procedury wyboru przedstawicieli organizacji pozarządowych do PKM. Przyjęte rozwiązania powinny uwzględniać dotychczasową praktykę i formy zwyczajowo stosowane w danym regionie (np. procedura wyboru może się dzielić na część standardową, obowiązującą w całym kraju, oraz fakultatywną – do uzgodnienia na poziomie regionu). 10. [LT] Przeprowadzenie wyboru w formie głosowania wielu podmiotów wymaga dobrego przygotowania i powinno być poprzedzone intensywną kampanią informacyjno-edukacyjną. 11. [LT] Organizowanie procesu zgłaszania kandydatów i głosowania w taki sposób (termin i harmonogram), aby jak największa liczba zainteresowanych organizacji miała szansę w nim uczestniczyć. 12. [LT] Rozwinięcie procedury wyboru przedstawicieli NGOs na poziomie krajowym o mechanizm głosowania, który w PO KL był stosowany na poziomie regionów.	MRR jako resort odpowiedzialny za prowadzenie polityki rozwoju IZ/IP IZ/IP MRR jako resort odpowiedzialny za prowadzenie polityki rozwoju
Zalecenia dotyczące sposobu wzmocnienia i wykorzystywania potencjału partnerów (Obszar 2)			
<u>Sekretariaty KM/PKM</u> Sekretariaty KM/PKM w badanych programach nie mają żadnej autonomii. Obsługiwane są zwykle przez jednego pracownika, który ma również inne obowiązki. Z małymi wyjątkami, działają na zasadzie akcyjnej – od posiedzenia do posiedzenia. Tylko nieliczne podejmują działania merytoryczne, a i to w bardzo ograniczonej skali.	- Słaba integracja członków komitetu, jako grupy – ograniczenia w komunikacji poziomej, brak instytucjonalnego wsparcia dla wspólnych inicjatyw. - Brak aktywności w sferze pomocy technicznej dla członków KM/PKM. - Brak zaplecza umożliwiającego funkcjonowanie grup roboczych w KM/PKM oraz szersze korzystanie z zewnętrznych usług eksperckich. - Niechęć IZ/IP do organizowania częstszych spotkań komitetu – stanowią obciążenie administracyjne dla urzędu.	13. Zwiększenie zakresu działania Sekretariatu. Poza zadaniami administracyjno-organizacyjnymi zakres powinien obejmować: (1) Zapewnienie bieżącej komunikacji wśród członków KM/PKM - założenie grupy dyskusyjnej lub prowadzenie podstrony internetowej dla członków komitetu; (2) Moderowanie dyskusji między członkami komitetu na wybrane tematy merytoryczne; (3) Badanie potrzeb i organizacja programu PT dla członków KM/PKM; (4) Definiowanie potrzeb i zlecanie specjalistycznych ekspertyz na potrzeby KM/PKM; (5) Zapewnienie instytucjonalnego zaplecza dla GR tworzonych w Komitecie. 14. Wzmocnienie kadrowe Sekretariatu, odpowiednio do zakresu powierzonych mu zadań (dodatkowe etaty, szkolenia). 15. Zwiększenie autonomii Sekretariatu jako instytucjonalnego zaplecza partnerstwa poprzez wyodrębnienie go ze struktur IZ/IP	KM/PKM PO KL, IZ/IP PO KL IZ/IP PO KL IZ/IP PO KL

Zidentyfikowany problem	Zagrożenia	Proponowane rozwiązania (rekomendacja) * [L T] - Rekomendacja długoterminowa, dot. nowych programów	Adresat rekomendacji
		lub przynajmniej wzmocnienie jego pozycji w ramach MRR / UM (odrębna komórka, wydział).	
<u>Grupy Robocze</u> Pod koniec 2008 r. tylko w 2 z 10 badanych programów w strukturach KM/PKM funkcjonowały grupy robocze (w DSIk grupy utworzono na początku 2009 r. zaś w 2 - 3 programach korzystano z innych form umożliwiających roboczą współpracę z partnerami).	- Brak możliwości budowy partnerstwa merytorycznego i szerszego wykorzystania potencjału partnerów. - Pozbawienie partnerów szansy na udział w realizacji programu jako „współwykonawcy” wybranych zadań (np. opracowanie wstępnej wersji PD). - Ograniczenie zakresu i zmniejszenie jakości monitorowania działań wykonawcy programu – brak czasu na pogłębioną dyskusję nt. postępów programu w KM/PKM.	16. Umożliwienie partnerom, w tym instytucjom niemającym reprezentantów w KM/PKM, bezpośredniej roboczej współpracy z przedstawicielami IZ/IP w ramach tematycznych GR. Grupy powinny powstać we wszystkich regionalnych komponentach POKL. 17. Grupy Robocze powinny być tworzone jako wewnętrzne struktury KM/PKM. W takim przypadku rezultaty ich prac trafiają w pierwszej kolejności do członków komitetu, zaś po uzyskaniu ich akceptacji propozycje wypracowane w grupach mogą być traktowane jako rekomendacje KM/PKM.	IZ/IP PO KL IZ/IP PO KL IZ/IP PO KL
<u>Pomoc techniczna dla partnerów</u> Jakość i skuteczność partnerstwa w ogromnej mierze zależy od potencjału jego uczestników (zarówno w sensie merytorycznym, jak też instytucjonalnym). Partnerzy są często słabo przygotowani do pełnienia swojej roli w KM/PKM (nieznajomość zasad programu oraz praw i obowiązków członka KM/PKM). Niestety w większości badanych programów zakres pomocy technicznej dla partnerów jest niewielki. Podejmowane działania nie wynikają z dobrej diagnozy potrzeb, mają incydentalny charakter i wątpliwą jakość. Ważnym czynnikiem ograniczającym aktywność partnerów i potencjał partnerstwa jest brak systemu, który umożliwiałby finansowanie kosztów ponoszonych przez partnerów w związku z udziałem w pracach partnerstwa. Waga tego problemu wzrasta w miarę przechodzenia do bardziej ambitnych i wymagających form współpracy partnerskiej	- Ograniczona aktywność części partnerów, wynikająca z nieznajomości zasad działania programu i mechanizmów partnerstwa. - Niska efektywność pracy zespołowej w KM/PKM, w sytuacji nierównego poziomu wiedzy wśród członków komitetu. - Słaba jakość debaty merytorycznej oraz wniosków formułowanych przez partnerów (brak wiedzy). - Pasywność partnerów w podejmowaniu bardziej pracochłonnych i kosztownych zadań (brak systemu finansowania nakładów ponoszonych w związku z udziałem w partnerstwie). - Niechęć organizacji pozarządowych do włączania się w prace partnerstwa, jeśli wiąże się to z koniecznością ponoszenia znacznych kosztów.	18. Wyodrębnienie w Rocznych Planach Działań PT (priorytet X) odpowiednich środków na wsparcie merytoryczne i organizacyjne działania partnerstwa. 19. Wskazanie podmiotu, który przyjmie odpowiedzialność za zbadanie potrzeb, a następnie przygotowanie i realizację programu PT dla partnerów. Zadanie to powinno zostać powierzone Sekretariatowi KM/PKM (jest optymalnie usytuowany, aby je prawidłowo wykonać). Wymagałoby to jednak wzmocnienia struktur tej instytucji. 20. Pomoc techniczna dla partnerów powinna mieć charakter systemowy (sformułowane cele i podporządkowane im działania) oraz być realizowana w zróżnicowanych formach (szkolenia, dedykowana pod-strona lub forum internetowe, ekspertyzy i udział ekspertów, wyjazdowe sesje komitetu połączone z prezentacją projektów, inne formy). 21. Rozwinięcie systemu finansowania kosztów ponoszonych przez partnerów w związku z udziałem w pracach partnerstwa. Zwrot kosztów dojazdu na spotkania KM/PKM nie jest wystarczającym rozwiązaniem, jeśli przewidujemy również inne niż KM/PKM formy współpracy partnerskiej (np. grupy robocze, intensywna komunikacja przedstawicieli partnerów z ich zapleczem, aktywny udział w ewaluacji programu, itp).	IZ/IP PO KL IZ/IP PO KL Podmiot odpowiedzialny za organizację PT dla partnerów (Sekretariat?) IZ/IP PO KL

Zidentyfikowany problem	Zagrożenia	Proponowane rozwiązania (rekomendacja) * [L T] - Rekomendacja długoterminowa, dot. nowych programów	Adresat rekomendacji
(grupy robocze, analizy, ewaluacja).		22. Rozważenie możliwości wprowadzenia „eksperckiej” formuły działania GR. Rozumiemy ją jako mechanizm, w którym partnerzy delegują do pracy w grupach (również do GSE/RGSE) ekspertów reprezentujących swoje środowiska. Dzięki takiemu podejściu, praca w grupach może być finansowana ze środków programu (większa dostępność, skuteczność i efektywność GR), bez wchodzenia w sytuację konfliktu interesów – członkowie KM/PKM nie otrzymują honorariów.	
Zalecenia dotyczące zakresu i form realizacji zasady partnerstwa (Obszar 3)			
<u>Formy współpracy</u> Wyposażenie badanych programów w praktyczne mechanizmy pozwalające partnerom zaangażować się w proces zarządzania jest na ogół bardzo skromne. Partnerstwo w SPO RZL i PO KL opiera się na kilku podstawowych rozwiązaniach zapisanych w dokumentach programowych: - Publiczne konsultacje dokumentów programowych - KM/PKM z udziałem partnerów społecznych i gospodarczych - Preferencyjne traktowanie projektów realizowanych w formie partnerstw lokalnych i międzysektorowych. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że na szerszą skalę realizowane są tylko te formy, których stosowanie wynika wprost z zapisów dokumentów programowych lub wytycznych.	- Zniechęcenie tych partnerów, którzy nie mogą zrealizować swoich oczekiwań i potrzeb względem partnerstwa w ramach istniejących mechanizmów (spotkań plenarnych). - Zmniejszenie potencjału partnerstwa wynikające z braku narzędzi pozwalających partnerom wnieść swój wkład w proces programowania, wdrażania i oceny programu. - Ograniczenie możliwości realizacji bardziej ambitnych strategii partnerstwa w sytuacji ograniczonego katalogu dostępnych form współpracy.	Należy dążyć do poszerzenia standardowego (zapisanego w dokumentach programowych i wytycznych) zestawu form współpracy partnerskiej. W obecnej fazie najważniejsze wydają się następujące elementy: 23. Rozwinięcie formuły, w jakiej powstają roczne Plany Działania - włączenie partnerów na etapie pracy nad Planem, rozszerzenie skali prowadzonych konsultacji. 24. Wprowadzenie grup roboczych, jako formy umożliwiającej realizację partnerstwa w wymiarze merytorycznym. (por. Rek. 16) 25. Uruchomienie Grup Sterujących Ewaluacją z udziałem partnerów lub włączenie partnerów do istniejących już GSE.	IZ/IP PO KL KM/PKM PO KL IZ/IP PO KL IZ/IP PO KL
Zalecenia dotyczące praw i ról partnerów (Obszar 4)			
<u>Rola partnerów w fazie programowania</u> Pozycja partnerów jest silniejsza w programach krajowych niż w komponentach regionalnych - brak uprawnień PKM do „zatwierdzania” PD i kryteriów.	- Ograniczenie autonomii regionów w decydowaniu o sposobie realizacji PO KL w województwach. - Niedostosowanie podejścia i struktury wdrażania programu do specyfiki regionu	26. Wzmocnienie pozycji PKM w zakresie zatwierdzania PD i kryteriów wyboru projektów (rekomendacja PKM koniecznym warunkiem przyjęcia PD i kryteriów na poziomie krajowym). 27. [LT] Zwiększenie roli administracji regionalnej i lokalnych środowisk w fazie definiowania założeń i celów programów	IZ PO KL MRR

Zidentyfikowany problem	Zagrożenia	Proponowane rozwiązania (rekomendacja) * [LT] - Rekomendacja długoterminowa, dot. nowych programów	Adresat rekomendacji
Konsultacje dokumentów programowych prowadzone były centralnie, bez aktywnego udziału władz regionalnych. Tylko incydentalnie partnerzy uczestniczyli w tworzeniu koncepcji PD.	i potrzeb lokalnych środowisk. - Słaba identyfikacja partnerów z celami programu.	krajowych (zdecentralizowany model konsultacji). 28. Włączenie partnerów w proces tworzenia koncepcji PD i kryteriów - „współwykonawstwo”, w ramach wspólnych grup roboczych. (por. Rek. 23)	IP PO KL
<u>Rola partnerów w fazie wdrażania</u> W systemie zarządzania PO KL nie przewidziano dla partnerów żadnej istotnej roli w procesie oceny projektów. Na posiedzeniach KM/PKM przedstawiane są zwykle ilościowe postępy procesu kontraktowania środków. Nie można jednak powiedzieć, że partnerzy mają dostęp do informacji, pozwalających na weryfikację przebiegu procedury wyboru projektów. Zważywszy na wagę wyboru projektów dla końcowego sukcesu programu, KM/PKM powinien mieć możliwość sprawdzenia, czy procedura przebiega zgodnie z przyjętymi założeniami.	- Brak mechanizmu społecznej kontroli nad procedurą wyboru projektów zmniejsza jej przejrzystość. - Pozbawienie KM/PKM możliwości nadzorowania procesu wyboru projektów podważa sens istnienia komitetu, jako mechanizmu monitorowania realizacji programu.	29. KM/PKM, jako ciało „czuwające nad prawidłową realizacją programu” powinien pełnić zdecydowanie większą rolę w procesie monitorowania procesu wyboru projektów. W tym celu KM/PKM powinien mieć: (a) dostęp do informacji, pozwalających zweryfikować prawidłowość procesu oceny; (b) prawo do formalnego wyrażenia opinii na ten temat – potwierdzania zgodności stosowanej procedury z przyjętymi zasadami. W wymiarze praktycznym funkcja monitorująca KM/PKM w zakresie wyboru projektów może być realizowana (a) poprzez stworzenie zespołu zadaniowego odpowiedzialnego za okresowe przeglądy przeglądu losowo wybranej próbki wniosków i ich ocen; (b) zlecenie oceny procesu wyboru wniosków zewnętrznemu ewaluatorowi.	MRR jako resort odpowiedzialny za prowadzenie polityki rozwoju IZ/IP PO KL i KM/PKM PO KL
<u>Rola partnerów w monitorowaniu i ocenie</u> Partnerzy mają relatywnie dużą i różnicowaną rolę w zakresie ewaluacji programu. Ich pozycja w systemie monitorowania jest nieco mniejsza, ale również znacząca. W badanych programach brak jest natomiast definicji roli partnerów w zakresie oceny Ex post. PKM nie ma uprawnień do zatwierdzania okresowych sprawozdań IP. W badanych programach opracowanie planu badań, zlecenie, monitorowanie i rozliczenie kontraktów ewaluacyjnych odbywa się poza strukturami KM/PKM (w GSE/RGSE). Tylko w kilku przypadkach przedstawiciele partnerów zostali zaproszeni do udziału w	- Brak systemu weryfikacji postępów PO KL na poziomie komponentów regionalnych. - Niedostosowanie tematyki badań ewaluacyjnych do potrzeb instytucji odpowiedzialnych za nadzór nad realizacją programu. - Zmniejszenie wiarygodności systemu ewaluacji na skutek wyłączenia partnerów z procesu planowania, zlecenia i nadzoru nad prowadzonymi badaniami.	30. Uprawnienie PKM PO KL do zatwierdzania sprawozdań rocznych i końcowego IP PO KL (zmiana w wytycznych i regulaminach PKM) 31. Partnerzy powinni zostać włączeni do GSE / RGSE i mieć znaczący wpływ na podejmowane w nich decyzje - fotel współprzewodniczącego, konsensualność kluczowych decyzji. (por. Rek. 25) 32. [LT] Stworzenie procedur umożliwiających udział partnerów w ewaluacji ex ante i ex post (np. poprzez ciała dialogu obywatelskiego, Komisję Trójstronną, RDPP, KWRiST, itp).	IZ i PKM PO KL IZ/IP PO KL KM/PKM PO KL MRR

Zidentyfikowany problem	Zagrożenia	Proponowane rozwiązania (rekomendacja) * [LT] - Rekomendacja długoterminowa, dot. nowych programów	Adresat rekomendacji
pracach GSE.			
Zalecenia dotyczące intensywności udziału partnerów w zarządzaniu programem (Obszar 5)			
<u>Aktywność w fazie programowania</u> Konsultacjom dokumentów programowych nie towarzyszyła strategiczna debata w województwach nt. sposobu wykorzystania środków PO KL. Choć zdarzają się przypadki włączania w proces konsultacji PD szerszej grupy podmiotów, dominuje wzorzec polegający na dyskusji nt. PD wyłącznie na forum PKM. Relatywnie rzadko IP korzystały z możliwości organizowania konsultacji PD z wykorzystaniem poczty elektronicznej	- Brak strategicznego ukierunkowania PO KL na poziomie regionów - Niewykorzystanie szansy na szersze włączenie podmiotów regionalnych w proces programowania (promocja) - Niewykorzystanie potencjału partnerów przy tworzeniu PD (gorsza jakość planów)	33. Rozszerzenie zakresu konsultacji PD poza forum PKM. (por. Rek. 23) 34. Prowadzenie konsultacji PD w formie pisemnej, z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej (e-mail, strona www) i odpowiednie ich dokumentowanie. 35. [LT] Włączenie partnerów regionalnych w proces programowania przez tworzenie Regionalnych strategii realizacji programów krajowych (dobra praktyka z Pomorskiego).	IP PO KL IP PO KL MRR
<u>Aktywność w fazie wdrażania</u> W części Podkomitetów postawa partnerów w trakcie obrad jest zbyt pasywna. Głos zabierają nieliczni przedstawiciele. Część wypowiedzi zdradza brak dobrego przygotowania do merytorycznej dyskusji. Często czynnikiem rozstrzygającym o niskiej ocenie aktywności jest brak roboczej formuły współpracy z partnerami. Plenarne spotkania KM/PKM nie dają szansy na pogłębioną debatę nt. szczegółowych zagadnień. Jeżeli w KM/PKM jest duża liczba przedstawicieli jednej grupy, intensywność debaty może być mniejsza niż w bardziej zdywersyfikowanej formule komitetu.	- Brak pogłębionej, merytorycznej debaty w partnerstwie (gorsza jakość decyzji i dokumentów) - Ograniczenie korzyści wynikających z uwzględnienia różnorodnych doświadczeń partnerów.	36. [LT] Zwiększenie roli kryteriów merytorycznych / umiejętności komunikacyjnych przy doborze członków KM/PKM (poświadczenie aktywnej postawy w różnego rodzaju debatach - udział w forach internetowych, publikacje, prezentacje na konferencjach, itp). 37. Zwiększenie częstotliwości spotkań z udziałem partnerów, zwłaszcza takich, w których mają oni większą możliwość przedstawienia swoich opinii i propozycji (robocze formy współpracy). 38. Rozwijanie kontaktów między członkami KM/PKM w czasie między posiedzeniami KM i GR (moderowane debaty w internecie, spotkania podczas szkoleń i konferencji, itp). 39. [LT] Warto rozważyć włączenie kryterium różnorodności przy definiowaniu ogólnej struktury KM/PKM (więcej przedstawicieli bardziej zróżnicowanych środowisk).	MRR, IZ/IP PO KL IZ/IP PO KL IZ/IP PO KL, Sekretariat KM/PKM MRR
<u>Aktywność w zakresie monitorowania i oceny</u> Pod koniec 2008 r. w 6 z 10 badanych programów nie zaprezentowano jeszcze na forum PKM żadnego raportu z badań ewaluacyjnych.	- Brak dostępu członków PKM do niezależnej informacji nt. kluczowych elementów programu (proces wyboru projektów, jakość przyjętych rozwiązań zarządczych, odbiór programu w	40. W programach, gdzie nie prezentowano jeszcze raportów na posiedzeniach PKM należy zwiększyć dynamikę badań ewaluacyjnych (szybszy dostęp do wyników niezależnych badań). 41. Prezentowanie raportów ewaluacyjnych w KM/PKM przez ich autorów. Członkowie komitetu powinni otrzymywać informację o	IZ/IP PO KL IZ/IP PO KL

Zidentyfikowany problem	Zagrożenia	Proponowane rozwiązania (rekomendacja) * [L T] - Rekomendacja długoterminowa, dot. nowych programów	Adresat rekomendacji
W większości badanych programów partnerzy nie zostali włączeni do Grup Sterujących Ewaluacją. W tych przypadkach, gdzie partnerzy uczestniczą w GSE ich aktywność jest zwykle niewielka. Niestety, bez aktywnego udziału partnerów w procesie planowania i nadzorowania badań ewaluacyjnych trudno jest mówić o ich wpływie na sferę oceny programu. Wielu członków KM/PKM bardzo niechętnie uczestniczy w badaniach ewaluacyjnych, traktując ankiety, jako zbędne obciążenie.	województwie) - Niedopasowanie tematyki zleczanych badań do potrzeb KM/PKM - Niższa wiarygodność systemu ewaluacji w sytuacji braku udziału partnerów w GSE/RGSE - Ograniczony dostęp opinii publicznej do informacji nt. sposobu postrzegania programu przez przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych w KM/PKM.	wynikach oceny „z pierwszej ręki”. 42. Zwiększenie wpływu KM/PKM na proces planowania badań ewaluacyjnych (procedury umożliwiające zgłaszanie tematów badań, obowiązek przedyskutowania i zatwierdzenia planu na forum KM/PKM)	IZ/IP i KM/PKM PO KL IZ/IP PO KL
Zalecenia dotyczące efektów partnerstwa (Obszar 6)			
<u>Efekty w fazie programowania</u> W wielu województwach dyskusja w PKM, poprzedzająca uchwalenie Planów Działań była mało merytoryczna. Zdarzały się przypadki, gdzie sposób jej prowadzenia miał charakter konsultacji, a nie współdecydowania (IP rozstrzyga o przyjęciu lub odrzuceniu propozycji partnera).	- Ograniczenie korzyści z partnerstwa (uwzględnienie doświadczeń i wiedzy partnerów). - Ograniczenie uprawnień PKM w zakresie decydowania o kształcie PD i kryteriów	43. Prezentacja PD na forum KM/PKM powinna być poprzedzona „pracą w komisji” (grupie roboczej), gdzie eksperci IP i partnerów mogliby szczegółowo przedyskutować najważniejsze kwestie. 44. KM/PKM powinien być miejscem podejmowania decyzji a nie jedynie konsultacji PD i kryteriów oceny projektów. Wszystkie wnioski partnerów do PD i kryteriów, składane podczas obrad komitetu, powinny być formalnie głosowane.	IZ/IP PO KL KM/PKM PO KL
<u>Efekty w fazie wdrażania</u> Zdarzają się przypadki bardzo defensywnego, zamkniętego podejścia IP, ale często spotykamy się również z pasywną postawą dużej części partnerów, lub składaniem przez nich nie do końca przemyślanych, źle przygotowanych wniosków.	- Słaba komunikacja i niska efektywność współpracy partnerskiej. - Zniechęcenie uczestników partnerstwa	45. Organizowanie (jako forma PT) tematycznych seminariów / warsztatów dla partnerów i administracji, z udziałem kluczowych ekspertów i organizacji zajmujących się problemami grup docelowych (moderowana debata merytoryczna na warsztatach). 46. Rozważenie możliwości przygotowanie jasnych wytycznych nt. wybranych procedur partnerstwa – np. zasady rozpatrywania uwag partnerów do PD, opcjonalne wzorce regulaminów KM/PKM, procedura wnioskowania o wsparcie eksperta, itp. 47. Promowanie idei partnerstwa nie tylko wśród członków PKM, ale także w środowiskach, które mają być reprezentowane w Komitecie (szkolenia nt. idei i mechanizmów partnerstwa).	IZ/IP PO KL, Sekretariat KM/PKM
<u>Efekty w zakresie monitorowania i oceny</u> W wielu województwach kwestie związane	- Mniejsza skuteczność badań ewaluacyjnych, jako narzędzia	48. Precyzyjne zdefiniowanie roli PKM w procesie przyjmowania i monitorowania rekomendacji ewaluacyjnych (wdrożenie we	IP PO KL

Zidentyfikowany problem	Zagrożenia	Proponowane rozwiązania (rekomendacja) <i>* [L T] - Rekomendacja długoterminowa, dot. nowych programów</i>	Adresat rekomendacji
ze sposobem przyjmowania / monitorowania rekomendacji ewaluacyjnych oraz rolą PKM w tym procesie nie zostały jeszcze uregulowane.	doskonalenia sposobu zarządzania programem. - Ograniczenie wpływu KM/PKM na sposób realizacji programu.	wszystkich województwach rozwiązań wzorowanych na „Modelu zarządzania rekomendacjami”)	

Tabela 17

7 Załączniki:

1. Model Partnerstwa – Szczegółowa prezentacja
2. Studia przypadków (pliki programu Excel)
3. Pogłębione studia przypadków
4. Kwestionariusz Ankiety dla członków KM, PKM i GR
5. Model Partnerstwa – Wzór Raportu (plik programu Excel)
6. Kwestionariusz Oceny Partnerstwa