



Ewaluacja systemu wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020

Raport końcowy

Konsorcjum:

Fundacja Idea Rozwoju

Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o. (PAG Uniconsult)

Uniwersytet Jagielloński - Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych

IMAPP sp. z o.o.

Warszawa, luty 2017

Raport został opracowany w ramach projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Spis treści

Wykaz skrótów	4
1 Streszczenie raportu.....	5
Summary	11
2 Wprowadzenie	17
3 Zastosowana metodologia oraz wykorzystane źródła informacji	18
3.1 Zastosowane podejście badawcze	18
3.2 Schemat wykorzystania metod badawczych.....	19
3.3 Metody badawcze	20
4 Wyniki ewaluacji.....	22
4.1 Działanie 1.1	22
4.1.1 Założenia i logika interwencji	22
4.1.2 Wdrażanie interwencji	24
4.1.3 Zmiany dokonane w Działaniu 1.1.....	25
4.1.4 Najważniejsze wnioski z ewaluacji	31
4.1.5 Rekomendacje.....	35
4.2 Działanie 2.1	36
4.2.1 Założenia i logika interwencji	36
4.2.2 Wdrażanie interwencji	37
4.2.3 Zmiany dokonane w Działaniu 2.1.....	39
4.2.4 Najważniejsze wnioski z ewaluacji	43
4.2.5 Rekomendacje.....	44
4.3 Poddziałanie 2.3.1	46
4.3.1 Założenia i logika interwencji	46
4.3.2 Wdrażanie interwencji	48
4.3.3 Zmiany dokonane w Poddziałaniu 2.3.1.....	50
4.3.4 Najważniejsze wnioski z ewaluacji	51
4.3.5 Rekomendacje.....	53
4.4 Poddziałanie 2.3.2	55
4.4.1 Założenia i logika interwencji	55
4.4.2 Wdrażanie interwencji	56

4.4.3	Najważniejsze wnioski z ewaluacji	58
4.4.4	Rekomendacje	61
4.5	Działanie 3.1	62
4.5.1	Założenia i logika interwencji	62
4.5.2	Wdrażanie interwencji	64
4.5.3	Najważniejsze wnioski z ewaluacji	66
4.5.4	Rekomendacje	69
4.6	Działanie 3.2	71
4.6.1	Założenia i logika interwencji	71
4.6.2	Wdrażanie interwencji	73
4.6.3	Zmiany dokonane w Działaniu 3.2.....	74
4.6.4	Najważniejsze wnioski z ewaluacji	77
4.6.5	Rekomendacje	79
5	Tabela wniosków i rekomendacji	81
5.1	Działanie 1.1	81
5.2	Działanie 2.1	86
5.3	Poddziałanie 2.3.1	87
5.4	Poddziałanie 2.3.2	91
5.5	Działanie 3.1	95
5.6	Działanie 3.2	99
5.7	Rekomendacje przekrojowe	101

Wykaz skrótów

- A2A – ang. *Administration-to-Administration* – usługi świadczone na linii administracja-administracja
- A2B – ang. *Administration-to-Business* – usługi świadczone na linii administracja-biznes
- A2C – ang. *Administration-To-Citizen* – usługi świadczone na linii administracja-obywatel
- AKK – Analiza kosztów i korzyści
- CAPTCHA – ang. *Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart* - rodzaj techniki stosowanej jako zabezpieczenie na stronach www, która ma na celu dopuszczenie do przesłania danych wprowadzonych wyłącznie przez człowieka.
- CAWI – ang. *Computer-Assisted Web Interview* – wspomagany komputerowo wywiad internetowy
- CPPC – Centrum Projektów Polska Cyfrowa
- EAC – Europejska Agenda Cyfrowa
- EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
- EFS – Europejski Fundusz Społeczny
- ePUAP – Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej
- FS – Fundusz Spójności
- IF – Instrumenty Finansowe
- IOK – Instytucja Organizująca Konkurs
- ISP – Informacje Sektora Publicznego
- KOP – Komisja oceny projektów
- MC – Ministerstwo Cyfryzacji
- MKiDN – Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- MR – Ministerstwo Rozwoju
- MŚP – Małe i Średnie Przedsiębiorstwa
- NGA – ang. *Next-generation access* – sieć dostępu nowej generacji
- NPS – Narodowy Plan Szerokopasmowy
- PO IG – Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013
- PO PC – Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020
- PO RPW – Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013
- SzOOP – Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
- TIK – Technologie informacyjno-komunikacyjne
- UKE – Urząd Komunikacji Elektronicznej

1 Streszczenie raportu

Niniejszy raport przedstawia końcowe wyniki badania: „Ewaluacja systemu wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020”, realizowanego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju (Departament Rozwoju Cyfrowego) w okresie od grudnia 2015 r. do stycznia 2017 r. Celem badania była kompleksowa ocena systemu wyboru projektów, w tym kryteriów ich wyboru, w odniesieniu do wybranych działań PO PC. Badanie obejmowało większość działań/poddziałań zaplanowanych do realizacji w PO PC. Były to:

- Działanie 1.1 *Wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego internetu o wysokich przepustowościach* (analizowano dwa konkursy),
- Działanie 2.1 *Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych* (analizowano dwa konkursy),
- Poddziałanie 2.3.1 *Cyfrowe udostępnienie informacji sektora publicznego ze źródeł administracyjnych i zasobów nauki* (analizowano jeden konkurs),
- Poddziałanie 2.3.2 *Cyfrowe udostępnienie zasobów kultury* (analizowano jeden konkurs),
- Działanie 3.1 *Działania szkoleniowe na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych* (analizowano jeden konkurs),
- Działanie 3.2 *Innowacyjne rozwiązania na rzecz aktywizacji cyfrowej* (analizowano jeden konkurs).

Poniżej przedstawiamy streszczenie najważniejszych wniosków z badania dla każdego z analizowanych działań / poddziałań PO PC.

Działanie 1.1 Wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego internetu o wysokich przepustowościach

Działanie 1.1 stanowi największą – biorąc pod uwagę wartość alokacji i liczbę realizowanych projektów – interwencję w PO PC. Z tych samych względów, Działanie to stanowi również swoisty ewenement w historii inwestycji publicznych w infrastrukturę szerokopasmową w Polsce. Dotychczas uruchomione zostały dwa konkursy. Pierwszy z nich trwał od 2 listopada 2015 r. do 29 lutego 2016 r. W ramach konkursu złożonych zostało łącznie 287 wniosków, na kwotę 963 mln PLN. W wyniku przeprowadzonej oceny wniosków do dofinansowania wybranych zostało 92 projekty¹. Do końca 2016 r. podpisane zostały² 84 umowy o dofinansowanie na kwotę blisko 600 mln złotych. Drugi konkurs w tym Działaniu ogłoszony został 30 września 2016 r. Nabór wniosków rozpoczął się 31 października tego samego roku, a jego zakończenie zaplanowano na 17 lutego 2017 r.

Pierwszy konkurs pokazał, że wybór projektów do dofinansowania w tak dużym przedsięwzięciu stanowi wyzwanie zarówno dla administracji publicznej, jak i przedsiębiorców telekomunikacyjnych ubiegających się o wsparcie. Obszerna dokumentacja, zawarte w niej wymagania oraz kryteria wyboru spowodowały, że większość wnioskodawców przedstawiła do oceny rozbudowane projekty inwestycyjne, w przypadku których można teoretycznie dokonać kompletnej analizy wykonalności inwestycji. Co do zasady przyjęcie

¹ Według stanu na 09.09.2016 r.

² Stan na 31.12.2016 r.: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/31590/042_Nabory-WND-Umowy-WNP_2016_12_31.xlsx

tego rozwiązania w PO PC należy ocenić korzystnie, mając w pamięci zwłaszcza doświadczenia wynikające z realizacji Działania 8.4 PO IG (duża ogólność wymagań, prowadząca do wyboru znacznej liczby słabych projektów, zakończonych w pewnej części niepowodzeniem). Niestety wprowadzenie szczegółowych wymagań dla wnioskodawców spowodowało również konieczność opracowania bardzo obszernej dokumentacji konkursowej i projektowej. Niejasności i błędy, które pojawiły się na różnych polach – w zakresie wyznaczonych obszarów interwencji, szczegółowych wymagań dotyczących projektowania sieci, analizy finansowej itd. – pociągnęły za sobą konieczność licznych modyfikacji dokumentacji jeszcze na etapie trwania konkursu. Finalnie dokumentacja i warunki konkursu okazały się kłopotliwe zarówno dla wnioskodawców jak również dla instytucji zaangażowanych w ocenę. W praktyce biorąc pod uwagę poziom szczegółowości każdego wniosku o dofinansowanie, każdy projekt był unikalnym przedsięwzięciem, który na etapie oceny należało analizować indywidualnie. W konsekwencji pojawiły się również istotne opóźnienia w ocenie wniosków.

W ramach drugiego konkursu dokonano rozmaitych korekt w obszarze systemu wyboru projektów. Częściowo modyfikacje podyktowane były zmianą logiki wsparcia oraz – naturalnie – doświadczeniami z konkursu pierwszego. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić m.in.: wprowadzenie dedykowanych systemów informatycznych do przygotowania i złożenia wniosku o dofinansowanie, modyfikacje w zakresie wybranych dokumentów składanych z wnioskiem o dofinansowanie, w tym przede wszystkim poprawienie Załącznika nr 4 – *Formularz planowania zasięgów i sieci NGA* (wcześniej Formularz kalkulacji kosztów i planowania sieci NGA) – oraz wprowadzenie instrukcji jego wypełniania. Wprowadzono również pewne modyfikacje w zakresie zastosowanego zestawu kryteriów oceny projektów, jednak dokonane zmiany nie są rewolucyjne i nie budzą większych wątpliwości. Odpowiadają one założeniom konkursu oraz oczekiwanej logice interwencji. Jednocześnie w trakcie drugiego konkursu ponownie wystąpiło część problemów obecnych również w konkursie pierwszym. W szczególności wymienić tu należy częste zmiany dokumentacji konkursowej. Pojawiły się również wątpliwości związane z wyznaczonymi obszarami interwencji.

Co do zasady należy jednak uznać, że kryteria oceny i system wyboru projektów w Działaniu 1.1 wpisują się w cele interwencji. Uwzględniają one również zróżnicowaną atrakcyjność poszczególnych obszarów interwencji, umożliwiając wybór podmiotów posiadających odpowiedni potencjał do realizacji inwestycji, jak również pozwalają wybrać projekty wysokiej jakości.

W wyniku przeprowadzonych analiz zarekomendowane zostały rozmaite propozycje rozwiązań dla Działania 1.1 PO PC. Obejmują one m.in. propozycję dalszych uproszczeń systemu oceny w ramach Działania, zwłaszcza w przypadku organizacji kolejnego konkursu dla MSP z wykorzystaniem instrumentów finansowych (IF). Sugerujemy również wprowadzenie usprawnień w odniesieniu do sposobu aktualizacji obszarów interwencji oraz poprawienie publicznej komunikacji na ten temat. Proponujemy również dopuszczenie możliwości dokonywania większej liczby uzupełnień/poprawek wniosku o dofinansowanie, w sytuacji stwierdzenia we wniosku odpowiednio braków formalnych lub oczywistych omyłek. Ponadto w obszarze usprawnień organizacyjnych proponujemy podjęcie działań, które służyć będą standaryzacji oceny dokonywanej przez ekspertów CPPC i UKE. Jednocześnie sugerujemy wykorzystanie wybranych usprawnień organizacyjnych i procesowych zastosowanych w toku trwania pierwszego konkursu, które będą miały na celu jak najszybsze przeprowadzenie oceny formalnej i merytorycznej. Wreszcie wychodząc poza system wyboru projektów w PO PC, wskazujemy, że należy wypracować efektywną procedurę wprowadzania zmian do realizowanych inwestycji w ramach Działania 1.1 PO PC, pod kątem zoptymalizowania tego procesu w nadchodzących miesiącach i latach.

Działanie 2.1 Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych

Działanie 2.1 PO PC było stosunkowo specyficzne ze względu na bardzo dużą maksymalną wartość projektu – wartość kosztów kwalifikowanych mogła wynosić do 50 milionów euro, a więc do limitu dużego projektu w rozumieniu Komisji Europejskiej. Liczba składanych projektów była stosunkowo ograniczona (39 projektów w ramach pierwszego naboru i 16 w ramach drugiego naboru), ale ze względu na swoją wielkość i znaczenie wymagały one starannej i dokładnej oceny.

Kryteria oceny projektów dobrze odzwierciedlały logikę i cele interwencji, zasadniczym problemem w procesie oceny była natomiast ich bardzo duża liczba i niekiedy problemy z ich odpowiednią operacjonalizacją. Biorąc jednak pod uwagę bardzo wysoką średnią i maksymalną wartość projektu, kryteria musiały być odpowiednio szczegółowe, aby doprowadzić do wyboru faktycznie najlepszych i najważniejszych z punktu widzenia polityki państwa projektów. W ramach czwartego naboru zmniejszono znacznie liczbę kryteriów merytorycznych, co jest na pewno znacznym ułatwieniem dla wnioskodawców i ekspertów oceniających, trudno natomiast jeszcze powiedzieć, jakie będzie to miało przełożenie na sam proces oceny i jakość wybieranych do dofinansowania projektów.

System wyboru, co do zasady, nie stwarzał większych problemów, na przyszłość warto natomiast rozważyć rozpatrywanie odwołań od wyników oceny przez dwóch ekspertów (a nie jednego eksperta) i wzmocnienie działań szkoleniowych dla wnioskodawców, przede wszystkim w sferze analizy kosztów i korzyści.

Poddziałanie 2.3.1 Cyfrowe udostępnienie informacji sektora publicznego ze źródeł administracyjnych i zasobów nauki

W Poddziałaniu 2.3.1 PO PC pn. „Cyfrowe udostępnianie informacji sektora publicznego (ISP) ze źródeł administracyjnych oraz zasobów nauki” przeprowadzono dotąd jeden konkurs o dofinansowanie projektów (w konkursie tym zorganizowano dwa nabory wniosków, tj. nabór na projekty typu 1 i typu 2; w przypadku projektów typu 1 nabór wniosków prowadzony był od 30 września 2015 r. do 30 grudnia 2015 r., natomiast nabór wniosków na projekty typu 2 zakończono 29 lutego 2016 r.). Obecnie trwa drugi konkurs, który ogłoszono w sierpniu 2016 r. z terminem rozpoczęcia naboru wyznaczonym na 30 września i zakończenia w dniu 31 marca 2017 r. Skala finansowa (środki na dofinansowanie) drugiego konkursu jest mniejsza, bowiem przeznaczona alokacja – w przypadku obu typu projektów (administracja i nauka) – wynosi po 65 mln zł na każdy z nich (poprzednio po ok. 118 mln zł). W drugim konkursie (poza alokacją) nie uległy zmianie parametry interwencji. Stosowane w nim są także analogiczne kryteria wyboru projektów.

Ewaluacja naborów pierwszego konkursu wskazuje, że zastosowane kryteria oceny prawidłowo odzwierciedlały logikę interwencji, przewidzianą dla Poddziałania 2.3.1. Funkcjonalny okazał się również (pomijając kwestię długotrwałości procesu rozstrzygania konkursu) system wyboru projektów. Z drugiej jednak strony, uwzględniając przebieg i wyniki konkursu, zidentyfikowane zostały różnorodne problemy wdrożeniowe, dotyczące wnioskodawców, jak i pewne kwestie problemowe związane z funkcjonowaniem systemu wyboru projektów oraz kryteriów oceny. Charakterystyczną cechą pierwszego konkursu w tym Poddziałaniu była bardzo niska skuteczność wnioskodawców, zarówno na etapie oceny formalnej (szczególnie), jak i merytorycznej. W badaniu zidentyfikowane zostały kluczowe kryteria

formalne i merytoryczne, które sprawiały wnioskodawcom największe problemy (skutkujące eliminacją wniosków). W związku z tym, w wyniku niniejszej ewaluacji, zaproponowane zostały rozmaite rekomendacje, odnoszące się głównie do kryteriów oceny projektów, a w mniejszej części do systemu wyboru.

Generalnie, w części dotyczącej kryteriów rekomendujemy dokonanie pewnych korekt w sferze ich konstrukcji (uelastycznienie skal oceny) oraz opisu, precyzyjnego (pośrednio) oczekiwania stawiane wnioskowi oraz służące ujednoczeniu ocen formułowanych przez ekspertów oceniających wnioski. Rekomendacja dotyczy też przekwalifikowania jednego z kryteriów oceny merytorycznej. Z kolei, w dziedzinie systemu wyboru projektów, za wskazane uznajemy wzmocnienie aktywności szkoleniowo-warsztatowych, kierowanych do wnioskodawców i grona eksperckiego. Istotną kwestią są także sprawy zarządzania procesem oceny wniosków przez Instytucję Organizującą Konkurs, sprowadzające się do zapewnienia potencjału kadrowego, odpowiednio do zakresu prac, występujących w procesie realizacji konkursu. Odpowiednie działania w tym zakresie mają oczywiście znaczenie szersze – de facto mają charakter horyzontalny.

Poddziałanie 2.3.2 Cyfrowe udostępnienie zasobów kultury

W ramach Poddziałania 2.3.2 uruchomiony został jeden konkurs. Nabór wniosków o dofinansowanie trwał od 30 września 2015 r. do 29 lutego 2016 r. W tym czasie złożonych zostało łącznie 16 wniosków o łącznej wartości wydatków kwalifikowanych na poziomie 602,8 mln zł. Z tej grupy 5 wniosków uzyskało dofinansowanie na łącznym poziomie 166,2 mln zł. Warto dodać, że – w opinii członków KOP – wnioski charakteryzowały się wysokim poziomem merytorycznym i świadczyły o dużym doświadczeniu wnioskodawców.

Zastosowany system wyboru wniosków do dofinansowania oraz przyjęte kryteria oceny należy ocenić jako trafne z perspektywy przyjętej logiki interwencji. W opinii ekspertów przyjęte kryteria pozwoliły wybrać do dofinansowania najbardziej wartościowe projekty. Jednocześnie jednak dostarczyły one pewnych trudności po stronie wnioskodawców, których wyeliminowanie w kolejnych naborach powinno przyczynić się do udoskonalenia konkursu. Mowa tu m.in. o doprecyzowaniu rozumienia niektórych kryteriów oraz rozważeniu zredukowania zakresu wymaganego studium wykonalności.

Wśród kluczowych rekomendacji, jakie sformułował zespół ewaluacyjny znalazło się ponadto takie zalecenie, jak konieczność wzmocnienia procesu informacyjnego, towarzyszącego naborowi. Tego rodzaju działania powinny się przyczynić do zredukowania dużej liczby wniosków, które są negatywnie ocenione z powodu niespełnienia kryteriów formalnych.

Działanie 3.1 Działania szkoleniowe na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych

W ramach Działania 3.1, zrealizowano jak dotąd jeden konkurs – nabór wniosków trwał od 2.11.2015 r. do 8.04.2016 r. Ogólna pula środków przewidziana na dofinansowanie w ramach tego konkursu wynosiła 75 mln zł. W ramach prowadzonego naboru wpłynęło 17 wniosków o łącznej wartości wydatków na poziomie 186 839 346,61 zł. Spośród wszystkich przesłanych w ramach naboru wniosków, niespełna połowa (8) została dopuszczona do pierwszego etapu oceny – oceny formalnej. Jeden wniosek z tej grupy został zaś złożony po upływie terminu. Pozostałe 9 projektów pozostawiono bez rozpatrzenia. Wartość wnioskowanego dofinansowania w projektach dopuszczonych do oceny formalnej wyniosła 68 836 314,59 zł, co stanowi 36,84% łącznej wartości wydatków kwalifikowanych wszystkich projektów.

Dofinansowanie otrzymały 4 wnioski, w przypadku których łączna wartość wnioskowanego dofinansowania wyniosła 39 269 312,74 zł (52,4% alokacji).

Wnioskodawcy nie zgłaszali zasadniczych problemów z rozumieniem kryteriów tak formalnych jak i merytorycznych. Oceniali także, że pozwalają one wyłonić te projekty, które zapewniają wysoką jakość realizacji przedsięwzięć ukierunkowanych na podnoszenie kompetencji cyfrowych społeczeństwa. Z drugiej jednak strony kluczowym aspektem systemu jest nie tylko jego teoretyczna podbudowa, ale również sposób jej wdrożenia w życie. W tym wymiarze należy zwrócić uwagę, iż wiele elementów wdrożenia również zostało przeprowadzonych bez zarzutu – na co zwracali uwagę np. eksperci oceniający wnioski.

Jednak równolegle można mówić o pewnych aspektach problematycznych, które zostały w sposób wyraźny zgłoszone przez wnioskodawców – związanych głównie: (1) z faktem, iż gminy zawierały porozumienia z wieloma wnioskodawcami mimo klarownych zapisów regulaminowych wskazujących, iż „każda jednostka samorządu terytorialnego na poziomie gminy przystępująca do udziału w projekcie może zawrzeć porozumienie wyłącznie z jednym wnioskodawcą”. Fakt ten doprowadził do sytuacji, w której istniało ryzyko, iż finansowanie zostanie przyznane dwóm wnioskodawcom mającym plany działania na tym samym terenie. Reakcja CPPC na ten fakt była zasadna, jednak jej konsekwencją było nałożenie na wnioskodawców wymogu przeprowadzenia dodatkowych czynności już w trakcie trwania konkursu, co – w opinii wnioskodawców – nastąpiło im znacznych trudności; (2) z wadliwie działającym (częste awarie i liczne raportowane przez wnioskodawców trudności) oprogramowaniem służącym do wypełniania i zgłaszania wniosków (ePUAP); (3) z niskim stopniem rozumienia przez wnioskodawców komunikatów dotyczących nanoszenia poprawek; (4) ze zbyt częstymi i jednocześnie radykalnymi korektami reguł konkursowych w trakcie trwania naboru a nawet po jego zakończeniu³.

Działanie 3.2 Innowacyjne rozwiązania na rzecz aktywizacji cyfrowej

W Działaniu 3.2 PO PC pn. "Innowacyjne rozwiązania na rzecz aktywizacji cyfrowej", w styczniu 2017 r. zakończony został nabór wniosków w pierwszym konkursie o dofinansowanie. Instytucja Organizująca Konkurs (CPPC) uruchomiła procedurę oceny wniosków, której zakończenie zaplanowano latem 2017 r.

Przeprowadzona ewaluacja systemu wyboru i kryteriów oceny projektów upoważnia do sformułowania ogólnego wniosku o prawidłowości przyjętych rozwiązań w obu tych sferach. Kryteria wyboru – formalne i merytoryczne – stanowią zestaw umożliwiający ocenę wniosków z punktu widzenia założeń i logiki interwencji w ramach Działania 3.2 PO PC. Z tego punktu widzenia, cały zestaw kryteriów uznać można za spójny i kompletny oraz adekwatny do typu / specyfiki projektów, odpowiadających założeniom i logice interwencji Działania 3.2 PO PC. Prawidłowo zaprojektowana została również strona techniczna kryteriów – ich liczba, skale oceny i definicje (opisy – w zestawie kryteriów, jak i w instrukcji wypełniania wniosku), które są przejrzyste, jednoznaczne i wystarczająco pojemne, aby mogły służyć zarówno jako narzędzia oceny, jak i źródło informacji dla wnioskodawców, przydatne w procesie opracowywania aplikacji konkursowych.

³ Warto tu zauważyć, że konieczność wprowadzenia części zmian do Regulaminu wynikała z przyczyn niezależnych od CPPC (mowa tu np. o zmianie wielkości alokacji przewidzianej na pierwszy konkurs prowadzony w ramach działania 3.1).

Jeśli chodzi o zestaw kryteriów merytorycznych, to w Działaniu 3.2 PO PC został on skonstruowany w sposób uprawdopodobniający wybór najlepszych projektów. Obecne w zestawie kryteria oceny merytorycznej (fakultatywnej) umożliwiają jednoznaczne rankingowanie projektów. Jednak, proponujemy rozważenie pewnej modyfikacji tego zestawu. Chodzi o uzupełnienie zestawu o kryterium pomiaru innowacyjności projektu i przewidzianych w jego ramach szkoleń, wtedy dokonywano by całościowej oceny strony merytorycznej i wdrożeniowej projektu, poszukując w nim innowacyjnych rozwiązań. Ostatecznie, dzięki wyeksponowaniu tej kwestii, należy oczekiwać, że pojawią się bardziej ambitne propozycje. Poza tym, wzrośnie elastyczność/selektywność łącznej oceny każdego z wniosków.

Funkcjonujący obecnie w Działaniu 3.2 PO PC system wyboru projektów podlegał słusznym modyfikacjom w trakcie konkursu. Modyfikacje służyły doskonaleniu i oparte były o doświadczenia płynące z naborów przeprowadzanych w ramach innych działań / poddziałań Programu. Należy podkreślić, że zmiany te, choć zachodziły często, to jednak nie paraliżowały procesu przygotowania wniosków. Oceniamy, że dzięki modyfikacjom udało się uspójnić i doprecyzować rozmaite elementy proceduralne, a także – w niektórych sferach – wprowadzić uproszczenia dla wnioskodawców i uelastyczyć proces składania wniosków. W trakcie konkursu zadbano również o prawidłowy przepływ informacji oraz instruktarze dla projektodawców, w sprawie przygotowywania wniosków. Wszystkie te elementy skłaniają do generalnie pozytywnej oceny systemu wyboru. Weryfikacja jego efektywności i sprawności możliwa będzie po zakończeniu procesu oceny wniosków (latem - jesienią 2017 r.), co wskazujemy jako jedną rekomendację natury ogólnej.

Summary

This report presents final results of the evaluation research '*Evaluation of the selection system of the projects of the Digital Poland Operational Programme for 2014-2020*' (hereinafter referred as DP OP)' developed at the request of the Ministry of Economic Development (Digital Development Department) in the period December 2015 to January 2017. The purpose of the survey was comprehensive assessment of the projects' selection system, including the selection criteria, with reference to particular measures of DP OP. The survey covered most of measures/sub measures, planned for implementation within DP OP, in particular:

- *Measure 1.1. Eliminating territorial differences in terms of access to high-speed broadband Internet* (two contests procedures were analysed),
- *Measure 2.1. High availability and quality of public e-services* (two contests procedures were analysed),
- *Sub measure 2.3.1. Digital availability of public sector information from administrative and scientific sources* (one contest procedure was analysed),
- *Sub measure 2.3.2. Digital availability of cultural heritage sources* (one contest procedure was analysed),
- *Measure 3.1. Training activities for development of digital competences* (one contest procedure was analysed),
- *Measure 3.2. Innovative solutions for promoting digital activity* (one contest procedure was analysed).

The summary of the results of the performed survey for each of the analysed measures/sub measures of DP OP is presented below.

Measure 1.1. Eliminating territorial differences in terms of access to high-speed broadband Internet

The measure 1.1 is the biggest intervention in the DP OP - taking into account the value of the allocation and the number of projects. For the same reasons, this measure is a kind of a phenomenon in the history of the public investment in broadband infrastructure in Poland. Two contests procedures had been announced so far. The first one ran from November 2, 2015 to February 29, 2016. Within the contest 287 applications were submitted for the amount of 963 million PLN. As a result of conducted assessment 92 projects has been selected⁴. Till the end of 2016, 84 agreements were signed⁵ for the amount of nearly 600 million PLN. The second contest procedure in this measure was launched on 30 of September 2016. The process of receiving the applications for the measure started in October 31 of the same year and its completion was planned for February 17, 2017.

The first contest demonstrated that the selection of the projects recommended for funding in a such large scale is a challenge for both, the government and the telecommunications companies, applying for

⁴ Situation as of 09.09.2016

⁵ Situation as of 31.12.2016: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/31590/042_Nabory-WND-Umowy-WNP_2016_12_31.xlsx

the support. Extensive documentation and requirements as well as the selection criteria caused that the majority of the applicants submitted the complex investment projects, on which the feasibility study can be theoretically done. As a rule, the adoption of this solution in the DP OP could be assessed favourably, especially bearing in mind experience gained from the implementation of Measure 8.4 IE OP (high generality of requirements, leading to the selection of a significant number of weak projects that in a certain part resulted in failure). Unfortunately, introduction of a detailed requirements for applicants resulted in the need to develop a very comprehensive application documentation.

Uncertainties and errors that appeared in a various fields – with regard to selected areas of the intervention, detailed requirements for a network design, financial analysis, etc. – led to the need for numerous modifications of the documentation during the contest.

Finally, documentation and conditions of the contest have proved to be troublesome for both applicants and the institutions involved in the assessment. In practice, taking into account the level of detail of any application, each project was a unique undertaking, which at the stage of the assessment should be analysed individually. Consequently, there were also significant delays in the assessment of applications.

Within the second contest major adjustments were made in the field of project selection system. Partially, the modifications were driven by the change of the logic of the support and natural experience that were gained from the first contest. In this context, introduction of dedicated IT systems for the preparation and submission of an application, modifications in the field of selected documents, which were submitted with the application, in particular the Attachment 4 – Planning ranges and NGA networks form (previously Cost and NGA network planning form) and guidelines introduction should be assessed positively. Some adjustments were also implemented in the field of set of criteria for the project assessment but the changes were not revolutionary and didn't raise major doubts. They correspond to the assumptions for the competition and the expected intervention logic. Simultaneously, the same problems as during the first contest occurred in the second one, in particular frequent changes of the contest documentation. There were also concerns about designated areas of intervention.

It should be considered as a general rule that selection criteria and project selection system for Measure 1.1 fit into the goals of intervention. They take into account diverse attractiveness of individual areas of intervention and enable selection of entities with the potential to implement the investment, as well as allow to choose the high-quality projects.

As a result of conducted survey various solution proposals for Measure 1.1. within the DP OP was recommended. They include i.e.: proposal for further simplification of the assessment system, especially in the case of the next contest for SMEs using financial instruments (IF). We also suggest implementation of improvements in respect of the actualization of the areas of intervention and improvement in public communication in this respect. We either recommend to foresee a possibility of making more additions/amendments of application if formal or obvious mistakes are detected. Furthermore, in the field of organizational improvements we propose to undertake measures which are leading to standardization of the assessment which is done by experts from the Digital Poland Projects Centre (DP PC) and the Electronic Communication Office (ECO). Simultaneously, we suggest the use of some organizational and process improvements, which were used during the first contest, aiming at conducting formal and substantive assessment as soon as possible. Lastly, going beyond the project selection system within the DP OP, we indicate that the effective procedure of implementation of

changes into realized projects within the DP OP should be worked out with a view to the process optimization in the coming months and years.

Measure 2.1. High availability and quality of public e-services

Within this measure four contests had been announced so far. The first two of them had already been resolved - respectively in 2015 and 2016. The third contest was cancelled, while the fourth competition is still ongoing - its ending is scheduled for March 31, 2017.

Measure 2.1 DP OP was relatively specific due to very high maximum project value - the value of eligible costs is up to 50 million euros, and thus to the limit of large project within the meaning of the European Commission. The number of submitted projects was relatively limited (39 projects within the first contest and 16 within the second one), but due to its size and importance, they required careful and thorough assessment.

The criteria for project assessment reflect well the logic and goals of the intervention. During the assessment process the crucial problem occurred because of the very large number of projects and sometimes with their proper operationalization. However, taking into consideration the very high average and maximum value of the project, criteria must have been sufficiently detailed to result in a selection of the best and the most important projects from the state policy point of view. In the fourth contest the number of merit criteria was reduced significantly, which is definitely a big improvement for applicants and experts who are assessing projects, while it is still difficult to say how this will impact on the assessment process itself and also the quality of the selected projects.

The selection process, as a rule, did not cause major problems, but for the future it is worth considering the option of two experts (instead of one), which could handle assessment appeals and strengthening training activities for applicants, especially in the area of cost-benefit analysis.

Sub measure 2.3.1. Digital availability of public sector information from administrative and scientific sources

Only one contest had been launched so far within the sub-measure 2.3.1. *Digital availability of public sector information from administrative and scientific sources* (within this contest there were two calls for proposals - call for projects of type 1 and type 2. In case of projects of type 1 the call for proposal was conducted from September 30, 2015 to December 30, 2015, while the call for proposals for projects of type 2 was ended February 29, 2016 r.). Currently the second contest, which was announced in August 2016, is ongoing with the date of beginning from September 30 and end on 31 March 2017. The financial scale (means for funding) of the second contest is lower, since the designed allocation - in the case of both types of projects (administration and science) - amounts to 65 million PLN for each of them (previously approx. 118 million PLN). In the second contest (except from allocation) parameters of intervention have not been changed. Also project selection criteria used during this contest are similar.

The evaluation of calls for the first contest indicates that applied selection criteria properly reflect the logic of the intervention provided for the sub measure 2.3.1. Correspondingly, the project selection system turned out to be functional (apart from duration of settlement process). On the other hand, taking into consideration course and results of contest, some problematic issues were identified. They concerned applicants as well as problematic issues connected with project selection system and assessment criteria. A characteristic feature of the first competition within this sub measure was a very low efficiency of the applicants, both at the stage of formal assessment (especially), as well as substantive assessment. The survey identified the essential formal and substantive criteria, which were

troublesome for applicants (that resulted in the elimination of applications). Therefore, as a result of this evaluation, there have been proposed various recommendations, primarily relating to project assessment criteria and in smaller part to the selection system.

Generally, we recommended to make some adjustments in structure of selection criteria (a more flexible assessment scales) and its description, specifying (indirectly) the expectations placed on applications and for standardizing assessments, which are formulated by the experts. Recommendation also applies to the reclassification one of the criteria for substantive assessment. On the other hand, in the field of project selection system, we consider it is advisable to strengthen the activity of training workshops, addressed to the applicants and expert group. An important issue is also management of the assessment of proposals by the institution, which is responsible for organizing the competition. They boil down to ensure staff potential, according to the scope of the work occurring in the process of competition. Appropriate action in this regard, of course, have a broader meaning - de facto they are of horizontal character.

Sub measure 2.3.2. Digital availability of cultural heritage sources

One contest had been launched within the measure 2.3.2. Call for proposals was conducted from September 30, 2015 to February 29, 2016. At that time 16 applications were submitted with a total value of eligible expenditure at the level of 602.8 million PLN. 5 applications from those submitted, received funding for the total level of 166.2 million PLN. It is worth mentioning that - in the opinion of PEC members - applications were characterized by a high level of content and showed the extensive experience of applicants.

The system of selecting applications and assessment criteria should be considered as relevant from the perspective of the adopted intervention logic. In the opinion of experts, adopted criteria allowed to select for funding the most valuable projects. However, they caused some difficulties for applicants. Elimination of identified difficulties in the next open calls should help to improve the contest, for instance: to clarify the understanding of some of criteria and consideration of reducing the scope of the required feasibility study.

Among the key recommendations, which were formulated by the evaluation team, the need to strengthen the information process accompanying the recruitment of applications was underlined. Such activities should contribute to eliminate the large number of applications that are negatively assessed due to failure to meet the formal criteria.

Measure 3.1. Training activities for development of digital competences

Under Measure 3.1, one contest had been launched - call for proposals lasted from November 2, 2015 to April 08, 2016. The total envelope for this contest was 75 million PLN. 17 applications were submitted within the call for projects with a total value of spending at the level of 186 839 346.61 PLN. Among all of submitted applications nearly half (8) were approved for the first stage of the assessment - the formal assessment. One application from this group was submitted after the deadline. The remaining 9 projects were left without consideration. The level of financing in the projects approved for formal assessment was 68 836 314.59 PLN, which represents 36.84% of the total eligible expenditure for all projects. 4 applications received financing, the total value of the requested funding was 39 269 312.74 PLN (52.4% of the allocation).

Applicants did not report major problems with the understanding of formal and substantive criteria. They also assessed that the criteria allow to select projects that provide high-quality implementation of

projects aimed at improving the competence of the digital society. On the other hand, a key aspect of the system is not only its theoretical foundation, but also the manner of its implementation. In this respect, it should be noted that many elements of implementation were also performed flawlessly, as it was pointed by the experts who were evaluating applications.

However, in parallel, some problematic aspects have been expressly raised by the applicants. They are mainly related to: (1) the fact that the municipalities concluded agreements with a number of applicants, despite the clear regulatory provisions, which indicated that 'each unit of local government at the commune level, intending to participate in the project may conclude an agreement with only one applicant'. This fact led to a situation where there was a risk that the financing would be granted to applicants who had two action plans for the same area. The DPPC reaction to this fact was legitimate, but in consequence it imposed requirement to perform additional actions during the contest, what - in the opinion of the applicants - caused considerable difficulties; (2) defective software (frequent failures and numerous difficulties reported by applicants) used to fill and submit application (ePUAP); (3) the low level of understanding of messages by the applicants concerning amendments of the application; (4) too frequent and at the same time radical adjustments to the rules of the competition during the call and even after its completion⁶.

Measure 3.2. Innovative solutions for promoting digital activity

In Measure 3.2 DP OP named '*Innovative solutions for promoting digital activity*', call for proposals in the first competition was completed in January 2017. Currently institution which organised competition (DPPC) has launched an assessment of the applications, and its completion is scheduled for summer of 2017.

The evaluation of the system selection and assessment criteria authorizes to formulate a general conclusion about the correctness of the adopted solutions in these both areas. Selection criteria - formal and substantive - are a set of criteria, which enable to assess the applications from the point of view of assumptions and logic of interventions. From this perspective, the whole set of criteria can be considered consistent, complete and appropriate to the type/specificity of projects corresponding to the assumptions and logic of intervention Measure 3.2 DP OP. Also the technical side of criteria - their number, rating scales and definitions (descriptions - a set of criteria, as well as instructions for completing the application), were properly designed. They are transparent, clear and broad enough to serve both as an assessment tool and as a source of information for applicants, which are useful in the process of application development.

As regards the set of substantive criteria in Measure 3.2 DP OP, it has been designed in a way, which make possible the selection of the best projects. The substantive criteria of current set of criteria allow to rank projects unambiguously. However, we propose to consider a slight modification of that set. The set of selection criteria should be supplemented by the criteria measuring the innovation of the project and trainings provided within the project. In that case, the overall assessment of the substantive and implementation of the project could be done, seeking innovative solutions in a project. Finally, thanks to the visibility of this issue, it is expected that more ambitious proposals will occur. Besides, that flexibility/selectivity of the joint assessment of each application will increase.

⁶ It is worth noting that the need to introduce a part of the amendments to the Regulations was caused by reasons beyond the DPPC (for example change of the amount of allocation for the first competition run under Measure 3.1).

Currently functioning project selection system in Measure 3.2 DP OP was subject to modifications in the course of the contest. Modifications served to improvements of the system and were based on the experience from other calls carried out in the framework of other measures/sub measures of the Programme. It should be emphasized that changes, although they often occurred, did not paralyzed the process of preparing proposals. We can assess, that because of the modifications which were made, various procedural elements could be refined and clarified as well as, in some areas, some simplifications for applicants and flexibility of the application process could be implemented. During the competition a lot of attention was given to the proper flow of information and instructions for applicants how to prepare the applications. All of these elements lead to generally positive evaluation of the project selection system. Verification of its effectiveness and efficiency will be possible after the completion of the assessment process (summer - autumn 2017), which we indicate as a recommendation of a general nature.

2 Wprowadzenie

Raport przedstawia końcowe wyniki badania: „Ewaluacja systemu wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020”, realizowanego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju (Departament Rozwoju Cyfrowego). Dokument podsumowuje ponad roczny okres realizacji analiz w zakresie funkcjonowania systemu wyboru projektów w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa (PO PC). Poza niniejszym opracowaniem, w trakcie badania przygotowane zostały jeszcze trzy raporty cząstkowe, powiązane bezpośrednio z etapem wdrażania interwencji, w tym przede wszystkim procesem prowadzenia konkursów w poszczególnych działaniach i poddziałaniach PO PC. Raporty te mają charakter szczegółowy i uzupełniający względem niniejszego dokumentu.

Celem ogólnym badania była kompleksowa ocena systemu wyboru projektów, w tym kryteriów ich wyboru, w odniesieniu do wybranych działań PO PC. Na podstawie wyników badania opracowane zostały rekomendacje dotyczące ewentualnych zmian w zakresie kryteriów wyboru projektów oraz systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu. Część z tych rekomendacji na bieżąco była wprowadzana do systemu wyboru projektów. Część z nich przedstawiamy w niniejszym dokumencie jako dalej aktualne. Wierzymy, że mają one szansę przyczynić się do dalszego zwiększenia skuteczności i efektywności procesu wyboru projektów w kontekście realizacji celów Programu.

Badanie, zgodnie z zakresem wyznaczonym przez Zamawiającego, obejmowało większość działań/poddziałań zaplanowanych do realizacji w PO PC. Były to:

- Działanie 1.1 *Wylimitowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego internetu o wysokich przepustowościach* (analizowano dwa konkursy),
- Działanie 2.1 *Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych* (analizowano dwa konkursy),
- Poddziałanie 2.3.1 *Cyfrowe udostępnienie informacji sektora publicznego ze źródeł administracyjnych i zasobów nauki* (analizowano jeden konkurs),
- Poddziałanie 2.3.2 *Cyfrowe udostępnienie zasobów kultury* (analizowano jeden konkurs),
- Działanie 3.1 *Działania szkoleniowe na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych* (analizowano jeden konkurs),
- Działanie 3.2 *Innowacyjne rozwiązania na rzecz aktywizacji cyfrowej* (analizowano jeden konkurs).

Przeprowadzone badanie realizowane było zgodnie z podejściem ewaluacji opartej na teorii. Całość prac wykonana została we ścisłej współpracy z Zamawiającym oraz wszystkimi instytucjami zaangażowanymi w realizację Programu, w tym w szczególności Centrum Projektów Polska Cyfrowa, Ministerstwem Cyfryzacji oraz Urzędem Komunikacji Elektronicznej.

Za wykonanie badania odpowiedzialne było konsorcjum, w skład którego wchodziły: Fundacja Idea Rozwoju (lider konsorcjum), PAG Uniconsult Sp. z o.o., Uniwersytet Jagielloński – Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych oraz IMAPP sp. z o.o.

3 Zastosowana metodologia oraz wykorzystane źródła informacji

3.1 Zastosowane podejście badawcze

Ramy teoretyczne badania wyznacza **podejście oparte na teorii** (*theory-based evaluation*). W wybranej koncepcji **każda interwencja publiczna rozpatrywana jest jako swoista teoria zmiany**. Kluczowymi komponentami każdej teorii jest pakiet działań (instrumentów), wybranych do osiągnięcia celów danej interwencji oraz zestaw założeń, warunkujących osiągnięcie tych celów.

Decydenci, autorzy programów publicznych oraz środowiska naukowe identyfikują obszary problemowe wymagające interwencji państwa na podstawie dostępnej wiedzy, prowadzonych diagnoz itp. Jednym z takich obszarów, wskazywanym również w licznych dokumentach strategicznych, jest niski poziom cyfrowej aktywności Polaków, czego źródłem są m.in. miękkie bariery, takie jak brak wiedzy i uświadamianych potrzeb, a także nieposiadanie odpowiednich kompetencji cyfrowych⁷. Z kolei niska aktywność cyfrowa ogranicza możliwość korzystania z efektów skoku cywilizacyjnego, którego jesteśmy świadkami. Wyraża się to m.in. w relatywnie małym udziale osób korzystających z usług publicznych dostępnych elektronicznie. Problem ten jest od wielu lat podnoszony i adresowany w ramach kolejnych programów i działań finansowanych ze środków europejskich. Wsparcie w tym obszarze jest również ważnym elementem Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020.

Niezależnie od obszaru problemowego, **projektowane programy i działania za każdym razem są swego rodzaju konstrukcją teoretyczną na temat tego, w jaki sposób dana interwencja publiczna wpłynie na rzeczywistość społeczno-gospodarczą**. Typową sytuacją w procesie projektowania polityk publicznych jest przyjmowanie założenia, że dane działanie publiczne (zdarzenie A) jest warunkiem niezbędnym do osiągnięcia pewnej pozytywnej zmiany obserwowanej na poziomie grupy docelowej (zdarzenie B). Oprócz tego, najczęściej przyjmuje się, że owa zmiana na poziomie wspartej grupy przełoży się wprost na szersze otoczenie społeczno-gospodarcze (zdarzenie C).

Przykładem takiej logiki jest wsparcie publiczne, które udzielane jest instytucjom a następnie osobom w ramach PO PC. Zakłada się bowiem, że Program ten ma rozwiązywać problem niskiej aktywności cyfrowej Polaków m.in. przez wsparcie pewnej grupy podmiotów (zdarzenie A), które świadczyć będą określone wsparcie (m.in. szkoleniowe) dla różnych grup obywateli (zdarzenie B). Oczekuje się, że wsparcie przełoży się na aktywność cyfrową obywateli, a dzięki osiągnięciu odpowiedniej „masy krytycznej” efekty wsparcia udzielonego w ramach programu wpłyną nie tylko na ostatecznych odbiorców wsparcia, ale i na szersze otoczenie społeczno-gospodarcze (zdarzenie C).

Oczywiście, przedstawiona powyżej logika stanowi pewne uproszczenie problemu. W rzeczywistości, relacje między zdarzeniami A, B i C nie są jednoznacznie określone, bowiem współzależą od wielu powiązanych z sobą czynników. Interwencje publiczne są złożonymi działaniami, realizowanymi w skomplikowanym otoczeniu społeczno-gospodarczym, prawnym i instytucjonalnym. Aby schemat „A powoduje B, zaś B powoduje C” faktycznie wystąpił, muszą być spełnione dodatkowe założenia

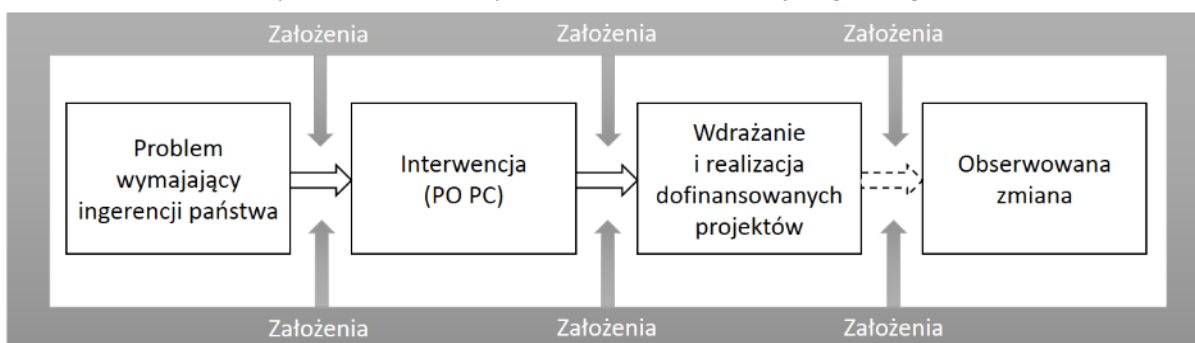
⁷ Zob. Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, wersja zaakceptowana decyzją Komisji Europejskiej z dnia 5 grudnia 2014 r., s. 3.

i warunki. W istocie realizacja każdej interwencji wiąże się z przyjęciem założeń, że dane przedsięwzięcie będzie skuteczne:

- w określonym czasie;
- dla wskazanej grupy docelowej;
- przy dostępnych zasobach;
- w przyjętym systemie realizacji;
- oraz w danym otoczeniu gospodarczym, instytucjonalnym oraz porządku prawnym.

Co więcej, zakłada się, że zbiór konkretnych działań tworzących dany program publiczny umożliwi grupie docelowej wsparcia (beneficjentom) pozyskanie zasobów, które pozwolą rozwiązać zdiagnozowane problemy. Co istotne, większość z tych założeń nie jest wyrażona wprost. Często pozostają one jedynie w głowach decydentów i osób tworzących programy.⁸

Rysunek 1. Założenia w procesie wdrażania interwencji – ogólna logika



Źródło: opracowanie własne

Z tego też powodu, **jednym z zadań stojących przez ewaluacją była konieczność odtworzenia logiki analizowanej interwencji**. Pod tym pojęciem należy rozumieć zestaw powiązanych ze sobą działań, założeń i warunków krytycznych dla osiągnięcia celu lub celów danego przedsięwzięcia. Założenia dotyczą zarówno występowania zależności między elementami zaplanowanej interwencji i oczekiwanymi efektami, jak również spełnienia warunków krytycznych z punktu widzenia skutecznej realizacji danej interwencji.

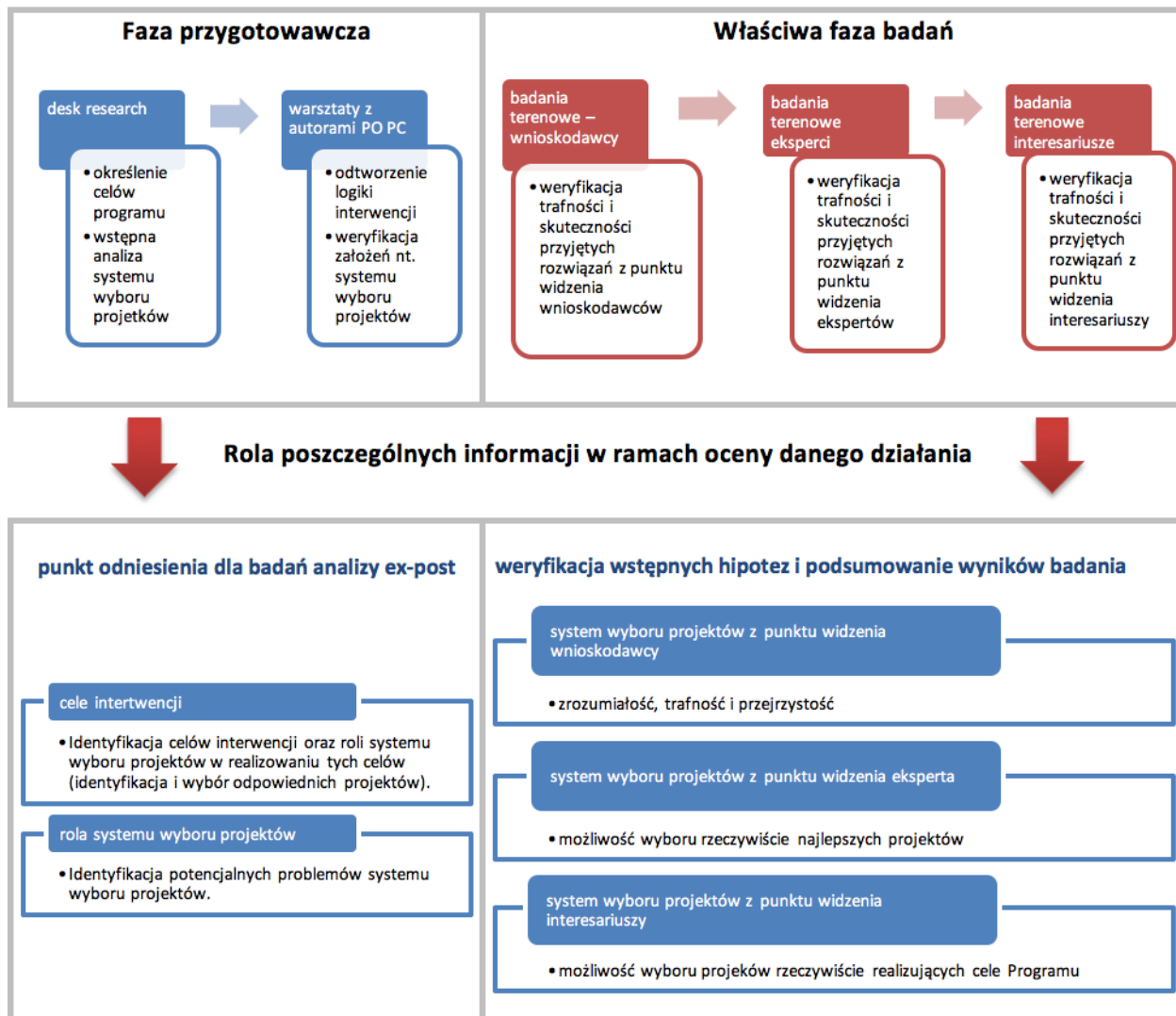
W tym kontekście należy zauważyć, że **jednym z kluczowych założeń warunkujących osiągnięcie założonych celów PO PC jest właściwa konstrukcja i funkcjonowanie systemu wyboru projektów**. Właściwa – tj. prowadząca do wyboru takich projektów, których realizacja umożliwi osiągnięcie wyznaczonych celów programu.

3.2 Schemat wykorzystania metod badawczych

Każde działanie/ poddziałanie PO PC zostało przez nas potraktowane w sposób indywidualny, przy zastosowaniu wystandaryzowanego schematu analizy. Wnioski z wszystkich przeprowadzonych badań wykorzystane zostały do przygotowania raportów cząstkowych oraz poniższego raportu końcowego z ewaluacji. Ogólny proces zbierania tych informacji oraz efekty poszczególnych elementów badania przedstawiamy na poniższym schemacie.

⁸ *Realistic Evaluation*, Pawson i Tilley, SAGE Publications 1997.

Rysunek 2. Schemat wykorzystania metod badawczych dla analizy poszczególnych działań i poddziałań PO PC



Źródło: opracowanie własne

3.3 Metody badawcze

Szczegółowa metodologia badania przedstawiona została przez nas w raporcie metodologicznym. Poniżej przedstawiamy w skrócie wykorzystane przez nas metody zbierania i analizy danych.

- Analiza danych zastanych:
 - W badaniu analizowane był szeroki zakres dokumentów, danych i informacji zastanych (dokumenty programowe PO PC, regulacje, dane sprawozdawcze, raporty z innych badań i analiz, itp.). Analiza danych zastanych stanowiła punkt wyjścia do wszelkich dalszych prac badawczych. Wyzwaniem w ramach ewaluacji było pozyskanie części informacji, w tym przede wszystkim szczegółowych wyników oceny projektów.
- Warsztaty z autorami PO PC poświęcone odtworzeniu logiki interwencji:

- Warsztaty zrealizowane zostały w początkowej fazie projektu. Zebrane w ich trakcie informacje pozwoliły lepiej zrozumieć analizowane interwencje i finalnie wspomóc proces odtwarzania ich logiki.
- IDI z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w realizację PO PC (Instytucja Zarządzająca PO PC – Ministerstwo Rozwoju; Instytucja Pośrednicząca PO PC – Centrum Projektów Polska Cyfrowa; Ministerstwo Cyfryzacji; Urząd Komunikacji Elektronicznej; Komitet Monitorujący PO PC):
 - łącznie w ramach badania przeprowadzonych zostało 14 wywiadów IDI z przedstawicielami tych instytucji.
- IDI z członkami Komisji Oceny Projektów (KOP):
 - łącznie przeprowadzonych zostało 15 wywiadów IDI⁹
- Badania internetowe z beneficjentami PO PC i nieskutecznymi wnioskodawcami:
 - Dla każdego Działania, w którym zakończony został konkurs przeprowadziliśmy badanie techniką CAWI. Średnia stopa zwrotu w ramach przeprowadzonych przez nas badań wyniosła (*response rate*) 49%.
- Wywiady fokusowe z udziałem beneficjentów PO PC oraz nieskutecznych wnioskodawców.
- Panel ekspertów:
 - Celem panelu było przedyskutowanie wyników badania z trzema niezależnymi ekspertami oraz przedstawicielami instytucji zaangażowanych w realizację PO PC.

⁹ Pierwotnie zakładanych było 18 IDI, jednak w związku z niezakończonym konkursem dla działania 3.2, wywiady z członkami KOP się nie odbyły.

4 Wyniki ewaluacji

Poniższy rozdział zawiera najważniejsze wyniki ewaluacji. Stanowi on **syntezę dotychczas przeprowadzonych prac badawczych, które w sposób pogłębiony zaprezentowane zostały dotychczas w trzech raportach cząstkowych**. Wyniki i wnioski z przeprowadzonych analiz prezentujemy osobno dla każdego działania wg jednolitego schematu. Opisywane są po kolei: założenia i logika interwencji działania dla każdego działania/poddziałania, jego aktualny stan zaawansowania we wdrażaniu, ewentualne zmiany wprowadzone w systemie wyboru projektów oraz najważniejsze wnioski i rekomendacje przedstawione w skróconej formie. Rekomendacje szczegółowe wraz z propozycją ich wdrożenia przedstawione zostały w rozdziale 5.

4.1 Działanie 1.1

4.1.1 Założenia i logika interwencji

Celem Działania 1.1 jest **„wylimitowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego internetu o wysokich przepustowościach”**. Działanie to jest kontynuacją wcześniejszych interwencji realizowanych w tym obszarze, a w szczególności Działania 8.4 PO IG - „Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie *ostatniej mili*”, jak również Działania II.1 PO RPW – „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej” oraz rozmaitych instrumentów realizowanych w programach regionalnych. Główna, systemowa zmiana względem uprzednio stosowanych rozwiązań dotyczy centralizacji interwencji, która wyraża się w **wyodrębnieniu jednego, krajowego instrumentu wsparcia sieci szerokopasmowych w perspektywie 2014-2020**. Tym instrumentem jest Działanie 1.1 PO PC. W założeniu jednak kształt systemu realizacji tego Działania, jak również przyjęte rozwiązania w procesie wyboru projektów, w dużym stopniu bazują na doświadczeniach wyniesionych z realizacji przedsięwzięć w perspektywie 2007-2013. W przypadku drugiego naboru dodatkowo uwzględniono doświadczenia wyniesione z pierwszego przeprowadzonego naboru w PO PC. Biorąc pod uwagę główne cele wsparcia, Działanie 1.1 PO PC kontynuuje podstawowe założenia wcześniejszych instrumentów, realizowanych w tym obszarze tematycznym. Cel ten jest spójny również z dokumentami strategicznymi obowiązującymi na poziomie europejskim, w tym przede wszystkim Strategią Europa 2020 oraz Europejską Agendą Cyfrową (EAC), w których zaznacza się, że **dostęp do szybkiego i bardzo szybkiego internetu jest jednym z warunków wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i dobrobytu**. Na gruncie polskim strategiczne znaczenie realizacji interwencji wynika wprost z Narodowego Planu Szerokopasmowego (NPS).

Uzasadnienie dla realizacji interwencji bazuje na analizie sytuacji w zakresie dostępu do internetu szerokopasmowego w Polsce, wykonanej jeszcze w roku 2012. W tym czasie udział gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s wynosił 44,5% (przy 53,8% dla UE-27), z kolei dla przepustowości co najmniej 100Mb/s zaledwie 1,3% (przy 3,4% dla UE-27). Z tego powodu, na poziomie operacyjnym celem interwencji w obszarze wsparcia sieci szerokopasmowych w Polsce jest **zapewnienie powszechnego dostępu do internetu o prędkości co najmniej 30 Mb/s do końca 2020 (2023) r.** oraz doprowadzenie do wykorzystania **usług dostępu o prędkości co najmniej 100 Mb/s przez 50% gospodarstw domowych do końca 2020 (2023) roku**. W ramach przeprowadzonej diagnozy w NPS wskazano dodatkowo, że kluczową barierą rozwoju sieci szerokopasmowych oferujących parametry na poziomie wymaganym do osiągnięcia celów EAC jest opłacalność ekonomiczna inwestycji

w nowoczesną infrastrukturę poza głównymi aglomeracjami. Z tego powodu w ramach Działania 1.1 PO PC przewidziano **wsparcie projektów, które będą umożliwiały świadczenie usług dostępu do szerokopasmowego internetu na obszarach, na których prowadzenie inwestycji na zasadach rynkowych jest nieopłacalne**. Tym samym oczekuje się, że przedsiębiorcy telekomunikacyjni podejmą się realizacji inwestycji o określonych parametrach, na wyznaczonych odgórnie obszarach interwencji. W wyniku ich działań powstać mają nowe sieci dostępowe. Zgodnie z SzOOP sieci wyższych warstw, tj. sieci dystrybucyjne i szkieletowe będą mogły być realizowane wyłącznie w przypadkach, gdy są one niezbędne dla zrealizowania sieci dostępowej, a nie jest możliwe lub ekonomicznie uzasadnione wykorzystanie istniejących zasobów. W konsekwencji oczekuje się, że w wyniku poczynionych inwestycji dostęp do szerokopasmowego internetu uzyskają dodatkowe gospodarstwa domowe oraz jednostki publiczne, w tym szkoły, placówki edukacyjne oraz podmioty lecznicze. Docelowo Działanie 1.1 pomóc ma (razem z inwestycjami prowadzonymi na rynku komercyjnym) w osiągnięciu strategicznego celu, który polega na zapewnieniu powszechnego internetu szerokopasmowego w Polsce.

Tabela 1. Parametry interwencji

założenia wsparcia	Działanie 1.1
cel szczegółowy PO PC	Wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego internetu o wysokich przepustowościach
oczekiwane rezultaty interwencji	Wsparcie procesu zapewniania powszechnego dostępu do internetu o prędkości co najmniej 30 Mb/s do końca 2020 (2023) r. oraz dostępu do internetu o prędkości co najmniej 100 Mb/s przez 50% gospodarstw domowych do końca 2020 (2023) roku.
rodzaj wsparcia	dotacja
wielkość projektu	Ustalana w odniesieniu do obszaru interwencji, różna dla poszczególnych konkursów: 1) W pierwszym konkursie maksymalna wartość dla obszaru wynosiła od 2,5 mln PLN do 5,3 mln PLN. 2) W drugim konkursie maksymalna wartość dla obszaru wynosi od 16,1 mln PLN do 73,7 mln PLN
poziom dofinansowania	Ustalany w odniesieniu do obszaru interwencji oraz konkursu
beneficjenci	Przedsiębiorcy telekomunikacyjni wpisani do właściwego rejestru Prezesa UKE zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. Prawo Telekomunikacyjne (Dz.U. 2004 nr 171 poz. 1800)
odbiorcy ostateczni	1. Gospodarstwa domowe, 2. Szkoły publiczne, placówki edukacyjne. 3. Podmioty lecznicze prowadzące szpital w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz w formie spółki, w których podmioty publiczne posiadają co najmniej 51% akcji/udziałów.
typy projektów	Projekty polegające na budowie sieci NGA zapewniających gwarantowaną przepustowość co najmniej 30 Mb/s do użytkownika końcowego. Wsparcie może być udzielone na projekty realizowane na obszarach, na których nie istnieje sieć NGA i najprawdopodobniej nie powstanie na zasadach komercyjnych w ciągu trzech lat umożliwiającą świadczenie usług dostępu do internetu o gwarantowanej przepustowości (<i>download</i>) co najmniej: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 100 Mb/s w przypadku placówek edukacyjnych ▪ 30 Mb/s w przypadku innych użytkowników końcowych.

	Dofinansowanie udzielane jest przede wszystkim na budowę sieci dostępowych. Sieci wyższych warstw, tj. sieci dystrybucyjne i szkieletowe mogą być realizowane wyłącznie w przypadkach, gdy są one niezbędne dla zrealizowania sieci dostępowej, a nie jest możliwe lub ekonomicznie uzasadnione wykorzystanie istniejących zasobów.
--	---

4.1.2 Wdrażanie interwencji

W ramach Działania 1.1 PO PC uruchomione zostały dotychczas dwa¹⁰ konkursy¹¹. Pierwszy nabór wniosków o dofinansowanie trwał od 2 listopada 2015 r. do 29 lutego 2016 r. W ramach konkursu złożonych zostało łącznie 287 wniosków, na kwotę 963 mln PLN (160% alokacji ustalonej w tym konkursie, w kwocie 600 mln PLN). O wsparcie aplikowało łącznie 146 podmiotów (w części przypadków jeden podmiot złożył więcej niż jeden wniosek o dofinansowanie). W wyniku przeprowadzonej oceny wniosków, do dofinansowania wybranych zostało 92 projekty¹². Do końca 2016 r. podpisane zostały¹³ 84 umowy o dofinansowanie na kwotę blisko 600 mln złotych.

Drugi konkurs ogłoszony został 30 września 2016 r. Nabór wniosków rozpoczął się 31 października tego samego roku. Pierwotnie zakładano, że nabór zamknięty zostanie 9 stycznia 2017 r, jednak w wyniku dokonanych modyfikacji w dokumentach konkursowych (a dokładnie w zakresie listy obszarów interwencji z maksymalną kwotą wsparcia dla projektu na danym obszarze), data ta została wydłużona najpierw do 3 lutego 2017 r., a ostatecznie do 17 lutego 2017 r. Zmianę tę samą w sobie należy ocenić pozytywnie. Wcześniej przewidziany czas na składanie wniosków (nieco ponad dwa miesiące), w świetle doświadczeń pierwszego naboru i dokonanej przez nas oceny założeń naboru drugiego wydawał się daleko niewystarczający.

Niestety możliwość dokonania znaczących przesunięć w harmonogramie drugiego konkursu ogranicza m.in. zasada n+3, zgodnie z którą narzucony jest rygor terminowego wdrażania Programu związany z wartością składanych wniosków o płatność. Wiąże się z tym problem ewentualnej utraty środków i z tego punktu widzenia działania związane w ewentualną, rekomendowaną zmianą harmonogramu naboru, muszą być tej zasadzie naturalnie podporządkowane. Warto w tym miejscu przypomnieć, że PO PC było pierwszym polskim Programem Operacyjnym, zaakceptowanym jeszcze w grudniu 2014 r.

Tabela 2. Podsumowanie dotychczasowych konkursów w ramach Działania 1.1

	Konkurs 1.	Konkurs 2
Od	30 września 2015 r. (ogłoszenie) 02 listopada 2015 r. (rozpoczęcie)	30 września 2016 r. (ogłoszenie) 31 października 2016 r. (rozpoczęcie)
Do	29 lutego 2016 r.	17 lutego 2017 r.

¹⁰ Oba konkursy poddane zostały badaniu w ramach niniejszej ewaluacji. Wyniki dotyczące pierwszego konkursu przedstawiono w drugim raporcie cząstkowym pn. "Ewaluacja systemu wyboru projektów PO PC – Raport cząstkowy II", Konsorcjum w składzie: Fundacja Idea Rozwoju, PAG Uniconsult, Uniwersytet Jagielloński - CEIAPP, imapp, Warszawa, wrzesień 2016. Wyniki dotyczące drugiego konkursu przedstawiono w trzecim raporcie cząstkowym pn. "Ewaluacja systemu wyboru projektów PO PC – Raport cząstkowy III", Konsorcjum w składzie: Fundacja Idea Rozwoju, PAG Uniconsult, Uniwersytet Jagielloński - CEIAPP, imapp, Warszawa, listopad 2016. W niniejszym raporcie odwołujemy się do danych obrazujących przebieg i wyniki tych konkursów. Odpowiednio, uwzględniamy również sformułowane ustalenia i rekomendacje.

¹¹ Aktualny harmonogram naborów wniosków w ramach PO PC nie przewiduje konkursów w roku 2017:

<https://cppc.gov.pl/wp-content/uploads/Harmonogram-2017-OST.pdf>

¹² Według stanu na 09.09.2016 r.

¹³ Stan na 31.12.2016 r.: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/31590/042_Nabory-WND-Umowy-WNP_2016_12_31.xlsx

	Konkurs 1.	Konkurs 2
	(przesunięty z 30 grudnia 2015 r.)	(przesunięty z 9 stycznia 2017 r.)
tryb	konkursowy	
grupa docelowa	Przedsiębiorcy telekomunikacyjni	
alokacja	600 mln PLN	3 mld PLN
w tym mazowieckie	Nie podano (dla całego Działania 1.1 na Kopertę Mazowiecką przewidziano 6,7% alokacji)	
wnioski złożone (liczba)	287	Trwa nabór projektów
wnioski złożone (wartość)	963 mln PLN	
Liczba projektów wskazanych do dofinansowania (stan na 09.09.2016 r.)	92	
Liczba podpisanych umów (stan na 31.12.2016 r.)	84	
Wartość umów o dofinansowanie (stan na 31.12.2016 r.)	595 mln PLN	

Źródło: Dane MR

4.1.3 Zmiany dokonane w Działaniu 1.1

Na przestrzeni dwóch konkursów w ramach Działania 1.1 PO PC wprowadzono szereg modyfikacji zarówno w odniesieniu do parametrów interwencji, jak i systemu wyboru projektów, w tym stosowanych kryteriów oceny. Poniżej przybliżone zostały najważniejsze zmiany w Działaniu 1.1, wprowadzone między pierwszym a drugim konkursem oraz ich wpływ na system wyboru projektów.

Parametry interwencji

- **Jedną z kluczowych różnic między pierwszym a drugim konkursem stanowi wielkość alokacji. W drugim konkursie ustalona została ona na poziomie 3 mld PLN, w porównaniu do 600 mln PLN, dostępnych w pierwszym konkursie.** Oznacza to realizację inwestycji w infrastrukturę szerokopasmową, niemających w tym obszarze tematycznym precedensu w historii Polski. Warto wspomnieć, że alokacja całego Działania 8.4 PO IG (perspektywa 2007-2013) była zbliżona do alokacji w pierwszym naborze PO PC. Z kolei na realizację całego Działania II.1 PO RPW przewidziano około 347 mln euro, w większości na budowę sieci szkieletowo-dystrybucyjnych (Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej).
- **W drugim konkursie zmieniono również podejście do wyznaczania obszarów interwencji, równocześnie znacząco zwiększając ich wielkość.** W przypadku pierwszego konkursu obszary nie były wyznaczone według granic administracyjnych, jednak w założeniu były to spójne inwestycyjnie i geograficznie obszary, o wielkości pomiędzy gminą a powiatem. Podstawą do wyznaczenia tych jednostek był koszt budowy sieci, oszacowany zgodnie z przyjętym modelem kosztowo-popytowym. Odpowiednie szacunki przygotowano dla specjalnie wyodrębnionych obszarów o wielkości 250 m x 250 m (tzw. *gridy*). Na tej podstawie utworzone zostały obszary inwestycyjne, które następnie połączono w obszary konkursowe. Obszary były grupowane ze względu na ich bliskość topologiczną tak, by szacowana wartość inwestycji mieściła się w granicach od 5 do 10 mln zł. **W drugim konkursie obszary inwestycyjne zostały wyznaczone zgodnie z granicami administracyjnymi, ustalonymi na poziomie NUTS 3 (tzw. podregiony – zgrupowanie kilku powiatów).** W przypadku pierwszego konkursu wyróżnionych zostało 229 obszarów interwencji. W drugim konkursie wskazanych do objęcia wsparciem zostało 79 obszarów.

- **Zwiększenie obszarów interwencji pociągnęło za sobą zwiększenie jednostkowej wartości planowanych projektów (tj. dostępnego dofinansowania przypadającego na pojedynczy obszar).** Maksymalna wartość dla obszaru wynosi w drugim konkursie od 16,1 do 73,7 mln PLN (średnia blisko 40 mln PLN). Oznacza to, że w praktyce będą to nieporównywalnie większe projekty niż w konkursie 1, w przypadku którego maksymalna kwota dofinansowania dla obszaru wynosiła od 2,5 do 5,3 mln PLN. Jednocześnie warto zauważyć, że w przypadku drugiego konkursu nie określono górnego limitu dla maksymalnej, łącznej kwoty dofinansowania przypadającej na jednego wnioskodawcę (w pierwszym konkursie było to 25 mln PLN). Przy ograniczonej liczbie przedsiębiorstw telekomunikacyjnych, zdolnych do wdrożenia projektów tej skali, można przewidywać, że średnia wartość dofinansowania przypadająca na pojedynczy podmiot będzie znaczących rozmiarów.
- **W ramach drugiego naboru w jeszcze większym stopniu podkreślone zostało znaczenie szkół/placówek edukacyjnych.** Zgodnie z kryteriami formalnymi, do sieci NGA mają być **podłączone wszystkie szkoły/placówki edukacyjne wskazane w załączonej liście dla obszaru**, na którym realizowany będzie projekt. W przypadku pierwszego konkursu, szkoły miały zostać jedynie objęte zasięgiem sieci NGA, bez konieczności ich podłączenia. Warto podkreślić, że zmiany te wyprzedziły, a równocześnie wpisały się w działania regulacyjne w tym obszarze podejmowane przez Komisję Europejską, która w komunikacie z września 2016 r.¹⁴ ustaliła dla działań dotyczących przyszłego dostępu do internetu w ramach jednolitego rynku cyfrowego, Cel strategiczny na 2025 r., w brzmieniu: *gigabitowy dostęp do internetu dla wszystkich miejsc stanowiących główną siłę napędową rozwoju społeczno-gospodarczego, takich jak szkoły, węzły transportowe i główne miejsca świadczenia usług publicznych¹⁵, a także dla przedsiębiorstw prowadzących intensywną działalność w internecie.*
- **W drugim konkursie zdecydowano się również na wydłużenie czasu realizacji projektów do 36 miesięcy.** Ma to swoje naturalne uzasadnienie w wielkości zaplanowanych do realizacji inwestycji. Warto jednak zaznaczyć, że **czas ten może być krytycznym elementem realizacji projektów.** Nasi rozmówcy na etapie opracowywania pierwszego raportu częściowego, niezależnie od wielkości (MŚP i duże telekomy) wskazywali, że okres 24 miesięcy może okazać się niewystarczający do realizacji przedmiotowych projektów. W drugim konkursie **skala inwestycji została kilku a nawet kilkunastokrotnie zwiększona, przy jedynie nieznacznym wydłużeniu czasu realizacji inwestycji.** Co więcej, w regulaminie konkursu dodatkowo zastrzeżono, że *80% jednostek oświatowych wskazanych dla wybranego w projekcie obszaru interwencji, należy podłączyć w ciągu 14 miesięcy od dnia podpisania umowy o dofinansowanie.* W praktyce oznacza to, że przynajmniej **część projektów będzie musiała być zrealizowana nawet szybciej niż w pierwszym konkursie.** Formalnie ten przypadek odnosi się tylko do szkół, jednak biorąc pod uwagę logikę realizacji inwestycji infrastrukturalnych, na części obszarów, w celu podłączenia danej placówki/placówek, konieczne będzie wykonanie również prac pośrednich, związanych z objęciem zasięgiem (lub przygotowanie niezbędnej infrastruktury w tym celu) gospodarstw

¹⁴ Por. *Łączność dla konkurencyjnego jednolitego rynku cyfrowego: w kierunku europejskiego społeczeństwa gigabitowego.* Komisja Europejska, Bruksela 14.09.2016.

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PL/1-2016-587-PL-F1-1.PDF>

¹⁵ Obejmujące przykładowo: szkoły podstawowe i średnie, dworce kolejowe, porty i lotniska, budynki organów lokalnych, uczelnie wyższe, ośrodki badań, gabinety lekarskie, szpitale i stadiony.

domowych, będących w sąsiedztwie danej inwestycji. Niezasadne jest bowiem budowanie infrastruktury wyłącznie pod potrzeby wskazanych szkół/placówek, a następnie jej rozbudowa (w kolejnej fazie realizacji projektu), w celu podłączenia gospodarstw domowych, będących „na drodze” do tych placówek. Ponownie, będzie to miało wpływ na wykonalność inwestycji na części z wyznaczonych obszarów interwencji, a tym samym na liczbę złożonych na nie wniosków.

- **Ostatnia ważna zmiana w zakresie parametrów interwencji to modyfikacja dotycząca intensywności wsparcia** – w pierwszym konkursie poziom dofinansowania był ogólnie ustalony i wskazany osobno dla każdego obszaru (wynosił od 55% do 69%). W 2 konkursie wprost wskazano jedynie limity, wynikające z przepisów unijnych, które przewidują maksymalne dofinansowanie na poziomie 85% kosztów kwalifikowanych projektu dla regionów słabiej rozwiniętych oraz 80% dla regionów lepiej rozwiniętych (tj. Mazowsza). Zgodnie z opinią Ministerstwa Cyfryzacji nie oznacza to jednak, że projekty uzyskują intensywność wsparcia na tym poziomie – **faktyczna intensywność pomocy jest w praktyce ograniczana przez maksymalną wartość wsparcia przewidzianą dla danego obszaru**. Podana w konkursie wartość wsparcia została wyliczona w celu minimalizowania wkładu publicznego. W praktyce, aby równocześnie maksymalizować wartość dofinansowania i intensywność pomocy (racjonalna i najprawdopodobniej dominująca strategia wśród przedsiębiorstw), konieczne jest odpowiednie obniżenie kosztów realizacji projektu. W opinii MC, *projekty musiałyby być zrealizowane wyjątkowo „tanio”, żeby ta wartość wsparcia stanowiła 85% kosztów kwalifikowanych projektu*. Stanowisko to będzie możliwe do zweryfikowania dopiero po zamknięciu konkursów. Na obecnym etapie można przypuszczać, że powyższe uwarunkowania będą brane pod uwagę przez firmy na etapie selekcji obszarów, na które przygotowane zostaną projekty. Może się okazać – podobnie jak miało to miejsce w konkursie pierwszym – że na mniej atrakcyjne finansowo obszary, nie złożony zostanie żaden wniosek o dofinansowanie.
- **W 2016 roku dokonano aktualizacji obszarów białych NGA do drugiego konkursu 1.1 PO PC**. W drugim kwartale 2016 roku Ministerstwo Cyfryzacji dokonało konsultacji społecznych, w ramach których zbierano plany inwestycyjne na lata 2016-2019, a także udostępniono do weryfikacji listę obszarów białych NGA. Jednocześnie po publikacji listy obszarów konkursowych 16 września 2016 r., w wyniku uwag przedsiębiorstw o błędnym zakwalifikowaniu znacznej części punktów adresowych jako białych plam, dokonano kolejnej aktualizacji obszarów interwencji (zgłoszenia trwały do 2 grudnia 2016 r.). Łącznie zgłoszenia dotyczyły błędnego zaklasyfikowania około 114 tys. punktów adresowych. Konieczność tych zmian – i w konsekwencji konieczność akceptacji nowych danych przez Ministerstwo Cyfryzacji – wynikała z faktu, iż część przedsiębiorców, nie dopełniła wcześniej obowiązku przekazania danych o zasięgach sieci lub nie przekazała informacji o swoich planach inwestycyjnych. Zaktualizowana lista obszarów konkursowych w drugim naborze została opublikowana 9 grudnia 2016 r.¹⁶.

System wyboru

Zmianom w zakresie parametrów interwencji towarzyszyły również modyfikacje wprowadzone do systemu wyboru projektów w Działaniu 1.1. Do najważniejszych zmian wprowadzonych po pierwszym konkursie zaliczyć należy:

¹⁶ <https://cppc.gov.pl/aktualizacja-obszarow-konkursowych-oraz-przedluzenie-terminu-zakonczenia-naboru-dzialania-1-1-popc/>

- **Wprowadzenie od początku trwania konkursu dedykowanych systemów informatycznych do przygotowania i złożenia wniosku o dofinansowanie.** Co prawda generator wniosków był dostępny również w pierwszym naborze, ale nie od samego początku. Ponadto dopuszczona była możliwość składania wniosku w formie tradycyjnej (drogą pocztową). Wprowadzone w drugim konkursie rozwiązanie było rekomendowane w kontekście doświadczeń z pierwszego naboru, w przypadku którego opóźnienia wynikające z uelastycznienia tej kwestii (dopuszczenie składania dokumentacji w formie tradycyjnej/drogą pocztową) spowodowały znaczące opóźnienie momentu rozpoczęcia oceny wniosków. Aktualnie wnioski przygotowywane są w generatorze wniosków¹⁷, a składane mają być za pośrednictwem serwisu internetowego, prowadzonego przez CPPC¹⁸. Krytycznym elementem tego typu narzędzi jest zapewnienie sprawności i płynności działania, przejrzystość oraz ustalenie odpowiedniego poziomu walidacji. Elementy te niestety nie mogły być przedmiotem całościowej oceny z uwagi na moment prowadzonej analizy.
- **Modyfikacje w zakresie wybranych dokumentów składanych z wnioskiem o dofinansowanie, w tym przede wszystkim:**
 - **Poprawienie Załącznika nr 4 – Formularz planowania zasięgów i sieci NGA (wcześniej Formularz kalkulacji kosztów i planowania sieci NGA) - oraz wprowadzenie instrukcji jego wypełniania.** Wprowadzone zmiany, w tym przede wszystkim znaczące ograniczenie zakresu zbieranych informacji (rezygnacja ze zbędnych załączek), usprawnienie działania (na podstawie analizy danych testowych), funkcje autouzupelniania danych teleadresowych dla węzłów, poprawa *inteface'u* użytkownika, należy ocenić pozytywnie. Podobnie ocenić należy wprowadzenie – bardziej rozbudowanej niż miało to miejsce w konkursie pierwszym – instrukcji wypełniania załącznika nr 4 do wniosku o dofinansowanie. Naturalnie kompletna ocena narzędzia będzie możliwa po rozpoczęciu na nim pracy przez przedsiębiorstwa telekomunikacyjne.
 - **Rezygnacja z załączników nr 11 (Wzór oświadczenia dotyczącego wymagań dla sieci NGA – POPC) oraz 12 (Wzór oświadczenia potwierdzającego spełnienie wymagań dla sieci NGA – POPC).** Zasadność ich wykorzystania była w pierwszym konkursie kwestionowana. Ponadto nie był jasny sposób, w jaki ma być wypełniany załącznik nr 12.
- **Przeniesienie oceny dotyczącej obszarów interwencji (zamiana z kryterium formalnego na merytoryczne) z CPPC do UKE.** Zamiana rekomendowana była przy okazji analizy wyników pierwszego konkursu. Przedmiotem dokonywanej oceny są w pewnym sensie kwestie merytoryczne. W pierwszym konkursie analiza tej kwestii do pewnego stopnia realizowana była przez CPPC i UKE, co nie było efektywne oraz niepotrzebnie wydłużało czas trwania oceny formalnej. Co więcej w kilku przypadkach okazało się dopiero na ocenie merytorycznej, że kryterium to, pomimo pierwotnego zatwierdzenia spełnienia kryterium w ocenie formalnej, nie było spełnione (ostatecznie było poprawiane).
- **Dokumenty pomocnicze służące do opracowania dokumentacji.** Dokumentacja w Działaniu 1.1 jest bardzo rozbudowana. Wiele problemów, jakie mieli z nią wnioskodawcy, wynikała m.in. z braku wystarczających instrukcji dot. sposobów jej przygotowania. W drugim konkursie sytuacja nieco się poprawiła, docenić należy m.in. przygotowanie:
 - wspomnianej instrukcji do wypełniania załącznika nr 4,

¹⁷ <http://generator.cppc.gov.pl/>

¹⁸ <https://popc0101.cppc.gov.pl/>

- Wytycznych dotyczących modelu i metodyki określania pojemności infrastruktury (opublikowane 05.12.2016 r.),
 - Wytycznych dotyczących pomiarów weryfikacyjnych (opublikowane 05.12.2016 r.),
 - Wytycznych dotyczących dzierżawy, najmu oraz leasingu (opublikowane 05.12.2016 r.).
- Jednocześnie warto umieścić wskazane wyżej trzy wytyczne w sekcji dokumentacji, bowiem aktualnie znajdują się w sekcji pytań i odpowiedzi. Możliwe jest, że mogą one zostać niezauważone przez część wnioskodawców.

Kryteria wyboru

- **Kryteria formalne względem pierwszego konkursu uległy jedynie niewielkim zmianom** – łączna liczba kryteriów nie została zmieniona (pozostało 17). Kilka kryteriów zostało jednak usuniętych, część zaś została zmodyfikowana/doprecyzowana lub rozbita na osobne kryteria. Poniżej w skrócie przybliżono wprowadzone modyfikacje:
 - Usunięto kryterium nr 4: *Złożenie przez wnioskodawcę wniosków o dofinansowanie o łącznej wartości dofinansowania maksymalnie 25 mln PLN w ramach danego naboru.* Wprowadzona modyfikacja wynika ze zmiany założeń konkursu i zorientowania go na realizację projektów w ramach tzw. dużych obszarów. Co do zasady była to zmiana konieczna i zgodna z założeniami dla drugiego konkursu. Biorąc pod uwagę potencjał polskiego rynku telekomunikacyjnego i wielkość alokacji na konkurs, przyjęcie jakichkolwiek odgórnych limitów mogłoby być problematyczne, z punktu widzenia wykorzystania alokacji przewidzianej na Działanie 1.1.
 - Usunięto kryterium nr 11: *Obszary inwestycji.* Kryterium to zostało przeniesione na etap oceny merytorycznej, o czym była mowa powyżej. Kryterium to ma w istocie charakter oceny merytorycznej i wykonywane powinno być równoległe z analizą sieci, prowadzoną przez UKE. Wprowadzona zmiana powinna poprawić efektywność i sprawność całego procesu oceny wniosków.
 - Usunięto z kryterium nr 10 (aktualna numeracja) zapis, iż *Dzięki realizacji projektu zostaną objęte zasięgiem sieci NGA wszystkie szkoły publiczne wskazane w załączonej liście w miejscowościach lub w częściach miejscowości, w których realizowany będzie projekt.* W zamian wprowadzono nowe kryterium (nr 11), w brzmieniu: *Dzięki realizacji projektu zostaną podłączone do sieci NGA - wszystkie szkoły/placówki edukacyjne wskazane w załączonej liście dla obszaru, na którym realizowany będzie projekt.* Dodatkowo w kryterium 10 zmodyfikowano zapis dotyczący podmiotów leczniczych, precyzując, że chodzi o *wszystkie szpitale publiczne wskazane w liście dla obszaru, na którym realizowany będzie projekt.* Sama zmiana brzmienia kryterium 10, czy dołączenie kryterium 11 nie wprowadza istotnych modyfikacji do systemu oceny.
 - Z kryteriów formalnych usunięto również kryterium *Okres realizacji projektu deklarowany we wniosku o dofinansowanie nie jest dłuższy niż 24 miesiące* – w praktyce kwestia ta przeniesiona została do regulaminu konkursu (zagadnienie to omówione zostało wyżej).
 - Oprócz powyższego dokonano zmian w obszarze weryfikacji spełniania zasad horyzontalnych. Zmodyfikowano bowiem kryterium *Zgodność z zasadami horyzontalnymi – równość szans*, dzieląc je na dwa osobne: Kryterium 16: *Zgodność z zasadami horyzontalnymi – zasada równości szans i niedyskryminacji* oraz *Zgodność z*

zasadami horyzontalnymi – zasada równości szans kobiet i mężczyzn. Modyfikacje te nie powinny mieć większego wpływu na przygotowanie wniosków i ocenę.

- Podobnie jak w przypadku kryteriów formalnych, **wprowadzono zaledwie kilka modyfikacji w kryteriach merytorycznych.** Ponownie nie mają one rewolucyjnego charakteru. Zasadniczo sam zakres oceny nie zmienia się w porównaniu do pierwszego konkursu. Poniżej dokonano krótkiej charakterystyki zmian:
 - Kryteria merytoryczne uzupełnione zostały o dwa nowe kryteria. Pierwsze z nich to omówione już kryterium *Obszary inwestycji*, wcześniej stosowane na etapie oceny formalnej. Drugie nowe kryterium to kryterium nr 10: *Ocena finansowa – badanie rentowności projektu – analiza kosztów i korzyści*. Należy jednak zauważyć, że był to element będący przedmiotem oceny merytorycznej w pierwszym konkursie, możemy więc w tym przypadku mówić o wydzieleniu oceny do osobnego punktu, co ma podkreślić znaczenie tego aspektu w ocenie.
 - Oprócz tego dokonano zmiany w kryterium: *Wymagania dla sieci NGA - POPC. Koncepcja techniczna projektu jest zgodna z wymaganiami dla sieci NGA – POPC oraz wymaganiami dla podłączenia szkół/placówek edukacyjnych*. Ponownie należy zauważyć, że nie zmienia się sens oceny w ramach tego kryterium poza rozszerzeniem jej zakresu również na placówki edukacyjne.
 - Wreszcie dokonano drobnej modyfikacji brzmienia kryterium, w ramach którego analizowany jest harmonogram projektu oraz zakres finansowy. Zdecydowano, że elementy te nie będą analizowane pod względem tzw. przejrzystości. Biorąc pod uwagę brak definicji dla oceny w ramach tego kryterium we wskazanym aspekcie, należy uznać dokonaną modyfikację za korzystną i finalnie mającą pozytywny wpływ właśnie na przejrzystość prowadzonej oceny.
- **W przypadku kryteriów merytorycznych punktowanych wprowadzono jedną potencjalnie ważną modyfikację**, przybliżoną poniżej:
 - Zmodyfikowano definicję kryterium nr 1 oraz zwiększono jego znaczenie w ogólnej punktacji. W pierwszym konkursie w kryterium tym można było uzyskać maksymalnie 5 punktów, obecnie jest to 30 punktów (waga kryterium wzrosła więc z 1,6% do 9%). Co istotne, w aktualnym brzmieniu punktacja warunkowana jest doświadczeniem przedsiębiorstwa w realizacji projektów **o wartości porównywalnej z dofinansowaniem przewidzianym dla obszaru, na który składany jest wniosek o dofinansowanie.** W przypadku pierwszego konkursu, badane było, czy wnioskodawca (w tym udziałowcy) w ciągu ostatnich 8 lat zrealizował jako inwestor projekty/inwestycje z zakresu budowy/rozbudowy lub przebudowy sieci telekomunikacyjnych (finansowane ze środków UE lub Skarbu Państwa lub inwestycje prywatne) o łącznej wartości min. 2 mln PLN. Kryterium nie brało więc pod uwagę skali inwestycji zaplanowanej do realizacji w ramach PO PC. Jak się okazało, w pierwszym konkursie 104 na 160 analizowanych projektów (a więc 65%) spełniło postawiony warunek – tj. uzyskało maksymalną liczbę punktów. Poziom selektywności kryterium był więc raczej niski. Dlatego też **wprowadzoną zmianę należy uznać za korzystną, ponieważ w bardziej realny sposób ocenia ona potencjał wnioskodawcy do realizacji zaplanowanej inwestycji.**

4.1.4 Najważniejsze wnioski z ewaluacji

Kryteria wyboru projektów

- Wyniki przeprowadzonych w trakcie ewaluacji badań i analiz pozwalają stwierdzić, że **przyjęte kryteria wyboru projektów dla Działania 1.1 są spójne z celem głównym oraz celami szczegółowymi zdefiniowanymi w PO PC**. W szczególności kryteria oceny, w powiązaniu z rozbudowaną dokumentacją konkursową, umożliwiają dokonanie przekrojowej oceny zaplanowanych do realizacji projektów – biorąc pod uwagę kluczowe aspekty techniczne, parametry finansowe projektu oraz harmonogram realizacji inwestycji. Kryteria biorą również pod uwagę potencjał wnioskodawców do realizacji inwestycji. Wreszcie kryteria pozwalają na ocenę i kontrolę efektywności projektów, w tym przynajmniej do pewnego stopnia minimalizowanie wkładu publicznego w inwestycje (zgodnie z założeniami systemowymi). W efekcie kryteria dla Działania 1.1 **dają podstawę do wyboru projektów, które będą przyczyniać się do realizacji celów Działania**. Tym samym należy również uznać, że przyjęty zestaw kryteriów oceny jest **optymalny z punktu widzenia logiki interwencji**.
- **Konstrukcja (nazwy, definicje, punktacja) większości kryteriów nie budzi większych zastrzeżeń. W przypadku części kryteriów merytorycznych możliwe byłoby jednak ich lepsze zdefiniowanie.** Ponadto, zapisy części kryteriów nie wskazują wprost co będzie podstawą (np. jaki załącznik i jaki jego element) późniejszej oceny. Miałoby to korzystne znaczenie zarówno z punktu widzenia wnioskodawców jak i ekspertów oceniających projekty. Badani wnioskodawcy co do zasady nie zgłaszali zastrzeżeń do kryteriów formalnych za wyjątkiem kryterium *Obszary inwestycji oraz Wymagania dla sieci NGA – POPC*. W pierwszym przypadku problemy ze zrozumieniem zgłosiło 20% wnioskodawców, w drugim ponad 30%. W tym kontekście wnioskodawcy wskazywali zwłaszcza na kwestie nadmiarowości i wykonalności sieci pod kątem dostępu hurtowego. W przypadku oceny merytorycznej uwagi krytyczne dotyczyły w szczególności poniższych kryteriów:
 - *Harmonogram zadań projektu i kamieni milowych oraz zakres finansowy jest: 1) przejrzysty, 2) wykonalny/możliwy do przeprowadzenia, 3) uwzględnia czas niezbędny na przeprowadzenie procedur konkurencyjnego wyboru i wpływ czynników zewnętrznych.* Średnia ocena zrozumienia tego kryterium dokonana przez wnioskodawców wyniosła 3,4 w 5 stopniowej skali oceny. W uzasadnieniu przedsiębiorcy najczęściej wskazywali, że brakowało im wzoru/przykładu harmonogramu, instrukcji wypełniania harmonogramu. Wskazywali również, że niezrozumiała była instrukcja wypełniania harmonogramu kamieni milowych. Co ciekawe jednak, w praktyce kryterium to spełniła największa liczba wnioskodawców.
 - *Efektywność realizacji projektu – ocena techniczna i koszty.* Średnia ocena zrozumienia tego kryterium dokonana przez wnioskodawców wyniosła 3,5 w 5 stopniowej skali oceny. Przedsiębiorcy odnosili się przede wszystkim do konstrukcji załącznika nr 4, w tym do kryteriów przyjętych w modelu kosztowo-przychodowym. Pojedynczy wnioskodawcy wskazywali na nierealne koszty przyłączenia jednego punktu adresowego na części obszarów, wskazywano np. na sytuacje, w których wartość dofinansowania na jeden punkt adresowy w terenie górzystym była mniejsza niż w terenie miejskim. Co do zasady uwagi wnioskodawców nie dotyczyły więc konstrukcji samego kryterium, lecz dokumentów, które były w oparciu o to kryterium analizowane.

- *Ocena finansowa (przychody)*. Średnia ocena zrozumienia tego kryterium dokonana przez wnioskodawców wyniosła 3,5 w 5 stopniowej skali oceny. Ponownie wnioskodawcy krytycznie oceniali załącznik, w oparciu o który dokonywana była ocena, jednocześnie wskazywali na niezrozumienie założeń w przyjętym modelu przychodowym, wskazując na jego oderwanie od realiów rynkowych.

Generalnie, tak jak wskazane to zostało w raporcie częściowym, który był poświęcony wynikom pierwszego konkursu w Działaniu 1.1., kryteria same w sobie – ich przedmiot, zakres, brzmienie itd. – nie budzą większych wątpliwości. To co stanowiło zasadniczy problem, to dokumentacja, w oparciu o którą kryteria były weryfikowane (w szczególności załączniki 3 i 4). Z tego tytułu pozytywnie należy ocenić zmiany wprowadzone do załącznika 4. Niestety załącznik 3, obejmujący model finansowy, nie uległ większym zmianom/uproszczeniom.

- Co do zasady należy uznać, że zastosowane w Działaniu 1.1 **kryteria są adekwatne do typów projektów oraz typów beneficjentów, możliwych do objęcia wsparciem**. Wyjątkiem od tego wniosku jest kwestia podlegająca ocenie w ramach kryteriów finansowych (model przychodowy). Od wnioskodawców oczekuje się dokonania prognoz w zakresie uzyskiwanych przychodów w perspektywie 15-letniej. Należy podkreślić, że technologie komunikacyjne i informacyjne są jedną z najszybciej rozwijających się technologicznie gałęzi gospodarki. Dlatego **15-letnie prognozy, zawarte we wniosku o dofinansowanie, a dotyczące przychodów z inwestycji w ramach interwencji dofinansowanych w Działaniu 1.1 są mało wiarygodne**. Oczywiście wskazany okres wynika z regulacji na poziomie UE, tj. Rozporządzenia Delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r., w którym wskazane są dla wybranych sektorów tzw. okresy odniesienia dla projektów generujących dochód. Nie jest więc możliwe wyłączenie tego wymagania z warunków konkursowych. Z drugiej strony trzeba mieć świadomość, że szacunki przedstawiane przez beneficjentów w tym zakresie mogą nie być przedstawione w sposób wiarygodny.
- Założenia przyjęte przez podmioty organizujące konkurs dla Działania 1.1, wymagają od wnioskodawców przygotowania kompletnych i zaawansowanych projektów inwestycyjnych. Jest to zasadniczo różna sytuacja w porównaniu do praktyk stosowanych w podobnych programach w perspektywie 2007-2013. Kryteria wyboru mają również **pozytywny wpływ na przygotowanie projektów o realnie wysokiej jakości** (tj. przeciwdziałają sporządzaniu wniosków spełniających wymagane kryteria, lecz nie znajdujących następnie odzwierciedlenia w rzeczywistej wysokiej jakości projektów).
- Biorąc pod uwagę wyniki pierwszego konkursu, najmniej problematyczne dla wnioskodawców – pomimo omówionych wcześniej zastrzeżeń, zgłaszanych w badaniu CAWI – okazało się spełnienie kryterium nr 4¹⁹ (Harmonogram zadań projektu...) – ocenę negatywną z jego tytułu otrzymało jedynie 1 procent wniosków. Podobnie kryteria nr: 1, 2, 5, 6 i 7 zostały spełnione w przeważającej większości przypadków (95-97% wniosków z oceny merytorycznej). Najbardziej problematyczne okazały się dwa kryteria:

¹⁹ Prezentowane dane obejmują 72% wniosków przekazanych do oceny merytorycznej – taka bowiem część dokumentacji została przekazana do analizy ewaluatorom.

- **Kryterium nr 3: Wymagania dla sieci NGA – POPC**, oceniane przez UKE – łącznie negatywna ocena przyznana została 16% wniosków rozpatrywanych w ramach oceny merytorycznej,
- **Kryterium nr 8: Ocena finansowa (przychody)**, oceniane przez CPPC – łącznie negatywna ocena przyznana została 31% wniosków rozpatrywanych w ramach oceny merytorycznej.
- Kryteria oceny w Działaniu 1.1 **co do zasady nie dyskryminują określonych grup/rodzajów beneficjentów. Należy jednak zaznaczyć, że część kryteriów w drugim naborze potencjalnie premiuje w większym stopniu przedsiębiorstwa duże** (m.in. kryteria dotyczące doświadczenia/potencjału firmy). Jest to jednak zgodne z logiką drugiego naboru oraz uzasadnione z punktu widzenia skali zaplanowanych do realizacji inwestycji.
- Wreszcie należy uznać, że **kryteria zapewniają realizację zasad horyzontalnych**, jak wskazano wyżej, w drugim naborze kryteria zostały w tym aspekcie dodatkowo rozbudowane i doprecyzowane.

System wyboru projektów

- Doświadczenia z realizacji pierwszego konkursu, jak również z trwającego aktualnie konkursu drugiego wskazują na pewne problemy związane z systemem wyboru projektów oraz kwestiami z nim powiązanymi. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z przytoczonymi wcześniej informacjami oba konkursy istotnie się różnią. Warto odnotować również szereg pozytywnie ocenianych przez nas modyfikacji w zakresie systemu wyboru do konkursu drugiego. Jednocześnie z uwagi na stan zaawansowania realizacji konkursu drugiego, ocena systemu może być na obecnym etapie jedynie szątkowa.
- W przypadku pierwszego konkursu, **krytycznym elementem systemu wyboru okazała się dokumentacja konkursowa. Duży poziom szczegółowości dokumentacji oraz obecne w niej błędy (m.in. w odniesieniu do obszarów interwencji, błędy w kodzie formularza kalkulacji kosztów i planowania sieci NGA)**²⁰ doprowadziły do licznych zmian w poszczególnych dokumentach, utrudniając pracę wnioskodawcom, oceniającym wnioski i ostatecznie wydłużając termin trwania i oceny pierwszego konkursu. W pewnym zakresie analogiczne problemy powtarzają się również w drugim, trwającym jeszcze naborze.
- Czas przewidziany na ocenę formalną i merytoryczną w ramach pierwszego konkursu uległ znacznemu wydłużeniu względem pierwotnych założeń.
- **Znaczna szczegółowość dokumentacji zwiększa naturalnie ryzyko popełnienia błędu.** Obecna w pierwszym i drugim konkursie możliwość jednokrotnego wyjaśniania/uzupełniania dokumentacji powinna być zmieniona, tak by dać możliwość wnioskodawcom co najmniej dwukrotnego poprawienia wniosku o dofinansowanie – oczywiście w dopuszczonym zakresie. Ma to swoje uzasadnienie przy tak rozbudowanej dokumentacji projektowej, jak ma to miejsce w przypadku Działania 1.1.
- **Wiele problemów związanych z opracowaniem dokumentacji wynikało ze zbyt ogólnych, niejasnych lub po prostu z braku wytycznych** na temat sposobu wypełniania (lub w pewnych przypadkach interpretacji) poszczególnych załączników lub ich elementów.

²⁰ Wszystkie zmiany można prześledzić na stronie konkursu:

<https://cppc.gov.pl/programy/popc-2/po-polska-cyfrowa-1-1/nabor-wnioskow-popc-1-1/>

- **Część problemów na etapie opracowywania projektów sieci wynikała z kontrowersji dotyczących wyznaczonych obszarów interwencji.** Z jednej strony przedsiębiorcy zgłaszali w trakcie trwania pierwszego konkursu krytyczne uwagi w odniesieniu do wyznaczonych obszarów interwencji, w tym m.in. zwracali uwagę na:
 - Występowanie w udostępnionych obszarach adresów znacząco obniżających efektywność finansową, np. z zabudową lotniskową lub grup HP (*Homes Passed* – domy/budynki w bezpośrednim zasięgu sieci) oddzielonych od głównych zasobów przeszkodami geograficznymi (np. lasy, rzeki, tereny zalewowe) i infrastrukturalnymi (np. drogi szybkiego ruchu);
 - Nakładanie się obszarów inwestycyjnych w ramach pojedynczych miejscowości;
 - Przerwy w ciągach adresowych wykluczające część potencjalnych punktów adresowych, położonych np. wzdłuż drogi przechodzącej przez miejscowość;
 - Występowanie pustych punktów adresowych, znajdujących się np. na terenie niezabudowanym lub zalesionym;
 - Multiplikacja kilku punktów adresowych w ramach jednego budynku.

Z drugiej strony globalna skala tych potencjalnych problemów była i jest trudna do określenia. Niestety nie jest możliwe dokładne ustalenie tego faktu w ramach niniejszego badania. Jeden z przedsiębiorców przyznał jednak, że na obszarach, których dotyczyły składane przez niego wnioski, udział pustych punktów adresowych (a więc jeden z przytoczonych problemów) wynosił około 5-6%. Jednocześnie, w kontekście powyższych wątpliwości należy zwrócić uwagę, że minimalne zobowiązanie pokryciowe w pierwszym konkursie wynosiło od 25-76 % dostępnej puli adresów, a w drugim konkursie jest ono jeszcze mniejsze, wynosi bowiem od 11-66%. Oznacza to, że podmioty – analizując krytycznie dany obszar interwencji („w terenie”) – miały/mają możliwość wyboru w zakresie punktów adresowych i w przypadku wątpliwości te dyskusyjne mogą pominąć. Wreszcie warto podkreślić, że w pierwszym konkursie zaktualizowano mniej niż 1% dostępnych punktów adresowych, a w drugim konkursie było to ok. 3%. Generalnie zagadnienie to ma charakter systemowy (sposób wyznaczania i aktualizacji obszarów białych plam) i wykracza poza zakres niniejszego badania. Kompletna analiza problemu wymaga bowiem dokonania diagnozy w zakresie faktycznej skuteczności dokonywania aktualizacji białych plam w Polsce.

- **Terminy wskazane w ogłoszeniach o naborach wniosków w naszej opinii są niewystarczające do przygotowania dokumentacji konkursowej,** zwłaszcza biorąc pod uwagę liczne modyfikacje dokonywane w trakcie trwania konkursu. Zgodnie z doświadczeniem z oceny pierwszego konkursu należy stwierdzić, że dostępne blisko cztery miesiące na opracowanie wniosków, było terminem optymalnym, jednak do opracowania były projekty o istotnie mniejszej skali. Sądzymy również, że wszelkie istotne zmiany w dokumentacji konkursowej powinny co do zasady znajdować odzwierciedlenie w wydłużeniu czasu trwania naboru wniosków (tak jak to miało miejsce w grudniu 2016 r.), na wzór rozwiązań stosowanych w prawie zamówień publicznych.
- **Zdecydowana większość wnioskodawców startujących w pierwszym konkursie negatywnie oceniła jakość komunikacji, tak bezpośredniej, jak i pośredniej, przez stronę www z CPPC.** Z tego powodu należy ponownie pozytywnie ocenić zmiany wprowadzone na etapie drugiego konkursu o dofinansowanie, polegające na przebudowaniu serwisu www oraz uporządkowaniu kwestii komunikacyjnych w zakresie Działania 1.1, w szczególności wspomnieć należy o

czytelnym komunikowaniu zmian dokonywanych w ramach konkursu oraz uporządkowaniu sekcji odpowiedzi na pytania przedsiębiorstw.

4.1.5 Rekomendacje

Biorąc pod uwagę fakt, że kolejne konkursy w ramach Działania 1.1 mają stosunkowo unikatowy charakter (najprawdopodobniej trzeci konkurs zostanie przeprowadzony z wykorzystaniem instrumentów finansowych), rekomendacje z badania dla Działania 1.1 mają stosunkowo ogólny, a przy tym uniwersalny charakter. Należy również podkreślić, że bazują w dużej mierze na doświadczeniach z zakończonego pierwszego konkursu. Część z przedstawionych przez nas rekomendacji – w ramach II raportu częściowego – została już uwzględniona (uproszczenia dokumentacji, sposób komunikowania z wnioskodawcami, czas trwania konkursu itp.) i z tego powodu nie zostały już tutaj przywołane. Uważamy, że aktualnie:

- Należy dążyć do dalszego **uproszczenia systemu oceny w ramach Działania 1.1**, zwłaszcza w przypadku organizacji kolejnego konkursu dla MŚP z wykorzystaniem instrumentów finansowych (IF). Zmiana formuły finansowania inwestycji przełoży się najprawdopodobniej na spadek zainteresowania udziałem przedsiębiorstw w Działaniu 1.1. Chcąc zachęcić firmy do skorzystania z tego instrumentu, konieczne będzie odejście od formuły selekcji projektów stosowanej w pierwszych dwóch konkursach. Z pewnością złagodzone powinny zostać oczekiwania względem szczegółowości projektu sieci przedstawianego we wniosku. Podobnie analizy popytu i przychodów – jeśli w ogóle zostaną – powinny być wymagane w ograniczonym zakresie. Dopuszczone powinny być również obszary interwencji inne niż białe.
- Konieczne jest **usprawnienie sposobu aktualizacji obszarów interwencji oraz poprawienie publicznej komunikacji na ten temat**. Jak wskazano, całościowo problem ten wykracza poza realizację interwencji w ramach Działania 1.1 i dotyczy kwestii inwentaryzacji obszarów (tzw. białych plam) w Polsce. Niemniej wydaje się zasadnym opracowanie jasnego komunikatu, z którego wynika – po pierwsze jak proces inwentaryzacji został przeprowadzony oraz po drugie w jakim stopniu jest powiązany z prowadzonymi konkursami.
- Należy **dopuszczać możliwość dokonywania większej liczby uzupełnień/poprawek wniosku o dofinansowanie, w sytuacji stwierdzenia we wniosku odpowiednio braków formalnych lub oczywistych omyłek**. Skala realizowanych przedsięwzięć, szeroki zakres dokumentacji, a przy tym krótki czas na przygotowanie wniosku będą prowadzić do licznych błędów w przedkładanych CPPC wnioskach o dofinansowanie. W tej sytuacji może się również okazać, że jedna iteracja poświęcona na wprowadzenie niezbędnych uzupełnień/poprawek we wniosku będzie niewystarczająca. Z tego powodu należałoby dać przedsiębiorstwom możliwość co najmniej dwukrotnego uzupełniania/ poprawiania wniosku o dofinansowanie (w ustalonym na poziomie ustawy wdrożeniowej i regulaminie zakresie).
- Należy dążyć do **standaryzacji oceny dokonywanej przez ekspertów**. W szczególności zaleca się organizację warsztatów wewnętrznych – osobno w ramach CPPC i UKE – które pozwolą wszystkim ekspertom na wymianę wątpliwości pojawiających się przy ocenie złożonych projektów. Warsztaty powinny być prowadzone z wykorzystaniem analizy studiów przypadku.
- Konieczne jest **wskazanie, w jaki sposób (z wykorzystaniem jakich informacji) weryfikowane będą poszczególne kryteria**. W szczególności należy wskazać, jakie załączniki będą podstawą oceny w przypadku kluczowych kryteriów merytorycznych.

- Należy wprowadzić lub wykorzystać **usprawnienia organizacyjne i procesowe zastosowane w toku trwania pierwszego naboru, mające na celu jak najszybsze przeprowadzenie oceny formalnej i merytorycznej.** Jako właściwe należy ocenić m.in. równoległe prowadzenie oceny formalnej i merytorycznej.

4.2 Działanie 2.1

4.2.1 Założenia i logika interwencji

Zgodnie ze SzOOP PO PC interwencja w ramach Działania 2.1. „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych” obejmuje wsparcie podmiotów publicznych w tworzeniu i rozwoju nowoczesnych usług świadczonych drogą elektroniczną, poprzez elektroniczną nowych usług, bądź poprawę funkcjonalności oraz e-dojrzałości istniejących usług. Istotne znaczenie mają działania niewprowadzające wprost nowych usług A2C (*Administration To Citizen*) lub A2B (*Administration To Business*), ale tworzące dla nich warunki, m.in. poprzez modernizację i zapewnienie interoperacyjności rejestrów publicznych, zapewnienie bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych oraz optymalizację inwestycji w infrastrukturę, w szczególności dzięki wykorzystaniu technologii chmury obliczeniowej. Alokacja środków UE na Działanie wynosi 689,8 miliona euro.

W ramach Działania przewidziano pierwotnie 2 typy projektów:

- tworzenie lub rozwój e-usług publicznych (A2B, A2C) – I typ projektu,
- tworzenie lub rozwój usług wewnątrzadministracyjnych (A2A) niezbędnych dla funkcjonowania e-usług publicznych (A2B, A2C) – II typ projektu.

Beneficjentami w ramach Działania mogły być następujące typy podmiotów: jednostki administracji rządowej, podmioty podległe jednostkom administracji rządowej lub przez nie nadzorowane (z wyłączeniem podmiotów wskazanych niżej jako potencjalni partnerzy), sądy i jednostki prokuratury oraz partnerstwa tworzone pomiędzy wskazanymi powyżej wnioskodawcami, partnerstwa uprawnionych wnioskodawców z przedsiębiorstwami, organizacjami pozarządowymi, jednostkami naukowymi, uczelniami lub podmiotami leczniczymi, dla których podmiotem tworzącym jest minister lub publiczna uczelnia medyczna.

Tabela 3. Parametry interwencji

założenia wsparcia	Działanie 2.1
cel szczegółowy PO PC	Cel szczegółowy 2. Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych
oczekiwane rezultaty interwencji	Poszerzenie zakresu spraw, które obywatele i przedsiębiorcy mogą załatwić drogą elektroniczną. Udostępnienie usług przez organy administracji publicznej na poziomie centralnym, a ich realizacja przez obywateli i przedsiębiorców możliwa będzie bez względu na miejsce inicjowania załatwienia danej sprawy. Modernizacja sposobów pozyskiwania danych do rejestrów, zintegrowanie obiegu danych oraz zbudowanie interfejsów, pozwalających różnym systemom teleinformatycznym na wymianę danych.
rodzaj wsparcia	Dotacja
wielkość projektu	Maksymalna wartość projektu (kosztów kwalifikowanych) 46 milionów euro (I nabór), następnie (II, III i IV nabór) 50 milionów euro.
poziom dofinansowania	100%
beneficjenci	<ul style="list-style-type: none"> • jednostki administracji rządowej, podmioty podległe jednostkom administracji rządowej lub przez nie nadzorowane (z wyłączeniem podmiotów wskazanych niżej jako potencjalni partnerzy), sądy i jednostki prokuratury, • partnerstwa tworzone pomiędzy wskazanymi powyżej wnioskodawcami, partnerstwa uprawnionych wnioskodawców z przedsiębiorstwami, organizacjami pozarządowymi, jednostkami naukowymi, uczelniami lub podmiotami leczniczymi, dla których podmiotem tworzącym jest minister lub publiczna uczelnia medyczna.
odbiorcy ostateczni	Przedsiębiorcy i obywatele korzystający bezpośrednio lub pośrednio z wdrożonych bądź zmodernizowanych e-usług publicznych, podmioty wykonujące zadania publiczne.
typy projektów	<ul style="list-style-type: none"> • tworzenie lub rozwój e-usług publicznych (A2B, A2C), • tworzenie lub rozwój usług wewnątrzadministracyjnych (A2A) niezbędnych dla funkcjonowania e-usług publicznych (A2B, A2C).

4.2.2 Wdrażanie interwencji

Jeżeli chodzi o wartość projektów, to nie wyznaczono wartości minimalnej²¹. Maksymalna wartość kosztów kwalifikowalnych dla pojedynczego projektu w ramach pierwszego naboru wniosków wynosiła

²¹ W ramach niniejszej ewaluacji szczegółowemu badaniu poddane zostały wyniki pierwszego konkursu, analizowano również kryteria przewidziane dla konkursu drugiego. Wyniki przedstawiono w pierwszym raporcie cząstkowym pn. "Ewaluacja systemu wyboru projektów PO PC – Działanie 2.1", Konsorcjum w składzie: Fundacja Idea Rozwoju, PAG Uniconsult, Uniwersytet Jagielloński - CEiAPP, imapp, Warszawa, kwiecień 2016. W niniejszym

46 mln euro, a w ramach kolejnych 50 milionów euro. Alokacja na I konkurs wynosiła 945,5 miliona złotych (środki UE i współfinansowanie krajowe). Nabór w tym konkursie, ogłoszony w dniu 30 grudnia 2014 r., prowadzony był od 27 lutego do 8 maja 2015 r. Złożonych zostało 39 wniosków o wartości wydatków kwalifikowanych wynoszącej 2,7 miliarda złotych, spośród których ostatecznie (po uwzględnieniu odwołań od wyników oceny) 30 przeszło pozytywnie ocenę formalną i zostało poddanych ocenie merytorycznej. Wsparcie przyznano ostatecznie na realizację 13 projektów, z czego 6 otrzymało dofinansowanie w wyniku normalnego trybu oceny, zaś kolejne 7 projektów w wyniku uwzględnienia odwołań od wyników oceny. Łączna wartość dofinansowania w ramach tych 13 projektów wyniosła 1,3 miliarda złotych. Najmniejszy rekomendowany do dofinansowania projekt miał uzyskać finansowanie w wysokości 3,8 miliona zł²², a największy w wysokości 192,5 miliona złotych.

Z kolei w ramach drugiego konkursu złożono 16 wniosków na łączną kwotę 706,3 miliona złotych, z których dofinansowanie otrzymało 6 projektów na łączną wartość 260,2 miliona złotych (co wymagało nieznacznego podwyższenia alokacji wynoszącej oryginalnie 200 milionów złotych).

Trzeci ogłoszony konkurs został anulowany, natomiast w ramach czwartego można jeszcze składać wnioski do 31 marca 2017 roku.

Tabela 4. Podsumowanie dotychczasowych konkursów w ramach Działania 2.1

	Konkurs 1	Konkurs 2	Konkurs 3*	Konkurs 4
od	30 grudnia 2014 r. (ogłoszenie) 27 lutego 2015 r. (rozpoczęcie)	27 października 2015 r. (ogłoszenie) 31 grudnia 2015 r. (rozpoczęcie)	30 września 2016 r.	29 listopada 2016 r. (ogłoszenie) 30 grudnia 2016 r. (rozpoczęcie)
do	8 maja 2015 r.	31 marca 2016 r.	31 stycznia 2017 r.	31 marca 2017 r.
tryb	Konkursowy			
grupa docelowa	Jednostki administracji rządowej lub instytucje im podległe, sądy i jednostki prokuratury oraz partnerstwa z udziałem tych instytucji			
alokacja	945,5 mln PLN	200 mln PLN	200 mln PLN	600 mln PLN
wnioski złożone (liczba)	39	16	-	-
wnioski złożone (wartość)	2,7 mld PLN	706,3 mln PLN	-	-
Liczba projektów wskazanych do dofinansowania	13 ²³	6	-	-
Liczba podpisanych umów (stan na 31.12.2016 r.)	17			
Wartość umów o	1,3 mld PLN	260,2 mln PLN	-	-

raporcie odwołujemy się do danych obrazujących przebieg i wyniki tych analiz. Odpowiednio, uwzględniamy również sformułowane ustalenia i rekomendacje.

²² Ostatecznie projekt ten nie jest realizowany, ze względu na wycofanie się projektodawcy.

²³ Ostatecznie jednak jeden projektodawca wycofał się i w ramach tego naboru podpisano 12 umów.

dofinansowanie				
----------------	--	--	--	--

Źródło: Dane MR i CPPC

* - konkurs anulowany

4.2.3 Zmiany dokonane w Działaniu 2.1

System wyboru

Pomiędzy pierwszym, drugim i trwającym obecnie czwartym konkursem wprowadzono pewne zmiany w zasadach naboru. Poniżej opisujemy najważniejsze z nich, wraz z naszą opinią na ich temat:

- 1) Po I naborze wydłużono termin składania wniosków o dofinansowanie: w I naborze było to niewiele ponad 2 miesiące (27 lutego 2015 r. – 8 maja 2015 r.), w II naborze były to pełne 3 miesiące (31 grudnia 2015 r. - 31 marca 2016 r.)²⁴, a w IV naborze pierwotny, dwumiesięczny termin wydłużono do 3 miesięcy.
- 2) Po pierwszym naborze skrócono czas na dokonanie pełnej oceny (formalnej i merytorycznej), choć nieco wydłużono czas przeznaczony na dokonanie oceny merytorycznej. W pierwszym naborze CPPC miało „45 dni licząc od daty przekazania wniosku do oceny merytorycznej do momentu wysłania informacji o wyniku weryfikacji wniosku (wysłanie pisma o negatywnej ocenie merytorycznej/wysłanie pisma informującego o pozytywnej ocenie merytorycznej lub o konieczności przesłania wyjaśnień/uzupełnień). Następnie, „w przypadku konieczności dokonania wyjaśnień lub uzupełnień” (wnioskodawca miał na to 7 dni), „od momentu złożenia przez Wnioskodawcę uzupełnień, ocena przeprowadzana przez KOP nie powinna przekroczyć 7 dni”. Łącznie było to więc nawet 59 dni, zaś „łączny czas przypadający na ocenę formalną i merytoryczną nie powinien, co do zasady, przekroczyć 100 dni”. W drugim naborze czas dokonania oceny merytorycznej „nie powinien przekroczyć 63 dni licząc od daty przekazania wniosku do oceny merytorycznej do momentu wysłania informacji o wyniku weryfikacji wniosku - wysłania pisma informującego o wyniku oceny merytorycznej”. Skrócono natomiast łączny czas przypadający na ocenę formalną i merytoryczną - nie powinien przekroczyć 85 dni. W obecnym czwartym naborze czas przewidziany na ocenę formalną wynosi 30 dni od momentu dostarczenia pełnego wniosku (po ewentualnych uzupełnieniach), zaś czas przewidziany na ocenę merytoryczną I i II stopnia wynosi 70 dni, zaś maksymalny okres na realizację całego procesu oceny wynosi 100 dni.
- 3) Po pierwszym naborze wniosków wprowadzono postanowienia, mające na celu uzyskanie studiów wykonalności łatwiejszych do analizy przez ekspertów oceniających. Określono pożądaną strukturę i zawartość studium wykonalności projektów (zawartych w „Zaleceniach dotyczących struktury i zakresu studium wykonalności”, stanowiących załącznik do Regulaminu). Zmiany te miały przyspieszyć i ułatwić ocenę wniosków, skutkować m.in. mniejszą liczbą odwołań od wyników oceny merytorycznej. Z kolei w ramach czwartego naboru zrezygnowano z „Zaleceń”, natomiast

²⁴ Faktycznie czas ten jest jeszcze dłuższy, gdyż od momentu ogłoszenia konkursu do otwarcia naboru upływa jeszcze przeważnie ok. 30 dni; w trakcie tego czasu wnioskodawcy mogą już de facto przygotowywać swoje wnioski.

opracowano interaktywny formularz do wypełniania studium wykonalności, ujednolicający format przygotowywanych studiów (wykorzystanie formularza nie jest obligatoryjne).

- 4) W drugim naborze pojawił się zapis motywujący wnioskodawców do precyzyjnego i przejrzystego podawania informacji w składanej aplikacji: „Ciężar odpowiedzialności za prawidłowe, wystarczające i nie budzące wątpliwości opisanie i wykazanie we wniosku o dofinansowanie i jego załącznikach, spełnienia poszczególnych kryteriów merytorycznych opisanych szczegółowo w „Przewodniku po merytorycznych kryteriach wyboru projektów dla Działania 2.1 Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020”, stanowiącym załącznik nr 8 do Regulaminu, spoczywa na wnioskodawcy”. Choć wydaje się, że wnioskodawcy powinni zdawać sobie sprawę z konieczności takiego przygotowania wniosku, który gwarantuje uzyskanie jak najlepszej oceny, to doświadczenia płynące z pierwszego naboru sugerują zasadność zamieszczenia w Regulaminie jednoznacznego zapisu w tym zakresie.
- 5) Po pierwszym naborze zawężono liczbę obszarów, które mogą być uzupełniane/wyjaśniane w trakcie oceny merytorycznej. W pierwszym naborze takiego zawężenia tematycznego nie było, określono tylko, że „procedura wyjaśnień nie jest obligatoryjna i uruchamiana jest na wniosek eksperta zewnętrznego - członka KOP”. W drugim naborze określono, że wniosek podlega możliwości jednokrotnego wyjaśnienia „w przypadku, gdy wniosek o dofinansowanie wymaga uzyskania wyjaśnień, bez których dokonanie oceny spełnienia kryterium „Zgodność z zasadami udzielania pomocy publicznej (lub pomocy de minimis)” lub „Prawidłowość wyboru partnerów w projekcie (jeśli dotyczy)” jest niemożliwe”. Pozostałe kryteria merytoryczne nie będą mogły być przedmiotem uzupełnień/wyjaśnień: „ocena spełniania pozostałych kryteriów merytorycznych prowadzona będzie na podstawie dokumentacji pozytywnie zweryfikowanej na etapie oceny formalnej, która nie podlega wyjaśnieniom, uzupełnieniom, korektom”. Zapis ten, analogicznie jak w przypadku ograniczenia możliwości wnoszenia uzupełnień na etapie oceny formalnej, mógł pozwolić na skrócenie czasu oceny wniosków, natomiast istniało pewne ryzyko, że część nawet dobrych wniosków odpadnie na ocenie merytorycznej. Zapis ten zwiększa też transparentność procesu oceny, gdyż różni eksperci mogli w różnym stopniu korzystać z procedury proszenia o wyjaśnienia, co mogło teoretycznie prowadzić do nierównego traktowania poszczególnych wnioskodawców. Z kolei w ramach czwartego naboru ponownie dopuszczono możliwość składania wyjaśnień w stosunku do wszystkich kryteriów oceny merytorycznej.

Kryteria wyboru

Po pierwszym naborze wniosków, celem zwiększenia jakości składanych w naborze oraz wybieranych do dofinansowania przedsięwzięć pojawiły się nowe kryteria merytoryczne, a w niektórych przypadkach zmieniła się ich punktacja. Przykładowo, dodano merytoryczne kryterium punktowane badające, na ile założenia projektu są oparte na rzetelnej analizie popytu. Biorąc pod uwagę liczne przypadki niskich ocen w tym zakresie projektów, zgłoszonych do pierwszego naboru, zmiana ta wydaje się pozytywna. Samo kryterium zostało sformułowane w sposób jasny.

Dodane zostało także kryterium merytoryczne punktowane, badające w jakim stopniu zewnętrzne lub wewnętrzne interfejsy i treści systemów informatycznych wdrożonych w projekcie przewyższają wymagania dostępności wskazane w WCAG 2.0 na poziomie AA. W I naborze występowało co prawda analogiczne kryterium, było jednak oceniane zero-jedynkowo i inaczej sformułowane – celem

stwierdzenia tylko, czy wskazany został zakres działań związanych z zapewnieniem dostępności graficznych interfejsów dla wszystkich użytkowników. Wprowadzona zmiana (możliwość uzyskania do 5 punktów) sprzyjała zatem wymiernemu zwiększeniu jakości projektów w tym zakresie.

Ponadto dodano kryterium merytoryczne punktowane (z maksymalną liczbą 5 punktów do uzyskania), oceniające określenie dla projektu dodatkowego wskaźnika rezultatu bezpośredniego. Zmianę tę oceniliśmy pozytywnie, gdyż powinna była zwiększyć możliwość bardziej precyzyjnego określenia rzeczywistych, wymiernych efektów zrealizowanych działań.

W systemie oceny pojawiło się też kryterium merytoryczne zero-jedynkowe, dotyczące konieczności odniesienia się przez wnioskodawcę do uwag zgłoszonych w trakcie publicznej prezentacji projektu. Zmianę tę należy ocenić bardzo korzystnie, gdyż zwiększa użyteczność tego elementu konsultacji planowanych przedsięwzięć.

Zwiększyła się waga 2 kryteriów merytorycznych punktowanych: kryterium badającego, w jakim stopniu projektowanie i budowa usług będą realizowane w oparciu o metody projektowania zorientowanego na użytkownika (maksymalna liczba możliwych do przyznania punktów zwiększyła się z 15 do 19 pkt) oraz kryterium badającego, w jakim stopniu projekt wpisuje się w jeden z priorytetowych obszarów tematycznych wskazanych w PO PC (maksymalna liczba możliwych do przyznania punktów zwiększyła się z 10 do 12 pkt).

Z drugiej strony w kilku przypadkach nastąpiło zmniejszenie wagi kryteriów merytorycznych punktowych:

- za udostępnienie w ramach projektu usługi o wysokim poziomie e-dojrzałości - maksymalna liczba możliwych do przyznania punktów zmniejszyła się z 10 do 6 pkt;
- za ocenę, w jakim stopniu realizacja projektu zoptymalizuje procesy biznesowe i zmniejszy obciążenia interesariuszy - maksymalna liczba możliwych do przyznania punktów zmniejszyła się z 12 do 6 pkt;
- za ocenę, na ile w ramach projektu zostaną udostępnione informacje sektora publicznego o znacznym potencjale ponownego wykorzystania - maksymalna liczba możliwych do przyznania punktów zmniejszyła się z 10 do 6 pkt.

Trudno jednoznacznie ocenić każdą z wyżej wymienionych zmian w punktacji kryteriów, jednak generalnie widać, że zwiększono wagę kryteriów pozwalających najpełniej realizować cele PO PC, co należy ocenić pozytywnie.

Dodano także kryterium zero-jedynkowe (nr 18) weryfikujące, czy dla projektu dokonano wiarygodnej analizy finansowej. W I naborze aspekt ten był badany tylko w sposób pośredni, m.in. w ramach podkryterium nr 12.9 („wszystkie koszty oszacowano w sposób metodyczny i rzetelny”). Doświadczenia płynące z oceny wniosków złożonych w I naborze skłoniły do uczynienia wiarygodności analizy finansowej obszarem badanym w osobnym kryterium, stąd tę zmianę oceniamy bardzo pozytywnie.

Wraz ze zmianą punktacji części kryteriów merytorycznych zmieniła się także maksymalna liczba punktów możliwych do uzyskania: w I naborze było to dla projektów I i II typu odpowiednio: 105 i 91 punktów, zaś w II naborze: 106 i 100 punktów.

Sporadycznie występowała zmiana miejsca oceny poszczególnych aspektów projektu (przesunięcia pomiędzy listami kryteriów merytorycznych i formalnych, wraz z zazwyczaj nieznacznym ich przeformułowaniem):

- dodane zostało kryterium merytoryczne zero-jedynkowe, dotyczące zgodności z zasadami udzielania pomocy publicznej (lub pomocy de minimis), natomiast zrezygnowano z kryterium formalnego, weryfikującego, czy projekt podlega zasadom pomocy publicznej;
- dodano kryterium merytoryczne zero-jedynkowe, w którym bada się prawidłowość wyboru partnerów w projekcie (o ile taka sytuacja ma miejsce w danym projekcie), zaś zrezygnowano z kryterium formalnego, weryfikującego, czy partnerzy zostali wybrani zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz czy dołączono podpisane i kompletne porozumienie lub umowę o partnerstwie;
- dodano kryterium merytoryczne zero-jedynkowe, badające czy wydatki zaplanowane w projekcie są kwalifikowalne, natomiast zrezygnowano z kryterium formalnego, weryfikującego czy wydatki wskazane w projekcie wpisują się w rodzaje wydatków dopuszczalnych zgodnie z Krajowymi wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w okresie programowania 2014-2020 i Wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 lub z projektami tych wytycznych w wersji załączonej do regulaminu konkursu.

Zmiany te zwiększają zakres oceny merytorycznej, jednak biorąc pod uwagę dotychczasowy zakres oceny wniosków w obydwu etapach (tzn. oceny formalnej i merytorycznej) kierunek zmian wydaje się uzasadniony, gdyż dodatkowe punkty oceny będą dobrze komponować się z pozostałymi obszarami oceny merytorycznej.

Generalnie zmiany w systemie oceny, dokonane pomiędzy pierwszym i drugim naborem wniosków, należy ocenić korzystnie, kierunki zmian zostały trafnie wskazane. Cały system pozostawał jednak nadal złożony i skomplikowany, być może jednak trudno byłoby go zasadniczo uprościć bez ryzyka, polegającego na możliwości obniżenia jakości wybieranych do dofinansowania projektów.

W przypadku czwartego naboru wniosków (którego już szczegółowo nie analizujemy, gdyż wnioski można było w jego ramach składać dopiero od 30 grudnia 2016 roku, a więc w momencie, gdy niniejsza ewaluacja wkraczała już w swoją końcową fazę) dokonano natomiast zasadniczych zmian w kryteriach oceny, dokonując podziału na kryteria oceny merytorycznej pierwszego stopnia („zero-jedynkowe”) oraz drugiego stopnia (punktowane). Jednocześnie zmniejszono ogólną liczbę kryteriów merytorycznych (co należy oceniać zdecydowanie pozytywnie): o ile w pierwszym naborze wniosków ogólna liczba kryteriów merytorycznych wynosiła 25 lub 26 (w zależności od typu projektu), to w ramach obecnie trwającego naboru wniosków ogólna liczba kryteriów merytorycznych (zarówno pierwszego, jak i drugiego stopnia) została zredukowana do zaledwie 14 kryteriów. Dopiero jednak po zakończeniu procesu naboru i oceny wniosków będzie można stwierdzić, na ile wprowadzone zmiany doprowadziły do skrócenia i uproszczenia procesu oceny, nie wpływając niekorzystnie na jakość wybranych do finansowania projektów.

4.2.4 Najważniejsze wnioski z ewaluacji

Kryteria wyboru projektów

- Kryteria oceny projektów dobrze odzwierciedlały logikę i cele interwencji, zasadniczym problemem w procesie oceny była natomiast ich bardzo duża liczba i niekiedy problemy z ich odpowiednią operacjonalizacją. Z drugiej jednak strony, biorąc pod uwagę bardzo wysoką średnią i maksymalną wartość projektu, kryteria musiały być odpowiednio szczegółowe, aby doprowadzić do wyboru faktycznie najlepszych i najważniejszych z punktu widzenia polityki państwa projektów.
- Bardzo rozbudowany i szczegółowy system oceny wywoływał sceptycyzm części osób z ministerstw i urzędów centralnych, a zatem potencjalnych wnioskodawców, którzy wskazywali, że nigdy nie mieli do czynienia z tak rozbudowanymi i złożonymi kryteriami oceny. Z drugiej strony, jeżeli stawiane wymogi mają bezpośrednie przełożenie na jakość projektów przyjętych do realizacji, to można powiedzieć, że cel został osiągnięty. W systemie oceny nieco brakowało natomiast wystarczająco dobrych kryteriów pozwalających zbadać sensowność danego projektu i jego wpisywania się w strategię danej instytucji/sektora.
- Co do zasady, sposób sformułowania kryteriów był w miarę jednoznaczny. Pewnych problemów nastroczała natomiast interpretacja dodatkowych pytań uszczegółwiających ocenę.
- Zarówno skale ocen, jak i punktacja w ramach poszczególnych kryteriów zostały, co do zasady, poprawnie określone.
- Nie odnotowano kryteriów prowadzących do dyskryminacji określonych grup lub kategorii beneficjentów. Kryteria zapewniały też realizację zasad horyzontalnych.
- Stosunkowo znaczna liczba wniosków była oceniana negatywnie w ramach kryteriów, dotyczących analizy kosztów i korzyści oraz wysokiej ekonomicznej stopy zwrotu, co wskazuje na konieczność upowszechnienia tych pojęć wśród przedstawicieli administracji publicznej. W związku z tym warto kontynuować odpowiednie działania informacyjne i szkoleniowe, prowadzące do ich lepszej znajomości i rozumienia.
- W pierwszych naborach w zestawie kryteriów do pewnego stopnia brakowało kryteriów, które pozwalałyby bezpośrednio ocenić wybrane aspekty merytorycznej wartości projektu, jak na przykład tego, na ile proponowane rozwiązania techniczne okażą się w miarę trwałe, co będzie się działo, gdy okaże się, że rozwiązania te szybko się „zestarzeją” i na ile w ogóle proponowane rozwiązania są adekwatne do kształtu projektu. Tego typu kryterium zostało natomiast wprowadzone w obecnie trwającym naborze: jest to kryterium merytoryczne nr 9 „Zaplanowanie działań i zasobów zapewniających skuteczne wdrożenie i bezpieczne utrzymanie systemu”.
- Brakowało też kryteriów, które pozwalały korzystnie ocenić projekty rozwiązujące ważny problem w skali całego kraju, zaś przypisać niską ocenę projektom niszowym o niewielkim znaczeniu z szerszego punktu widzenia. Wprawdzie w systemie oceny pojawiały się kryteria dotyczące skali oferowanych usług, które pośrednio dotyczyły tego aspektu, jednakże odnosiły się one do liczby osób korzystających, a nie do znaczenia problemu, który dzięki projektowi miał być rozwiązany.

System wyboru projektów

- System wyboru został jak się wydaje zaprojektowany w odpowiedni sposób, choć złożoność ocenianych projektów i liczba kryteriów oceny nie ułatwiały procesu oceny.
- Nie odnotowano jakichkolwiek problemów z przejrzystością i bezstronnością procesu oceny. Analogicznie, jako prawidłowy należy ocenić sposób rekrutacji ekspertów oceniających wnioski, chociaż celowe mogłoby być wprowadzenie systemu oceny jakości ich pracy, aby ewentualnie eliminować (nieliczne) osoby, których solidność pracy mogła budzić pewne wątpliwości.
- Badani członkowie KOP bardzo korzystnie oceniali organizację procesu oceny przez CPPC, w zasadzie w tej kwestii nie wskazywano żadnych zasadniczych postulatów zmian. W ramach pierwszego konkursu w ramach Działania 2.1 PO PC poważnym problemem był natomiast poziom obciążenia personelu CPPC w ramach poszczególnych konkursów organizowanych w ramach PO PC, także ze względu na realizację przez Centrum działań w ramach innych programów operacyjnych oraz stosunkowo napiętych terminów na realizację poszczególnych etapów oceny.
- W ramach pierwszego naboru, zdaniem oceniających wnioski ekspertów, generalnie jakość składanych wniosków była przeciętnie dość niska. Ich zdaniem jest to związane z faktem, że niestety w Polsce standardy obowiązujące w świecie biznesu i w świecie administracji publicznej są nadal przeważnie odmienne na niekorzyść administracji (choć oczywiście można wskazać szereg wyjątków od tej zasady). Ta obserwacja też potwierdza konieczność prowadzenia odpowiednich działań szkoleniowo-doradczych wobec przedstawicieli administracji publicznej, co zdaniem autorów niniejszego opracowania jest jak najbardziej zasadne.
- W ramach całej oceny pewnym problemem był fakt, że część wniosków była dostępna tylko w formacie .pdf bez możliwości wyszukiwania słów, co niesłychanie utrudniało pracę ekspertom i spowalniało proces oceny; w ramach II naboru zostało to już jasno uregulowane, aby uniknąć tego problemu.
- Pewnym problemem w ramach pierwszego naboru było to, że nie był jasno określony format i układ studium wykonalności, wskutek czego ocena projektów mogła być utrudniona i oceniający sami musieli poszukiwać odpowiednich informacji. Kwestię tę skorygowano w II naborze.
- Celowe, na podstawie doświadczeń I naboru wniosków, byłoby doskonalenie szczegółowości i precyzji uzasadnień oceny wniosków.
- W przypadku postępowania odwoławczego należałoby naszym zdaniem wprowadzić ocenę kolegialną, fakt, że odwołania po I naborze były rozpatrywane jednoosobowo powodował, że ekspert/ka rozpatrujący odwołanie był zapewne pod znaczną presją i mógł być bardziej skłonny do pozytywnej oceny danego odwołania.

4.2.5 Rekomendacje

Rekomendacje dotyczące kryteriów oraz systemu naboru wniosków dotyczyły przede wszystkim kryteriów obowiązujących w ramach I i II naboru. Część z tych rekomendacji nie znajduje już zastosowania w kontekście obecnie przyjętej formuły w Działaniu 2.1, z tego powodu nie wszystkie rekomendacje zostały przywołane w niniejszym raporcie. Uważamy jednak, że przedstawione poniżej rekomendacje wciąż pozostają aktualne.

- Protesty, w miarę możliwości, powinny być rozpatrywane przez 2 ekspertów z każdej sfery (IT i/lub AKK), dzięki czemu oceny będą bardziej obiektywizowane. Wprowadzenie takiego rozwiązania może też skutkować mniejszą liczbą uwzględnianych protestów, dzięki obiektywizacji procesu oceny.
- Przed kolejnymi naborami wniosków należy również zaplanować odpowiednie działania szkoleniowe, promując szkolenia wśród potencjalnych wnioskodawców i skoncentrować je przede wszystkim na kwestiach, w których składane projekty były średnio nisko oceniane - w szczególności zaś kwestiach związanych z analizą kosztów i korzyści.

4.3 Poddziałanie 2.3.1

4.3.1 Założenia i logika interwencji

Poddziałanie 2.3.1 PO PC pn. „Cyfrowe udostępnienie informacji sektora publicznego (ISP) ze źródeł administracyjnych oraz zasobów nauki” to jeden z dwóch instrumentów interwencji publicznej w ramach Działania 2.3 PO PC pn. „Cyfrowa dostępność i użyteczność informacji sektora publicznego”²⁵.

Uzasadnieniem interwencji przewidzianej w tym Poddziałaniu są następujące przesłanki:

- Organy administracji publicznej dysponują ogromną liczbą rozmaitych danych / zasobów informacyjnych. Określone zasoby informacyjne znajdują się również w posiadaniu instytucji nauki - uczelni i innych jednostek o profilu naukowym.
- Posiadane przez ww. instytucje informacje stanowią specyficzną wartość, tworzącą potencjał, który może być wykorzystywany w różnych celach - m.in. nadaje się do wykorzystania gospodarczego. Odwołując się do danych Komisji Europejskiej, wartość korzyści wynikających z udostępnienia informacji sektora publicznego (ISP) szacować można na ok. 140 mln euro rocznie. Oznacza to, że informacje sektora publicznego stanowią bardzo cenne aktywa, które, o ile uda się je odpowiednio zagospodarować (w efekcie ich udostępnienia), mogą w znaczący sposób wspomagać rozwój społeczno-gospodarczy kraju.
- Choć szereg instytucji już obecnie posiada zasoby informacyjne zorganizowane / utrzymywane w formie elektronicznej, to jednak trzeba pamiętać, że najczęściej zasoby te nie były (i nadal nie są) gromadzone z myślą ich dalszego udostępniania. W rezultacie informacje są trudno lub całkowicie niedostępne.
- Najczęściej ograniczenia dostępności wynikają z faktu, że postać informacji oraz forma, w której są gromadzone, sprawiają, że nie nadają się one do udostępnienia publicznego. W dużej mierze analogiczna sytuacja dotyczy zasobów informacyjnych będących w posiadaniu sektora nauki.
- Podobnie jak w przypadku ISP ze źródeł administracyjnych, zasoby informacji sektora nauki, niejednokrotnie szczególnie ważne i przydatne dla rozwoju gospodarki, podnoszenia jej konkurencyjności i innowacyjności, czy istotne dla potrzeb kształtowania rynku pracy, najczęściej również nie były (i nie są) tworzone z myślą szerszego udostępniania.
- Bardziej powszechne wykorzystanie potencjału ISP ze źródeł administracyjnych i zasobów informacji sektora nauki ogranicza kilka barier o podstawowym znaczeniu. Najważniejsze z nich to:
 - ograniczona ilość danych / zasobów dostępnych publicznie („otwartych”) - najczęściej charakteryzują się one niskim stopniem digitalizacji, która to warunkuje możliwości

²⁵ Zob. Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, wersja z 29.12.2016 r., s. 33 i n. Ten drugi instrument to Poddziałanie poświęcone analogicznym sprawom, ale w innym sektorze ("Cyfrowe udostępnienie zasobów kultury").

- udostępniania informacji w formule „on line”, a więc w sposób najtańszy, najszybszy i najbardziej elastyczny,
- w przypadku zasobów już dostępnych, często problematyczną kwestię stanowi niska jakość danych - ten czynnik decyduje o ograniczonych możliwościach przetwarzania danych,
- bardzo charakterystyczna jest również niska jakość i bardzo ograniczona operacyjność mechanizmów udostępniania ISP ze źródeł administracyjnych i zasobów informacji sektora nauki, powodująca ograniczoną dostępność oraz wynikające z tego, generalnie niskie możliwości wykorzystywania danych do różnych celów.

Wyżej wymienione przesłanki legły u podstaw sformułowania określonych założeń i celu interwencji publicznej, przewidzianej w Poddziałaniu 2.3.1. W związku z nimi zidentyfikowano trójelementowy cel interwencji zakładający:

- 1) zwiększenie dostępności informacji sektora publicznego i sektora nauki,
- 2) poprawę jakości informacji sektora publicznego i sektora nauki oraz
- 3) zwiększenie możliwości wielokrotnego wykorzystania informacji sektora publicznego i sektora nauki.

Jeśli chodzi o stronę przedmiotową wsparcia dostępnego w ramach Poddziałania 2.3.1 PO PC, zasoby informacji sektora publicznego to informacje publiczne w rozumieniu ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁶ oraz zasoby nauki.

W Poddziałaniu 2.3.1 kluczowe znaczenie ma udostępnienie różnego rodzaju zasobów informacyjnych (sektora publicznego i nauki), w sposób umożliwiający ich praktyczne wykorzystanie (przekształcenie wartości "zgromadzonej" w informacjach w produkty). Oczywistym jest, że aby było to możliwe, zapewniona musi być wysoka jakość zasobów oraz zagwarantowane muszą być odpowiednio funkcjonalne i elastyczne mechanizmy ich udostępniania. Wskazane jest jednocześnie, z uwagi na publiczne źródło wsparcia, aby informacje były dostępne w sposób całkowicie „otwarty”, bezpłatnie, a jednocześnie z pełnym poszanowaniem praw autorskich / regulacji ochronnych dotyczących własności intelektualnej.

Poniżej zwięźle przedstawiamy kluczowe parametry interwencji publicznej, której służy Poddziałanie 2.3.1 PO PC.

Tabela 5. Parametry interwencji

założenia wsparcia	Poddziałanie 2.3.1
cel szczegółowy PO PC	Cyfrowa dostępność i użyteczność informacji sektora publicznego - cyfrowe udostępnienie informacji sektora publicznego ze źródeł administracyjnych i zasobów nauki.

²⁶ T.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm. (przedmiot wsparcia jest zatem bardzo szeroki - zgodnie z art. 1 ust. 1 przywołanej ustawy, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w jej rozumieniu i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w ustawie).

założenia wsparcia	Poddziałanie 2.3.1
oczekiwane rezultaty interwencji	Zwiększenie dostępności oraz poprawa jakości informacji sektora publicznego oraz zwiększenie możliwości ich ponownego (wielokrotnego) wykorzystania.
rodzaj wsparcia	Dotacja
wielkość projektu	Minimalna wartość kosztów kwalifikowanych = 4 mln zł Maksymalna wartość kosztów kwalifikowanych = 50 mln euro (zgodnie ze wskazanym sposobem konwersji walutowej zł/euro) Maksymalny % poziom całkowitego dofinansowania wydatków kwalifikowanych ze środków europejskich = 84,63%
poziom dofinansowania	100% (środki UE + współfinansowanie z budżetu państwa lub innych źródeł przyznawane beneficjentowi przez właściwą instytucję).
beneficjenci	<ul style="list-style-type: none"> • Centralne jednostki administracji rządowej oraz jednostki im podległe lub przez nie nadzorowane, w tym jednostki administracji niezespólonej (dla których wnioskodawcą jest pełniący zwierzchnictwo odpowiedni minister lub centralny organ administracji rządowej) oraz partnerstwa urzędów wojewódzkich, • Jednostki naukowe (w rozumieniu ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki²⁷) oraz uczelnie (w rozumieniu ustawy z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym²⁸), • Partnerstwa tworzone pomiędzy wskazanymi powyżej podmiotami, • Partnerstwa ww. podmiotów z przedsiębiorstwami lub organizacjami pozarządowymi.
odbiorcy ostateczni	Podmioty korzystające z udostępnionych cyfrowo zasobów: <ul style="list-style-type: none"> • Obywatele, • Przedsiębiorcy, • Organizacje pozarządowe, • Jednostki naukowe, • Instytucje sektora kultury, • Jednostki administracji publicznej.
typy projektów	Projekty przewidujące: <ul style="list-style-type: none"> • Cyfrowe udostępnienie ISP ze źródeł administracyjnych (typ 1), • Cyfrowe udostępnienie zasobów nauki (typ 2).

4.3.2 Wdrażanie interwencji

W Poddziałaniu 2.3.1 PO PC przeprowadzony został jeden konkurs na wybór projektów do dofinansowania²⁹. Konkurs realizowany był w ramach oddzielnych naborów dla dwóch typów projektów:

²⁷ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2045.

²⁸ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1842.

typ 1 - administracja i typ 2 - nauka (na dofinansowanie projektów w ramach każdego z typów przeznaczono taką samą kwotę alokacji, wynoszącą 118 mln zł). Nabór wniosków w konkursie trwał: w przypadku typu 1 - od 30 września do 30 grudnia 2015 r., a typu 2 - od 30 września do 29 lutego 2016 r. W naborze złożone zostało 31 wniosków, w następującym rozkładzie:

- na projekty typu 1 - administracja - 3 wnioski, o wartości ok. 56,2 mln zł,
- na projekty typu 2 - nauka - 28 wniosków, o wartości ok. 356,9 mln zł.

W konkursie odnotowano niską skuteczność wnioskodawców. W typie 1, rekomendowany do dofinansowania został 1 projekt (33% skuteczności w wymiarze liczbowym oraz ok. 45% skuteczności w wymiarze wartościowym), a w typie 2 - 4 projekty (14% skuteczność w wymiarze liczbowym i - podobna - w wymiarze wartościowym - 15%). Specyficzną cechą tego naboru była wysoka nieskuteczność wnioskodawców na etapie oceny formalnej. W konkursie na typ 1 projektów (administracja) do oceny merytorycznej skierowano 1 wniosek (zatem dwa pozostałe w ogóle nie uczestniczyły w ocenie merytorycznej). Jeśli chodzi o typ 2 Poddziałania 2.3.1 (nauka), to liczba negatywnie ocenionych wniosków w ramach oceny formalnej wyniosła 16, tj. blisko 60%. W tym przypadku, ostatecznie, także niska okazała się skuteczność wnioskodawców na etapie oceny merytorycznej, bowiem pozytywnie ocenę merytoryczną przeszły tylko 4 wnioski (33% skuteczności na etapie oceny merytorycznej).

Tabela 6. Podsumowanie dotychczasowych konkursów w ramach Poddziałania 2.3.1

	Konkurs 1 administracja	Konkurs 1 nauka	Konkurs 2 administracja	Konkurs 2 nauka
od	28 sierpnia 2015 r. (ogłoszenie) 30 września 2015 r. (rozpoczęcie)		31 sierpnia 2016 r. (ogłoszenie) 30 września 2016 r. (rozpoczęcie)	
do	30 grudnia 2015 r.	29 lutego 2016 r.	31 marca 2017 r.	
tryb	konkursowy			
grupa docelowa	Centralne jednostki administracji rządowej /.../, jednostki naukowe oraz uczelnie, partnerstwa pomiędzy wskazanymi powyżej podmiotami, partnerstwa ww. podmiotów z przedsiębiorstwami lub organizacjami pozarządowymi.			
alokacja	118,0 mln PLN	118,0 mln PLN	65,0 mln PLN	65,0 mln PLN
wnioski złożone (liczba)	3	28	-	-
wnioski złożone (wartość)	56,2 mln PLN	356,9 mln PLN	-	-
liczba projektów wskazanych do dofinansowania (stan na 03.08.2016 r.)	1	4	-	-

²⁹ Wyniki konkursu poddane zostały badaniu w ramach niniejszej ewaluacji. Przedstawiono je w drugim raporcie cząstkowym pn. "Ewaluacja systemu wyboru projektów PO PC – Raport cząstkowy II", Konsorcjum w składzie: Fundacja Idea Rozwoju, PAG Uniconsult, Uniwersytet Jagielloński - CEiAPP, imapp, Warszawa, wrzesień 2016. W niniejszym raporcie odwołujemy się do danych obrazujących przebieg i wyniki tego konkursu, zawarte w przywołanej ocenie ex post. Odpowiednio, uwzględniamy również sformułowane ustalenia i rekomendacje.

liczba podpisanych umów (stan na 31.12.2016 r.)	1	4	-	-
wartość umów o dofinansowanie (stan na 31.12.2016 r.)	25,5 mln PLN	54,6 mln PLN	-	-

Źródło: Dane MR

Obecnie trwa drugi konkurs w analizowanym tu Poddziałaniu, ogłoszony 31 sierpnia 2016 r. z terminem rozpoczęcia naboru 30 września i zakończenia w dniu 31 marca 2017 r. Konkurs ten jest również prowadzony w podziale na dwa typy projektów. Alokacja - w przypadku każdego typu projektów - ustalona została na kwotę w wysokości 65 mln zł.

W konkursie tym nie uległy zmianie (poza wspomnianą wielkością alokacji) parametry interwencji (informacje przedstawione we wcześniej prezentowanej tabeli pozostają aktualne)³⁰.

4.3.3 Zmiany dokonane w Poddziałaniu 2.3.1

W drugim konkursie w Poddziałaniu 2.3.1 PO PC wprowadzono częściowe zmiany w stosunku do rozwiązań stosowanych w konkursie pierwszym. Kluczowa zmiana polegała na rekonstrukcji regulaminu konkursu (de facto mamy tu do czynienia z nowym regulaminem), czego skutkiem jest wprowadzenie szeregu inaczej sformułowanych lub zupełnie innych regulacji składających się na system wyboru. Natomiast, nie wprowadzono zmian w zestawie kryteriów oceny projektów.

System wyboru

Najważniejsze zmiany w systemie wyboru projektów związane są z rekonstrukcją regulaminu konkursu. Rekonstrukcja ta polegała na wprowadzeniu zmian natury formalnej, porządkującej, uściślającej i uspoźniającej poszczególne fragmenty dokumentu i jego szczegółowych regulacji (np. w zakresie definiowania terminów, ustalenia okresów granicznych realizacji określonych czynności proceduralnych, czy też uporządkowania / numeracji załączników).

Zrekonstruowany regulamin zawiera jednak również nowe rozwiązania o większym ciężarze gatunkowym. Kluczowe z nich dotyczą:

- dopuszczonych form składania wniosku (forma elektroniczna za pośrednictwem skrzynki podawczej CPPC w systemie ePUAP, na płycie CD, podpisanej bezpiecznym podpisem elektronicznym oraz w formie papierowej - w dwóch ostatnich przypadkach, składanych w siedzibie CPPC),
- doprecyzowania trybu i zasad (w tym ograniczeń) usuwania braków formalnych i korygowania oczywistych omyłek,

³⁰ W poprzednim przypisie wskazaliśmy na przeprowadzoną ocenę pierwszego konkursu w ramach Poddziałania 2.3.1 PO PC. W związku z tym, należy poczynić tu uwagę, że sformułowane w tej ocenie wnioski i rekomendacje nie mogły - z przyczyn obiektywnych, związanych z harmonogramem realizacji badania - zostać uwzględnione w konfiguracji drugiego konkursu.

- uporządkowania i jaśniejszego przedstawienia procedury przebiegu oceny formalnej i merytorycznej,
- doprecyzowania przebiegu procedury odwoławczej.

Sądzymy, że dokonane modyfikacje poszły w dobrym kierunku. Regulamin konkursu zyskał na przejrzystości i stał się bardziej precyzyjny.

Kryteria wyboru

Jak już zaznaczyliśmy, w drugim naborze wniosków znajduje zastosowanie ten sam zestaw kryteriów oceny wniosków (projektów), który wykorzystano w naborze poprzednim. Składają się na niego:

- kryteria służące do oceny formalnej, obejmujące 16 (nauka) i 17 (administracja) kryteriów. Są to te same kryteria, przy czym w przypadku projektów typu 1 występuje jedno dodatkowe kryterium (nr 14 - "Akceptacja realizacji projektu przez właściwego decydenta"). Niespełnienie przez oceniany projekt któregokolwiek z kryteriów formalnych powoduje jego odrzucenie,
- kryteria oceny merytorycznej, podzielone na dwie grupy:
 - kryteria służące do oceny zagadnień cyfrowego udostępniania zasobów (12 kryteriów),
 - kryteria do oceny zagadnień związanych z zarządzaniem projektem teleinformatycznym oraz analizy finansowo-ekonomicznej (10 kryteriów)³¹.

Wśród kryteriów zestawu oceny merytorycznej występują zarówno kryteria zero-jedynkowe (oceniane przez ekspertów jako: "tak" / "nie" - dla pozytywnej oceny wniosku wszystkie te kryteria musiały zostać ocenione pozytywnie przez co najmniej 2 z 3 ekspertów oceniających), jak i punktowane - fakultatywne - oceniane w ramach skal wielo- (np. 0-24 punkty) lub dwuelementowych (np. 0 lub 8 punktów). Punktacja na kryteriach fakultatywnych ustalana była jako średnia arytmetyczna ocen przyznanych przez 3 ekspertów.

W przypadku pierwszego i drugiego typu projektów ustalono analogiczne minima punktowe, które musi spełnić wniosek, aby mogło mu zostać przyznane dofinansowanie. Wynoszą one 30% oceny maksymalnej, która jest inna dla poszczególnych typów (97 punktów - typ 1 i 107 punktów - typ 2).

4.3.4 Najważniejsze wnioski z ewaluacji

Przeprowadzona ocena przebiegu pierwszego konkursu w ramach Poddziałania 2.3.1 umożliwia sformułowanie ogólnego wniosku, że proces oraz stopień złożoności przygotowania aplikacji projektowej w naborach na oba typy projektów należą do średnio skomplikowanych. Pomimo takiej konkluzji, trzeba jednak pamiętać, że wnioski projektowe są rozbudowane tematycznie i podlegają ocenie pod względem "długich" list kryteriów. Z drugiej jednak strony trzeba również pamiętać, że Poddziałanie 2.3.1 PO PC

³¹ Kryteria oceny merytorycznej były w zdecydowanej większości bardzo podobne dla poszczególnych typów projektów. Jedyną wyraźną różnicą jest brak - w przypadku typu 1 - kryterium punktowanego, dotyczącego posiadanego doświadczenia w realizacji projektów dotyczących cyfrowego udostępnienia zasobów. W zamian, w typie 1 projektów, występuje kryterium badające, czy zasoby informacji sektora publicznego, które mają być udostępniane cyfrowo wpisują się w obszary priorytetowe, mające szczególne znaczenie dla ponownego wykorzystania ISP.

służy realizacji projektów generalnie skomplikowanych organizacyjnie i merytorycznie, zwykle o długim okresie realizacji i wysokich budżetach. W tych warunkach, obserwowany poziom skomplikowania formalnego nie jest bezzasadny.

Kryteria wyboru projektów

Przeprowadzona analiza kryteriów oceny projektów w pierwszym konkursie Poddziałania 2.3.1 PO PC doprowadziła do sformułowania szeregu wniosków, odnoszących się zarówno do kryteriów formalnych, jak i merytorycznych, w tym również pewnych aspektów technicznych, dotyczących konstrukcji kryteriów (w zakresie oceny merytorycznej). Generalna ocena badanych wnioskodawców względem kryteriów oceny projektów była w nieznacznie przeważającej mierze pozytywna. Jednak faktem było również to, że bardzo dużej grupie wnioskodawców spełnienie niektórych kryteriów formalnych i merytorycznych (dostępowych) nastęrczyło poważnych problemów w stopniu skutkującym dyskwalifikacją projektów.

Jeśli chodzi o kryteria formalne (jak się okazało, stanowiące bardzo silne sito selekcyjne), zidentyfikowano te z nich, które sprawiały największe problemy. Były to trzy kryteria: nr 1 - "Złożenie wniosku o dofinansowanie w odpowiedniej formie", nr 2 - "Kompletność dokumentacji wymaganej na etapie aplikowania" oraz nr 4 - "Prawidłowość wyboru partnerów w projekcie (jeśli dotyczy)". Jednak, przez znaczną większość wnioskodawców kryteria te oceniane były jako zrozumiałe. W tej sytuacji, zapewne jedną z istotnych podstaw odnotowanych problemów były kwestie związane z procesem przygotowywania wniosków po stronie wnioskodawców - nie zawsze zarządzanym z odpowiednią drobiazgowością, uwagą i dokładnością (czasami zleczanych zewnętrznemu doradcy). Kwestie te, w przypadku projektów zakrojonych na dużą skalę i realizowanych w partnerstwach okazały się poważną barierą.

Pośród kryteriów merytorycznych, szczególne problemy wnioskodawcom stwarzały trzy kryteria dostępne, tj.: nr 11 - "Zakres rzeczowy i struktura wydatków są adekwatne do celów programu i projektu", nr 14 - "Dla projektu dokonano wiarygodnej analizy kosztów i korzyści oraz nr 20 - "Komplementarność projektu z innymi projektami realizowanymi na poziomie centralnym i regionalnym". W przypadku tych kryteriów odnotowano również daleko idącą niejednorodność w ocenach dokonywanych przez ekspertów. Dotyczyło to również 3 innych kryteriów: nr 4 - "Projekt przewiduje adekwatne działania informacyjno-promocyjne", nr 12 - "Wykorzystanie dostępnej infrastruktury teleinformatycznej na potrzeby realizacji projektu" i nr 15 - "Dla projektu wiarygodnie wyliczono wskaźniki efektywności ekonomicznej". W kryteriach tych rozbieżności te występowały, pomimo, że były one oceniane w ramach dwuelementowych skal. Oznacza to konieczność większego doprecyzowania opisów tych kryteriów i - w związku z nimi - stawianych oczekiwań, które powinni znać eksperci.

Jeśli chodzi o stronę techniczną budowy kryteriów, to wskazano na zasadność uelastycznienia skal oceny niektórych kryteriów, ustalonych jako skale dwuelementowe. Uznano (stanowiska ekspertów), że tak określone ramy niejednokrotnie okazywały się zbyt wąskie, uniemożliwiając odzwierciedlenie szeregu stanów pośrednich. Ponadto, badanie doprowadziło do wniosku, że jedno z kryteriów merytorycznych mogłoby być oceniane w ramach skali, a nie zero-jedynkowo (kryterium dotyczące interoperacyjności – nr 9 - "Projekt jest realizowany zgodnie z odpowiednimi wymaganiami w zakresie interoperacyjności"), z zachowaniem dyskwalifikacyjnego charakteru przy ocenie zerowej (z uwagi na strategiczny charakter

oceny w tym zakresie). Propozycja ta podyktowana była uznaniem, że ocena interoperacyjności rozwiązań może być stopniowalna.

System wyboru projektów

Ocena systemu wyboru projektów w Poddziałaniu 2.3.1 nie budziła większych zastrzeżeń. Wnioskodawcy (generalnie podobne stanowisko reprezentowali także eksperci) w przeważającej mierze oceniali pozytywnie czas na przygotowanie wniosków (ich zdaniem wystarczająco długi). Nie budziła również specjalnych zastrzeżeń dostępność informacji oraz strona dokumentacyjna systemu wyboru projektów. Poszczególne dokumenty określające zasady oraz opisujące przebieg oceny projektów nie były przedmiotem krytyki (stanowiska podkreślające zawziętość i niezrozumiałość dokumentacji występowały sporadycznie). Pozytywnie oceniano zawartość informacyjną dokumentacji aplikacyjnej.

Pozytywne oceny dotyczące systemu wyboru formułowane były także przez ekspertów. Jako zrozumiałe i uzasadnione uznano także "otwarty" sposób wyboru ekspertów do oceny konkretnych wniosków. Zastrzeżeń nie budziła także rezygnacja z możliwości prowadzenia bezpośredniej dyskusji pomiędzy ekspertami, realizowanej w formie panelu. Formułę zdalnego uzgadniania ocen (realizowaną za pośrednictwem Instytucji Organizującej Konkurs) eksperci uznali za wystarczającą i w znacznym stopniu usprawniającą przebieg całej oceny (brak konieczności uzgadniania terminów spotkania panelowego - co może mieć duże znaczenie w pewnych okresach - np. w sezonie wakacyjnym).

Główne kontrowersje dotyczące systemu wyboru projektów dotyczyły czasu, który w pierwszym naborze w Poddziałaniu 2.3.1 zajęła ocena wniosków. W tym zakresie dała o sobie znać długotrwałość oceny wniosków. W naborze na typ 1 projektów od dnia zamknięcia naboru (30.12.2015 r.) do zakończenia oceny merytorycznej (28.06.2016 r.) upłynęło pół roku. Podobna sytuacja miała miejsce w naborze na projekty typu 2 (ocena zajęła nieco mniej czasu - 5 miesięcy). Należy jednak pamiętać, że w przypadku analizowanych naborów wystąpił problem z wykorzystaniem platformy ePUAP w procesie uzupełnień wniosków na etapie oceny formalnej. Przez pewien czas platforma nie funkcjonowała, co zmusiło organizatora konkursu do stworzenia własnego systemu. Decyzja ta była słuszna, ale opracowanie nowego rozwiązania informatycznego wymagało czasu i ostatecznie wpłynęło na długość realizacji procedur oceny. Z kwestiami czasu oceny wniosków wiążą się również sprawy wydolności organizacyjnej do zarządzania procesem wnioskowania i oceny. Konkluzje z ewaluacji wskazywały na kwestie związane z dysponowaną wielkością obsady kadrowej w obsłudze projektów II osi priorytetowej. Wniosek ten nie oznacza koniecznej potrzeby wzrostu liczby etatów, ale raczej wewnętrzne zorganizowanie wspomagania pracy poszczególnych zespołów w okresach spiętrzenia aktywności programowych. Odpowiednie działania w tym zakresie zostały już podjęte, nadal jednak za wskazane uznajemy monitorowanie spiętrzeń w zakresie przygotowania konkursów, następnie prowadzenia procesu oceny, a także uwzględnienie obciążeń pośród osób odpowiedzialnych za nadzorowanie realizacji projektów w okresie ich wdrażania.

4.3.5 Rekomendacje

W odniesieniu do konstrukcji systemu wyboru i kryteriów oceny projektów sformułować można następujące wskazania:

- Rekomenduje się zmianę podejścia oraz wzmocnienie procesu informacyjnego, jaki towarzyszy naborom wniosków. Działania w tym zakresie powinny uwzględnić analizę logiki interwencji oraz

skupić się na dwóch grupach zagadnień (idealnie, omawianych w ramach odrębnych spotkań informacyjnych), tj. na: (1) sprawach kryteriów formalnych (i wynikających z nich wymogów dla prawidłowości wniosku konkursowego) i (2) merytorycznych, z położeniem szczególnego nacisku na kryteria wywołujące największe problemy po stronie wnioskodawców.

- Należy dokonać przeglądu kryteriów, które wywoływały największe problemy podczas oceny (chodzi tu o zaobserwowaną skalę rozbieżności ocen eksperckich - dotyczy to następujących kryteriów: merytorycznych punktowanych nr 4, nr 12 i nr 15 oraz kryteriów merytorycznych zero-jedynkowych nr 11, nr 14 i nr 20) - przegląd pod kątem zapewnienia większej jednoznaczności interpretacyjnej (np. poprzez inny / uzupełniony opis i/lub silniejsze uwzględnienie w trakcie szkoleń / warsztatów dla ekspertów - organizowanych przed uruchomieniem procesu oceny).
- Wskazane jest uelastycznienie skal oceny w kryteriach merytorycznych punktowanych, ocenianych dotąd w ramach skal dwuelementowych.
- Sugerowane jest wprowadzenie skali do oceny kryterium dotyczącego interoperacyjności, przy czym nadal powinno być ono traktowane jako kryterium strategiczne (niespełnienie kryterium powoduje odrzucenie wniosku).
- Należy dokonać wzmocnienia obsady kadrowej personelu odpowiedzialnego za przygotowanie, organizację i prowadzenie naborów w działaniach / poddziałaniach II osi priorytetowej PO PC.
- Wskazane jest rozpowszechnienie informacji o możliwości realizacji projektów pośród potencjalnych wnioskodawców w projektach typu 1.
- W systemie oceny wskazane jest również uwzględnienie przedsięwzięć, obejmujących szkolenia / warsztaty dla ekspertów uczestniczących w ocenie projektów (poprzedzających ocenę, jak również realizowanych w jej trakcie - np. w formie spotkania konsultacyjnego w trakcie przeprowadzanej oceny). Wskazanie to ma charakter horyzontalny - jest zasadne w odniesieniu do naborów realizowanych we wszystkich działaniach / poddziałaniach Programu.

4.4 Poddziałanie 2.3.2

4.4.1 Założenia i logika interwencji

Poddziałanie 2.3.2 o tytule „Cyfrowe udostępnienie zasobów kultury” to interwencja, która przewiduje udzielenie wsparcia finansowego (w formie bezzwrotnych dotacji) takim podmiotom jak:

- państwowe lub współprowadzone z MKiDN instytucje kultury,
- Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych oraz archiwa państwowe,
- ogólnokrajowi nadawcy radiowi i telewizyjni,
- jednostki administracji rządowej oraz jednostki im podległe lub przez nie nadzorowane,
- biblioteki wymienione w załączniku do rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie narodowego zasobu bibliotecznego.

Wsparcie to mogło zostać przeznaczone na działania związane: (i) z digitalizacją ważnych artefaktów/zasobów kulturowych oraz (ii) z ich udostępnieniem i upowszechnieniem ich użycia i ponownego wykorzystania przez obywateli.

Wśród działań opisywanych w dokumentacji jako te, o których sfinansowanie można było aplikować w ramach opisywanej interwencji wymienia się:

- digitalizację zasobów kultury – czyli wszelkie czynności związane z wytworzeniem cyfrowego obrazu danego zasobu kultury,
- wdrażanie zmian technologicznych – rozumianych jako dbałość o skuteczność i jakość systemów informatycznych stanowiących infrastrukturę dla przechowywania i udostępniania cyfrowych obrazów kultury,
- koordynację eliminującą zbędne dublowanie się działań digitalizacyjnych,
- podnoszenie kompetencji osób zaangażowanych w upowszechnianie cyfrowych dóbr kultury,
- udostępnianie zasobów kultury i upowszechnianie tych zasobów.

Jednocześnie zakłada się, iż realizacja wyżej wymienionych działań doprowadzi do sytuacji, w której: (i) nastąpi **wzrost liczby istniejących cyfrowych obrazów ważnych zasobów kultury**, (ii) nastąpi **wzrost liczby tych obrazów, które są dostępne w sieci www**, (iii) nastąpi **poprawa jakości udostępniania tych zasobów** – będą one łatwe do wyszukania, prezentowane w sposób atrakcyjny oraz możliwe będzie uzyskanie do nich dostępu poprzez zastosowanie różnego oprogramowania dostępowego, czy różnych urządzeń, także mobilnych. Ostatecznie **powinniśmy uzyskać sytuację, w której istnienie tych zasobów jest powszechne w świadomości obywateli**. Jasnym jest zatem, iż interwencja ta zakłada sprawne łączenie różnych działań w kompleksowe projekty.

Ponadto zakłada się, iż osiągnięcie stanu faktycznego opisanego przez wyżej wymienione punkty doprowadzi do **sytuacji, w której nastąpi znaczący wzrost wykorzystania przez obywateli cyfrowych obrazów zasobów kultury – poprzez obcowanie z nimi – oraz wzrost ponownego wykorzystania tych zasobów**. W tym drugim przypadku może chodzić o ich wtórne **zastosowanie do celów komercyjnych – zarówno przez istniejące, jak i nowo powstające inicjatywy biznesowe – ale także do celów edukacyjnych** przez grupy nauczycieli i edukatorów, czy animatorów nieformalnych.

Ostatecznie wpływ tak zaprojektowanego programu ma doprowadzić do wzrostu jakości życia poprzez zwiększenie zarówno dostępu do cyfrowej kultury, jak i zwiększenie na nią popytu – co przełoży się na wyższe uczestnictwo w kulturze. Dodatkowo, projektuje się wpływ na gospodarkę zakładając, iż cyfrowe zasoby kultury, przy odpowiednim pomysle, mogą zostać przetworzone na wartościowe rynkowo aktywa.

Tabela 7. Podstawowe założenia interwencji w Poddziałaniu 2.3.2 PO PC

założenia wsparcia	Poddziałanie 2.3.2
cel szczegółowy PO PC	Digitalizacja zasobów kultury, w tym materiałów archiwalnych i zwiększenie dostępności oraz poprawa jakości cyfrowo udostępnianych zasobów kultury, w tym materiałów archiwalnych, a także polepszenie możliwości ich ponownego wykorzystania
oczekiwane rezultaty interwencji	Wzrost liczby istniejących cyfrowych obrazów ważnych zasobów kultury, wzrost liczby tych obrazów, które są dostępne w sieci www, poprawa jakości udostępniania tych zasobów oraz zwiększona częstotliwość ponownego wykorzystania wskazanych zasobów.
rodzaj wsparcia	Wsparcie finansowe w formie dotacji
wielkość projektu	Minimalna wartość kosztów kwalifikowalnych wynosi 4 mln zł. Maksymalna wartość kosztów kwalifikowalnych wynosi 50 mln EUR.
poziom dofinansowania	Maksymalne dofinansowanie wynosi 84,63% kosztów kwalifikowanych projektu w całości finansowanych ze środków UE (EFRR)
beneficjenci	<ul style="list-style-type: none"> • państwowe lub współprowadzone z MKiDN instytucje kultury, • Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych oraz archiwa państwowe, • ogólnokrajowi nadawcy radiowi i telewizyjni, • jednostki administracji rządowej oraz jednostki im podległe lub przez nie nadzorowane, • biblioteki wymienione w załączniku do rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie narodowego zasobu bibliotecznego, • partnerstwa zawiązane w ramach oraz pomiędzy ww. podmiotami oraz partnerstwa ww. podmiotów z przedsiębiorcami lub organizacjami pozarządowymi.
odbiorcy ostateczni	Obywatele, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe, jednostki naukowe, instytucje obszaru kultury oraz jednostki administracji publicznej korzystający z cyfrowo udostępnionych zasobów kultury
typ projektu	Cyfrowe udostępnienie zasobów kultury

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentacji programowej

4.4.2 Wdrażanie interwencji

W ramach Poddziałania 2.3.2 uruchomiony został jeden konkurs³². Nabór wniosków o dofinansowanie trwał od 30 września 2015 r. do 29 lutego 2016 r. W tym czasie złożonych zostało łącznie 16 wniosków o łącznej wartości wydatków kwalifikowanych na poziomie 602,8 mln zł. Jedynie połowa z nich przeszła pozytywnie proces oceny formalnej. Wnioski dopuszczone do oceny merytorycznej miały wartość

³² Wyniki konkursu poddane zostały badaniu w ramach niniejszej ewaluacji. Przedstawiono je w drugim raporcie częściowym pn. "Ewaluacja systemu wyboru projektów PO PC – Raport częściowy II", Konsorcjum w składzie: Fundacja Idea Rozwoju, PAG Uniconsult, Uniwersytet Jagielloński - CEIAPP, imapp, Warszawa, wrzesień 2016. W niniejszym raporcie odwołujemy się do danych obrazujących przebieg i wyniki tego konkursu, zawarte w przywołanej ocenie ex post. Odpowiednio, uwzględniamy również sformułowane ustalenia i rekomendacje.

wydatków kwalifikowanych na poziomie 270,8 mln zł. Z tej grupy wniosków eksperci oceniający wyłonili 5 wniosków, którym przyznano dofinansowanie o łącznej wartości 166,2 mln zł.

Tabela 8. Podsumowanie dotychczasowych konkursów w ramach Poddziałania 2.3.2 PO PC

	Konkurs 1.
od (otwarcie naboru)	30 września 2015 r. (ogłoszenie naboru: 28 sierpnia 2015 r.)
do (zamknięcie naboru)	29 lutego 2016 r.
tryb	Konkurs
grupa docelowa	<ul style="list-style-type: none"> • państwowe lub współprowadzone z MKiDN instytucje kultury, • Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych oraz archiwa państwowe, • ogólnokrajowi nadawcy radiowi i telewizyjni, • jednostki administracji rządowej oraz jednostki im podległe lub przez nie nadzorowane, • biblioteki wymienione w załączniku do rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie narodowego zasobu bibliotecznego.
alokacja	400 mln zł
wnioski złożone (liczba)	16
wnioski złożone (wartość)	602,8 mln zł
liczba projektów wskazanych do dofinansowania	5
wnioski dofinansowane (wartość)	166,2 mln zł

Źródło: Dane MR

Analiza i ocena systemu wyboru projektów

Ocena formalna

Ocenę formalną przesłanych wniosków przeprowadzało dwóch pracowników Centrum Projektów Polska Cyfrowa (które było tzw. Instytucją Organizującą Konkurs - IOK), powołanych w skład Komisji Oceny Projektów (KOP). Określali oni, czy wnioskodawca spełnia każde z 17 kryteriów formalnych (zero-jedynkowych). Do oceny merytorycznej mogły być zakwalifikowane wyłącznie projekty spełniające wszystkie kryteria formalne.

Ocena merytoryczna

Arkusze oceny merytorycznej liczył 22 kryteria, a sama ocena – zgodnie z regulaminem pracy komisji oceny projektów – podzielona była na dwa obszary oceniane przez dwie niezależne grupy ekspertów zewnętrznych:

- obszar pierwszy, obejmujący kryteria: 3, 7-9, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 20, 21, który oceniany był przez 3 ekspertów z dziedziny zarządzania projektem teleinformatycznym, cyfrowego udostępniania informacji sektora publicznego oraz analizy finansowej i ekonomicznej;

- obszar drugi, obejmujący kryteria: 1, 2, 4-6, 10, 13, 16, 19, 22, który oceniany był przez 3 ekspertów z dziedziny cyfrowego udostępniania zasobów kultury.

Każdy z dwóch wyżej wymienionych obszarów oceny merytorycznej składał się zarówno z kryteriów zero-jedynkowych (13), których spełnienie było niezbędne dla pozytywnej oceny wniosku, jak i kryteriów punktowanych (9). W przypadku punktowych ocen wystawionych przez ekspertów zewnętrznych wyliczana była średnia arytmetyczna. Możliwe było uzyskanie maksymalnie 97 punktów. Dla uznania punktowych kryteriów merytorycznych za spełnione konieczne było uzyskanie co najmniej 30% możliwych do uzyskania punktów, tj. nie mniej niż 29,1.

4.4.3 Najważniejsze wnioski z ewaluacji

Kryteria wyboru projektów

- **Kryteria formalne w znacznej mierze zostały przez wnioskodawców uznane za jasne i niestwarzające problemów.** Wskazują oni jednak kilka, które ich zdaniem było niezrozumiałych, a ich niespełnienie było również najczęstszym powodem odrzucenia wniosków na poziomie oceny formalnej:
 - nr 9 - Prawdliwość określenia kwoty wsparcia;
 - nr 2 – Kompletność dokumentacji wymaganej na etapie aplikowania;
 - nr 15 – Zgodność z zasadami pomocy publicznej (lub pomocy de minimis);
 - nr 1 – Złożenie wniosku o dofinansowanie w odpowiedniej formie;
 - nr 6 - Wpisywanie się projektu we właściwe poddziałanie/typ projektu.
- **Badani wskazywali, że mieli oni trudność z interpretacją i operacjonalizacją części zapisów z dokumentacji konkursowej.** Do tego rodzaju zapisów należały aspekty związane z kwalifikowalnością poszczególnych wydatków w projekcie oraz pomocą de minimis, a także mała konkluzywność informacji i wyjaśnień, jakie przekazywane były przez pracowników CPPC w trakcie zorganizowanego dla nich szkolenia informacyjnego oraz – na późniejszym etapie – w przypadku kierowania do tej instytucji przez wnioskodawców próśb o wyjaśnienie ewentualnych niejasności.
- **Kryteria merytoryczne zostały generalnie sformułowane w sposób precyzyjny i zrozumiały dla wnioskodawców.** Jedynie w przypadku czterech z nich średnia ocena stopnia ich jasności spada poniżej oceny 4 (jednocześnie, najniższy odnotowany wynik to średnia ocena na poziomie 3,6, tj. znacznie powyżej oceny dostatecznej). Mowa tu o kryteriach:
 - nr 6: „Cele projektu zostały wyrażone mierzalnymi wskaźnikami” – w tym przypadku część badanych wskazywała na niejasność części wskaźników;
 - nr 9: „Projekt jest realizowany zgodnie z wymaganiami w zakresie interoperacyjności”;
 - nr 13: "Wykorzystanie do cyfrowego udostępniania zasobów kultury platform lub repozytoriów zewnętrznych" - nie było dla nich jasne, jak rozumieć pojęcie zewnętrznego repozytorium/platformy; wątpliwości dotyczyły tu także kwestii konieczności zawarcia ewentualnej umowy partnerskiej (lub innej formy udokumentowania współpracy) z właścicielem tego rodzaju repozytorium/platformy;

- nr 15: "Dla projektu wiarygodnie wyliczono wskaźniki efektywności ekonomicznej" – część wnioskodawców błędnie odczytywała to kryterium jako zalecenie do generowania zysku wskutek przeprowadzonych prac digitalizacyjnych.
- **Największe trudności, jeśli chodzi o spełnienie kryteriów, sprawiały wnioskodawcom kryteria merytoryczne zero-jedynkowe.** Jedynie w przypadku dwóch wnioskodawców nie pojawiła się ani jedna negatywna ocena. Najgorzej wypadły następujące kryteria:
 - nr 11 - zakres rzeczowy i struktura wydatków są adekwatne do celów programu i projektu (eksperti oceniający wnioski wskazywali, że najczęstszą przyczyną negatywnej oceny w tym kryterium była niespójność pomiędzy poszczególnymi elementami wniosku, zwłaszcza pod względem określania wartości wskaźników);
 - nr 16 - projekt jest przygotowany do realizacji pod względem zgodności z otoczeniem prawnym (w tym przypadku problem pojawił się głównie w odniesieniu do skomplikowanej sytuacji prawnej utworów osieroconych i niezrozumienia/niewiedzy, co należy zrobić w przypadku niemożliwości jego realizacji ze względu na obecny stan prawa krajowego);
 - nr 22 – komplementarność projektu z innymi projektami realizowanymi na poziomie centralnym i regionalnym (ze względu na brak zamkniętej listy, która pozwalałaby zweryfikować, czy dany obiekt został już zdigitalizowany na poziomie centralnym lub regionalnym oraz na brak uszczegółowienia, czy dopuszczalna jest np. ponowna digitalizacja obiektu, ale zrealizowana w innej technologii, weryfikacja tego kryterium była niezwykle utrudniona).
- **Przyjęty zestaw kryteriów należy ocenić jako dostosowany do specyfiki i celów Poddziałania.** Zdaniem ekspertów oceniających wskazuje na to fakt, że wnioskodawcy wykazali się zrozumieniem kryteriów, a przygotowane przez nich wnioski cechowały się wysoką jakością i oddawały założenia logiki Poddziałania i dają szansę na ich przyszłe wypełnienie.
- **Zbyt restrykcyjna punktacja.** W przypadku wielu kryteriów ocena opierała się na systemie zero-jedynkowym, co w przypadku, kiedy wnioskodawcy nie podawali we wniosku konkretnych informacji, było - wg ekspertów – problematyczne. Ponadto ciężko było jednak wskazać próg, od którego można uznać, że wnioskodawcy należy się np. 5, a nie 0 punktów. Lepszym rozwiązaniem była ich zdaniem punktacja ciągła. Podobne zastrzeżenia budziła ocena obligatoryjnych kryteriów merytorycznych (tak/nie). W opinii ekspertów żaden z wniosków nie cechował się rażąco niską jakością, a restrykcyjny system oceny merytorycznej skutkowało w tym przypadku eliminacją wniosków o wysokim poziomie ogólnej oceny.
- **Ocena merytorycznych kryteriów punktowych nr 4** (Projekt przewiduje adekwatne działania informacyjno-promocyjne), **nr 13** (Wykorzystanie do cyfrowego udostępniania zasobów kultury platform lub repozytoriów zewnętrznych) **oraz nr 15** (Dla projektu wiarygodnie wyliczono wskaźniki efektywności ekonomicznej) **cechowała się najwyższą rozpiętością ocen przyznawanych przez poszczególnych ekspertów.** Można zakładać, że eksperci w zdecydowanie różny sposób podchodzili do oceny tych fragmentów wniosku.

System wyboru projektów

- **Czas przewidziany na składanie wniosków został określony jako wystarczający lub raczej wystarczający przez większość wnioskodawców.** Jednak w dużej mierze ocena ta zależna była od sposobu przygotowywania aplikacji konkursowej (samodzielnie lub w partnerstwie – zdaniem badanych niemożliwe było skuteczne przygotowanie wniosku w szerokim partnerstwie w czasie, jaki został przewidziany w minionym naborze). Za najbardziej czasochłonne zadanie uznano konieczność przygotowania studium wykonalności dla przedkładanego projektu.
- **Najczęściej wykorzystywanym źródłem informacji na temat prowadzonego Poddziałania była dla wnioskodawców strona internetowa PO PC.** Jakość tych informacji spotkała się z pozytywną oceną.
- **Sposób przekazania dokumentów poprzez wirtualną platformę (tzw. „chmurę”) został uznany za bardzo praktyczny i niestwarzający problemów** – zdaniem ekspertów dzięki temu mieli oni możliwość stałego dostępu do wszystkich plików, co znacząco ułatwiało im pracę.
- **Generalna ocena dokumentacji konkursowej przez wnioskodawców okazała się w przeważającej mierze satysfakcjonująca, zarówno jeśli chodzi o kryterium zrozumiałości, jak i kompletności informacji** – w związku z potrzebami pojawiającymi się w procesie opracowywania aplikacji na konkurs. Analiza średnich ocen uzyskanych przez poszczególne elementy dokumentacji wskazuje, że ich poziom był na co najmniej dostatecznym poziomie. Najgorzej w całości dokumentacji konkursowej, obok dokumentu z wytycznymi kwalifikowalności, wypadają merytoryczne kryteria wyboru projektów oraz przewodnik po nich. Należy zakładać, że tego rodzaju ocena związana jest z licznymi niejasnościami interpretacyjnymi związanymi z merytorycznymi kryteriami oceny. Tego rodzaju refleksjami wnioskodawcy dzielili się podczas badania fokusowego. W ich opinii przywoływane dokumenty, prezentujące kryteria merytoryczne, były w wielu obszarach lakoniczne i niejednoznaczne.
- **Opisy kryteriów i wskazówki co do sposobu ich rozumienia przekazane ekspertom były ich zdaniem przygotowane w sposób poprawny i obszerny,** dzięki czemu zasadniczo nie pojawiały się wątpliwości czy też problemy podczas pracy nad oceną.
- **Eksperci wskazują na zbyt duży stopień szczegółowości i obciążenia wnioskujących związany z szerokim zakresem aspektów informatycznych, ekonomicznych, czy prawnych, które musieli oni opracować.** W związku z tym zalecają:
 - ograniczyć zakres studium wykonalności i wymagać od wnioskodawców jego uproszczonej wersji (gdzie zredukowaniu ulegną przede wszystkim fragmenty nastawione na analizy ekonomiczne i programistyczne) i/lub
 - przygotować możliwie szeroki proces informacyjny dla przyszłych wnioskodawców, obejmujący większą liczbę szkoleń/spotkań dla wnioskodawców w okresie naboru;

Ocena stopnia trudności przygotowania wniosku o dofinansowanie

- Zdecydowana **większość elementów wniosku określona została jako szczególnie newralgiczna/skomplikowana do przygotowania.** Najczęściej, jako bardzo trudne i trudne elementy wniosku respondenci identyfikowali:

- o określenie "Mierzalnych wskaźników projektu" (pkt 8 wniosku) – element ten zdaniem respondentów cechował się „zbyt dużą szczegółowością wymaganych wskaźników”, czy koniecznością prognozowania wartości, których późniejsze spełnienie jest iluzoryczne;
- o przygotowanie „Studium wykonalności” (załącznika do projektu) – największą trudnością dla wnioskodawców związaną z jego przygotowaniem była konieczność współpracy z wieloma wyspecjalizowanymi jednostkami – prawnymi, ekonomicznymi; respondenci podkreślali także, że w ich opinii szczegółowość tego dokumentu była zbyt duża, jednocześnie szczegółowość ta nie wносиła często istotnych informacji do wartości merytorycznej projektu;

4.4.4 Rekomendacje

Należy dążyć do wzmocnienia działań informacyjnych towarzyszących kolejnym naborom wniosków. Warto w ich ramach udoskonalić interpretacje i prezentacje kryteriów formalnych oraz kryteriów merytorycznych, ocenianych w systemie tak/nie. Elementy te budziły najwięcej kontrowersji wśród wnioskodawców, biorących udział w pierwszym naborze wniosków. Szczególnie negatywnie została oceniona klarowność kryteriów nr 16 i 22. W przypadku kryterium 16, należy doprecyzować, w jaki sposób ma być dokonana analiza prawna – jakie kryteria będą świadczyć o jej kompletności. Jeśli chodzi o kryterium nr 22, to należy doprecyzować, w jaki sposób wnioskodawcy mają udowodnić, iż dane dzieło nie zostało już zdigitalizowane (brak jest centralnego rejestru cyfrowych obrazów, zatem analiza wszystkich programów digitalizacyjnych realizowanych przez wszystkie instytucje kultury wydaje się zbyt czasochłonna i nierealna). Dodatkowo warto doprecyzować, czy możliwa jest ponowna digitalizacja danego dzieła, jednak przy użyciu innych technologii (np. czy jeżeli dany obiekt został zeskanowany w technologii 2D, to czy można w ramach Poddziałania 2.3.2 stworzyć obraz 3D). Należy również zwrócić szczególną uwagę na zapewnienie jednoznaczności opisu punktowanych kryteriów merytorycznych 4, 13 oraz 15 i takie zaprojektowanie struktury wniosku o dofinansowanie, które by ułatwiało odnalezienie informacji niezbędnych do dokonania oceny wymienionych obszarów.

4.5 Działanie 3.1

4.5.1 Założenia i logika interwencji

Działanie 3.1 o tytule „Działania szkoleniowe na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych” to interwencja realizowana w ramach III osi priorytetowej PO PC „Cyfrowe kompetencje społeczeństwa”. Przewiduje ona udzielenie wsparcia finansowego w formie bezzwrotnych dotacji organizacjom pozarządowym (w rozumieniu art. 3, ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie), które w realizację projektu będą mogły zaangażować również:

- jednostki samorządu terytorialnego (JST) na poziomie gminy, w formie podmiotów upoważnionych do ponoszenia wydatków (o których mowa w rozdziale 3, pkt 1, lit. a) Wytycznych Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 kwietnia 2015 r.) w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach EFRR, EFS i FS na lata 2014-2020, zgodnie z zawartym z organizacją pozarządową porozumieniem.
- inne organizacje pozarządowe, JST (inne niż na poziomie gminy) oraz ich związki i stowarzyszenia, instytucje prowadzące działalność w zakresie uniwersytetów trzeciego wieku, występujące w formie partnerów, zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

Wsparcie to może zostać przeznaczone na działania szkoleniowe ukierunkowane na rozwój kompetencji cyfrowych. Mowa tu tak o stacjonarnych kursach i szkoleniach, jak i mniej tradycyjnych formach przekazywania wiedzy, które będą angażować ich uczestników, wykorzystując przy tym dostępne narzędzia TIK. Jednocześnie, interwencja dopuszcza realizację projektów, w ramach których kompleksowo łączone są różnorodne (spośród wyżej wymienionych) formy dotarcia do ostatecznego odbiorcy. Możliwa jest także realizacja projektów parasolowych, tj. projektów, na których realizację została przyznana dotacja i które są wdrażane poprzez mikroprojekty (służące osiągnięciu wspólnego celu, zgodnego z założeniami Działania i priorytetu).

Zakłada się, iż realizacja tego rodzaju projektów doprowadzi do sytuacji, w której: (1) nastąpi rozwój kompetencji cyfrowych umożliwiających stworzenie popytu na internet oraz TIK, (2) ich uczestnicy nabędą umiejętności korzystania z e-usług (począwszy od nauki obsługi komputera i internetu, aż po umiejętności bardziej zaawansowane), (3) zostaną stworzone stałe mechanizmy podnoszenia kompetencji cyfrowych na poziomie lokalnym. Jasnym jest zatem, iż interwencja ta zakłada jednoczesną troskę o realizowanie działań punktowych (rozwiązujących konkretne problemy kompetencyjne) oraz systemowych (pozwalających przedłużyć pozytywne oddziaływanie programu poza okres realizacji dofinansowanych projektów).

Finalnie, oczekuje się, że interwencja zwiększy popyt na korzystanie z internetu oraz e-usług – zarówno w krótkiej, jak i długiej perspektywie. Większe włączenie cyfrowe obywateli ma mieć przełożenie na rozmaite aspekty ich funkcjonowania, wliczając w to poprawę szeroko pojętej jakości życia, zwiększenie partycypacji w życiu społecznym, podniesienie konkurencyjności na rynku pracy itd. (por. PO PC, s. 3, 9 i dalej). Dodatkowym efektem interwencji będzie zwiększenie potencjału do wdrażania i rozwijania narzędzi e-administracji, co w dłuższym okresie przyczyni się do redukcji wydatków publicznych przeznaczanych na administrację.

Tabela 9. Parametry interwencji

założenia wsparcia	Działanie 3.1
cel szczegółowy PO PC	Zwiększenie stopnia oraz poprawa umiejętności korzystania z internetu, w tym z e-usług publicznych
oczekiwane rezultaty interwencji	Wzrost liczby osób, które nabyły lub rozwinęły kompetencje cyfrowe w wyniku udzielonego wsparcia (z podziałem na: osoby niepełnosprawne, kobiety, osoby ze specjalnymi potrzebami szkoleniowymi, osoby w wieku 18-34 lata, osoby w wieku 35-43 lata, osoby wieku 44-64 lata, osoby powyżej 65 lat)
rodzaj wsparcia	Wsparcie finansowe w formie bezzwrotnej dotacji.
wielkość projektu	Minimalna wartość projektu – 2 mln PLN Maksymalna wartość dofinansowania całkowitego projektu – 16 mln PLN
poziom dofinansowania	Ogółem: 84,63%, przy czym: - Koperta Mazowiecka - 80% - Koperta 15 województw – 85%
beneficjenci	<p>Wnioskodawcą może być organizacja pozarządowa w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która w realizację projektu będzie mogła zaangażować również:</p> <ul style="list-style-type: none"> • JST na poziomie gminy, w formie podmiotów upoważnionych do ponoszenia wydatków, o których mowa w rozdziale 3 pkt 1 lit. a) Wytycznych Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 kwietnia 2015 r. w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach EFRR, EFS i FS na lata 2014-2020, zgodnie z zawartym z organizacją pozarządową porozumieniem. • inne organizacje pozarządowe, JST (inne niż na poziomie gminy) oraz ich związki i stowarzyszenia, instytucje prowadzące działalność w zakresie uniwersytetów trzeciego wieku - występujące w formie partnerów, zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020.
odbiorcy ostateczni	Osoby fizyczne (które ukończyły 18 rok życia), nie posiadające kompetencji cyfrowych lub chcące rozwijać posiadane kompetencje cyfrowe.

typy projektów	<p>Działania szkoleniowe ukierunkowane na rozwój kompetencji cyfrowych. W celu uzyskania najbardziej efektywnego rezultatu ww. działań, możliwe będzie wykorzystanie innych, aniżeli stacjonarne kursy i szkolenia, form przekazywania wiedzy, które będą integrować oraz angażować ich uczestników, wykorzystując przy tym dostępne narzędzia TIK. W tym kontekście dopuszczalne są projekty kompleksowe łączące różnorodne formy dotarcia do ostatecznego odbiorcy. Zakłada się możliwość realizacji projektów parasolowych, tj. projektów, na których realizację została przyznana dotacja i które są wdrażane poprzez mikroprojekty (określone części projektu parasolowego). W projekcie parasolowym występuje jeden partner wiodący (wnioskodawca), partnerzy mikroprojektów oraz partnerzy uczestniczący. Wszystkie działania mikroprojektów w ramach projektu parasolowego mają łącznie tworzyć jeden spójny projekt i służyć osiągnięciu wspólnego celu.</p>
----------------	---

4.5.2 Wdrażanie interwencji

W ramach Działania 3.1 zrealizowano jak dotąd jeden konkurs³³ – nabór wniosków trwał od 2.11.2015 r. do 8.04.2016 r. Ogólna pula środków przewidziana na dofinansowanie w ramach tego konkursu wynosiła 75 mln zł. W ramach prowadzonego naboru wpłynęło 17 wniosków o łącznej wartości wydatków na poziomie 186 839 346,61 zł (w tym 169 380 653,50 zł stanowiło łączną kwotę wnioskowanego dofinansowania). Można na tej podstawie wnioskować, że konkurs cieszył się dużym zainteresowaniem wnioskodawców, bowiem łączna wartość projektów przekroczyła ponad dwukrotnie założoną alokację.

Wnioski cechowała duża rozpiętość, jeśli chodzi o kwotę wnioskowanego dofinansowania. Wniosek o najwyższej wartości wnioskowanego dofinansowania obejmował plan wydatków na poziomie 15 869 764 zł. Najmniejszy – z punktu widzenia finansowego – był z kolei projekt przewidujący wydatki w wysokości 4 085 199 zł. Średnia kwota łącznych wydatków kwalifikowalnych w złożonych wnioskach to 10 990 549,80 zł, natomiast średnia kwota wnioskowanego dofinansowania wyniosła 9 963 567,85 zł.

Spośród wszystkich przesłanych w ramach naboru wniosków, niespełna połowa (8) została dopuszczona do pierwszego etapu oceny – oceny formalnej. Jeden wniosek z tej grupy – przygotowany przez Stowarzyszenie na rzecz Szkoły Zarządzania i Handlu w Oświęcimiu – został jednak złożony po upływie terminu przeznaczanego na przyjmowanie wniosków. Pozostałe 9 projektów pozostawiono bez rozpatrzenia, zostały niedopuszczone do oceny formalnej z powodu braków formalnych lub popełnienia oczywistych omyłek. Wartość wnioskowanego dofinansowania w projektach dopuszczonych do oceny formalnej wyniosła 68 836 314,59 zł, co stanowi 36,84% łącznej wartości wydatków kwalifikowanych wszystkich projektów złożonych w opisywanym naborze.

Tabela 10. Podsumowanie pierwszego konkursu zrealizowanego w ramach Działania 3.1

Konkurs 1.	
od	30 września 2015 r. (ogłoszenie) 2 listopada 2015 r. (rozpoczęcie)
do	8 kwietnia 2016 r.

³³ Wyniki konkursu poddane zostały badaniu w ramach niniejszej ewaluacji. Przedstawiono je w drugim raporcie częściowym pn. "Ewaluacja systemu wyboru projektów PO PC – Raport częściowy III", Konsorcjum w składzie: Fundacja Idea Rozwoju, PAG Uniconsult, Uniwersytet Jagielloński - CEiAPP, imapp, Warszawa, listopad 2016. W niniejszym raporcie odwołujemy się do danych obrazujących przebieg i wyniki tego konkursu, zawarte w przywołanej ocenie ex post. Odpowiednio, uwzględniamy również sformułowane ustalenia i rekomendacje.

tryb	Konkurs
grupa docelowa	JST oraz organizacje pozarządowe
alokacja	75 mln zł
wnioski złożone (liczba)	17
wnioski złożone (wartość)	186,8 mln zł
Liczba projektów wskazanych do dofinansowania	4
Liczba podpisanych umów (stan na 31.12.2016 r.)	4
Wartość umów o dofinansowanie	39,27 mln zł

Źródło: Dane MR

Do oceny merytorycznej zostało zatem dopuszczone siedem wniosków. Łączna wartość wnioskowanego dofinansowania dla tej grupy wyniosła 64 751 115,59, co stanowi 86,33% alokacji przewidzianej do rozdysponowania w tym Działaniu. W poniższej tabeli zaprezentowano wyniki oceny merytorycznej. Pozytywnie przeszły ją 4 wnioski, w przypadku których łączna wartość wnioskowanego dofinansowania wyniosła 39 269 312,74 zł (52,4% alokacji).

Tabela 11. Pełna lista wniosków dopuszczonych do oceny merytorycznej w ramach naboru do Działania 3.1 PO PC

Lp.	Nazwa wnioskodawcy	Tytuł projektu	Wartość wnioskowanego dofinansowania [w PLN]	Wynik oceny
1	Fundacja Instytut Rozwoju Zasobów Ludzkich	Polacy Aktywni Cyfrowo – bezpłatne szkolenia komputerowe	8 971 456,45	Negatywna
2	Zakład Doskonalenia Zawodowego	Cyfrowy Zawrót Głowy!!!	10 913 253,20	Negatywna
3	Krajowa Izba Gospodarcza	E-obywatel Nowe umiejętności cyfrowe	9 687 774,00	Pozytywna
4	Warmińsko-Mazurski Zakład Doskonalenia Zawodowego w Olsztynie	E-kompetencje bez barier	9 087 006,90	Pozytywna
5	Stowarzyszenie Rozwoju Aktywności Społecznej "Triada"	Aktywność obywatelska online	5 597 093,20	Negatywna
6	Fundacja Aktywizacja	e-Mocni: cyfrowe umiejętności, realne korzyści	14 582 945,80	Pozytywna
7	Związek Harcerstwa Polskiego Chorągiew Kielecka	Latająca Akademia Edukacji Cyfrowej - podnoszenie kompetencji cyfrowych osób powyżej 18 roku życia	5 911 586,04	Pozytywna
Suma			64 751 115,59	

Źródło: dokumentacja przebiegu naboru w ramach Działania 3.1 PO PC

Podsumowując analizę przeprowadzonego naboru z perspektywy wskaźników ilościowych, należy stwierdzić, że proces oceny z powodzeniem przeszło 4 (23,52%) wnioskodawców ubiegających się o wsparcie w Działaniu 3.1. Głównym powodem odrzucenia wniosków okazał się fakt niespełnienia przez wnioskodawców podstawowych wymagań – uwagę zwracają tutaj szczególnie wnioski pozostawione bez rozpatrzenia - niedopuszczone do oceny formalnej z powodu braków formalnych lub oczywistych omyłek. Taka sytuacja dotyczy 9 projektów (53% wnioskodawców). Z powodu niespełnienia merytorycznych kryteriów, dofinansowania nie uzyskało kolejnych trzech wnioskodawców.

4.5.3 Najważniejsze wnioski z ewaluacji

Kryteria wyboru projektów

- Zdaniem wnioskodawców zrozumienie większości kryteriów formalnych nie wiązało się z większymi problemami. Jednak analiza przeprowadzonego naboru z perspektywy wskaźników ilościowych wskazuje, że problemem dla wnioskodawców okazało się spełnienie kryteriów formalnych, przy czym trudności w tym zakresie były najczęściej związane z tzw. „innymi uchybieniami formalnymi”, które cechował techniczny i poboczny charakter (niekompletność wymaganych załączników, braki w potwierdzeniach za zgodność z oryginałem, braki podpisów, braki w numeracji stron, nieczytelność kopii załączników, oczywiste omyłki pisarskie, inne uchybienia formalno-rachunkowe).
- Ocena kryteriów merytorycznych z punktu widzenia ich zrozumiałości wypadła dobrze.
- Najniższy odnotowany wynik dla kryteriów merytorycznych to średnia ocena na poziomie 3,85 (tj. znacznie powyżej oceny dostatecznej). Kryteria najniżej ocenione pod względem zrozumiałości to:
 - nr 1 (obligatoryjne): „Wnioskodawca posiada doświadczenie w zakresie realizacji projektów dotyczących działań na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych” (średnia ocena 3,85 punktu) – w tym przypadku część badanych wskazywała na niejasność i granice pojęcia kompetencji cyfrowych („Brak zdefiniowania, co mieści się w ramach działań na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych”);
 - nr 3 (obligatoryjne): „Metodyka rozwoju kompetencji cyfrowych” (średnia ocena 3,85 punktu) – udzielone przez wnioskodawców wyjaśnienia wskazują, że nie było dla nich jasne, w jaki sposób podejść do tego zadania („Nie do końca było wiadomo czy opisywać metodykę w sposób naukowy czy przystępny dla "laika". Nikt też w tej kwestii nie udzielał precyzyjnych informacji”);
 - Pewne wątpliwości pojawiły się także w odniesieniu do kryterium nr 3 (punktowanego): „Koncepcja realizacji projektu w zakresie...”, a dokładniej do jego podpunktu (b): „zastosowania i rozwinięcia relacyjnego modelu rozwoju kompetencji cyfrowych zgodnie z ramowym katalogiem kompetencji cyfrowych wraz z metodą weryfikacji osiągniętych rezultatów”. Dotyczą one głównie stopnia szczegółowości, na jakim powinien znaleźć się opis pomiaru wspomnianych rezultatów:

„Z racji odniesienia do dwóch innych dokumentów – Ramowego katalogu kompetencji cyfrowych oraz załącznika nr 14 – nie wiadomo na jakim etapie szczegółowości wnioskodawca ma wskazać sposób pomiaru, napisać np. ogólnie, że będzie sprawdzona testem, czy podać jak będzie wyglądał test? Ponadto przygotowanie tak szczegółowej koncepcji edukacyjnej powinno zostać

przygotowane w ramach projektu lub na kolejnym etapie konkursu (być może konkurs na realizację projektów powinien składać się z kilku etapów, na których zostają uszczegółowione kolejne elementy wniosku)”. [cytat respondenta]

- Eksperci oceniający generalnie dobrze ocenili dobór i charakter kryteriów. Przekazali także swoje krytyczne refleksje nt. czterech z nich:
 - nr 1 (potencjał wnioskodawcy z partnerami) – w kryterium tym nacisk powinien być kładziony na to, czy wnioskodawcy rzeczywiście dysponują zasobem ludzkim/kadrowym posiadającym odpowiednie kompetencje, pozwalające im na szkolenie innych. Natomiast zamiast pokazania kadr o kompetencjach informatycznych, potencjalnymi wykonawcami okazywały się typowe firmy kontraktujące szkolenia na zewnątrz;
 - nr 3 (koncepcja realizacji projektu) – zdecydowanie za bardzo rozbudowane, co nie ma zdaniem ekspertów żadnego racjonalnego wytłumaczenia, a poszczególne podpunkty się na siebie nakładają wymuszając na wnioskodawcach skupianie się na tym, aby jak najbardziej dopasować wniosek do postawionych wymogów, mimo iż nie zawsze ma to sens. Powinno się je skomasować w kilka najważniejszych punktów, na wzór kryteriów obligatoryjnych (m.in. niepotrzebny był tak szczegółowy podział na grupy wiekowe) i bardzo dokładnie wytłumaczyć, co wchodzi w ich zakres;
 - nr 8 (udział partnerów – samorządy wojewódzkie) – wg ekspertów kryterium to jest niepotrzebne z perspektywy oceny jakości wniosków, a jednocześnie wymusza na wnioskodawcach powiększenie i tak już zbyt dużej skali projektu;
 - nr 9 (udział partnerów – organizacje pozarządowe) – źle przygotowana punktacja, premiowane było posiadanie konkretnie 3 partnerów, a nie ogólny fakt posiadania wsparcia. Wymuszało to na wnioskodawcach poszukiwanie partnerów, zamiast skupienia się na wypracowaniu warunków współpracy dającej rzeczywistą wartość.

System wyboru projektów

Podsumowując ewaluację systemu naboru prowadzonego w ramach Działania 3.1 należy podkreślić, iż na system ten trzeba spoglądać w dwóch wymiarach. W pierwszej kolejności ocenie można poddać to, czy kryteria konkursowe były dopasowane do logiki oraz czy były czytelne dla potencjalnych wnioskodawców. W tym wymiarze system naboru wypada zasadniczo dobrze.

Wnioskodawcy nie zgłaszali zasadniczych problemów z rozumieniem kryteriów tak formalnych, jak i merytorycznych. Oceniali także, że teoretycznie pozwalają one wyłonić te projekty, które zapewniają wysoką jakość realizacji przedsięwzięć ukierunkowanych na podnoszenie kompetencji cyfrowych społeczeństwa. Powyżej znalazły się pojedyncze uwagi na temat tych kryteriów, które ewentualnie mogą wymagać pewnego „dostrojenia” przez organizatora następnego konkursu.

Z drugiej jednak strony kluczowym aspektem systemu jest nie tylko jego teoretyczna podbudowa, ale również sposób jej wdrożenia w życie. W tym wymiarze należy zwrócić uwagę, iż wiele elementów wdrożenia również zostało przeprowadzonych bez zarzutu – na co zwracali uwagę np. eksperci oceniający wnioski. Jednak, równolegle, można mówić o pewnych aspektach problematycznych, które zostały w sposób wyraźny zgłoszone przez wnioskodawców, związanych głównie:

1. Z faktem, iż gminy zawierały porozumienia z wieloma wnioskodawcami mimo tego, że Regulamin konkursu jasno stwierdzał, iż „każda jednostka samorządu terytorialnego na poziomie gminy przystępująca do udziału w projekcie może zawrzeć porozumienie wyłącznie z jednym wnioskodawcą”. Fakt ten doprowadził do sytuacji, w której istniało ryzyko, iż finansowanie zostanie przyznane dwóm wnioskodawcom mającym plany działania na tym samym terenie. Reakcja CPPC na ten fakt była zasadna, jednak jej konsekwencją było nałożenie na wnioskodawców wymogu przeprowadzenia dodatkowych czynności już w trakcie trwania konkursu (usuwania partnerstw z gminami oraz zmian wynikających z tych usunięć). W opinii wnioskodawców nastęrczyło im to znacznych trudności.
2. Z wadliwie działającym (częste awarie i liczne raportowane przez wnioskodawców trudności) oprogramowaniem służącym do wypełniania i zgłaszania wniosków – z informacji pozyskanych od CPPC wynika, iż wady dotyczyły systemu ePUAP.
3. Z niskim stopniem rozumienia komunikatów wysyłanych przez CPPC do wnioskodawców, którzy zostali zobligowani do wprowadzania zmian we wnioskach (choć komunikacja między wnioskodawcami a CPPC odbywała się zgodnie z zasadami i regułami opisanymi w Regulaminie konkursu, a wszyscy wnioskodawcy, w jednolity i klarowny sposób byli informowani pisemnie o uchybieniach formalnych występujących w ich wnioskach o dofinansowanie).
4. Ze zbyt częstymi i jednocześnie radykalnymi korektami reguł konkursowych w trakcie trwania naboru, a nawet po jego zakończeniu³⁴.

Wyżej wymienione fakty doprowadziły do sytuacji, w której wiele potencjalnie wartościowych wniosków nie zostało poddanych ocenie merytorycznej. Fakt ten powoduje stratę nie tylko dla samego Działania 3.1 w postaci realnego ograniczenia zasięgu wpływu interwencji publicznej. W szerszym wymiarze – co staje się jasne poprzez analizę wypowiedzi organizacji startujących w konkursie – zachwiane zostaje zaufanie między ważnymi aktorami życia społecznego, jakimi są organizacje pozarządowe, a instytucjami publicznymi w ogóle. Trzeba nadmienić, iż organizacje te wzięły udział w trudnym – w ich ocenie – konkursie wymagającym dużych inwestycji osobowych i kapitałowych z ich strony (związanych z przygotowaniem wniosku i obsługą partnerstwa składającego się z kilkudziesięciu – a czasem nawet kilkuset - podmiotów). Można również dodać, iż w wielu przypadkach partnerstwa te wymagały także zgody Rad poszczególnych gmin, deklarujących swoje zobowiązania w proponowanym projekcie.

W przypadku tak daleko idących inwestycji ze strony podmiotów startujących w konkursie wydaje się uzasadnione, aby Instytucja Pośrednicząca dokładała wszelkich starań, by wniosek przygotowany przez daną organizację został dopuszczony do oceny merytorycznej. Pozyskiwane informacje pozwalają stwierdzić, iż CPPC dokładało wielu starań, aby umożliwić przyjęcie jak największej liczby wniosków do kluczowych etapów oceny. Ostatecznie jednak nie było to możliwe ze względu na jasne wytyczne wynikające z tzw. ustawy wdrożeniowej. Stąd, mimo zaangażowania CPPC, wielu wnioskodawców zostało – w przypadku tego konkursu – pozostawionych z poczuciem, iż ich zaangażowanie nie zostało potraktowane w sposób uczciwy.

³⁴ Warto tu zauważyć, że konieczność wprowadzenia części zmian do Regulaminu wynikała z przyczyn niezależnych od CPPC (mowa tu np. o zmianie wielkości alokacji przewidzianej na pierwszy konkurs prowadzony w ramach Działania 3.1).

W opinii ewaluatorów poczucie to wynikało głównie z dwóch faktów: (1) zmiany maksymalnej wartości dofinansowania projektu (z 37,2 mln zł do 16 mln zł) wprowadzonej na kilka dni przed pierwszym terminem zakończenia naboru oraz (2) z konieczności wprowadzania zmian polegających na wyłączeniu przez niektórych wnioskodawców tych gmin, które wcześniej podpisały porozumienia z innymi wnioskodawcami. Pierwsza zmiana wywołała falę niezadowolenia po stronie wnioskodawców, którzy wówczas dysponowali już niemal gotowymi wnioskami. Z kolei konieczność wprowadzania zmian w odniesieniu do gmin wynikała z zapisów regulaminowych konkursu. Jednak – co warto odnotować – wnioskodawcy nie rozumieli konsekwencji tych zapisów na etapie przygotowywania wniosków – w związku z tym, kiedy zostali wezwani do naniesienia stosownych poprawek, ocenili to wezwanie jako ponowną zmianę reguł w trakcie gry. Wprowadzenie poprawek wymagało bowiem dodatkowego wysiłku merytorycznego i organizacyjnego po stronie wnioskodawców. Ostatecznie – wielu wnioskodawców temu wysiłkowi już nie sprostało. Warto jednak odnotować, iż zmiana wprowadzona przez CPPC w rzeczywistości uchroniła wiele wniosków przed automatycznym wyeliminowaniem ich z konkursu.

Trzeba też dodać, że do zmiany regulaminu konkursu doszło około 6 tygodni po zakończeniu naboru wniosków. Zmiana ta sprawiła, że większość wnioskodawców musiała wprowadzić istotne zmiany do swoich projektów jeszcze przed ich oceną formalną. Dodatkowo, na wprowadzenie poprawek wnioskodawcy otrzymali 7 dni kalendarzowych. Okres ten przypadł na czas urlopów związanych z tzw. „długim weekendem”, co realnie skróciło czas na wprowadzenie poprawek do 2-3 dni roboczych.

4.5.4 Rekomendacje

- W kolejnych naborach należy przyjąć większą elastyczność względem wprowadzania przez wnioskodawców poprawek związanych z oczywistymi omyłkami i pomniejszymi uchybieniami w ramach zgłoszonych wniosków. Nie powinny one w takiej skali wpływać na odrzucenie składanych wniosków. Należy także w szerszym zakresie wspierać wnioskodawców na etapie usuwania błędów wykrytych podczas wstępnej oceny wniosków. W przypadku konieczności wprowadzenia poprawek do wniosku, który posiada „braki formalne lub oczywiste omyłki” należy – ze względu na specyfikę grupy docelowej – zapewnić szerokie wsparcie informacyjne w procesie uzupełniania tych braków.
- Nabory konkursowe powinny cechować się stałymi zasadami, które muszą być opracowane i gruntownie przeanalizowane przed ogłoszeniem konkursu. Możliwe są drobne korekty regulaminu, należy jednak unikać sytuacji, w której zmianie ulegają kwestie fundamentalne dla danego naboru lub istotne elementy regulaminu zmieniają się już po zakończeniu naboru. Należy także unikać sytuacji, w której wnioskodawcy otrzymując sugerowane poprawki do wniosku mają (realnie) 3 dni na ich implementację (ze względu na święta i tym podobne okoliczności).
- Zasady drugiego konkursu powinny zostać skonsultowane z Grupą roboczą ds. realizacji osi III PO PC. Raz ustalone zasady powinny pozostać niezmienione przez cały okres trwania konkursu.
- Ze względu na specyfikę grupy wnioskodawców należy rozważyć udzielanie możliwie długich terminów w sytuacjach, kiedy występuje konieczność wykonania przez wnioskodawcę dodatkowych czynności w trakcie trwania procedury konkursowej.
- Należy podjąć wszelkie działania zmierzające do usprawnienia systemu informatycznego służącego do składania wniosków. Należy zminimalizować ryzyko wystąpienia wad tego systemu

w trakcie prowadzenia drugiego konkursu. O ile to możliwe, należy rekomendować wnioskodawcom, aby nie korzystali z systemu ePUAP, a procedowali w oparciu o generator dostarczony i utrzymywany przez CPPC.

4.6 Działanie 3.2

4.6.1 Założenia i logika interwencji

Działanie 3.2 PO PC pn. "Innowacyjne rozwiązania na rzecz aktywizacji cyfrowej" to instrument interwencji realizowany w ramach III osi priorytetowej Programu, którego celem jest zwiększenie stopnia i poprawa umiejętności korzystania z internetu, w tym korzystania z e-usług publicznych³⁵. Działanie to stanowi "wydłużenie" ścieżki wsparcia przewidzianej w Działaniu 3.1 PO PC. Ta ostatnia interwencja ma na celu rozwój kompetencji cyfrowych na poziomie podstawowym, a więc koncentruje się na przeciwdziałaniu zjawisku wykluczenia cyfrowego, biorąc również pod uwagę problemy mentalne związane z korzystaniem z internetu przez poszczególne grupy społeczne. Tymczasem "kontynuacja" wsparcia w Działaniu 3.2 polega na wspieraniu aktywności prowadzących do zwiększenia liczby (odsetka) ludności regularnie wykorzystującej internet w życiu osobistym i zawodowym oraz ogólnego wzrostu poziomu kompetencji cyfrowych w społeczeństwie.

Obserwacja sytuacji w Polsce, a także kształtujące się tendencje ogólnoswiatowe (tworzące szerszy kontekst problematyki cyfryzacji), formułują szereg istotnych faktów, stanowiących uzasadnienie potrzeb i racjonalności programowania odpowiednich, publicznych działań wspierających. Najważniejsze z nich są następujące:

- współcześnie jest oczywiste, że stosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) w życiu społeczno-gospodarczym stwarza szereg szans rozwojowych - jednocześnie jednak, w sytuacji braku lub ograniczonego korzystania z tych technologii, szanse te nie są wykorzystywane, co powoduje formowanie się rozmaitych zagrożeń, w niedługiej perspektywie rodzących niekorzystne skutki z tendencją do ich szybkiego potęgowania się,
- w Polsce wciąż konieczne jest podnoszenie podstawowych umiejętności cyfrowych; jednocześnie jednak odczuwalne są szczególne deficyty w zakresie średnich i wysokich umiejętności cyfrowych³⁶ - uzasadnia to interwencję nie tylko na poziomie podstawowym, ale także wobec osób, które mają już w tym zakresie pewne podstawy,
- promowanie korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych wymaga dwóch równoległych działań, tj. z jednej strony tworzenia podaży narzędzi i rozwiązań opartych na TIK, a z drugiej kreowania popytu na nie,

³⁵ Zob. Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, wersja z 29.12.2016 r., s. 57 i n.

³⁶ Zob. "Umiejętności Polaków - wyniki Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych (PIAAC)", Warszawa 2013. Nawiązując do ustaleń tego badania, jedynie 19% Polaków znajduje się w grupie średnich i wyższych umiejętności cyfrowych, co daje ostatnie miejsce na 32 badane kraje. Jest to miejsce najgorsze wśród krajów Unii Europejskiej. W tej sytuacji w świecie, w którym branża TIK staje się najdynamiczniej rozwijającym się segmentem rynku, mającym coraz większy udział w PKB przodujących państw świata, podniesienie poziomu e-umiejętności w Polsce staje się kluczowym wyzwaniem i jednocześnie jednym z głównych czynników podnoszenia konkurencyjności gospodarki kraju; https://news.microsoft.com/pl-pl/2014/05/13/ngo-day/#sm.00186_vl8818ofeu_ly7v121094ognt [pobranie: 28.10.2016].

- kreowanie popytu na TIK musi uwzględniać szereg charakterystyk docelowych grup społecznych (także różnicowanych pokoleniowo), tym niemniej zawsze konieczne jest upowszechnianie wiedzy o potencjałach tkwiących w TIK i zwracanie uwagi na praktyczne (wymierne) korzyści płynące z ich stosowania; informowanie o potencjałach musi jednak zachodzić w sposób odpowiednio dostosowany do specyfiki wybranych grup docelowych, ich potrzeb, sytuacji społecznej, charakterystyk pokoleniowych, czy posiadanych kwalifikacji; jeśli chodzi o czynnik kwalifikacji, to powinny być to interwencje zróżnicowane, uwzględniające wyjściowy poziom kompetencji cyfrowych; działania wspierające nie mogą koncentrować się wyłącznie na poziomie podstawowym,
- zapewnienie wzrostu odsetka ludności regularnie i w sposób zaawansowany wykorzystującej TIK wymaga, oprócz budowania kompetencji cyfrowych po stronie użytkowników, również rozwijania odpowiednich umiejętności w gronie osób zajmujących się kształceniem w tym zakresie, bowiem to za ich pośrednictwem najłatwiej jest skutecznie rozwijać oczekiwane umiejętności w społeczeństwie. Logika interwencji w Działaniu 3.2 opiera się na kilku założeniach, odzwierciedlających wyżej opisane potrzeby oraz kontekst cyfryzacji. Założenia te przedstawiają się następująco:
 - 1) Kluczowym czynnikiem kształtującym logikę interwencji w Działaniu 3.2 PO PC jest założenie, że adresatem realizowanych w jego ramach przedsięwzięć są osoby posiadające kompetencje cyfrowe co najmniej na poziomie podstawowym, bowiem działania te służą zapewnieniu rozwoju kompetencji cyfrowych na poziomie wyższym niż podstawowy, jak i rozwoju umiejętności ściśle informatycznych.
 - 2) Wspierane przedsięwzięcia powinny pobudzać kreatywność oraz promować współpracę interdyscyplinarną pomiędzy różnymi interesariuszami cyfryzacji / rozwoju cyfrowego społeczeństwa i kraju, w ten sposób tworząc podstawy dla dalszych działań prorozwojowych.
 - 3) Konieczność koncentracji interwencji Działania 3.2, niezbędna dla osiągnięcia odpowiedniej masy krytycznej jego oddziaływania, powoduje, że uwzględnia się delimitację terytorialną. Mianowicie, projekty Działania 3.2 muszą koncentrować się na obszarach terytorialnych, które charakteryzują zwiększone deficyty cyfrowe - założenie to oznacza koncentrację wsparcia na gminach wiejskich i miejsko-wiejskich.

Poniżej podsumowujemy najważniejsze parametry interwencji publicznej, której dedykowane jest Działanie 3.2 PO PC.

Tabela 12. Parametry interwencji

założenia wsparcia	Działanie 3.2
cel szczegółowy PO PC	Zwiększenie stopnia oraz poprawa umiejętności korzystania z internetu, w tym z e-usług publicznych. W szczególności celem działania jest: <ul style="list-style-type: none"> E-aktywizacja osób posiadających co najmniej podstawowe kompetencje cyfrowe, Rozwój ponadpodstawowych kompetencji cyfrowych, w tym umiejętności informatycznych, Pobudzanie kreatywności oraz promowanie interdyscyplinarnej współpracy.
oczekiwane rezultaty interwencji	Wzrost liczby osób (w tym nauczycieli oraz uczniów edukacji wczesnoszkolnej), które nabyły lub rozwinęły kompetencje cyfrowe w zakresie programowania.
rodzaj wsparcia	Dotacja
wielkość projektu	Minimalna wartość projektu = 300 tys. PLN Maksymalna wartość dofinansowania projektu = 1,7 mln PLN
	(górną granicę całkowitej wartości projektu nie została określona - nie jest limitowana)
poziom dofinansowania	Maksymalnie 95% wydatków kwalifikowanych projektu, bez zróżnicowania na województwo mazowieckie i pozostałe.
beneficjenci	<ul style="list-style-type: none"> Organizacje pozarządowe, Partnerstwa organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego, Instytucje prowadzące działalność w zakresie uniwersytetów trzeciego wieku, Instytucje publiczne z obszaru nauki, Instytucje publiczne z obszaru edukacji, Instytucje publiczne z obszaru kultury, Szkoły wyższe, Partnerstwa pomiędzy powyższymi podmiotami.
odbiorcy ostateczni	<ul style="list-style-type: none"> Nauczyciele publicznej edukacji wczesnoszkolnej, Uczniowie klas 1-3 publicznych szkół podstawowych, Pracownicy publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek publicznych, publicznych domów kultury.
typy projektów	Wsparcie rozwoju kompetencji nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej w zakresie nauczania programowania.

4.6.2 Wdrażanie interwencji

Obecnie w Działaniu 3.2 PO PC trwa pierwszy konkurs³⁷ na wybór projektów do dofinansowania (ogłoszony 29 lipca 2016 r.). Początkowo, rozstrzygnięcie tego konkursu zaplanowane zostało na 30

³⁷ Kryteria oraz system wyboru projektów, dotyczące tego konkursu, poddane zostały badaniu w ramach niniejszej ewaluacji. Ich ocena przedstawiona została w trzecim raporcie cząstkowym pn. "Ewaluacja systemu wyboru projektów PO PC – Raport cząstkowy III", Konsorcjum w składzie: Fundacja Idea Rozwoju, PAG Uniconsult, Uniwersytet Jagielloński - CEiAPP, imapp, Warszawa, listopad 2016. W niniejszym raporcie odwołujemy się do wyników przeprowadzonych analiz. Odpowiednio, uwzględniamy również sformułowane w nim ustalenia i rekomendacje.

listopada 2016 r., ale zdecydowano o wydłużeniu naboru wniosków, ustalając datę zamknięcia naboru na 15 stycznia 2017 r.³⁸ Alokacja środków wsparcia przeznaczonych na dofinansowanie projektów w konkursie ustalona została w wysokości ok. 124,2 mln zł.

4.6.3 Zmiany dokonane w Działaniu 3.2

Na przestrzeni dotychczasowej realizacji konkursu wprowadzono pewne modyfikacje w dokumentacji konkursowej. Dotyczyły one jednak jedynie sfery związanej z szerszym systemem wyboru projektów w Działaniu 3.2 (uzupełnienia / doprecyzowania dotyczące zagadnień formalnych, pewne modyfikacje w dokumentach konkursowych / uzupełniających do wniosku) - natomiast dotychczas (przy okazji wydłużeniu naboru) nie wprowadzono żadnych zmian w kryteriach wyboru projektów.

Wraz z wydłużeniem terminu naboru wniosków nie uległy również zmianie parametry interwencji, opisane wcześniej w tabeli.

W związku z niniejszą ewaluacją, która w tym przypadku odnosi się do konkursu, który jest w fazie realizacji (po jego zamknięciu 15 stycznia 2017 r. przystąpiono do kolejnych etapów procedury konkursowej), przedstawiamy najważniejsze komentarze dotyczące: (1) systemu wyboru oraz, jego elementów składowych, (2) kryteriów oceny projektów. Komentarze te formułujemy jako podsumowanie przeprowadzonej wcześniej ewaluacji ex ante konkursu w toku³⁹, opartej na szacunkowej analizie eksperckiej, z uwzględnieniem wprowadzonych później zmian w systemie wyboru projektów dla analizowanego Działania.

System wyboru

Zmiany w systemie wyboru projektów w Działaniu 3.2 PO PC miały przede wszystkim charakter porządkujący i uściślający (w tym uzupełniający) wybrane elementy formalne (dokumentacyjne) systemu, jednak wpływające na funkcjonowanie tego systemu. W związku z tymi zabiegami, w toku realizacji konkursu (w różnych okresach) wprowadzono sukcesywnie zmiany (publikowano wersje ujednolicone) następujących dokumentów⁴⁰:

- regulaminu konkursu - wprowadzono szereg zmian precyzujących poszczególne postanowienia tego dokumentu, m.in. dotyczące terminów realizacji procedur konkursowych, formy składanego wniosku (umożliwienie składania wniosku w formie papierowej), dopuszczalnego charakteru poprawek i uzupełnień, zakresu dokonywania korekt w wydatkach kwalifikowanych i przesunąć

³⁸ Informacja o wydłużeniu naboru w Działaniu 3.2 PO PC, zob. <https://cppc.gov.pl/informacja-o-wydłużeniu-naboru-działaniu-3-2-popc/>

³⁹ W sytuacji, gdy nie jest jeszcze możliwe badanie wyników konkursu oraz opinii wnioskodawców o systemie wyboru i kryteriach oceny wniosków (z uwagi na brak rozstrzygnięć), ustalenia te pozostają nadal aktualne - przedstawiono je w raporcie cząstkowym III pn. "Ewaluacja systemu wyboru projektów PO PC", Konsorcjum w składzie: Fundacja Idea Rozwoju, PAG Uniconsult, Uniwersytet Jagielloński - CEiAPP, imapp, Warszawa, październik 2016.

⁴⁰ Na podstawie informacji CPPC o zmianach w dokumentacji konkursowej do naboru w ramach Działania 3.2 PO PC z 21 listopada 2016 r., zob. <https://cppc.gov.pl/aktualizacja-dokumentacji-konkursowej-działanie-3-2-popc/> [pobrano: 14.01.2017] oraz z 2 stycznia 2017 r., <https://cppc.gov.pl/aktualizacja-dokumentacji-konkursowej-działanie-3-2-popc-2/> [pobrano: 14.01.2017].

między ich poszczególnymi kategoriami, dokonywania redukcji tych wydatków w związku z odpowiednim kryterium oceny wniosków (kryterium merytoryczne nr 10 - racjonalność i efektywność wydatków zaplanowanych w budżecie projektu), doprecyzowania regulacji dotyczących uznania wniosku za oceniony pozytywnie (wskazanie, że jest to wniosek, który "uzyskał największą liczbę punktów spośród wszystkich wniosków złożonych na tym samym obszarze" interwencji), a także sposobu składania wniosków o dofinansowanie za pośrednictwem aplikacji internetowej oraz nowych rozwiązań w zakresie możliwości wycofania złożonego wniosku, jak również wydłużenia okresu na podpisanie umowy o dofinansowanie; ponadto, ustalono, że niektóre dokumenty, dotychczas traktowane jako pomocnicze, uzyskują status załączników do wniosku o dofinansowanie (dokonano także niezbędnej aktualizacji tych dokumentów),

- innych dokumentów systemu wyboru tj. wzoru wniosku o dofinansowanie projektu, instrukcji wypełnienia wniosku o dofinansowanie, wzoru umowy o dofinansowanie, wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków, formularza deklaracji udziału w projekcie, wzorca minimalnego zakresu umowy o partnerstwie projektu w ramach Działania 3.2 PO PC oraz opisu standardu wymagań kompetencji cyfrowych dla osób objętych szkoleniem w ramach projektu dofinansowanego w Działaniu 3.2 PO PC.

Wyżej przedstawione zmiany nie miały charakteru radykalnego - należy je raczej oceniać jako zmiany "przyrostowe", jednak - w sumie - zmierzające do modyfikacji systemu w kierunku jego uelastycznienia, a w pewnym zakresie także uproszczenia, jak i eliminacji zidentyfikowanych luk interpretacyjnych (pomijamy tu część oczywistych zmian o charakterze porządkowym). Z punktu widzenia wnioskodawców te ostatnie zabiegi skutkują eliminacją tzw. ryzyk regulacyjnych, związanych z zasadami wyboru projektów. Ocena przedstawionych zmian jest więc generalnie pozytywna, przy czym pamiętać należy, że ich częstotliwość może wywoływać po stronie projektodawców określone problemy, np. wynikające z konieczności angażowania zasobów w śledzenie zmian, a także ze względu na pojawiającą się zwykle w takich sytuacjach niepewność co do precyzyjnego ich uwzględnienia w toku opracowywania wniosku projektowego. Zwracamy tu uwagę na te ewentualne niedogodności, jednak nie sądzimy, aby miały one jakiś zasadniczy charakter, skutkujący poważnym ryzykiem negatywnej opinii o warunkach aplikowania w konkursie. Przeważa tu zatem ich pozytywne znaczenie, jako działań doskonalących system wyboru projektów.

Kryteria wyboru

Jak już zaznaczyliśmy, w konkursie zastosowanie mają kryteria obowiązujące na dzień rozpoczęcia naboru wniosków. Składa się na nie zestaw:

- 14 kryteriów służących ocenie formalnej aplikacji konkursowych, odnoszących się do oceny:
 - kwalifikowalności wnioskodawcy (4 kryteria),
 - kwalifikowalności projektu (10 kryteriów).

Niespełnienie któregokolwiek z kryteriów oceny formalnej skutkuje odrzuceniem wniosku.

- 17 kryteriów oceny merytorycznej, w tym:
 - 2 kryteriów dotyczących wnioskodawcy,

– 15 kryteriów służących ocenie projektu.

Pośród tych kryteriów merytorycznych występuje 15 kryteriów obligatoryjnych (dostępowych) - w przypadku otrzymania przez wniosek na którymkolwiek z tych kryteriów oceny zerowej) - wniosek zostaje odrzucony⁴¹. Z kolei dwa kryteria (punktowane) mają charakter w pełni fakultatywny, tzn. służą rankingowaniu projektów spełniających wszystkie kryteria dostępne - w ich przypadku uzyskanie oceny zerowej (przyznane 0 punktów) nie powoduje eliminacji wniosku z możliwości otrzymania dofinansowania.

Jeśli chodzi o kryteria oceny projektów i ich wykorzystywanie, to należy odnotować pewne ich powiązania z modyfikowanymi dokumentami systemu wyboru projektów. Należy tu zwrócić uwagę przede wszystkim na dwie następujące sprawy.

Po pierwsze, jak wynika to z doświadczeń z innych konkursów (np. w ramach Poddziałania 2.3.1 PO PC), często problematycznym okazywało się spełnienie przez wnioskodawców kryterium dotyczącego kwalifikowalności partnerstw (partnerów w projekcie) - w niniejszym Działaniu ocenie w tym zakresie służy również odpowiednie kryterium formalne ("Kwalifikowalność wnioskodawcy i partnerów"). Uważamy jednak, że w analizowanym tu Działaniu problemy tego rodzaju będą zapewne występować w znacznie mniejszej skali. Decyduje o tym odpowiednio rozszerzony opis zasad doboru partnerów, zawarty w instrukcji wypełnienia wniosku, a także specyfika / przedmiot interwencji Działania - dobrze skonkretyzowany, z jasno określoną grupą docelową i kategoriami partnerów projektowych. Poza tym, bardzo pomocnym jest obecny w dokumentacji konkursowej zaktualizowany wzorzec minimalnego zakresu umowy o partnerstwie w ramach projektu.

Po drugie, w kontekście stosowania kryteriów oceny projektów należy również zauważyć pewne istotne rozstrzygnięcia interpretacyjne, których wyraz oceniamy jednoznacznie pozytywnie. Mogą one mieć wpływ na ocenę projektów - de facto zwiększając możliwości wnioskowania o wsparcie w przypadku występowania ograniczeń dostępności zasobów pieniężnych po stronie wnioskodawcy / partnerów. Mianowicie, w ramach jednej z interpretacji Instytucja Organizująca Konkurs (CPPC) wyjaśniła, że wnioskodawcy w "ramach konkursu w Działaniu 3.2 PO PC mają możliwość wnoszenia wkładu niepieniężnego pochodzącego ze składników majątkowych podmiotów niewskazanych we wniosku o dofinansowanie jako partnerzy lub podmioty upoważnione do dokonywania wydatków w projekcie"⁴². Rozwiązanie to niewątpliwie rozszerza krąg potencjalnych wnioskodawców, umożliwiając im mobilizację zasobów z rozmaitych źródeł, bez konieczności komplikowania składu partnerstwa projektowego (co będzie pozytywnie skutkować w ramach rozmaitych sfer oceny wniosków).

⁴¹ Jedno z tych kryteriów ma charakter mieszany, tzn. powyżej wymaganego minimum (1 punkt) ma ono charakter fakultatywny - uzyskane na nim dodatkowe punkty (powyżej jednego punktu) zwiększają ogólną punktację przyznaną wnioskowi. Jest to jednocześnie kryterium o dużym znaczeniu w systemie punktacji, ponieważ liczba możliwych do uzyskania punktów jest w nim Nielimitowana (górną granicę punktacji stanowi liczba nauczycieli, która zostanie objęta wsparciem w ramach projektu).

⁴² <https://cppc.gov.pl/komunikat-sprawie-mozliwosci-wnoszenia-wkladu-niepienieznego-majatku-innych-podmiot-ow-ramach-dzialania-3-2/> [pobrano: 14.01.2017].

4.6.4 Najważniejsze wnioski z ewaluacji

Kryteria wyboru projektów

Analiza kryteriów wyboru projektów w Działaniu 3.2 PO PC uzasadnia sformułowanie pozytywnej oceny w odniesieniu do całego ich zestawu. Przede wszystkim należy podkreślić, że kryteria te (zarówno formalne, jak i merytoryczne) prawidłowo odzwierciedlają logikę interwencji. Są więc zgodne (zapewniają realizację) zarówno celu ogólnego Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, jak i odpowiedniego celu szczegółowego. Z tego punktu widzenia, cały zestaw kryteriów uznać można za spójny i kompletny oraz adekwatny do typu / specyfiki projektów, odpowiadających interwencji Działania 3.2 PO PC (wszystkie te cechy łącznie decydują, iż zestaw nadaje się do oceny wniosków, opartej na stopniu ich dopasowania do celu szczegółowego i logiki Działania 3.2 PO PC). W tym zakresie można jednak zaproponować pewne modyfikacje - wskazujemy na nie dalej (chcemy jednak podkreślić, że nie mają one zasadniczego znaczenia).

Ponadto, w zestawie obecne są kryteria umożliwiające ocenę realizacji w projektach zasad horyzontalnych. W tym zakresie zastosowano odpowiednie rozwiązanie w przypadku zasady równości szans i niedyskryminacji⁴³ oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn, a więc konieczność wykazania pozytywnego wpływu projektu na obie te zasady (jest to rozwiązanie adekwatne do typu projektów w tym Działaniu). Natomiast, w przypadku zasady zrównoważonego rozwoju, wymagane jest wykazanie (uzasadnienie) wpływu pozytywnego lub zrównoważonego - wymóg uzasadnienia może budzić tu pewne wątpliwości; można zatem zasugerować rozważenie, czy w tym przypadku nie byłoby wystarczające rozważenie poprzestania na stosownym oświadczeniu projektodawcy - spowodowałoby to pewne, niewielkie uproszczenie wniosku).

Układ kryteriów merytorycznych nie jest nadmiernie skomplikowany. Poza tym, podkreślenia wymaga to, że choć przeważają w nim kryteria dostępowe, to jednak został on wyposażony w odpowiednie kryteria merytoryczne (punktowane), które umożliwiają rankingowanie wniosków. Głębsza analiza tych kryteriów, przeprowadzona na podstawie zawartych w liście kryteriów opisów i uzupełnień uwzględnionych w instrukcji wypełnienia wniosku, nie wskazuje wyraźnie na sytuacje, które mogłyby wywoływać szczególne niejasności / kontrowersje / powodować trudności w ich zrozumieniu, a tym samym w szczególny sposób utrudniać przygotowanie wniosku projektowego. Przeciwnie, skłaniamy się do stwierdzenia, że postać tych kryteriów będzie dobrze ukierunkowywać projektodawców w kształtowaniu ich projektów.

W zestawie kryteriów oceny merytorycznej można rozważyć rozszerzenie grupy kryteriów fakultatywnych, mające na celu silniejsze odzwierciedlenie kwestii innowacyjnego podejścia do realizacji projektu i przewidzianych w jego ramach szkoleń. Pewne elementy, pozwalające na ocenę pod tym kątem są już obecne w kryteriach (np. kryterium nr 3 "Zakres planowanych w projekcie działań", kryterium nr 4 "Wsparcie nauczycieli po zakończeniu kursu"), jednak kwestia innowacyjności rozwiązań i podejścia nie jest wyeksponowana wystarczająco zdecydowanie. Włączenie tego elementu do oceny fakultatywnej zwróciłoby uwagę na znaczenie tego czynnika (pamiętając jednocześnie, że stanowi on

⁴³ Zasadę - w odniesieniu do osób niepełnosprawnych - uwzględniono również w kryteriach merytorycznych (dostępowych), w zakresie niezbędnego dopasowania działań w projekcie do standardu WCGA 2.0 (rozwiązanie takie uznajemy za adekwatne rozszerzenie oceny formalnej).

ważną charakterystykę procesu szkoleniowego). Sądzymy, że ocena w ramach takiego kryterium powinna mieć istotne znaczenie w całym systemie, a zatem można zasugerować szeroką skalę oceny, sięgającą np. 10 punktów⁴⁴. W ramach tego kryterium eksperci dokonywaliby całościowej oceny strony merytorycznej i wdrożeniowej projektu, poszukując w nim nowych, innowacyjnych rozwiązań, wcześniej rzadko lub w ogóle niespotykanych. Wyekspozowanie tej kwestii zwróci uwagę wnioskodawców na konieczność (zasadność) konfigurowania projektów pod kątem innowacyjności. Ostatecznie, należy oczekiwać, że pojawią się bardziej ambitne propozycje. Poza tym, wzrośnie elastyczność / selektywność łącznej oceny każdego z wniosków.

Pozytywna ocena dotyczy także aspektów technicznych sformułowania kryteriów oraz ich liczby. Zaczynając od ostatniej kwestii, liczba kryteriów jest odpowiednia, całościowo dostosowana do specyfiki interwencji Działania oraz postaci (typów) beneficjentów (wnioskodawców). Jeśli chodzi o nazewnictwo kryteriów, to zostały one sformułowane prawidłowo, odpowiednio do przypisanej danemu kryterium sfery oceny. Nazwy kryteriów oraz ich definicje (opisy - uwzględniając przy tym omówienia zawarte w liście / ogólnym zestawieniu kryteriów, jak i w instrukcji wypełniania wniosku) uznajemy za jednoznaczne i zrozumiałe. Jednocześnie kryteria wyposażono w odpowiednie skale, umożliwiające przeprowadzenie skutecznej oceny, a w przypadku sfery poddanej ocenie fakultatywnej, rankingowanie wniosków oparte na miarach obiektywnych (np. liczba nauczycieli objętych szkoleniem).

W sumie, na obecnym etapie sądzymy, że cały zestaw kryteriów umożliwi selekcję najlepszych projektów, odpowiadających założeniom i logice interwencji. Poza zasugerowanym powyżej uzupełnieniem grupy kryteriów merytorycznych (fakultatywnych), zestaw nie wymaga modyfikacji. Pełna ocena funkcjonowania kryteriów możliwa będzie na etapie późniejszym - wstępnie, po zakończeniu konkursu, ostatecznie - najwcześniej w fazie realizacyjnej projektów (gdy będą już odpowiednio zaawansowane).

System wyboru projektów

Obecnie funkcjonujący system wyboru projektów w Działaniu 3.2 PO PC jest wynikiem wprowadzanych sukcesywnie modyfikacji i ulepszeń. Fakt, iż procesy takie zachodzą powinien być oceniany pozytywnie, bowiem jest to wynik słusznej reakcji na gromadzone doświadczenia w sferze wdrażania projektów (w innych działaniach / poddziałaniach Programu). W tym kontekście, szczególnego znaczenia nabierają zmiany uelastyczniające sposoby i formy składania wniosków, w tym przy zastosowaniu własnego systemu informatycznego (zwiększyło to bezpieczeństwo bezproblemowej realizacji naboru). Ponadto, w związku z doświadczeniami z innych naborów, w Działaniu 3.2 słusznie zdecydowano o wydłużeniu naboru (co daje możliwość pozyskania większej liczby wniosków), dostosowując do tej zmiany terminy innych procedur konkursowych (w tym datę rozstrzygnięcia konkursu - określoną odpowiednio, co daje szansę na jej praktyczne utrzymanie).

Dokumenty i ustalenia formalne tego systemu (tj. dokumenty regulujące przebieg konkursu, określające niezbędną zawartość wniosku projektowego, a także interpretacje niektórych uregulowań) są kompletne. Szczególne znaczenie mają tu: (1) regulamin konkursu, (2) lista kryteriów - formalnych i merytorycznych, (3) instrukcja wypełniania wniosku, (4) standard wymagań kompetencji cyfrowych osób objętych szkoleniem w ramach projektu, (5) wzór koncepcji realizacji projektu oraz (6) wskazania dotyczące

⁴⁴ Np. zaproponować można następującą skalę: (innowacyjność) doskonała - 10 pkt, wysoka - 6 pkt, zadawalająca 2 pkt, niska - 0 pkt.

minimalnego zakresu umowy partnerstwa. Ich zawartość oceniamy jako wystarczającą do skutecznego przeprowadzenia konkursu (z punktu widzenia Instytucji Organizującej Konkurs), jak i potrzeb wnioskodawców na etapie sporządzania aplikacji konkursowych. Na obecnym etapie można również stwierdzić, iż system funkcjonował prawidłowo w sferze informowania potencjalnych wnioskodawców o kwestiach istotnych dla procesu przygotowania wniosków (komunikaty / interpretacje / wyjaśnienia⁴⁵, odpowiedzi na pytania - jasna i wyczerpująca ich postać). Obecnie kluczowe znaczenie ma zapewnienie odpowiednich (co do liczby, jak i jakości) zasobów eksperckich, wymaganych do oceny wniosków - odpowiednie działania w tym zakresie zostały już podjęte (kontynuowany jest nabór ekspertów⁴⁶).

W systemie uwzględniono również działania szkoleniowe dla projektodawców w Działaniu 3.2 (szkolenie dotyczące - m.in. - prawidłowego wypełnienia i złożenia formularza wniosku o dofinansowanie oraz na temat katalogu wydatków kwalifikowalnych w ramach Działania 3.2 POPC⁴⁷), co odpowiada zgłoszonej rekomendacji w ramach wcześniejszej analizy konkursu⁴⁸.

4.6.5 Rekomendacje

Biorąc pod uwagę obecny stan realizacji konkursu o dofinansowanie w Działaniu 3.2 PO PC (zakończenie naboru), zasadną jest rekomendacja ogólna w sprawie przeprowadzenia analizy wyników naboru z punktu widzenia oceny funkcjonowania systemu wyboru i kryteriów oceny projektów. Interesującym zagadnieniem będzie tu także zbadanie, czy układ kryteriów wpływa w jakiś sposób na odnotowaną koncentrację wsparcia (które kryteria i dlaczego mają kluczowe znaczenie) oraz jakie czynniki przesądzają w praktyce o lokalizacji projektów, tworzonych partnerstwach oraz doborze odbiorców ostatecznych.

Analiza wyników pierwszego naboru powinna być również przeprowadzona pod kątem ogólnej oceny jakości zgłoszonych (w tym wybranych do dofinansowania) projektów, uwzględniającej kwestie ich zakresu, zastosowania nowych metod i ogólnej innowacyjności podejścia w procesie nauczania, a także uwzględniającej stopień zgodności / rozbieżności w ocenach eksperckich poszczególnych aplikacji konkursowych. Wyniki tej oceny będą przydatne do ewentualnego podjęcia decyzji, czy propozycja uzupełnienia kryteriów oceny merytorycznej o dodatkowe kryterium fakultatywne jest zasadna (czy rzeczywiście może prowadzić do pojawienia się / wyboru projektów bardziej ambitnych, doskonale / lepiej odwzorowujących logikę interwencji Działania 3.2 PO PC). Podsumowując, rekomenduje się przeprowadzenie takiej oceny oraz - odpowiednio do jej ustaleń - uzupełnienie zestawu kryteriów.

Rekomendacje szczegółowe dotyczą kwestii szczegółowej, odnoszącej się do kształtowania kryteriów oceny projektów w Działaniu 3.2 oraz kwestii ogólnej (horyzontalnej), mianowicie:

- W sferze oceny wniosków, rekomendujemy uzupełnienie kryteriów oceny merytorycznej o fakultatywne kryterium służące do oceny innowacyjności projektów i planowanych w nich szkoleń (kwestia ta nie jest obecnie odzwierciedlona wprost w kryteriach, a uznajemy ją za ważną, w tym również istotną z punktu widzenia logiki Działania 3.2).

⁴⁵ Zob. <https://cppc.gov.pl/komunikaty-dzialania-3-2-popc/>

⁴⁶ Zob. <https://cppc.gov.pl/przedluzenie-naboru-kandydatow-ekspertow-oceny-merytorycznej-wnioskow-odofinansowanie-projektow-ramach-dzialania-3-2-popc/>

⁴⁷ Zob. <https://cppc.gov.pl/szkolenia-dla-wnioskodawcow-dzialania-3-2-popc/>

⁴⁸ Raport cząstkowy III pn. "Ewaluacja systemu wyboru projektów PO PC", op. cit.

- W systemie oceny wskazane jest również uwzględnienie (w większej skali niż obecnie) przedsięwzięć obejmujących szkolenia / warsztaty dla ekspertów uczestniczących w ocenie projektów (poprzedzających ocenę, jak również realizowanych w jej trakcie - np. w formie spotkania konsultacyjnego w trakcie przeprowadzanej oceny). Wskazanie to ma charakter horyzontalny. Uznajemy je za zasadne w odniesieniu do naborów realizowanych we wszystkich działaniach / poddziałaniach.

5 Tabela wniosków i rekomendacji

5.1 Działanie 1.1

Tabela 13. Tabela rekomendacji dla Działania 1.1

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
1	<p>Duży poziom szczegółowości dokumentacji w ramach pierwszego konkursu oraz obecne w niej błędy doprowadziły do licznych zmian w poszczególnych dokumentach utrudniając pracę wnioskodawcom, oceniającym wnioski i ostatecznie wydłużając termin trwania i oceny pierwszego konkursu. Poziom szczegółowości dokumentacji w ramach pierwszego konkursu został w dużej mierze powielony również w drugim konkursie.</p> <p>Strona: 33</p>	Należy dążyć do dalszego uproszczenia systemu oceny w ramach Działania 1.1, o ile będzie to możliwe również w odniesieniu do wsparcia udzielanego z wykorzystaniem instrumentów finansowych (IF).	Centrum Projektów Polska Cyfrowa	<ul style="list-style-type: none"> Złagodzone powinny zostać oczekiwania względem szczegółowości projektu sieci przedstawianego we wniosku. Podobnie analizy popytu i przychodów powinny być wymagane w ograniczonym zakresie. 	31 marca 2018	Programowa operacyjna
2	<p>Część problemów na etapie opracowywania projektów sieci w pierwszym konkursie wynikała z kontrowersji dotyczących wyznaczonych obszarów interwencji. Z jednej strony przedsiębiorcy zgłaszali w trakcie trwania konkursu krytyczne uwagi w odniesieniu do wyznaczonych obszarów interwencji. Z drugiej strony globalna skala tych potencjalnych problemów była i jest trudna do określenia. Część zgromadzonych</p>	Konieczne jest usprawnienie sposobu aktualizacji obszarów interwencji oraz poprawienie publicznej komunikacji na ten temat. Jak wskazano, całościowo problem ten wykracza poza realizację interwencji w ramach Działania 1.1 PO PC i dotyczy kwestii inwentaryzacji obszarów (tzw. białych plam) w Polsce.	Urząd Komunikacji Elektronicznej	<p>W miarę możliwości konieczne jest sprawdzenie wszystkich zgłoszonych przez przedsiębiorców problemów, związanych z występowaniem takich sytuacji jak np.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nakładanie się obszarów inwestycyjnych w ramach pojedynczych miejscowości; - przerwy w ciągach adresowych wykluczające część potencjalnych 	31 marca 2018	Pozasystemowa

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
	<p>informacji pozwala jednak uważać, że nie stanowi ona problemu z punktu widzenia realizacji Działania 1.1 PO PC. Wniosek ten podpira również fakt, iż minimalne zobowiązanie pokryciowe w pierwszym konkursie wynosiło od 25-76 % dostępnej puli adresów, a w drugim konkursie jest ono jeszcze mniejsze, wynosi bowiem od 11-66%. Oznacza to, że podmioty – analizując krytycznie dany obszar interwencji („w terenie”) – miały/mają możliwość wyboru w zakresie punktów adresowych i w przypadku wątpliwości te dyskusyjne mogą pominąć.</p> <p>Strony: 33-34</p>			<p>punktów adresowych, położonych np. wzdłuż drogi przechodzącej przez miejscowość;</p> <ul style="list-style-type: none"> - występowanie pustych punktów adresowych, znajdujących się np. na terenie niezabudowanym lub zalesionym; - realizacja innych inwestycji finansowanych z funduszy europejskich, w perspektywie 2007-2013. Jednocześnie, wydaje się zasadnym opracowanie jasnego komunikatu, z którego wynika – po pierwsze jak proces inwentaryzacji został przeprowadzony oraz po drugie, w jakim stopniu jest powiązany z prowadzonymi konkursami. 		
3	<p>Znaczna szczegółowość dokumentacji zwiększa naturalnie ryzyko popełnienia błędu. Obecna w pierwszym naborze możliwość jednokrotnego wyjaśniania/uzupełniania dokumentacji nie zmniejsza znacząco ryzyka negatywnej oceny wniosku. Powodem negatywnej oceny mogą być również relatywnie błahe problemy.</p>	<p>Należy dążyć do poprawy komunikacji na linii CPPC - wnioskodawca na etapie poprawiania/uzupełniania dokumentacji.</p>	<p>Centrum Projektów Polska Cyfrowa</p>	<p>Wraz z wysłaną do wnioskodawców informacją o konieczności przedstawienia uzupełnień/ wyjaśnień, do wnioskodawców powinna być przesłana informacja o dostępności osoby (z podaniem pełnych danych kontaktowych), która w przypadku wątpliwości służyć będzie pomocą.</p>	<p>31 marca 2018</p>	<p>Programowa operacyjna</p>

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
	Strona: 33			Osoby oddelegowane do tej roli powinny być dostępne i odpowiednio przygotowane do realizacji ww. zadania. W przypadku powtarzających się problemów z wnioskiem o dofinansowanie, przed wysłaniem wezwania do uzupełnienia/wyjaśnienia powinny zostać opracowane wytyczne, wskazujące w jaki sposób dany brak/ problem powinien zostać uzupełniony/ wyjaśniony.		
4	<p>Wiele problemów związanych z opracowaniem dokumentacji wynikało ze zbyt ogólnych, niejasnych lub po prostu z braku wytycznych na temat sposobu wypełniania (lub w pewnych przypadkach interpretacji) poszczególnych załączników lub ich elementów. Dla drugiego konkursu powstały stosowne opracowania dla części dokumentacji, co należy ocenić pozytywnie. Jednocześnie warto analogiczne rozwiązania zastosować wszędzie tam, gdzie Wnioskodawcy zgłaszają uzasadnione wątpliwości.</p> <p>Strona: 33</p>	W przypadku skomplikowanych dokumentów, takich jak załącznik nr 3, konieczne jest opracowanie szczegółowych wytycznych dotyczących ich wypełniania.	Centrum Projektów Polska Cyfrowa	Opracowanie podręczników (manuali), pokazujących krok po kroku sposób wypełniania kluczowych dokumentów (takich jak załącznik nr 3), posiadających jasne definicje oraz przykłady.	31 marca 2018	Programowa operacyjna

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
5	Zapisy części kryteriów nie wskazują wprost, co będzie podstawą (np. jaki załącznik i jaki jego element) późniejszej oceny (formalnej lub merytorycznej). Budzi to uzasadnione wątpliwości wnioskodawców na temat transparentności procesu oceny. Strona: 31	Konieczne jest wskazanie, w jaki sposób (z wykorzystaniem jakich informacji) weryfikowane będą poszczególne kryteria. W szczególności należy wskazać, jakie załączniki będą podstawą oceny w przypadku kluczowych kryteriów merytorycznych.	Centrum Projektów Polska Cyfrowa	Doprecyzowanie brzmienia kryteriów, w przypadku których weryfikacja odbywa się z wykorzystaniem odpowiednich dokumentów – wskazanie na zakres weryfikacji kryterium w oparciu o dany dokument.	31 marca 2018	Programowa operacyjna
6	Czas przewidziany na ocenę formalną i merytoryczną w ramach pierwszego konkursu uległ znacznemu wydłużeniu względem pierwotnych założeń. Strona: 33	Należy wprowadzić lub wykorzystać usprawnienia organizacyjne i procesowe zastosowane w toku trwania pierwszego naboru, mające na celu jak najszybsze przeprowadzenie oceny formalnej i merytorycznej. Jako właściwe należy ocenić m.in. równoległe prowadzenie oceny formalnej i merytorycznej. Dodatkowo należałoby przyspieszyć moment rozpoczęcia oceny formalnej.	Centrum Projektów Polska Cyfrowa	Ocena formalna powinna zacząć się w dniu następującym po zakończeniu naboru. Aby to było możliwe, konieczne jest zagwarantowanie dostępności wszystkich wniosków w dniu zamknięcia naboru (wykluczenie przekazywania wniosków drogą pocztową). Niezależnie od powyższego możliwe jest niezwłoczne podzielenie wniosków do oceny (losowe), bez konieczności oczekiwania na komplet wniosków. W tym celu można wykorzystać schemat doboru systematycznego.	30 czerwca 2017	Programowa operacyjna

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
7	<p>Z uwagi na duży poziom skomplikowania wniosków składanych w ramach Działania 1.1, proces ich oceny wymaga specjalistycznej wiedzy. Pomimo zapewnienia w procesie oceny wniosków doświadczonych ekspertów, może się okazać, że różni eksperci będą dokonywać różnych ocen, stosując te same kryteria oceny. Jednocześnie napotykane w trakcie oceny trudności/wątpliwości mogą negatywnie przekładać się na czas dokonywanej oceny. Oba problemy mogą zostać złagodzone/ wyeliminowane, jeśli uda się zapewnić odpowiedni przepływ informacji między ekspertami zaangażowanymi w proces oceny wniosków.</p> <p>Strona: 35</p>	Należy dążyć do standaryzacji oceny wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach drugiego konkursu, dokonywanej przez ekspertów CPPC oraz UKE.	Centrum Projektów Polska Cyfrowa, Urząd Komunikacji Elektronicznej	Zaleca się organizację warsztatów wewnętrznych – osobno w ramach CPPC i UKE – które pozwolą wszystkim ekspertom na wymianę wątpliwości pojawiających się przy ocenie złożonych projektów. Warsztaty powinny być prowadzone z wykorzystaniem analizy studiów przypadku.	31 maja 2017	Programowa operacyjna

5.2 Działanie 2.1

Tabela 14. Tabela rekomendacji dla Działania 2.1

lp	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
1	<p>Sytuacja, w której odwołania od wyników oceny były rozpatrywane przez jednego eksperta, może prowadzić do dużego subiektywizmu oceny, a także bardzo dużej odpowiedzialności indywidualnego eksperta.</p> <p>Strona: 44</p>	<p>Protesty, w miarę możliwości, powinny być rozpatrywane przez po 2 ekspertów z danej sfery (IT i/lub AKK), dzięki czemu oceny będą bardziej zobiektywizowane. Wprowadzenia takiego rozwiązania może też skutkować mniejszą liczbą uwzględnianych protestów, dzięki obiektywizacji procesu oceny.</p>	<p>Centrum Projektów Polska Cyfrowa</p>	<p>Rozważenie zmiany procedur odwoławczych na wymagające oceny z udziałem dwóch ekspertów.</p>	<p>30 czerwca 2017</p>	<p>Programowa operacyjna</p>
2	<p>Jakość składanych wniosków była dość zróżnicowana, wiele wniosków było stosunkowo słabych, szczególnie w sferze związanej z analizą kosztów i korzyści.</p> <p>Strona: 43</p>	<p>Przed kolejnymi naborami wniosków celowe byłoby zaplanowanie odpowiednich działań szkoleniowych i skoncentrowanie ich przede wszystkim na sferach, w których składane projekty były średnio nisko oceniane - w szczególności zaś kwestiach związanych z analizą kosztów i korzyści.</p>	<p>Centrum Projektów Polska Cyfrowa</p>	<p>Przygotowanie programów i przeprowadzenie szkolenia dla zainteresowanych wnioskodawców.</p>	<p>31 grudnia 2017</p>	<p>Programowa operacyjna</p>

5.3 Poddziałanie 2.3.1

Tabela 15. Tabela rekomendacji dla Poddziałania 2.3.1

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
1	<p>W naborach na oba typy projektów (typ 1 - administracja i typ 2 - nauka) złożono 31 wniosków. Ostatecznie dofinansowanie przyznane zostało 5 projektom (jednemu w typie 1 i czterem w typie 2). Znaczna liczba wniosków została zdyskwalifikowana na etapie formalnym. Powyższe rezultaty naborów skutkowały niewielkim stopniem wykorzystania alokacji na wsparcie (ok. 21% w typie 1 i ok. 46% w typie 2).</p> <p>Strona: 49</p>	<p>Rekomenduje się zmianę podejścia oraz wzmocnienie procesu informacyjnego, który towarzyszy naborom wniosków. Działania w tym zakresie powinny uwzględnić analizę logiki interwencji oraz skupić się na dwóch grupach zagadnień (najlepiej, omawianych w ramach odrębnych spotkań informacyjnych), tj. na: (1) sprawach kryteriów formalnych i (2) merytorycznych (ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów ocenionych jako najbardziej problematyczne - zgodnie z niniejszym raportem).</p>	<p>Centrum Projektów Polska Cyfrowa</p>	<p>Spotkania informacyjne / szkolenia / warsztaty dla wnioskodawców - realizowane na początku oraz w toku (w okresie bliskim zakończenia) okresu naboru wniosków.</p>	<p>31 grudnia 2017</p>	<p>Programowa operacyjna</p>
2	<p>W ocenie kryteriów merytorycznych punktowanych nr 4, nr 12 i nr 15 występowały znaczne rozbieżności w ocenie eksperckiej (pomimo, że były</p>	<p>Należy zwrócić szczególną uwagę na zapewnienie większej jednoznaczności interpretacyjnej wskazanych punktowanych kryteriów merytorycznych, jak i</p>	<p>Centrum Projektów Polska Cyfrowa</p>	<p>Weryfikacja i (ewentualne) doprecyzowanie / zmiana opisu wskazanych kryteriów. Szczególne</p>	<p>30 września 2017 r.</p>	<p>Programowa operacyjna</p>

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
	to kryteria oceniane w ramach dwuelementowych skal), co oznacza, że eksperci bardzo różnie podchodzili do oceny odpowiednich fragmentów wniosków. Duże rozbieżności w ocenie eksperckiej dotyczyły także kryteriów merytorycznych zero-jedynkowych nr 11, nr 14 i nr 20, które najczęściej okazywały się przyczyną odrzucenia wniosku na ocenie merytorycznej. Strona: 52	wskazanych kryteriów merytorycznych zero-jedynkowych (udoskonalenie opisu i/lub silniejsze uwzględnienie podczas szkoleń / warsztatów dla ekspertów organizowanych przed uruchomieniem procesu oceny). Zasadne jest także takie zaprojektowanie struktury wniosku, aby odpowiednie jego fragmenty (odnoszące się do tych kryteriów) były łatwe do odnalezienia.		uwzględnienie w działaniach informacyjno-szkoleniowych adresowanych do grona ekspertów oceniających wnioski.		
3	Ekspert oceniający wnioski wskazywali na problemy związane ze stosowaniem kryteriów opartych na dwuelementowych skalach oceny. Zazwyczaj wszystkie wnioski w jakimś stopniu spełniają dane kryterium, dlatego trudno jest nie przyznawać punktów (ocena 0 pkt) - analogicznie w	Wskazane jest uelastycznienie skal oceny w kryteriach merytorycznych punktowanych, ocenianych dotąd w ramach skal dwuelementowych.	Centrum Projektów Polska Cyfrowa	Rekonstrukcja kryteriów (rozszerzenie / uelastycznienie skal oceny w ramach kryteriów o dwuelementowych skalach).	31 grudnia 2017 r.	Programowa operacyjna

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
	<p>przypadku punktacji maksymalnej (zwykle wnioski mają też uchybienia). Ostatecznie skale takie nie zapewniają pożądanej elastyczności oceny.</p> <p>Strona: 52</p>					
4	<p>W celu uelastycznienia oceny, a także premiowania wniosków w ramach kryteriów strategicznych (ocena merytoryczna zero-jedynkowa) jest zasadne przekształcenie skali oceny kryterium dotyczącego interoperacyjności (kryterium nr 9).</p> <p>Strona: 52</p>	<p>Rekomenduje się wprowadzenie skali do oceny tego kryterium, przy czym nadal powinno być ono traktowane jako kryterium strategiczne.</p>	<p>Centrum Projektów Polska Cyfrowa</p>	<p>Wprowadzenie skali do oceny kryterium, przy czym nadal powinno być ono traktowane jako kryterium strategiczne (niespełnienie powoduje odrzucenie wniosku).</p>	<p>31 grudnia 2017 r.</p>	<p>Programowa operacyjna</p>
5	<p>W realizacji naborów odnotowano opóźnienia. Wpływ na to miały różne przyczyny, w tym dysfunkcjonalność platformy ePUAP. W ocenie ewaluatora znaczenie może mieć jednak także wielkość obsady kadrowej</p>	<p>Dokonać wzmocnienia obsady kadrowej personelu odpowiedzialnego za przygotowanie, organizację i prowadzenie naborów w działaniach / poddziałaniach II osi priorytetowej PO PC. Rekomendacja ta nie oznacza potrzeby wzrostu liczby etatów, ale raczej</p>	<p>Centrum Projektów Polska Cyfrowa</p>	<p>Monitorowanie spięrzeń zadań w związku z realizowanym naborem. Wdrożenie systemu zarządzania zasobami w przypadku niebezpiecznych spięrzeń zadań w zakresie realizowanych naborów.</p>	<p>30 czerwca 2017 r.</p>	<p>Programowa operacyjna</p>

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
	zespołu (CPPC) odpowiedzialnego za sprawy organizacji i przeprowadzania konkursów w II osi priorytetowej PO PC. Nie oznacza to konieczności wzrostu liczby etatów, ale raczej wewnętrznie organizowane wspomaganie pracy zespołów w okresach spiętrzenia prac (co w określonym zakresie ma już miejsce). Strona: 53	wewnętrzne zorganizowanie wspomaganie pracy poszczególnych zespołów w okresach spiętrzenia aktywności programowych (odpowiednie działania w tym zakresie zostały już podjęte).				
6	W pierwszym naborze na typ 1 projektów (administracja) złożona została bardzo mała liczba wniosków (3). Strona: 49	Wskazane jest rozpowszechnienie informacji o możliwości realizacji projektów pośród potencjalnych wnioskodawców w tym typie projektów.	Centrum Projektów Polska Cyfrowa	Intensyfikacja działalności promocyjnej, realizowana z odpowiednim wyprzedzeniem.	30 września 2017 r.	Programowa operacyjna

5.4 Poddziałanie 2.3.2

Tabela 16. Tabela rekomendacji dla Poddziałania 2.3.2

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
1	<p>Proces oceny pozytywnie przeszło 31,25% wnioskodawców (5). 50% projektów (8) zostało odrzuconych z powodów formalnych, 18,75% (3) odrzucono z powodu niespełnienia kryteriów merytorycznych.</p> <p>Jednocześnie, wnioskodawcy sygnalizowali niską jakość informacji uzyskiwanych od Instytucji Pośredniczącej i niejednoznaczność części kryteriów oceny.</p> <p>Strony: 56-57, 58-59</p>	<p>Rekomenduje się wzmocnienie procesu informacyjnego, jaki towarzyszy naborowi wniosków. Wzmocnienie powinno dotyczyć w sposób szczególny interpretacji i prezentacji kryteriów formalnych oraz kryteriów merytorycznych, ocenianych w systemie tak / nie.</p>	<p>Centrum Projektów Polska Cyfrowa</p>	<p>Wzmocnienie procesu informacyjnego powinno być realizowane np. poprzez dodatkowe szkolenia dla wnioskodawców, realizowane przez osoby o kompleksowej i pogłębionej wiedzy na temat kryteriów oceny.</p> <p>Głównym obszarem „interwencji informacyjnej” powinny być kwestie: pomocy de minimis oraz zasad kwalifikowalności wydatków i określania kwoty wsparcia w ramach projektu.</p>	<p>31 grudnia 2017 r.</p>	<p>Programowa operacyjna</p>

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
2	<p>Ocena merytorycznych kryteriów punktowych nr 4 (Projekt przewiduje adekwatne działania informacyjno-promocyjne), nr 13 (Wykorzystanie do cyfrowego udostępniania zasobów kultury platform lub repozytoriów zewnętrznych) oraz nr 15 (Dla projektu wiarygodnie wyliczono wskaźniki efektywności ekonomicznej) cechowała się najwyższą rozpiętością ocen przyznawanych przez poszczególnych ekspertów. Można zakładać, że eksperci w zdecydowanie różny sposób podchodzili do oceny tych fragmentów wniosku.</p> <p>Strona: 59</p>	<p>Należy zwrócić szczególną uwagę na zapewnienie jednoznaczności opisu punktowanych kryteriów merytorycznych 4, 13 oraz 15 i takie zaprojektowanie struktury wniosku o dofinansowanie, które by ułatwiało odnalezienie informacji niezbędnych do dokonania oceny wymienionych obszarów.</p>	<p>Centrum Projektów Polska Cyfrowa</p>	<p>Zapewnieniu jednoznaczności mogłoby służyć spotkanie warsztatowe ekspertów oceniających, na którym na przykładach z pierwszego konkursu omówione zostałyby wnioski, które cechowały się najwyższą rozpiętością ocen.</p>	<p>30 września 2017 r.</p>	<p>Programowa operacyjna</p>

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
3	<p>Merytoryczne kryterium nr 16 (zgodność z otoczeniem prawnym) jest według wnioskodawców niejasne. Przepisy prawne, do których odnosi się to kryterium nie mają jednej interpretacji. Zdaniem wnioskodawców brakowało wiedzy na temat wykładni tych przepisów, stosowanych przez Instytucję Pośredniczącą podczas procesu oceny. W efekcie kryterium to było przyczyną eliminacji części wniosków na etapie oceny merytorycznej.</p> <p>Strona: 59</p>	Należy wzmocnić przekaz informacyjny związany z merytorycznym kryterium nr 16.	Centrum Projektów Polska Cyfrowa	Niezbędne jest zapewnienie wsparcia informacyjnego dla wnioskodawców, którzy mają problem z interpretacją przepisów prawa autorskiego. Przez wsparcie rozumiemy tu rozstrzygnięcie wątpliwości i opracowanie wykładni przepisów, która będzie przyjmowana na etapie oceny merytorycznej wniosków. Warto także dookreślić, jakiego rodzaju kryteria powinny zostać spełnione, aby analiza prawna została uznana za wyczerpującą.	31 grudnia 2017 r.	Programowa operacyjna
4	<p>Merytoryczne kryterium 22 charakteryzowało się wysokim stopniem niejednoznaczności dla wnioskodawców. Brak jest możliwości całkowitego sprawdzenia komplementarności projektu (przez wzgląd na brak zamkniętej listy obiektów, które zostały już zdigitalizowane na poziomie centralnym i/lub regionalnym). Ponadto, nie było jasne, kiedy ma miejsce nieuprawniona (tj. niekomplementarna) powtórna digitalizacja obiektu.</p>	Rekomenduje się rozszerzenie w dokumentacji konkursowej opisu prezentującego merytoryczne kryterium 22.	Centrum Projektów Polska Cyfrowa	Rozszerzenie w dokumentacji konkursowej opisu, prezentującego merytoryczne kryterium 22, powinno zostać przeprowadzone w taki sposób, by jasne stało się, kiedy działania projektowe stanowią działania niekomplementarne, tj. niezgodne z kryterium nr 22.	31 grudnia 2017 r.	Programowa operacyjna

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
	Strona: 59					

5.5 Działanie 3.1

Tabela 17. Tabela rekomendacji dla Działania 3.1

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
1	<p>Analiza przeprowadzonego naboru z perspektywy wskaźników ilościowych wskazuje, że problemem dla wnioskodawców okazało się spełnienie kryteriów formalnych, przy czym trudności w tym zakresie były najczęściej związane z tzw. „innymi uchybieniami formalnymi”, które cechował techniczny i poboczny charakter (niekompletność wymaganych załączników, braki w potwierdzeniach za zgodność z oryginałem, braki podpisów, braki w numeracji stron, nieczytelność kopii załączników, oczywiste omyłki pisarskie, inne uchybienia formalno-rachunkowe).</p> <p>Strona: 66</p>	<p>W kolejnych naborach należy przyjąć większą elastyczność względem wprowadzania przez wnioskodawców poprawek związanych z oczywistymi omyłkami i pomniejszymi uchybieniami w ramach zgłoszonych wniosków. Nie powinny one w takiej skali wpływać na odrzucenie składanych wniosków. Należy także w szerszym zakresie wspierać wnioskodawców na etapie usuwania błędów wykrytych podczas wstępnej oceny wniosków.</p>	<p>Centrum Projektów Polska Cyfrowa</p>	<p>W razie zaistnienia konieczności wprowadzenia znacznych poprawek do wniosku (wynikających ze zmian regulaminowych) należy zapewnić wnioskodawcom szerokie wsparcie informacyjne, wskazujące jakiego rodzaju zmiany są niezbędne, by ich wnioski mogły być procedowane dalej.</p>	<p>31 grudnia 2018 r.</p>	<p>Programowa operacyjna</p>

2	<p>Regulamin konkursu uległ zmianie około 6 tygodni po zakończeniu naboru wniosków. Zmiana ta sprawiła, że większość wnioskodawców musiała wprowadzić istotne zmiany do swoich projektów jeszcze przed ich oceną formalną. Dodatkowo, na wprowadzenie poprawek wnioskodawcy otrzymali 7 dni kalendarzowych. Okres ten przypadł na czas urlopów związanych z tzw. „długim weekendem”, co realnie skróciło czas na wprowadzenie poprawek do 2-3 dni roboczych.</p> <p>Strona: 69</p>	<p>Nabory konkursowe powinny cechować się stałymi zasadami, które muszą być opracowane i gruntownie przeanalizowane przed ogłoszeniem konkursu. Możliwe są drobne korekty regulaminu, należy jednak unikać sytuacji, w której zmianie ulegają kwestie fundamentalne dla danego naboru lub istotne elementy regulaminu zmieniają się już po zakończeniu naboru. Należy także unikać sytuacji, w której wnioskodawcy otrzymując sugerowane poprawki do wniosku mają (realnie) 3 dni na ich implementację (ze względu na święta i tym podobne okoliczności).</p>	<p>Centrum Projektów Polska Cyfrowa</p>	<p>Należy opracować zasady nowego naboru i skonsultować je z Grupą roboczą ds. realizacji osi III PO PC.</p> <p>Nowe zasady – po ich opracowaniu – powinny zostać ogłoszone i nie powinny ulegać zmianom podczas kolejnego naboru wniosków. Dodatkowo, przy okazji kolejnych naborów należy wystrzegać się sytuacji, w których wiadomości do wnioskodawców informujące o konieczności wprowadzenia zmian do wniosku (obwarowane urzędowymi terminami na wykonanie danej czynności) będą przekazywane w bezpośredniej okolicy okresów związanych z tzw. „długimi weekendami”.</p>	<p>31 grudnia 2018 r.</p>	<p>Programowa operacyjna</p>
---	--	---	---	--	-------------------------------	------------------------------

3	<p>W trakcie trwania konkursu – po kilku miesiącach od jego ogłoszenia – wprowadzono zmianę, w ramach której ograniczono maksymalną wartość dofinansowania projektu z 37,2 mln zł do 16 mln zł. W momencie zmiany regulaminu wielu wnioskodawców było już na zaawansowanym etapie prac nad projektem (zmiany ogłoszono kilkanaście dni przed ówczesnym terminem zakończenia naboru przy jego jednoczesnym wydłużeniu). W efekcie musieli oni znacznie zmodyfikować przyjęte założenia projektowe, wiązało się to też z inną kalkulacją ryzyka związanego z przystąpieniem do konkursu, a w kilku przypadkach niezbędne było także renegocjowanie zawartych wcześniej porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego.</p> <p>Strony: 69</p>	<p>Nabory konkursowe powinny cechować się stałymi zasadami, które muszą być opracowane i gruntownie przeanalizowane przed ogłoszeniem konkursu. Możliwe są drobne korekty regulaminu, należy jednak unikać sytuacji, w której zmiana ulegają kwestie fundamentalne dla danego naboru lub istotne elementy regulaminu zmieniają się już po zakończeniu naboru.</p>	<p>Centrum Projektów Polska Cyfrowa</p>	<p>Należy opracować zasady nowego naboru i skonsultować je z Grupą roboczą ds. realizacji osi III PO PC. Nowe zasady – po ich opracowaniu – powinny zostać ogłoszone i nie powinny ulegać zmianom podczas kolejnego naboru wniosków.</p>	<p>31 grudnia 2018 r.</p>	<p>Programowa operacyjna</p>
4	<p>Niesprawność elektronicznego systemu składania wniosków (dotyczy ePUAP) polegająca m.in. na: (i) jego wolnym działaniu, (ii) awariach skutkujących niezapisaniem się wprowadzonych</p>	<p>Należy zapewnić prawidłowo działający system składania wniosków, który ułatwi aplikowanie o dofinansowanie oraz zmniejszy ryzyko wystąpienia błędów formalnych.</p>	<p>Centrum Projektów Polska Cyfrowa</p>	<p>Prace nad systemem powinny zostać uruchomione jak najszybciej. Powinien on umożliwiać walidację poszczególnych elementów wniosku o dofinansowanie.</p>	<p>31 grudnia 2018 r.</p>	<p>Programowa operacyjna</p>

	<p>danych, (iii) trudnościami z przesłaniem załączników.</p> <p>Strona: 68</p>		<p>W zakresie, w jakim to system ePUAP jest przyczyną problemów i nie ma możliwości wprowadzenia zmian, warto dążyć do niekorzystania z niego w ramach konkursu. Wówczas warto rekomendować wnioskodawcom korzystanie z systemu uruchomionego i utrzymanego przez CPPC.</p>		
--	--	--	---	--	--

5.6 Działanie 3.2

Tabela 18. Tabela rekomendacji dla Działania 3.2

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
1	<p>Z uwagi na zakończenie pierwszego konkursu w Działaniu 3.2 w styczniu 2017 r. wskazane jest przeanalizowanie wyników naboru pod kątem oceny funkcjonowania systemu wyboru oraz kryteriów oceny oraz ich konsekwencji z punktu widzenia jakości i lokalizacji projektów.</p> <p>Strona: 79</p>	<p>Przeprowadzenie analizy wyników naboru z uwzględnieniem opinii projektodawców (beneficjentów i wnioskodawców nieskutecznych). Wyniki analizy powinny umożliwić udzielenie odpowiedzi na co najmniej następujące pytania:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ czy kryteria wpływają na koncentrację terytorialną wsparcia (które i dlaczego)? ▪ jakie czynniki przesądzają o lokalizacji projektów? ▪ Jakie czynniki przesądzają o tworzonych partnerstwach? ▪ jakie czynniki przesądzają o doborze odbiorców ostatecznych? ▪ czy wnioskowane projekty charakteryzują się innowacyjnością i kreatywnością podejścia? 	Centrum Projektów Polska Cyfrowa	Analiza ex post konkursu, uwzględniająca przebieg i wyniki oceny formalnej i merytorycznej wniosków.	30 września 2017 r.	Programowa operacyjna
2	W obecnie funkcjonującym zestawie kryteriów oceny merytorycznej nie jest	Uzupełnienie zestawu kryteriów oceny merytorycznej (fakultatywnej) o kryterium służące ocenie innowacyjności	Centrum Projektów Polska Cyfrowa	Zaprojektowanie stosownego kryterium wraz z przyznaniem mu odpowiednio silnej wagi	31 grudnia 2017 r.	Programowa operacyjna

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
	<p>odpowiednio silnie wyartykułowana innowacyjność projektów, planowanego podejścia wdrożeniowego, czy też zaplanowanych szkoleń.</p> <p>Strona: 77-78</p>	<p>projektu i zaplanowanych w jego ramach szkoleń.</p> <p>Uwaga: propozycja wprowadzenia kryterium do uwzględnienia pod warunkiem, że ocena wyników pierwszego naboru (proponowana w poprzedniej rekomendacji) wskazywać będzie na brak / niską innowacyjność wnioskowanych projektów).</p>		<p>w kryteriach oceny projektów.</p> <p>Zastosować można następującą skalę: (innowacyjność) doskonała - 10 pkt, wysoka - 6 pkt, zadawalająca 2 pkt, niska - 0 pkt. Ocena innowacyjności szkoleń powinna mieć charakter jakościowy - należy pozostawić ją ekspertom (uzgodnienie wspólnej oceny na panelu).</p>		

5.7 Rekomendacje przekrojowe

Tabela 19. Tabela rekomendacji przekrojowych

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
1	<p>Z uwagi na powiększające się grono ekspertów zaangażowanych do oceny wniosków, a także potrzebę maksymalizowania spójności i trafności ocen, wskazane jest prowadzenie działań szkoleniowo-warsztatowych dla ekspertów oceniających wnioski.</p> <p>Strony: 31, 52, 59</p>	<p>W przypadku każdego naboru należy planować (kontynuować tego rodzaju aktywności) działania szkoleniowo-warsztatowe dla ekspertów, dotyczące Programu, specyfiki działania i konkretnego naboru (przed rozpoczęciem oceny merytorycznej oraz - idealnie - w trakcie) w formie spotkania identyfikującego najważniejsze wnioski płynące z dotychczas przeprowadzonych ocen, ewentualne trudności w ocenie, sprawy istotne dla zapewnienia spójności ocen. Działania są szczególnie ważne w przypadku pozyskiwania nowych ekspertów, co jest wymagane (należy dążyć do rozszerzenia grona ekspertów zaangażowanych do oceny wniosków w kolejnych konkursach).</p>	Centrum Projektów Polska Cyfrowa	Spotkania szkoleniowo-warsztatowe z ekspertami (przed uruchomieniem procesu oceny oraz - idealnie - spotkanie konsultacyjne w trakcie jej trwania).	31 grudnia 2020 r.	Programowa operacyjna