



„Zbadanie wybranych inicjatyw zrealizowanych w ramach polskiej współpracy rozwojowej udzielanej za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP w latach 2012-2014, w tym wybranych działań Fundacji Solidarności Międzynarodowej prowadzonych w ramach zadań zleczanych przez Ministra Spraw Zagranicznych na mocy ustawy o współpracy rozwojowej oraz programów i projektów na rzecz Mołdawii”

Komponent II

Raport końcowy

Zamawiający: Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Wykonawca: ECORYS Polska Sp. z o. o



Zespół badawczy:

Adam Rybkowski

Katarzyna Bachnik

Elena Diaconu

Joanna Kawalec

Marta Mackiewicz

Agata Niedolisteck

Elżbieta Świdrowska

Darya Zavertalyuk

Spis treści

Indeks skrótów	5
Streszczenie	6
1. Wprowadzenie	10
1.1 Cel badania	10
1.2 Przedmiot i zakres badania	10
1.3 Kryteria ewaluacyjne	11
1.4 Pytania badawcze	12
1.5 Metodologia	12
2. Opis projektów	17
3. Wnioski dotyczące poszczególnych pytań badawczych	18
3.1 W jakim stopniu i które działania zrealizowane w ramach projektów były najistotniejsze dla wsparcia reform realizowanych w Mołdawii?	18
3.2 Które działania i dlaczego miały największy wpływ na poprawę sytuacji beneficjentów projektów oraz które działania i dlaczego w największym stopniu przyczyniły się do poprawy sytuacji organizacji partnerskich uczestniczących (formalnie i nieformalnie) w realizacji projektów?	22
3.3 Czy, jeśli tak to przy jakich działaniach i w jakich aspektach występuje synergia między projektami na danym obszarze lub dla danej grupy interesariuszy?	26
3.4 Czy, które, w jakich aspektach polskie projekty wyróżniały się na tle działań innych polskich lub zagranicznych donatorów i były szczególnie użyteczne dla beneficjentów?	27
3.5 Czy, jeśli tak to w jaki sposób beneficjenci wykorzystują produkty przygotowane w wyniku działań projektowych (w tym przeszkolone kadry, doposażenie sprzętowe)?	30
3.6 Czy, jeśli tak to które najczęściej i w jaki sposób beneficjenci kontynuują lub multiplikują działania zapoczątkowane przez program polskiej pomocy rozwojowej?	32
3.7 Jakie działania w ramach programu polskiej pomocy rozwojowej w najwyższym stopniu sprzyjały widoczności najlepszych polskich doświadczeń i upowszechnianiu wizerunku Polski jako wartościowego partnera posiadającego stabilne perspektywy rozwoju?	35
3.8 Czy realizowane projekty zaspokajały rzeczywiste potrzeby beneficjentów? Czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, rezultaty zrealizowanych działań przyczyniły się do rozwiązania ich problemów? ..	37
3.9 Jakie czynniki (wewnętrzne i zewnętrzne) wpływają na wzrost efektywności projektów realizowanych w Mołdawii? W przypadku których projektów efektywność jest największa? Co o tym decyduje?	40
4. Wnioski	42
5. Tabela rekomendacji	45
Załącznik Benchmarking w odniesieniu do Mołdawii	50

1. Austria	51
2. Czechy.....	52
3. Szwajcaria	53
4. Rumunia	55
5. Wnioski.....	56

Indeks skrótów

ACSA	Krajowa Agencja Rozwoju Regionów Wiejskich w Mołdawii
CAWI	Internetowe badanie ankietowe
Centrum Informacyjne	Centrum Informacyjne dla Władz Lokalnych Mołdawii (zlokalizowane w Ialoveni)
DWR	Departament Współpracy Rozwojowej (Ministerstwa Spraw Zagranicznych)
FSM	Fundacja Solidarności Międzynarodowej
IDI	Indywidualne wywiady pogłębione
KE	Komisja Europejska
MFW	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
MSZ	Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (ang. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)
PAUCI	Fundacja Współpracy Polsko-Ukraińskiej PAUCI
UE/ EU	Unia Europejska
UNDP	Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju
USAID	U.S. Agency for International Development (ang. Amerykańska Agencja ds. Rozwoju Międzynarodowego)

Streszczenie

Polska jako członek Unii Europejskiej, OECD i Organizacji Narodów Zjednoczonych angażuje się we współpracę rozwojową na rzecz krajów rozwijających się. Współpraca ta polega na partnerskim współdziałaniu z krajami słabiej rozwiniętymi w celu zniwelowania różnic w poziomie rozwoju poprzez podniesienie jakości życia w tych krajach. Polska współpraca rozwojowa koordynowana jest przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Zgodnie z wytycznymi, lecz także zgodnie z powszechną już praktyką, w Polsce zadania realizowane ze środków publicznych powinny podlegać ewaluacji. Ma ona na celu przede wszystkim zbadanie, czy prowadzone działania zostały odpowiednio zaplanowane, czy odpowiadają na potrzeby beneficjentów, czy są trwałe, czy środki zostały wydane efektywnie, a także pozwala na wskazanie czynników sprzyjających wdrażaniu programów i projektów i tych utrudniających je.

Celem głównym tego badania było sformułowanie wniosków dotyczących czynników, które mają największy wpływ na efektywność polskiej pomocy rozwojowej, a także wskazanie rekomendacji dotyczących działań prowadzonych w najbliższych latach. Ewaluacja dotyczyła projektów realizowanych w latach 2012-14 w Mołdawii, w tym działań prowadzonych przez administrację publiczną, organizacje pozarządowe oraz jednostki samorządu terytorialnego, a także projektów realizowanych w systemie Małych Grantów oraz zadań własnych Fundacji Solidarności Międzynarodowej.

Wśród kryteriów ewaluacyjnych, pod kątem których oceniano prowadzone działania, znalazły się: trafność, użyteczność, trwałość, efektywność oraz skuteczność.

Metodologia badania zakładała, że w przeważającej części wykorzystane zostaną techniki jakościowe, w tym analiza desk research, wywiady pogłębione z koordynatorami projektów, lokalnymi partnerami, uczestnikami, ekspertami, wywiady z przedstawicielami MSZ, a także studia przypadków, warsztat otwierający i panel ekspertów. Przeprowadzono także analizę SWOT, benchmarking rozwiązań stosowanych w innych krajach UE, a jako uzupełniającą technikę zrealizowano badanie internetowe wśród odbiorców projektów (CAWI).

W raporcie końcowym wyniki badań zostały zaprezentowane jako odpowiedź na poszczególne pytania badawcze. Syntetyczne omówienie głównych wniosków i rekomendacji zawarto poniżej.

Dużą i istotną – w szczególności ze względu na trwające w Mołdawii przemiany – grupę stanowią projekty realizowane przez polskie instytucje administracji publicznej. Ocenia się, że inicjatywy te były zbieżne z polityką wprowadzania przez Mołdawię reform mających na celu zbliżenie z Unią Europejską. Duża część projektów wpisywała się także w działania podejmowane przez inne kraje (np. Niemcy, Szwecję), przez Komisję Europejską lub przez organizacje międzynarodowe (m.in. UNDP, MFW). Celem tych inicjatyw było przede wszystkim podnoszenie kompetencji przedstawicieli instytucji, które są w trakcie przemian związanych z dostosowywaniem prawa mołdawskiego do rozwiązań unijnych. Ocenia się, że wsparcie było trafne i użyteczne, a efekty projektów wpłynęły w sposób pośredni na podejmowane reformy, co było zgodne z założeniami projektów. Natomiast przy

planowaniu dalszego wsparcia administracji warto położyć nacisk na wypracowywanie konkretnych efektów, np. na tworzenie poszczególnych aktów prawnych lub wdrażanie już istniejących na szczeblu samorządowym, mniejszy zaś na samo podnoszenie kompetencji pracowników instytucji. Rekomenduje się także kontynuowanie działań dotyczących wsparcia przedsiębiorczości na terenach wiejskich, np. poprzez współpracę z ACSA. Obszarem, który zgodnie z oczekiwaniami samych Mołdawian powinien zostać mocniej zagospodarowany przez polską pomoc, jest walka z korupcją.

Analizując kwestię użyteczności, ocenić należy, że zostaje ona osiągnięta w najwyższym stopniu w projektach związanych z priorytetem *Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich*. Stwierdza się równocześnie, że w przypadku wielu projektów, np. związanych z bezpieczeństwem i zarządzaniem granicami, a także w działaniach dotyczących rozwoju administracji na szczeblu centralnym oraz samorządowym, użyteczność jest ostatecznie silnie powiązana z reformami podejmowanymi w sferze polityki i nie zależy wyłącznie od działań projektowych.

Synergia, rozumiana jako współdziałanie rezultatów dwóch lub więcej projektów, które sprawia, że ich efekty są większe niż suma efektów projektów realizowanych osobno, w inicjatywach analizowanych w trakcie niniejszej ewaluacji występowała stosunkowo rzadko. Działania, w których była ona najbardziej widoczna (i należy je traktować jako dobrą praktykę), były podejmowane przez Fundację „Wschód” w ramach projektu pn. *Innowacyjne eco-oczyszczalnie w ochronie środowiska regionów wiejskich Mołdawii* oraz przez Miasto Bielsk Podlaski w ramach projektu pn. *Budowa kanalizacji sanitarnej we wsi Oniscani*.

Projekty polskiej pomocy cechowała stosunkowo duża trafność rozumiana jako powiązanie celów projektów z potrzebami beneficjentów ostatecznych. Innymi pozytywnymi cechami jest konieczność zapewnienia udziału organizacji bądź instytucji mołdawskiej oraz partnerskie nastawienie polskich organizacji do przekazywania wiedzy i doświadczeń.

Przeprowadzone badania pokazują, że produkty i rezultaty powstałe dzięki projektom polskiej pomocy są powszechnie wykorzystywane. Dotyczy to przede wszystkim projektów, w których sfinansowano zakup, budowę lub modernizację instalacji, wyposażenia i urządzeń. Jednak również w przypadku projektów ‘miękkich’ prowadzonych na rzecz administracji osoby biorące udział w wizytach studyjnych, warsztatach, wykładach itp. nadal wykorzystują zdobytą wiedzę i umiejętności.

Projektami, w których najwyraźniej widać kontynuowanie efektów, są działania związane z rozwojem przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Są to przede wszystkim projekty organizacji białostockich (Fundacja Wschód oraz Fundacja im. Księcia Konstantego Ostrońskiego), które zakładały nie tylko podniesienie kompetencji odbiorców czy promowanie rozwiązań proprzedsiębiorczych, lecz także wyposażenie modelowych gospodarstw w urządzenia gotowe do wykorzystania.

Niewystarczający jest natomiast stopień zaangażowania polskich firm w działania biznesowe towarzyszące polskiej pomocy, choć istnieją wyjątki. Przykładem mogą być znowu projekty dotyczące rozwoju przedsiębiorczości na terenach wiejskich, w których często wykorzystywane są polska technologia oraz urządzenia i wyposażenie zakupione w polskich firmach. Rekomenduje się więc

dalsze zwiększanie zaangażowania biznesu, np. poprzez działania promocyjne prowadzone przez placówkę w Kiszyniowie, a także w działania realizowane za pośrednictwem Centrum Informacyjnego.

Polska pomoc jest dostrzegana przede wszystkim w dwóch dziedzinach: w procesie wspierania reform prowadzonych z myślą o przyszłym wstąpieniu Mołdawii do Unii Europejskiej oraz we wsparciu obszarów wiejskich. Te kierunki należy kontynuować i wykorzystywać nabyte doświadczenia, w szczególności dlatego, że w zgodnej opinii rozmówców Polska nie jest i w najbliższym czasie nie będzie w stanie konkurować z krajami bądź instytucjami realizującymi duże inwestycje infrastrukturalne: współfinansującymi budowę dróg czy rozbudowanych systemów kanalizacyjnych, zapewniającymi szerokie wyposażenie szkół czy szpitali.

Dotychczas niepokonaną barierą jest brak możliwości realizacji projektów wieloletnich. Wynika to przede wszystkim z uwarunkowań systemu finansowania polskiej pomocy (ze środków rezerwy budżetowej), jednak jest to kwestia, którą należy rozwiązać. Zarówno przedstawiciele instytucji zaangażowanych we wdrażanie pomocy rozwojowej, jak i wnioskodawcy uznają ten problem za kluczowy dla osiągnięcia zamierzonych efektów. Częściowym rozwiązaniem jest możliwość realizacji projektów modułowych (dwuletnich), jednak ocenia się, że jest to raczej metoda doraźna niż systemowa. Rekomenduje się stopniowe wydłużanie okresu realizacji projektów modułowych, w pierwszym etapie do trzech lat.

Należy rozważyć zakończenie realizacji projektów wspierających demokratyzację w Mołdawii. Stwierdzono, że wykazują się one umiarkowanym stopniem użyteczności, co związane jest z tym, że mają charakter punktowy, nie stanowią jednolitego obszaru i są w związku z tym słabo zauważalne wśród odbiorców. Jest to w dużej mierze spowodowane niedużą skalą działań oraz widocznością efektów tego typu działań dopiero w długiej perspektywie.

W trakcie badania oceniano także projekty realizowane w systemie Małych Grantów. Stwierdzono, że w obecnym kształcie i zakresie są one trafne, użyteczne, efektywne i trwałe. Problemem jest jednak ich niska skuteczność, gdyż w niewielkim stopniu wpisują się w cele polskiej polityki rozwojowej. Są to zazwyczaj niewielkie projekty polegające na remoncie lub modernizacji obiektu użyteczności publicznej bądź zakupie wyposażenia. Przy założeniach i zakresie określonych przez wnioskodawcę rezultaty projektów zaspokajają potrzeby odbiorców, są trwałe, a przy tym wykazują się efektywnością, jednak w opinii ewaluatorów są one w zbyt małym stopniu powiązane z innymi projektami realizowanymi ze środków polskiej pomocy w Mołdawii. Przy tej okazji należy zaznaczyć, że w powszechnej opinii niedobory kadrowe w Ambasadzie (uniemożliwiające koncentrację pracownika na zadaniach rozwojowych) utrudniają współpracę z projektodawcami i beneficjentami polskiej pomocy.

W trakcie badania stwierdzono, że relacje pomiędzy MSZ występującym w roli grantodawcy a beneficjentami wymagają poprawy. Przyczyną takiej sytuacji są przede wszystkim uwarunkowania instytucjonalne i przepisy dotyczące np. unikania konfliktu interesu lub inne regulacje przy konkursach o dotacje. Tym niemniej rekomenduje się położenie większego nacisku na budowanie partnerskich relacji, w tym na przekazywanie merytorycznych informacji

zwrotnych służących poprawie realizowanych projektów. Proponuje się w związku z tym oddzielenie procedur konkursowych od opieki nad projektami lub przeprowadzanie otwartych spotkań z udziałem realizatorów projektów z jednego państwa/regionu/obszaru wsparcia.

Projektem, którego efekty zostały szczególnie przeanalizowane, było stworzenie i prowadzenie Centrum Informacyjnego dla władz lokalnych w Ialoveni. Ewaluatorzy wysoko ocenili działalność tej placówki, w szczególności w ostatnim czasie, gdy pozyskała ona zewnętrzne źródła finansowania. Warto podkreślić, że Centrum stopniowo i trafnie w stosunku do potrzeb rozszerza swą działalność. Jego rozpoznawalności służy projekt regrantingu finansowany ze środków USAID.

Ważną rolę w procesie wdrażania polskiej pomocy rozwojowej w Mołdawii odgrywają organizację pozarządowe. Stwierdzono jednak, że pomimo istnienia wielu podmiotów, które realizują projekty w tym kraju, i pomimo rozwinięcia się w ostatnich latach kilku organizacji, które bardzo skutecznie i efektywnie realizują coraz większe projekty, nadal potencjał polskiego trzeciego sektora działającego w Mołdawii nie jest satysfakcjonujący. Problemem i jednocześnie niewykorzystaną dotychczas szansą jest to, że bardzo rzadko aplikują one o środki zagraniczne. Otrzymanie zewnętrznej dotacji mogłoby sprzyjać zwielokrotnieniu efektów polskiej pomocy.

1. Wprowadzenie

1.1 Cel badania

Celem głównym badania było sformułowanie wniosków dotyczących czynników, które mają największy wpływ na efektywność polskiej pomocy rozwojowej, a także wskazanie rekomendacji dotyczących działań prowadzonych w najbliższych latach.

Badanie ewaluacyjne miało na celu z jednej strony służyć do określenia najważniejszych czynników wpływających na efektywność polskiej współpracy rozwojowej oraz do zidentyfikowania głównych kierunków rozwoju polskich działań pomocowych, a z drugiej strony do sformułowania wniosków i rekomendacji dla procesu planowania krótko- i średniookresowego polskiej pomocy, w tym do wspólnego programowania pomocy w ramach Unii Europejskiej. W szerszym kontekście wyniki badania ewaluacyjnego mogą przyczynić się do podniesienia jakości polityk publicznych w Polsce, a w szczególności polityki zagranicznej.

W rezultacie badania ewaluacyjnego zostały sformułowane rekomendacje odnoszące się do przyszłych programów i projektów, które będą realizowane w ramach planów rocznych wynikających z założeń koncepcyjnych Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2016-2020. Pozwolą m.in. zwiększyć oddziaływanie polskiej pomocy, wzmocnić pozytywny wizerunek Polski, jako kraju aktywnego w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju na świecie oraz wartościowego partnera posiadającego stabilne perspektywy rozwoju, a także wspierać procesy podejmowania decyzji w kwestiach związanych ze współpracą rozwojową finansowaną ze środków znajdujących się w dyspozycji MSZ, w tym decyzji dotyczących zakresu udziału Polski we wspólnym programowaniu UE.

Zgodnie z założeniami cały proces ewaluacji został podzielony na dwa komponenty:

- Komponent I – dotyczący projektów realizowanych za pośrednictwem Fundacji Solidarności Międzynarodowej w ramach zleconego zadania pn. *Wsparcie demokracji*. Ewaluacja objęła projekty realizowane w latach 2012-14 w Gruzji, Ukrainie oraz w Tunezji.
- Komponent II – dotyczący projektów realizowanych w latach 2012-14 w Mołdawii, w tym działań prowadzonych przez administrację publiczną, organizacje pozarządowe oraz jednostki samorządu terytorialnego, a także projektów realizowanych w systemie Małych Grantów oraz zadań własnych FSM.

1.2 Przedmiot i zakres badania

Przedmiotem badania w ramach Komponentu II, który został opisany w niniejszym raporcie, były projekty prowadzone w ramach polskiej pomocy na rzecz Mołdawii w latach 2012-2014. Zakres badania objął:

1) Wybrane projekty realizowane na rzecz Mołdawii w ramach konkursów dotacyjnych *Polska pomoc rozwojowa*. W roku 2012 *Plan współpracy rozwojowej* przewidywał realizację projektów w ramach trzech priorytetów:

1. *Bezpieczeństwo publiczne i zarządzanie granicami,*
2. *Rozwój regionalny i decentralizacja,*
3. *Rozwój obszarów wiejskich.*

W roku 2013 i 2014 również realizowane były trzy priorytety, czyli:

1. *Bezpieczeństwo publiczne i zarządzanie granicami,*
2. *Rozwój regionalny i budowa potencjału administracji publicznej i samorządowej,*
3. *Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich.*

Projekty te były realizowane przez polskie jednostki administracji publicznej (19 projektów), organizacje pozarządowe (14 projektów) lub przez jednostki samorządu terytorialnego (pięć projektów).

- Pomoc udzielana Mołdawii w latach 2012, 2013 i 2014 realizowana w ramach Systemu Małych Grantów, tj. za pośrednictwem Ambasady RP w Kiszyniowie (22 projekty).
- Projekty FSM realizowane pośrednio, dotyczące demokratyzacji i praw człowieka (siedem projektów) lub bezpośrednio (ustanowienie i prowadzenie Centrum Informacyjnego dla Władz Lokalnych Republiki Mołdawii).

1.3 Kryteria ewaluacyjne

Badanie realizowane było w oparciu o pięć głównych kryteriów:

- **Trafność** rozumiana jako odniesienie do kluczowych problemów beneficjentów. Sprawdzenie, czy projekt przyczynił się do rozwiązania rzeczywistych problemów beneficjentów.
- **Trwałość** rozumiana jako wymierne oddziaływanie rezultatów projektu na grupę docelową po formalnym zakończeniu projektu. Sprawdzenie, czy zmiany/wpływ rezultatów projektu będą utrzymane przez długi czas.
- **Efektywność** rozumiana jako uzasadnienie nakładów poniesionych ze środków współpracy rozwojowej w uzyskanych wynikach i rezultatach. Sprawdzenie, jak zasoby projektów przetworzono w bezpośrednie produkty.
- **Skuteczność** rozumiana jako stopień zrealizowania celów polskiej współpracy rozwojowej. Sprawdzenie, w jakim stopniu projekty przyczyniły się do osiągnięcia celów szczegółowych i ogólnych.
- **Użyteczność** rozumiana jako wykorzystanie efektów wywołanych prowadzoną interwencją (zarówno planowanych, jak i nieplanowanych), odniesienie tych efektów do

rzeczywistych potrzeb beneficjentów. Sprawdzenie, czy i w jaki sposób projekty przyczyniły się do zaspokojenia potrzeb grup docelowych, czy pojawiły się pozytywne lub negatywne efekty uboczne.

1.4 Pytania badawcze

W trakcie badania wybranych inicjatyw udzielone zostały odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. W jakim stopniu i które działania zrealizowane w ramach projektów były najistotniejsze dla wsparcia reform realizowanych w Mołdawii?
2. Które działania i dlaczego miały największy wpływ na poprawę sytuacji beneficjentów projektów oraz które działania i dlaczego w największym stopniu przyczyniły się do poprawy sytuacji organizacji partnerskich uczestniczących (formalnie i nieformalnie) w realizacji projektów?
3. Czy, jeśli tak to przy jakich działaniach i w jakich aspektach występuje synergia między projektami na danym obszarze lub dla danej grupy interesariuszy?
4. Czy, które, w jakich aspektach polskie projekty wyróżniały się na tle działań innych polskich lub zagranicznych donatorów i były szczególnie użyteczne dla beneficjentów?
5. Czy, jeśli tak to w jaki sposób beneficjenci wykorzystują produkty przygotowane w wyniku działań projektowych (w tym przeszkolone kadry, doposażenie sprzętowe)?
6. Czy, jeśli tak to które najczęściej i w jaki sposób beneficjenci kontynuują lub multiplikują działania zapoczątkowane przez program polskiej pomocy rozwojowej?
7. Jakie działania w ramach programu polskiej pomocy rozwojowej w najwyższym stopniu sprzyjały widoczności najlepszych polskich doświadczeń i upowszechnianiu wizerunku Polski jako wartościowego partnera posiadającego stabilne perspektywy rozwoju?
8. Czy realizowane projekty zaspokajały rzeczywiste potrzeby beneficjentów? Czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, rezultaty zrealizowanych działań przyczyniły się do rozwiązania ich problemów?
9. Jakie czynniki (wewnętrzne i zewnętrzne) wpływają na wzrost efektywności projektów realizowanych w Mołdawii? W przypadku których projektów efektywność jest największa? Co o tym decyduje?

1.5 Metodologia

Komponent II badania ewaluacyjnego skupił się na ocenie projektów zrealizowanych na rzecz Mołdawii przez zarejestrowane w Polsce organizacje pozarządowe oraz jednostki samorządu terytorialnego i administracji, a także w ramach systemu małych grantów obejmującego polskie placówki zagraniczne, które samodzielnie lub we współpracy z miejscowymi partnerami realizują projekty rozwojowe. Ewaluacji podlegają także projekty realizowane przez FSM w latach 2012-

2014, w tym projekt *Ustanowienie i prowadzenie Centrum Informacyjnego dla Władz Lokalnych Republiki Mołdawii*.

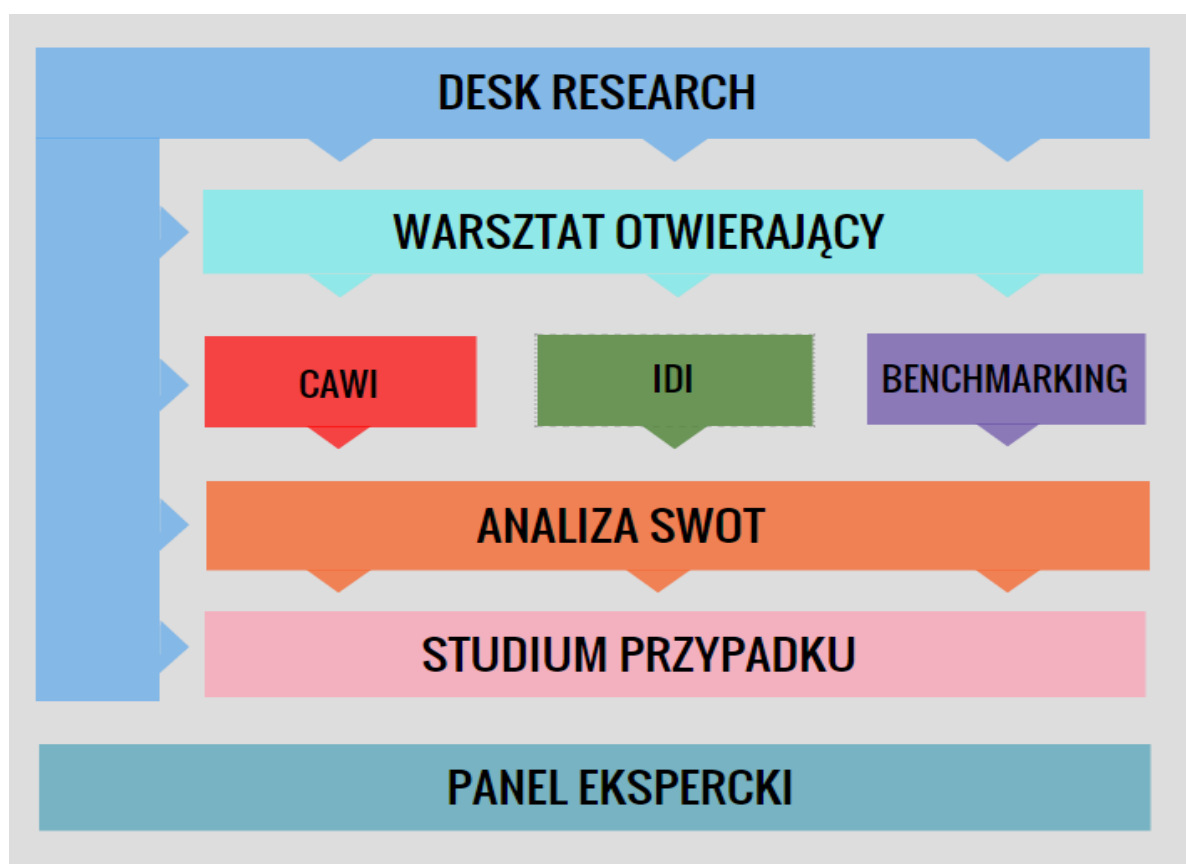
Metody i techniki badawcze

W ramach Komponentu II wykorzystane zostały następujące techniki badawcze i analityczne:

- analiza desk research,
- warsztat otwierający,
- internetowe badanie ankietowe (CAWI),
- indywidualne wywiady pogłębione (IDI),
- panel ekspertów,
- analiza SWOT/ TOWS,
- studia przypadku,
- benchmarking.

Poniższy graf przedstawia wszystkie zastosowane techniki wraz z ukazaną chronologią ich wykorzystania.

Rysunek 1. Wykorzystane techniki badawcze.



Źródło: opracowanie własne.

Poniżej szczegółowo opisano zastosowanie każdej z ww. technik. Część z nich została przedstawiona szczegółowo w poprzednim rozdziale opisującym Komponent I. Poniżej zapisano więc jedynie te kwestie, które występują specyficznie tylko w Komponentie II.

Desk research

Podobnie jak w przypadku Komponentu I analiza desk research została przeprowadzona w trzech głównych obszarach:

1. Analiza dokumentów, w tym:
 - 1A. Wnioski projektowe dotyczące wszystkich 67 projektów realizowanych w Mołdawii, które zostały przekazane przez Zamawiającego.
 - 1B. Sprawozdania z realizacji projektów – podobnie jak w przypadku wniosków o dofinansowanie, analizie poddanych zostanie 70¹ sprawozdań przekazanych przez Zamawiającego.
 - 1C. Dokumenty dotyczące programowania polskiej pomocy rozwojowej (analogicznie jak w Komponentie I).
2. Analiza danych i materiałów medialnych, w tym:
 - 2A. Dane statystyczne dotyczące polskiej pomocy rozwojowej (ODA),
 - 2B. Informacje podane na stronie MSZ, FSM, na portalu www.polskapomoc.gov.pl oraz na stronach internetowych polskich placówek dyplomatycznych.
 - 2C. Materiały informacyjno-promocyjne dotyczące polskiej pomocy rozwojowej, a także artykuły, informacje, programy, audycje prasowe, radiowe i telewizyjne.
3. Analiza produktów powstałych w wyniku realizacji projektów, w tym broszury, materiały pokonferencyjne, podręczniki itd.
4. Analizy, badania, raporty i prognozy dotyczące sytuacji społeczno-gospodarczej Mołdawii oraz materiały medialne (w tym internet, prasa, radio, TV).

Warsztat otwierający

Warsztat otwierający jest techniką badań jakościowych przypominającą zogniskowany wywiad grupowy (fokus), jednak w większym stopniu nastawioną na uzgadnianie wniosków i wypracowanie wspólnego stanowiska. Uczestnicy, którzy – silniej niż w przypadku fokusa –

¹ W przypadku projektu pn. Ustanowienie i prowadzenie Centrum Informacyjnego dla Władz Lokalnych Republiki Mołdawii nie były składane wnioski. Analizie poddane zostaną trzy sprawozdania z kolejnych lat złożone przez FSM do MSZ w związku z realizacją dotacji. Stąd rozbieżność w liczbie analizowanych wniosków i sprawozdań.

związani są z omawianym tematem dzięki zajmowanemu stanowisku, pełnią funkcję ekspertów. Upřednio (ok. tydzień przed planowanym spotkaniem) otrzymali oni listę zagadnień, które będą poruszane, co pozwoliło na przygotowanie ich stanowiska i ewentualne przekazanie potrzebnych ewaluatorom materiałów źródłowych. W toku moderowanej dyskusji omówione zostały wszystkie kwestie istotne z punktu widzenia procesu ewaluacji. W szczególności analizie poddane zostało, jak uczestnicy postrzegają MSZ jako instytucję odpowiedzialną za prowadzenie polityki rozwojowej w Mołdawii, jak oceniają plany współpracy rozwojowej na kolejne lata w odniesieniu do tego kraju, a także, na jakiej podstawie (analiza, diagnoza, ekspertyzy itd.) podjęta została decyzja o aplikowaniu o środki, kogo określono jako beneficjentów ostatecznych itp.

Spotkanie odbyło się bez obecności przedstawicieli MSZ oraz FSM. Pozwoliło to na stworzenie warunków, w których obecni stosunkowo swobodnie i szczerze formułowali opinie. Wśród uczestników warsztatu znaleźli się przedstawiciele projektodawców ze strony rządowej (np. UKNF, MSW), jak i pozarządowej (stowarzyszenia, fundacje) oraz samorządowej (sejmiki wojewódzkie), a także przedstawiciel Ośrodka Studiów Wschodnich.

Internetowe badanie ankietowe (CAWI)

W przypadku badania ilościowego – podobnie jak w przypadku Komponentu I – przeprowadzono ankiety dystrybuowane za pośrednictwem poczty elektronicznej wśród uczestników projektów. Do wszystkich projektodawców została skierowana prośba o przekazanie adresów uczestników, do których następnie zostało przesłane zaproszenie do udziału w badaniu.

Ankiety wypełniło łącznie 195 respondentów.

Indywidualne wywiady pogłębione (IDI)

Techniką badawczą, która pozwoli na możliwie najgłębszą eksplorację badanej tematyki, będą indywidualne wywiady pogłębione realizowane z wybranymi projektodawcami oraz osobami związanymi z projektami. W przypadku Komponentu II zaplanowano realizację badania wśród stosunkowo dużej próby badawczej. W przypadku każdego wymienionego poniżej wybranego projektu zrealizowano co najmniej pięć wywiadów pogłębionych. Wybierając projekty, ewaluatorzy kierowali się zasadą, by:

- maksymalnie różnicować projekty pod względem czasu realizacji,
- w miarę możliwości wybierać projekty realizowane przez różne instytucje,
- zapewnić wskazany przez Zamawiającego udział projektów realizowanych przez instytucje administracji, organizacje pozarządowe oraz samorządy, a także przez polską ambasadę oraz przez FSM.

W sumie przeprowadzono 90 wywiadów pogłębionych z osobami zaangażowanymi w realizację projektów w Mołdawii, a także wywiady z przedstawicielami FSM oraz MSZ.

Panel ekspertów

Spotkanie ekspertów zostało zorganizowane w ostatniej fazie badania. Jego celem było omówienie oraz zaprezentowanie wniosków sformułowanych przez zespół ewaluatorów osobom, które w procesie wdrażania polskiej pomocy rozwojowej odgrywają szczególną rolę. W panelu wzięli udział wicedyrektor DWR MSZ, prezes FSM oraz przedstawiciel Grupy Zagranica. Spostrzeżenia panelistów oraz ich sugestie odnoszące się do poszczególnych wniosków zostały uwzględnione w niniejszym raporcie.

Analiza SWOT/ TOWS

Podobnie jak w przypadku Komponentu I, odnośnie do wsparcia kierowanego do Mołdawii została opracowana analiza, która wskazała mocne i słabe strony wdrażanych działań, a także szanse i zagrożenia z nimi związane.

Studia przypadku

W zakresie Komponentu II przeprowadzono łącznie siedem studiów przypadku, w tym:

- dwa związane z realizacją działań Centrum Informacyjnego dla Władz Mołdawii,
- po jednym dla projektów zrealizowanych na rzecz Mołdawii przez administrację, organizacje pozarządowe, samorządy, placówkę dyplomatyczną oraz w ramach działań FSM.

Benchmarking

Benchmarking przeprowadzony w ramach Komponentu II ma na celu porównanie celów, trybu wdrażania działań, przeznaczonych alokacji i zakresu udzielanego wsparcia na rzecz Mołdawii przez cztery wybrane kraje Unii Europejskiej. Dzięki zastosowaniu benchmarkingu zidentyfikowane zostały dobre praktyki, które są obecnie stosowane przez inne kraje, a które mogą zostać przeniesione na grunt polskiej pomocy rozwojowej.

2. Opis projektów

W Mołdawii ewaluacja objęła 70 projektów, w tym 19 prowadzonych przez administrację, pięć – przez samorządy lokalne, 21 – przez organizacje pozarządowe (w tym siedem w ramach dotacji FSM), 22 to Małe Granty prowadzone przez Ambasadę RP i cztery to działania własne FSM. W Komponentie II większość beneficjentów już wcześniej realizowała projekty razem z FSM lub MSZ.

Wśród projektów prowadzonych przez administrację rządową siedem z 19 projektów prowadzonych było przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, w tym w 2012 roku – aż trzy z pięciu projektów. W 2013 roku występuje już większe zróżnicowanie beneficjentów.

Samorządy terytorialne w ciągu tych trzech lat zrealizowały tylko pięć projektów, w tym aż trzy zostały przeprowadzone przez Sejmik Województwa Pomorskiego.

Organizacje pozarządowe w Mołdawii prowadziły projekty przede wszystkim z dwóch zakresów. Pierwszy z nich dotyczył rolnictwa i obszarów wiejskich, obejmował projekty związane z rozwojem przedsiębiorczości, spółdzielczości rolniczej, doradztwem rolniczym, a także rozwojem alternatywnych źródeł energii i promowaniem rozwiązań proekologicznych w gospodarstwach rolnych. Drugi obszar dotyczył szeroko rozumianego wsparcia dla samorządów terytorialnych, w tym wzmocnienia ich potencjału poprzez szkolenia, a także poprzez podnoszenie kompetencji związanych z pozyskiwaniem funduszy zewnętrznych.

Małe Granty natomiast są realizowane przez Ambasadę RP w Kiszyniowie i polegają na polepszaniu infrastruktury w różnych obszarach kraju.

Z siedmiu działań prowadzonych przez FSM oraz organizacje pozarządowe aż pięć było przeprowadzonych w 2014 roku. W 2013 i 2012 prowadzony był jeden projekt rocznie, w tym projekt z 2013 roku miał swoją kontynuację w 2014. Projekty głównie miały na celu wspieranie rozwoju demokracji.

Działania własne FSM polegały na prowadzeniu Centrum Informacyjnego dla władz lokalnych w Mołdawii, którego zadaniem było dostarczanie instytucjom lokalnym i regionalnym informacji dotyczących możliwości aplikowania o granty, podnoszenie kompetencji pracowników samorządów zaangażowanych w tworzenie wniosków, a tym samym wzrost efektywności w dziedzinie identyfikacji, przygotowania i oceny projektów dotyczących rozwoju regionalnego i lokalnego.

3. Wnioski dotyczące poszczególnych pytań badawczych

3.1 W jakim stopniu i które działania zrealizowane w ramach projektów były najistotniejsze dla wsparcia reform realizowanych w Mołdawii?

Zidentyfikowanie wpływu, jaki miała realizacja polskich projektów na rzecz wspierania reform w Mołdawii dotyczy w bezpośredni sposób projektów wdrażanych przez polską administrację oraz w pośredni – pozostałych projektów.

Projekty administracji wspierały przede wszystkim działania związane z:

- planowaniem strategicznym i rozwojem regionalnym,
- wsparciem bezpieczeństwa publicznego poprzez wzmocnienie straży pożarnej, policji, straży granicznej, służb weterynaryjnych i fitosanitarnych,
- wsparciem nadzoru nad rynkiem finansowym,
- tworzeniem odpowiednich warunków do przyciągania inwestycji zagranicznych,
- rozwojem instytucji rynku rolnego.

Każda z powyżej wymienionych dziedzin uległa w Mołdawii w ostatnich latach istotnym przemianom. Każdy z projektów realizowanych przez polskie instytucje był zbieżny z polityką wprowadzania reform przez Mołdawię, których celem było i jest zbliżenie tego kraju z Unią Europejską. Duża część projektów wpisywała się także w działania podejmowane przez inne kraje (np. Niemcy, Szwecję), przez Komisję Europejską lub przez organizacje międzynarodowe (UNDP, MFW). Odpowiadając na pytanie o działania mające największy wpływ na wspieranie reform, należy więc rozpatrzyć, na ile wpływ polskich projektów był kluczowy, a na ile jedynie pomocniczy w szeregu innych działań podejmowanych przez inne kraje lub instytucje.

W przypadku projektów dotyczących planowania strategicznego i rozwoju regionalnego (patrz: ramka obok) wysoko oceniono trafność tych działań i ich użyteczność. Dzięki misjom eksperckim i wizytom studyjnym faktycznie podniosły się kompetencje przedstawicieli mołdawskiej administracji zaangażowanych w proces tworzenia strategii. Tym niemniej projekty dotyczące tej dziedziny miały na celu wspieranie procesu tworzenia dokumentów strategicznych, nie służyły zaś bezpośrednio wspieraniu prac np. nad aktualizacją Strategii rozwoju regionalnego na lata 2012-15.

W 2012 oraz 2013 roku **Ministerstwo Rozwoju Regionalnego** realizowało projekt, którego celem głównym było usprawnienie procesu przygotowania dokumentów strategicznych i projektów rozwoju regionalnego w mołdawskiej administracji publicznej w kontekście pojawiających się wyzwań i trendów rozwojowych w Mołdawii. Celem bezpośrednim zaś było wypracowanie procedur i narzędzi związanych z przygotowaniem do realizacji i oceną projektów rozwoju regionalnego. W ramach projektu odbyło się szkolenie w Polsce na temat zasad funkcjonowania i systemu realizacji polityki rozwoju, a także zorganizowano spotkania eksperckie w Mołdawii.

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego prowadził dwuletni projekt *Wsparcie i udoskonalenie rynku finansowego Republiki Mołdawii*. Celem głównym była identyfikacja braków w istniejącej strukturze instytucjonalnej i prawnej Mołdawii oraz przedstawienie rekomendacji w zakresie wymaganych zmian w nadzorze nad rynkiem kapitałowym i bankowym oraz udzielenie wsparcia dla Mołdawii przy tworzeniu bezpiecznych rozwiązań prawnych i odpowiednich ram instytucjonalnych.

Podobną sytuację zaobserwowano w przypadku projektów realizowanych na rzecz wzmocnienia nadzoru nad rynkiem finansowym (patrz: ramka obok). Celem tych inicjatyw było podnoszenie kompetencji sektora nadzoru finansowego i należy stwierdzić, że założone efekty zostały uzyskane, jednak nie wydaje się, by realizacja projektu miała bezpośredni

wpływ na ostateczne kształty regulacji, które są podejmowane w trybie negocjacji np. z MFW lub które wynikają z prowadzonego procesu dostosowywania prawa mołdawskiego do regulacji unijnych w związku z przyjęciem Układu Stowarzyszeniowego.

To samo tyczy się projektów związanych z tworzeniem odpowiednich warunków do przyciągania inwestorów (patrz: ramka obok). Mołdawianie czerpią z naszych doświadczeń, lecz faktyczne znaczenie dla zwiększenia inwestycji zagranicznych mieć będą zmiany regulacji zarówno w prawie podatkowym, prawie spółek i prawie pracy, a także prowadzona równolegle walka z korupcją i zwiększenie transparentności sektora publicznego.

Wsparcie administracji publicznej w Mołdawii w zakresie przygotowania do realizacji projektów wspierających wzrost konkurencyjności i potencjał rozwojowy regionów jest projektem organizowanym przez **Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju**. Projekt dotyczył wsparcia w przygotowaniu instrumentów rozwoju regionalnego i projektów do realizacji o charakterze horyzontalnym przyczyniających się do wzrostu konkurencyjności regionów oraz wzmocnienia ich potencjałów.

Należy przy tym podkreślić, że celem tych projektów nie było opracowanie aktów prawnych, które później zostałyby przyjęte i wdrożone przez stronę mołdawską. Przy tym zastrzeżeniu powyższe projekty jak najbardziej wpisują się w nurt reform i odnoszą założone

efekty, jednak nie należy się spodziewać, by to one zdecydowały o przyszłym kształcie reform. Obserwacja ta jest istotna, ponieważ jeden z rozmówców zasugerował, że obecnie duża część pracowników administracji jest już wystarczająco przeszkolona, w związku z czym kolejnym etapem projektów prowadzonych przez polską administrację powinna być pomoc przy wdrażaniu konkretnych rozwiązań prawnych. Wymagałoby to zapewne większego zaangażowania ze strony polskich wnioskodawców, a także udziału w projektach wielostronnych (np. z uczestnictwem innych krajów lub przedstawicieli KE, MFW itd.).

Większe znaczenie miały projekty z zakresu wspierania poszczególnych służb związanych z bezpieczeństwem publicznym. Są to często obszary, w których zaangażowanie instytucji międzynarodowych jest relatywnie słabsze, więc wpływ poszczególnych polskich projektów na ostateczny proces reform jest odpowiednio większy. Dotyczy to w szczególności działań związanych z zabezpieczaniem chemikaliów, z nadzorem weterynaryjnym oraz ze wsparciem służb fitosanitarnych. Projekty związane ze wsparciem służb granicznych oraz policji również

odnoszą rezultaty i są oceniane jako użyteczne, jednak ostateczny kształt regulacji zależy w dużej mierze od polityki unijnej wobec Mołdawii.

Również jako istotny oceniany jest wpływ projektów realizowanych w obszarze rozwoju rolnictwa, które w pośredni sposób wpływają na przemiany w Mołdawii. Dotyczy to już nie tylko działań podejmowanych przez administrację, lecz także przez polskie samorządy oraz organizacje pozarządowe. Wpływ ten związany jest z relatywnie dużą liczbą projektów realizowanych

Sejmik Województwa Pomorskiego i Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Gdańsku Oddział w Starym Polu w badanym okresie realizowały cztery projekty z zakresu wzmocnienia potencjału samorządów oraz organizacji pozarządowych do efektywnej absorpcji funduszy unijnych.

w obszarze rozwoju rolnictwa i faktyczną zmianą, która dokonała się w ich rezultacie. Dotyczy to przede wszystkim przedsiębiorczości na terenach wiejskich, wsparcia grup producenckich, spółdzielczości rolniczej. Działania te dotyczą przede wszystkim projektów realizowanych przez Sejmik Województwa Pomorskiego oraz Żuławski Oddział Stowarzyszenia Naukowo-Technicznego Inżynierów i Techników Rolnictwa z siedzibą w Starym Polu (patrz: ramka obok), a także przez Fundację „Wschód” oraz Fundację im. Księcia Konstantego Ostrogińskiego (patrz: opis studiów przypadku, Załącznik 1). W przypadku wszystkich tych projektów kluczowe jest wieloletnie doświadczenie

współpracy zarówno z mołdawskim Ministerstwem Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego, jak i z Krajową Agencją Rozwoju Regionów Wiejskich w Mołdawii (ACSA).

Podsumowując wyżej opisane obserwacje, należy podkreślić, że celem projektów realizowanych przez polską administrację było przede wszystkim podnoszenie kompetencji przedstawicieli instytucji, które są w trakcie reform związanych z dostosowywaniem prawa mołdawskiego do rozwiązań unijnych. Ocenia się, że wsparcie to było trafne i użyteczne, a efekty projektów wpłynęły na podejmowane reformy w sposób pośredni, co było zgodne z założeniami projektów. Z tego względu wsparcie administracji mołdawskiej powinno być kontynuowane. Tym niemniej ocenia się, że obecnie pożądane jest, by projekty w mniejszym stopniu dotyczyły podnoszenia kompetencji pracowników, zaś w większym – wdrażania konkretnych reform. Optymalnym rozwiązaniem byłby udział w grupie przedstawicieli państw (przy współudziale ekspertów KE), które pomogą stronie mołdawskiej we wdrażaniu poszczególnych legislacji związanych z wypełnianiem postanowień Umowy Stowarzyszeniowej z UE. Potencjał polskich resortów uczestniczących w inicjatywach polskiej pomocy pozwala na udział bądź nawet przewodzenie tego typu grupom. W przypadku obszarów, w których prawo już zostało zmodyfikowane, istnieje potrzeba, by wspierać mołdawską administrację w jego wdrażaniu. Dotyczy to np. implementacji przepisów ogólnych na poziomie samorządów.

Należy w tym miejscu wspomnieć o projekcie Komisji Nadzoru Finansowego, która realizuje obecnie w Mołdawii tzw. projekt twinningowy finansowany ze środków ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*). Realizacja tego projektu jest przykładem, jak w optymalny sposób wykorzystać wcześniejsze doświadczenia z działań finansowanych w

ramach polskiej pomocy i poprzez pozyskanie środków ze źródeł zewnętrznych kontynuować osiągnięte już rezultaty.

Przy planowaniu dalszych działań w obszarze wsparcia administracji warto wykorzystywać przede wszystkim już zdobyte doświadczenie, czyli skupianie się na udziale we wdrażaniu rozwiązań z zakresu polityki regionalnej, nadzoru finansowego, wsparcia służb mundurowych, zarządzania substancjami niebezpiecznymi oraz przyciągania inwestycji zagranicznych. Rekomenduje się także kontynuowanie działań dotyczących wsparcia przedsiębiorczości na terenach wiejskich, np. poprzez współpracę z ACSA.

Obszarem tematycznym, który nie został dotychczas zagospodarowany w ramach polskiej pomocy prowadzonej w Mołdawii, są działania mające na celu walkę z korupcją. Zarówno opinie ekspertów analizujących sytuację w tym kraju, jak i wnioski z rozmów przeprowadzonych w ramach ewaluacji wskazują, że korupcja jest istotną barierą dla dalszych reform mających na celu zbliżenie Mołdawii do Unii Europejskiej. W tym obszarze warto przekazać polskie doświadczenia związane z działaniami antykorupcyjnymi, przy zaangażowaniu np. Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Rezultatem projektu byłoby stworzenie odpowiedniej instytucji oraz przygotowanie aktów prawnych związanych z tą dziedziną.

3.2 Które działania i dlaczego miały największy wpływ na poprawę sytuacji beneficjentów projektów oraz które działania i dlaczego w największym stopniu przyczyniły się do poprawy sytuacji organizacji partnerskich uczestniczących (formalnie i nieformalnie) w realizacji projektów?

Powyższe pytanie badawcze dotyczy bezpośrednio kwestii użyteczności, czyli najistotniejszego kryterium w niniejszej ewaluacji. Odpowiedź na pytanie, czy działania podejmowane w ramach interwencji publicznej wpływają na poprawę sytuacji odbiorców, jest kluczowa w każdym procesie ewaluacji ex-post. Kryterium to jest powiązane z innymi, jednak należy pamiętać, że nawet wysoka ocena trafności czy trwałości projektów nie gwarantuje, że równie wysoka będzie ich użyteczność. Pamiętać również należy, że na użyteczność projektów wpływa bardzo wiele czynników zewnętrznych. W przypadku projektów realizowanych w Mołdawii kluczowe znaczenia dla oceny tego kryterium ma przede wszystkim otoczenie polityczne i administracyjne.

Analizując kwestię użyteczności, ocenić należy, że to kryterium zostaje osiągnięte w najwyższym stopniu w projektach związanych z Priorytetem *Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich*, co nie oznacza jednak, że pozostałe projekty nie osiągają zadowalającego poziomu w zakresie tego kryterium. Tym niemniej w przypadku projektów związanych z bezpieczeństwem i zarządzaniem granicami, a także w działaniach dotyczących rozwoju administracji na szczeblu centralnym oraz samorządowym użyteczność jest ostatecznie silnie powiązana z reformami podejmowanymi w sferze polityki. Polskie projekty w opinii samych koordynatorów oraz partnerów pokazują dobre praktyki, wskazują, w jakim kierunku powinny iść dalsze zmiany lub polegają na gruntownym przeszkoleniu grupy uczestników, którzy w dalszej kolejności mogą szkolić pozostałych urzędników. Jednak nie należy zapominać, że to, czy i w jakim kształcie ostatecznie zostanie wdrożona dana reforma, zależy już nie od samego projektu, lecz od decyzji władz mołdawskich.

Projekt *Społeczny monitoring finansowania kampanii wyborczej wyborów parlamentarnych w Mołdawii* był realizowany przez Fundację im. Stefana Batorego. Monitoring stanowił uzupełnienie społecznej misji obserwującej przebieg wyborów prowadzonej przez Stowarzyszenie Promo-LEX. Zorganizowano wizytę studyjną dla mołdawskich ekspertów, podczas której uczestnicy zapoznali się z polskimi doświadczeniami w monitorowaniu finansowania kampanii wyborczych. Monitoringowi towarzyszyły działania promocyjne i rzecznicze.

Nieco inaczej oceniana jest kwestia użyteczności w przypadku projektów realizowanych przez FSM związanych ze wspieraniem procesu demokratyzacji. Ze względu na ich specyfikę, ocena ich użyteczności zależy w dużym stopniu od bieżącej sytuacji odbiorców ostatecznych. Jako przykład można podać projekt skierowany do dziennikarzy lokalnych, których potrzeby były silnie związane z wdrożeniem ustawy o prywatyzacji mediów. Podobnie było w przypadku monitoringu mechanizmu finansowania kampanii wyborczej w roku 2014 (patrz: ramka obok). W przypadku tych projektów użyteczność oceniana jest wysoko, gdyż realizacja działań była bezpośrednią odpowiedzią na bieżące problemy.

W przypadku pozostałych projektów, które nie wynikają z potrzeby bieżącej sytuacji, lecz wpisują się w proces transformacji, użyteczność w dużym stopniu zależy od czynników na poziomie makro. Stąd na przykład użyteczność trafnie i efektywnie stworzonych Szkolnych Klubów Europejskich (patrz: ramka poniżej) zależy będzie od rozwoju procesu integracji Mołdawii z UE. W przypadku największego projektu (dwuletniego) dotyczącego aktywizacji społecznej młodzieży w rejonie Dubasari to, czy efekty będą wykorzystywane przez uczestników, zależy przede wszystkim od rozwoju sytuacji politycznej w Naddniestrzu. Tym niemniej warto podkreślić, że ten ostatni projekt był efektem inicjatywy organizacji młodzieżowych, które skontaktowały się z Centrum Informacyjnym w Ialoveni z prośbą o wskazanie możliwości aplikowania o polskie środki.

Projekt *Polskie doświadczenia dla dziennikarzy z Północnej Mołdawii* był realizowany przez **Stowarzyszenie Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne**. Celem projektu było wspieranie wydawców mediów lokalnych: już sprywatyzowanych – w podnoszeniu konkurencyjności oraz państwowych – w podejmowaniu decyzji o prywatyzacji i przekształcaniu w niezależne media z wykorzystaniem doświadczeń polskich i ukraińskich w tym zakresie. W ramach projektu odbyły się dwa seminaria dla redaktorów oraz okrągły stół z udziałem polskich i ukraińskich ekspertów medialnych i redaktorów.

Fundacja **TERRA HUMANA** prowadziła projekt, którego rezultatem jest powstanie w sześciu szkołach średnich w sześciu rejonach północnej Mołdawii modelowych Szkolnych Klubów Europejskich (SKE) oraz przeszkolenie młodzieży i nauczycieli. Uzyskali oni odpowiednie narzędzia do podejmowania działania na rzecz własnej szkoły i społeczności lokalnej oraz animowania działalności SKE w kolejnych szkołach. Młodzież ze wszystkich SKE spotkała się na obozie szkoleniowo-integracyjnym, gdzie w warunkach pozaszkolnych w otoczeniu przyrody miała możliwość przejścia 4-dniowych praktycznych warsztatów zapoznających z całokształtem zagadnień związanych z działaniem w Klubie Europejskim i rozwojem osobistym. Dodatkowo 20 aktywnych uczestników przyjechało do Polski i na Ukrainę na wizyty studyjne w celu zapoznania się z pracą Klubów w różnych warunkach politycznych, nawiązania kontaktów z Klubami i organizacjami działającymi na rzecz integracji z UE.

Należy rozważyć zakończenie realizacji projektów związanych z demokratyzacją w Mołdawii. Sami odbiorcy projektów sugerowali, że obecnie nie ma silnej potrzeby uczestniczenia w tak miękkich projektach, jak te realizowane za pośrednictwem FSM. Raczej należy wykorzystać istniejące już mechanizmy demokratyczne do realizacji zadań wpisujących się w nurt reform. Mimo że poszczególne projekty demokratyzacyjne z lat 2012-14 spełniły swoje założenia, należy stwierdzić, że wsparcie to ma charakter punktowy i jest realizowane w skali na tyle małej, że nie przyczynia się w istotny sposób do rozwoju demokracji w Mołdawii. Należy jednak pozostawić możliwość realizacji doraźnych projektów związanych ze wsparciem demokracji, np. poprzez zapytania ofertowe FSM, tym niemniej priorytetem dla działań Fundacji w Mołdawii powinno być dalsze wspieranie Centrum Informacyjnego.

W toku prowadzonych badań stwierdzono, że o ile zdecydowana większość projektów jest trafna z punktu widzenia potrzeb beneficjentów ostatecznych, o tyle nie można ocenić ich jako w pełni

użyteczne. Przy zapisanym wcześniej zastrzeżeniu dotyczącym projektów realizowanych na rzecz administracji wynikającym z uwarunkowań zewnętrznych stwierdzono, że taki stan rzeczy ma swoje podłoże w czynnikach wewnętrznych projektów.

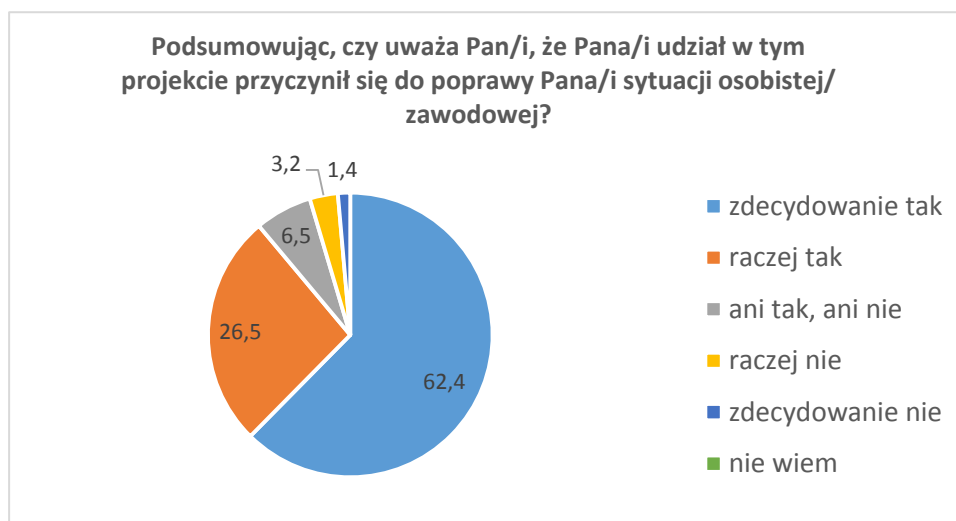
Główną przyczyną sytuacji, w której realizacja projektu nie wywołuje efektów zaspokajających potrzeby odbiorców, jest zbyt wczesne zakończenie projektu, co jest silnie powiązane z kryterium trwałości. Od działań związanych z pomocą rozwojową oczekuje się, by doprowadziły do sytuacji, w której instytucje po stronie odbiorcy będą w stanie samodzielnie kontynuować dalsze działania lub zapewnią trwałość rezultatów. W polskich projektach nie zawsze udaje się doprowadzić do tego stanu. Zdarza się, że wśród działań projektowych znajduje się przekazanie wiedzy, nauczanie praktycznych kompetencji, a nawet wdrożenie działań modelowych, lecz wówczas następuje zakończenie projektu. Istotną z punktu widzenia odbiorców projektów barierą jest to, że w części projektów nie przewidziano wyposażenia odbiorców w narzędzia służące do samodzielnego kontynuowania projektów, co wpłynęłoby na utrzymanie rezultatów i tym samym zapewnienie większej trwałości projektów. Bariera ta znowu dotyczy kwestii jednorodności projektów, gdyż w przypadku projektów realizowanych w wyniku konkursu żaden z nich nie miał charakteru modułowego, choć w konkursach istniała możliwość aplikowania o tego typu projekty. Co prawda w części projektów wieloletniość nie jest niezbędną, w przypadku innych działania są kontynuowane w kolejnych latach, jednak zdarzają się takie, których użyteczność nie może być oceniona pozytywnie właśnie ze względu na przedwczesne zakończenie realizacji. Brak tej kontynuacji widać w szczególności w przypadku projektów demokratyzacyjnych realizowanych przez FSM. W tym przypadku – podobnie jak w Komponentie I – aby mówić o efektach w odniesieniu do użyteczności, należy brać pod uwagę okres dłuższy niż jeden rok. Tym niemniej ogólnie użyteczność projektów ocenia się dobrze, jednak powinny zostać podjęte działania pozwalające na jej podniesienie.

W nawiązaniu do powyższego kolejnym ważnym czynnikiem, który wpływa na użyteczność, jest objęcie projektem wyposażenia odbiorców w odpowiednie narzędzia, które pozwolą na praktyczne wykorzystywanie rezultatów projektów. Przykładem dobrych praktyk w tym zakresie są przede wszystkim projekty realizowane w ramach priorytetu *Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich*, w szczególności te o charakterze infrastrukturalnym, np. związane z budową kanalizacji bądź oczyszczalni ścieków. Podobnie wysoko pod względem użyteczności oceniane są projekty, w których odbiorcy, oprócz nabycia teoretycznej i praktycznej wiedzy, otrzymali wyposażenie pozwalające na jej wykorzystanie w praktyce, co zastosowano w projektach dotyczących wspierania przedsiębiorczości na terenach wiejskich.

W toku ewaluacji zaobserwowano, że użyteczność jest powiązana z poziomem, na jakim realizuje się projekty. W przypadku działań skierowanych do administracji publicznej, gdy użyteczność, jak stwierdzono powyżej, zależy w dużej mierze od czynników zewnętrznych, trudniej zapewnić, by rezultaty zaspokajały potrzeby odbiorców. Jednak im projekt jest wdrażany na mniejszym obszarze, tym użyteczność jest co do zasady większa. Stąd też wysoka użyteczność projektów realizowanych w trybie Małych Grantów przez Ambasadę RP. Jak już stwierdzono, użyteczne są projekty wdrażane w małych społecznościach na terenach wiejskich.

Z opiniami zebranymi w trakcie wywiadów pogłębionych korespondują dane ilościowe. Poniższy wykres pokazuje, że prawie 89% respondentów uznaje, że udział w projekcie przyczynił się do poprawy ich sytuacji zawodowej lub osobistej, a jedynie 5% jest odmiennego zdania.

Wykres 1. Ocena poprawy sytuacji osobistej/zawodowej uczestników projektów



Źródło: badanie CAWI uczestników projektów.

Osobnym przedmiotem analiz było badanie użyteczności Centrum Informacyjnego dla Władz Lokalnych. Należy zaznaczyć, że ocena użyteczności tej instytucji na przestrzeni lat się zmieniała. Centrum powstało jako jednostka wspomagająca samorządy mołdawskie w aplikowaniu o środki unijne, a następnie – przy wdrażaniu projektów. Ze względu na czynniki zewnętrzne, w szczególności dotychczasowy brak tego typu funduszy skierowanych do samorządów, Centrum faktycznie zmodyfikowało profil swojej działalności. Oprócz pierwotnej roli ośrodka informującego o możliwości aplikowania o dotacje, kojarzącego partnerów, podnoszącego kompetencje w zakresie tworzenia projektów oraz wspierającego proces aplikowania Centrum rozpoczęło działalność regrantingową poprzez uruchomienie konkursu Mikro Grantów, które skierowane są do władz lokalnych. Inicjatywa ta, współfinansowana ze środków USAID, sprawiła, że obecnie Centrum w większej mierze spełnia funkcję, jaką przed nim stawiano, a także przyczyniło się do wzrostu zainteresowania ze strony odbiorców oferowanej pomocy. W ocenie ewaluatorów istotnie wpłynęło to na wzrost użyteczności Centrum.

3.3 Czy, jeśli tak to przy jakich działaniach i w jakich aspektach występuje synergia między projektami na danym obszarze lub dla danej grupy interesariuszy?

Synergia rozumiana jest jako współdziałanie rezultatów dwóch lub więcej projektów, które sprawia, że ich efekty są większe niż suma efektów projektów realizowanych osobno. W przypadku projektów pomocy rozwojowej synergia jest istotna, gdyż przy ograniczonych środkach finansowych każde wzmocnienie efektów projektów oceniane jest pozytywnie.

W projektach analizowanych w trakcie niniejszej ewaluacji synergia następowała bardzo rzadko. Za synergiczne nie są bowiem uznawane projekty realizowane przez tego samego wnioskodawcę w kolejnych latach, mimo że ich rezultaty ze sobą współdziałają. Powinny być one jednak uważane za kontynuację poprzednich projektów.

Działaniami, w których bezsprzecznie nastąpiła synergia, były projekty podejmowane przez Fundację „Wschód” pn. *Innowacyjne eco-oczyszczalnie w ochronie środowiska regionów wiejskich Mołdawii* oraz przez Miasto Bielsk Podlaski pn. *Budowa kanalizacji sanitarnej we wsi Oniscani* w roku 2014. Dzięki współpracy Bielska Podlaskiego z gminą Oniscani na terenie wsi powstała sieć kanalizacyjna, którą połączono z wybudowaną w ramach projektu Fundacji „Wschód” oczyszczalnią ścieków. Równoległa realizacja obydwu tych projektów pozwoliła na skuteczne rozwiązanie problemu nieczystości płynnych na terenie wsi. Szerzej projekty te zostały opisane w studiach przypadku.

Innym projektem, w którym widać efekt synergii są działania realizowane w związku z ustanowieniem i prowadzeniem Centrum Informacyjnego w Ialoveni.

Synergii można odnaleźć również między projektami polskimi a wdrażanymi przez inne kraje. Dotyczy to przede wszystkim obszaru administracji, w tym projektów związanych z planowaniem strategicznym, które jest również wspierane przez pomoc rozwojową Niemiec i Szwecji. Innym przykładem może być synergia między projektem polskiego MSW dotyczącym wzmocnienia straży granicznej a misją EUBAM prowadzoną przez Komisję Europejską.

Poza powyżej opisanymi przykładami synergia występuje w sposób mniej bezpośredni. Dotyczy to np. projektów, których partnerem mołdawskim jest Krajowa Agencja Rozwoju Regionów Wiejskich w Mołdawii (ACSA). W tym przypadku synergia polega na tym, że przedstawiciele mołdawskiego partnera poprzez uczestnictwo w różnych projektach dotyczących rozwoju terenów wiejskich nabywają komplementarnych kompetencji, które w dalszej kolejności mogą przekazywać mołdawskim odbiorcom swojej działalności. Przykładem tego typu działań są projekty dotyczące wsparcia przedsiębiorczości na terenach wiejskich realizowane przez Fundację im. Księcia Konstantego Ostrońskiego oraz Sejmik Województwa Pomorskiego.

3.4 Czy, które, w jakich aspektach polskie projekty wyróżniały się na tle działań innych polskich lub zagranicznych donatorów i były szczególnie użyteczne dla beneficjentów?

Kwestia wyróżniania cech specyficznych projektów realizowanych w ramach polskiej pomocy ma istotne znaczenie podczas ogólnej oceny polityki rozwojowej prowadzonej przez nasz kraj. Jest bowiem ważne, by wśród tych cech zidentyfikować mocne strony i dobre praktyki, które będzie można wykorzystać poprzez powielanie w przyszłości. Analogicznie specyficzne cechy negatywne można zlikwidować np. poprzez naśladowanie efektywnych rozwiązań stosowanych w innych krajach. Przy odpowiedzi na to pytanie badawcze oparto się na informacjach z wywiadów pogłębianych, w szczególności tych prowadzonych w Mołdawii, a także na opracowanym benchmarkingu, który jako odrębna analiza stanowi załącznik nr 1 do niniejszego raportu.

Pierwszym wśród zidentyfikowanych wyróżników jest to, że projekty z lat objętych niniejszą ewaluacją cechowały się stosunkowo **dużą trafnością** rozumianą jako powiązanie celów projektów z potrzebami beneficjentów ostatecznych. Kwestia ta została szczegółowo opisana w podrozdziale 3.8. Według subiektywnych odczuć mołdawskich odbiorców pomocy trafność polskich projektów jest porównywalna do projektów innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w szczególności Czech. Podkreśla się, że kraje postkomunistyczne w większym stopniu przywiązują wagę do tego, w jaki sposób wydawane są środki przeznaczone na pomoc rozwojową. Różnica ta uwydatnia się przede wszystkim przy zestawieniu z projektami finansowanymi przez kraje Europy Zachodniej oraz Ameryki Północnej.

Zarówno koordynatorzy, jak i partnerzy mołdawscy oraz odbiorcy projektów podkreślali, że zdecydowaną zaletą polskich projektów jest konieczność zapewnienia **udziału organizacji bądź instytucji mołdawskiej**. Polscy wnioskodawcy mają obecnie – po kilku latach doświadczeń – rozbudowaną sieć kontaktów wśród organizacji mołdawskich, w związku z czym wymóg znalezienia partnera stawiany na etapie konkursu nie stanowi istotnej bariery przy decyzji o aplikowaniu. Co więcej, często to mołdawskie organizacje inicjują pomysł aplikowania o projekty w kolejnych konkursach i przedstawiają polskim podmiotom swoje propozycje. Jest to czynnik wpływający znów na trafność, gdyż wnioskodawcy z Polski tworzą wnioski przy istotnym udziale strony mołdawskiej. Konieczność wchodzenia w partnerstwa pojawia się również w przypadku innych krajów-donorów, lecz podkreśla się, że w odniesieniu do polskich projektów współpraca ta przebiega w sposób wyjątkowo sprawny, co dodatnio wpływa na efektywność projektów.

Kolejną niezwykle istotną kwestią wyróżniającą polskie projekty jest powszechna opinia o pozytywnym nastawieniu polskich organizacji do **sposobu przekazywania wiedzy i doświadczeń**. Mołdawianie zdecydowanie pozytywnie oceniają fakt, że Polska w nieodległej przeszłości przeszła transformację ustrojową, wywodzi się z byłego 'bloku wschodniego' i weszła na ścieżkę trwałego rozwoju gospodarczego. Opinia ta jest podobna jak w przypadku projektów ewaluowanych w ramach Komponentu I, czyli podkreśla się, że sytuacja, w której obecnie jest Mołdawia, przypomina tę z Polski 20 lat temu. Polacy przeszli drogę stowarzyszenia, a następnie wejścia do Unii Europejskiej oraz równoległe przemiany w zakresie samorządu terytorialnego,

modernizacji rolnictwa, rozwoju przedsiębiorczości itp. Polskie doświadczenia, a co za tym idzie – polskie projekty, są odbierane jako autentyczne, ponieważ jeszcze niedawno były wdrażane w Polsce. Jest to w opinii samych Mołdawian cechą, której – pomimo wielu innych zalet – nie mają projekty z krajów Europy Zachodniej ani Ameryki.

W porównaniu do krajów-donorów z Zachodu Europy lub z Ameryki Północnej polską pomoc w Mołdawii wyróżniają **nieduże budżety** projektów. Kwestia ta jest niewątpliwie zdecydowaną wadą polskich projektów, jednak sami Mołdawianie zdają sobie sprawę z mniejszych możliwości finansowych, jakie mają polscy wnioskodawcy. W konsekwencji zauważa się, że mołdawscy eksperci lub podwykonawcy zatrudniani przy realizacji projektów mogą liczyć na niższe wynagrodzenie niż w przypadku uczestniczenia w projektach krajów zachodniej Europy lub USA. Stanowi to pewne zagrożenie, które obecnie traktować należy bardziej jako potencjalne niż rzeczywiste, gdyż w niniejszej ewaluacji jedynie jedna osoba zwróciła na to uwagę. Ryzyko to dotyczy trudności w znalezieniu odpowiednio wykwalifikowanych i doświadczonych ekspertów mołdawskich, którzy za wyższe wynagrodzenie uczestniczą w projektach realizowanych przez kraje zachodnie. Jeden z rozmówców w ten sposób podsumował obecną sytuację:

Zdarzają się osoby [eksperci mołdawscy], które traktują udział w naszych projektach trochę jak wolontariat. To znaczy zarabiają na tym, ale nie tyle, ile mogliby przy innych. Tu pracują dlatego, że widzą efekty, a przy innych pracują, żeby dobrze zarobić.

Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że MSZ nie wyznacza górnego limitu wysokości budżetów projektów. Przedstawiciele resortu uważają wręcz, że w przypadku niektórych wniosków konkursowych poszczególne pozycje budżetowe są zaplanowane jako zbyt niskie, co w opinii samych ekspertów zasiadających w komisjach oceniających może powodować trudności na etapie realizacji. Według niektórych organizacji zaniżanie budżetów prowadzi do lepszej oceny wniosków, jednak nie jest to prawdą.

W powiązaniu do finansów analizowana była kwestia tego, jak polska pomoc wypada na tle innych krajów pod względem efektywności rozumianej jako relacja poniesionych nakładów finansowych do osiągniętych rezultatów. W powszechnej opinii zarówno koordynatorów projektów, jak i partnerów, lecz także przedstawicieli MSZ oraz uczestników projektów, **efektywność jest wyższa** niż w przypadku projektów realizowanych przez kraje zachodnie oraz podobna jak w przypadku krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Wynika to właśnie ze wspomnianych powyżej niskich budżetów oraz opisanej w rozdziale 3.9 obserwacji, według której w polskich projektach zasadność każdego kosztu jest analizowana i powszechne jest szukanie oszczędności, gdy jest to możliwe.

Kwestia użyteczności w niniejszym podrozdziale została poddana analizie wyłącznie w odniesieniu do innych krajów prowadzących pomoc rozwojową w Mołdawii, pozostałe zaś aspekty zostały omówione w podrozdziałach 3.1 oraz 3.2. Otóż w porównaniu polskich projektów z działaniami innych krajów **użyteczność wypada przeciętnie**. Zgodnie z tym, co zostało napisane wcześniej, projekty oceniane są jako trafne i już samo to wpływa pozytywnie na

ich użyteczność, tym niemniej nie powoduje to, że nawet trafnie zaplanowane działania rzeczywiście wpływają na poprawę sytuacji odbiorców.

W przypadku projektów prowadzonych przez polskie instytucje administracji **użyteczność** jest oceniana wysoko, choć jej wywołanie uzależnione jest od dalszych decyzji administracyjnych i politycznych. Poszczególne projekty mogą stać się w pełni użyteczne, gdy strona mołdawska poczyni dalsze kroki, by np. wdrożyć reformy związane z tematem projektu. Tym niemniej w tym przypadku użyteczność – czy to faktyczna, czy potencjalna – oceniana jest wysoko i jest na podobnym poziomie, jak w przypadku projektów prowadzonych przez inne kraje, polegających na wsparciu dla sektora administracji publicznej.

Również w przypadku projektów prowadzonych przez polskie samorządy oraz organizacje pozarządowe na poziomie poszczególnych projektów użyteczność oceniana jest podobnie jak w przypadku innych krajów. Tu jednak pojawia się kwestia jednoroczności projektów, która przeważnie negatywnie wpływa na zwiększenie użyteczności. Inne kraje prowadzą dłuższe projekty i w większym stopniu wyposażają odbiorców w narzędzia mogące być wykorzystywane w dalszych etapach wdrażania rezultatów projektów. Polscy wnioskodawcy często kontynuują swe projekty w kolejnych latach, dzięki czemu rezultaty są faktycznie wykorzystywane, jednak samo sztuczne dzielenie pomocy na osobne roczne projekty zakłóca sprawne ich wdrażanie.

Istotnym i wyróżniającym się działaniem prowadzonym w ramach polskiej pomocy w Mołdawii jest działalność Centrum Informacyjnego dla Władz Lokalnych. Ocena Centrum została przedstawiona w kolejnych podrozdziałach.

Wśród cech, które wyróżniają negatywnie polską pomoc należy także wspomnieć brak możliwości realizacji projektów wieloletnich. Jak przedstawiono w kolejnych rozdziałach, ma to decydujący wpływ na użyteczność i trwałość projektów.

3.5 Czy, jeśli tak to w jaki sposób beneficjenci wykorzystują produkty przygotowane w wyniku działań projektowych (w tym przeszkolone kadry, doposażenie sprzętowe)?

Postawienie pytania badawczego dotyczącego wprost wykorzystania produktów stworzonych podczas realizacji projektów jest istotne w powiązaniu z oceną kryterium trwałości projektów. W trakcie wywiadów oraz w ankietach przeprowadzonych wśród odbiorców projektów zadawano pytania o dalsze losy sprzętu, lecz także m.in. o dalsze losy kadry przeszkolonej w trakcie projektów.

Wnioski pokazują, że produkty i rezultaty powstałe dzięki projektom polskiej pomocy są powszechnie wykorzystywane. W przypadku projektów, w których tego typu działania były przewidziane, sfinansowane instalacje, wyposażenie, urządzenia działają i są wykorzystywane. Przy okazji badań terenowych stwierdzono, że – zgodnie z założeniami – nadal na produktach widnieją oznaczenia polskiej pomocy jako źródła finansowania.

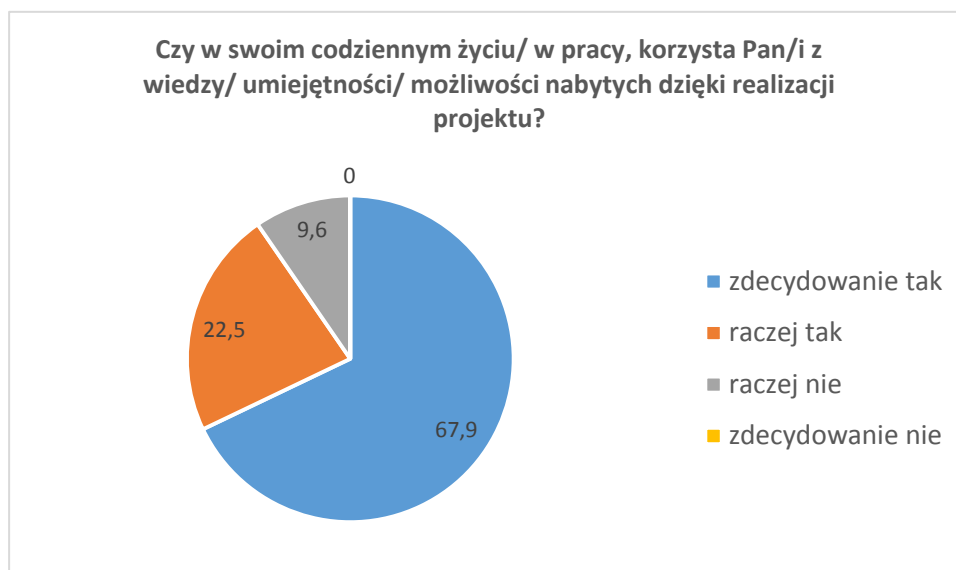
W przypadku projektów ‘miękkich’ prowadzonych na rzecz administracji analizowano, czy osoby biorące udział w wizytach studyjnych, warsztatach, wykładach itp. nadal wykorzystują zdobytą wiedzę.

Fundacja Współpracy Polsko-Ukraińskiej PAUCI organizowała trzy projekty związane z podnoszeniem kwalifikacji w zakresie aplikowania o środki unijne oraz krajowe. Ich celem była pomoc w tworzeniu reformy systemu finansów lokalnych w zakresie wprowadzania systemu budżetowania zadaniowego w samorządach (2012); przekazanie polskich doświadczeń w absorpcji funduszy europejskich (2013), a także pomoc w nauczaniu, jak efektywnie rozdysponowywać środki unijne (2014).

Warto zwrócić uwagę na efekty projektów związanych z podnoszeniem kwalifikacji w zakresie aplikowania o środki unijne, krajowe lub innych donorów. W ramach działalności Centrum Informacyjnego lub wśród działań realizowanych w ramach projektu Fundacji PAUCI (patrz: ramka obok) oraz Pomorskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego znalazły się szkolenia i warsztaty z pisania wniosków projektowych. Co istotne, niektóre spośród zarówno projektów opracowanych w ramach warsztatów Centrum Informacyjnego, jak i inicjatyw ww. organizacji otrzymały dofinansowanie ze środków polskiej pomocy, programu RITA lub z programów transgranicznych. Jest to więc wymierny efekt działań podejmowanych w tym zakresie.

Zaprezentowany na kolejnej stronie wykres sporządzony na podstawie badania ankietowego pokazuje, że ponad 90% respondentów w życiu codziennym bądź w pracy wykorzystuje umiejętności nabyte podczas projektu. To bardzo wysoki odsetek, który mimo ograniczeń badania ankietowego, świadczy o wysokiej użyteczności projektów.

Wykres 2. Ocena korzystania z wiedzy/umiejętności/możliwości nabytych w trakcie realizacji projektów



Źródło: badanie CAWI uczestników projektów.

Podsumowując, w trakcie badania stwierdzono, że produkty i rezultaty bezpośrednie wytworzone w trakcie realizacji projektów są wykorzystywane zgodnie z założeniami. Dotyczy to zarówno wyposażenia, zakupionego sprzętu i infrastruktury, jak i rezultatów miękkich.

3.6 Czy, jeśli tak to które najczęściej i w jaki sposób beneficjenci kontynuują lub multiplikują działania zapoczątkowane przez program polskiej pomocy rozwojowej?

Odpowiedź na powyższe pytanie badawcze jest silnie powiązana z kwestią omawianą w podrozdziale 3.2. Z punktu widzenia efektywności i trwałości projektów polskiej pomocy istotne jest to, czy po okresie wdrażania projektu Mołdawianie są w stanie kontynuować wszystkie bądź wybrane działania oraz czy są w stanie wywoływać podobne pozytywne efekty.

W przypadku projektów skierowanych do administracji publicznej następuje kontynuacja rezultatów projektów. Wynika to ze specyfiki samej tematyki. Otóż w zdecydowanej większości polskie projekty wpisują się w dłuższy proces reformy danej sfery administracji. Projekty są odpowiedzią na konkretne problemy danej instytucji, która korzysta w ten sposób ze wsparcia adekwatnych instytucji polskich. Stąd też w chwili rozpoczęcia projektu istnieją już jakieś podwaliny wdrażania projektu, a polscy projektodawcy niejako włączają się w proces reformy bądź udoskonalenia systemu.

W związku ze specyfiką projektów realizowanych na rzecz administracji nie jest również zaskoczeniem, że działania są kontynuowane po zakończeniu projektu. Służby danego resortu w dalszym ciągu podnoszą swoją wiedzę i umiejętności, choć – jak już zostało stwierdzone – pełne wykorzystanie rezultatów zależy od decyzji politycznych. Stąd też należy ocenić, że rezultaty projektów są kontynuowane, jednak wynika to bardziej ze specyfiki administracji i konieczności niż ze specjalnego stworzenia struktur zaangażowanych konkretnie w to działanie.

Najbardziej widoczne jest kontynuowanie efektów projektów realizowanych na terenach wiejskich. Realizacja większości projektów w większym lub mniejszym stopniu sprawiła, że Mołdawianie sami kontynuują działalność zapoczątkowaną w trakcie projektu. Mowa tu przede wszystkim o przedsięwzięciach związanych z rozwojem przedsiębiorczości na wsi, z wdrażaniem nowych rozwiązań w zakresie infrastruktury sanitarnej, kanalizacyjnej czy rozwiązaniami w zakresie zwiększania efektywności energetycznej. Produkty powstałe w trakcie realizacji projektów – urządzenia, maszyny, a także wybudowane instalacje, budynki – są traktowane jako innowacje lub nowinki techniczne, przy czym są one przez Mołdawian postrzegane jako potrzebne i możliwe do dalszego wykorzystania i powielania. Jeden z odbiorców projektu skierowanego do rolników przyznał:

Wielu [uczestnikom] wydawało się, że będą pokazywane jakieś super nowości z Zachodu. A tymczasem chodziło o proste rozwiązania, które okazały się łatwe do wprowadzenia i w dużym stopniu poprawiły wydajność ich gospodarstw.

Projektami, w których najwyraźniej widać kontynuowanie efektów, są działania związane z rozwojem przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Są to przede wszystkim projekty organizacji białostockich (Fundacja „Wschód” oraz Fundacja im. Księcia Konstantego Ostrogińskiego), które zakładały nie tylko podniesienie kompetencji odbiorców czy promowanie rozwiązań proprzedsiębiorczych, lecz także wyposażenie modelowych gospodarstw w urządzenia

gotowe do wykorzystania, np. folie ogrodnicze, chłodnie do przechowywania produktów rolniczych.

Również w przypadku projektów związanych z rozwojem przedsiębiorczości obserwuje się efekt multiplikacji, czyli dalszego powielania rezultatów wynikających z realizacji działań projektowych. W przypadku gospodarstw, w których wprowadzono innowacje w zakresie produkcji rolniczej – poza nielicznymi wyjątkami – rozwiązania te nadal funkcjonują, a co więcej – są wprowadzane w innych gospodarstwach. Najlepszym przykładem są wspomniane już folie ogrodnicze, których efekty sprawiają, że istotnie wzrastają dochody gospodarstw. Koordynator mówi:

Zrobiliśmy pierwszy biznesplan, z którego wynikało, że powinni z trzech folii wyciągnąć 15 tys. [dolarów] rocznie, pracując 6 godzin dziennie przez 9 miesięcy w roku. Podąłem ostrożnie 11 tysięcy. Pierwsza rodzina to wprowadziła, okazało się, że ich dochody były 17 tys. euro, sąsiedzi szybko to zauważyli i teraz w tej wsi jest już 147 folii ogrodniczych.

W projektach związanych z rozwojem przedsiębiorczości zakładano istotny wzrost dochodów w gospodarstwach, które wprowadziły nowe rozwiązania oraz wzrost zatrudnienia w społecznościach lokalnych. Te efekty udało się osiągnąć, choć w niektórych sytuacjach doszło do tego, że lokalny rynek jest na tyle nasycony, że kolejni przedsiębiorcy wprowadzający nowatorskie rozwiązania nie mają gwarancji zysku. Tym niemniej jest to sytuacja, w której zaczynają działać prawa wolnego rynku.

Jednym z pozytywnych efektów jest lokalne zatrzymanie emigracji, a przynajmniej wykreowanie warunków, w których mieszkańcy zaczynają rozważać pozostanie w kraju. Masowa emigracja, w szczególności z terenów wiejskich, jest rzeczywistym problemem Mołdawii, który w opiniach ekspertów blokuje dalszy rozwój kraju.

Pewnym problemem jest, że w przypadku tego typu projektów brakuje dostępnych na miejscu technologii. Jest to więc sfera do potencjalnego zagospodarowania przez polskich producentów. Otóż jednym z istotnych wniosków płynących z niniejszej ewaluacji jest obserwacja, że Polska nie przekłada pozytywnych efektów prowadzonej przez siebie pomocy rozwojowej na większy rozwój polskich firm na rynku mołdawskim. Jest to w polskiej polityce rozwojowej temat niemal przemilczany i uznawany jako odchodzenie od idei pomocy krajom rozwijającym się. Tymczasem przeprowadzony benchmarking wykazuje, że inne kraje europejskie otwarcie traktują politykę rozwojową jako przyczynek do prowadzenia działań stricte biznesowych. W trakcie jednego z wywiadów usłyszeliśmy:

Polska przeznacza pieniądze m.in. na rozwój pszczelarstwa. W Mołdawii problemem w tej branży jest brak odpowiednich urządzeń, np. wirówek. Jeśli więc projekt zakończy się sukcesem i branża pszczelarska się rozwinie, to ci pszczelarze będą musieli gdzieś kupić te urządzenia. Czemu więc mają je kupować od dostawców niemieckich lub francuskich, skoro mogliby u polskich?

Inny rozmówca stwierdził, że Polacy nie myślą o pomocy rozwojowej jako źródle potencjalnych korzyści biznesowych, gdyż obawiają się krytyki związanej z odejściem od idei bezinteresownej pomocy krajom słabiej rozwiniętym, i dodaje:

Wszyscy [tzn. inne kraje] w ten sposób promują swój biznes, tylko my nie możemy. A skoro wszyscy na tym korzystają i nikt nie ma pretensji, to w czym problem?

Ocenia się, że stopień zaangażowania polskich firm w działania biznesowe towarzyszące polskiej pomocy jest niewystarczający, choć istnieją wyjątki. Przykładem mogą być projekty Fundacji Wschód oraz Fundacji im. Księcia Ostrońskiego, w których często wykorzystywane są polska technologia oraz zakupione w polskich firmach urządzenia i wyposażenie. Rekomenduje się więc dalsze zwiększanie zaangażowanie biznesu, np. poprzez działania promocyjne prowadzone przez placówkę w Kiszyniowie, a także w działania realizowane za pośrednictwem Centrum Informacyjnego.

Podsumowując powyższe pytanie badawcze, należy stwierdzić, że projekty prowadzone w ramach polskiej pomocy zazwyczaj znajdują swoją kontynuację. Wśród najistotniejszych czynników wpływających na ten stan jest silne zaangażowanie mołdawskich partnerów, którzy po zakończeniu realizacji projektów są w stanie wziąć na siebie przynajmniej część dalszego finansowania kontynuacji rezultatów. W przypadku projektów infrastrukturalnych kontynuacja zależy także od lokalnych samorządów. Kluczowa jest tu także kwestia trafności działań projektowych i ich użyteczności. W sytuacji, gdy w ramach projektu powstaną produkty, które zaspokajają potrzeby odbiorców, wówczas istnieje większa motywacja po stronie mołdawskich instytucji, by produktom tym zapewnić finansowanie bądź żeby je rozpowszechnić.

3.7 Jakie działania w ramach programu polskiej pomocy rozwojowej w najwyższym stopniu sprzyjały widoczności najlepszych polskich doświadczeń i upowszechnianiu wizerunku Polski jako wartościowego partnera posiadającego stabilne perspektywy rozwoju?

Polska pomoc została wyraźnie zauważona w Mołdawii w sektorze administracji publicznej oraz w branży rolniczej.

W pierwszym z powyższych obszarów Polska istotnie włączyła się w proces wspierania reform prowadzonych z myślą o przyszłym wstąpieniu Mołdawii do Unii Europejskiej. Polska jest postrzegana jako jeden z krajów, który w przyjazny i efektywny sposób przekazuje administracji mołdawskiej swoje doświadczenia i sugeruje rozwiązania, które odniosły pozytywny skutek w naszym kraju. Szczególnie widoczne jest wsparcie w zakresie projektów skierowanych do służb mundurowych (policja, straż graniczna, straż pożarna) oraz weterynaryjnych i fitosanitarnych. W ramach projektów przeszkolono relatywnie dużą grupę uczestników, którzy następnie przekazywali dalej swoją wiedzę.

Drugim obszarem, w którym Polska odgrywa obecnie znaczącą rolę jako partner, jest wsparcie skierowane do obszarów wiejskich. Widoczność Polski w tej dziedzinie wiąże się zarówno z projektami skierowanymi do administracji, jak i z działalnością polskich samorządów i organizacji pozarządowych. Szczególnie istotne są projekty dotyczące rozwoju innowacyjnych technik w produkcji rolnej, tworzenia inicjatyw spółdzielczych oraz wyposażania mieszkańców terenów wiejskich w infrastrukturę sanitarną oraz kanalizację.

Polska pomoc jest też dostrzegana dzięki utworzeniu Centrum Informacyjnego dla Władz Lokalnych w Ialoveni. Wpłynęły na to przynajmniej dwa czynniki. Po pierwsze w 2012 roku, gdy powstawało Centrum, fakt ten został odpowiednio nagłośniony. Działalność Centrum została zainaugurowana przy okazji oficjalnej wizyty Prezydenta RP, wydarzeniu temu towarzyszyła konferencja z udziałem prezydentów Polski i Mołdawii, co niosło za sobą liczne relacje medialne. Podkreślano, że Polska współpracuje przy tym projekcie z Amerykanami i chce w ten sposób podzielić się swoimi doświadczeniami transformacyjnymi ze słabiej rozwiniętą Mołdawią.

Po drugie, wydaje się, że Centrum po ponad dwóch latach działalności wypracowało model działania i swój pomysł na rozwój. Istotne dla nabrania rozgłosu wśród samorządów lokalnych okazało się rozpoczęcie działalności regrantingowej, czyli organizowanie konkursów małych grantów finansowanych z USAID przeznaczonych dla samorządów. Dzięki temu projektowi Centrum stało się instytucją, która faktycznie wspiera rozwój inicjatyw lokalnych, gdyż dotychczas – nic nie umniejszając tego typu inicjatywom – było kojarzone przede wszystkim z działalnością promocyjną, informacyjną i szkoleniową. Warto więc rozwijać Centrum Informacyjne, które ma szansę wpisać się na stałe w system polskiej pomocy w Mołdawii i które jest inicjatywą o dużym – i wciąż nieco niewykorzystanym – potencjale promocyjnym. Do rozważenia pozostaje kwestia lokalizacji Centrum – obecne umiejscowienie poza Kiszyniowem wynikające ze współpracy z mołdawskim ministerstwem z jednej strony wpisuje się w zakres

działania polegający na wspieraniu samorządów lokalnych, z drugiej jednak praktyka pokazuje, że większość spotkań pracownicy Centrum odbywają i tak w Kiszyniowie. Optymalne byłoby więc zlokalizowanie Centrum w stolicy przy założeniu, że siedziba nadal będzie używana przez jednostki administracji mołdawskiej.

Zdecydowanie mniej zauważalne są efekty projektów realizowanych przez FSM w ramach wsparcia procesów demokratyzacyjnych. Wyjątek stanowić może dwuletni projekt pn. *Dniestr, młodzież i demokracja* (patrz: ramka obok), który był realizowany lokalnie, miał stosunkowo duże budżety wynikające z szerokiego zakresu działań oraz z powodu stosunkowo dużej medialności. Są dwie główne przyczyny niskiej zauważalności działań. Otóż w przypadku tych działań nie ma szans zadziałać efekt skali, gdyż projektów tych jest bardzo mało (siedem, przy czym w latach 2012 i 2013 po jednym projekcie rocznie). Po drugie w wyniku realizacji tego typu projektów nie są widoczne wyraźne rezultaty, gdyż są nimi zmiana świadomości, nabycie kompetencji, które dopiero w długiej perspektywie mogą odnieść zakładany efekt.

Dniestr, młodzież i demokracja był projektem organizowanym w 2013 i 2014 roku przez **Małopolskie Towarzystwo Oświatowe**. Celem głównym projektu był rozwój demokracji lokalnej w rejonach Dubasari i Ialoveni. Zorganizowano Szkołę Młodych Liderów, warsztaty dla młodych przywódców lokalnych oraz wizytę studyjną i warsztaty w Polsce.

Podsumowując, należy stwierdzić, że polska pomoc jest zauważana w opisanych powyżej dwóch dziedzinach. W zgodnej opinii rozmówców Polska nie jest i w najbliższym czasie nie będzie w stanie konkurować z krajami bądź instytucjami oferującymi duże inwestycje infrastrukturalne: współfinansującymi budowę dróg, rozbudowanych systemów kanalizacyjnych, zapewniającymi szerokie wyposażenie szkół czy szpitali. Wysoka efektywność tych projektów jest dostrzegana, ale lokalnie.

Należy jednak w przyszłości wykorzystać to, w czym się udało nam wyspecjalizować. W szczególności Polska odbierana jest jako kraj, który niedawno przeżył transformację i obecnie chętnie dzieli się swoimi doświadczeniami. Co ważne, proces przekazywania wiedzy nie jest odbierany jako tendencyjne pouczanie i proponowanie gotowych rozwiązań. Mołdawianie cenią to, że Polacy pokazują również swe złe doświadczenia. Jest to zdecydowana przewaga wobec krajów zachodnich. Należy więc nadal realizować projekty wpisujące się w reformy związane z transformacją. Dziedziną, w której Polska zbudowała odpowiednią, markę jest rozwój obszarów wiejskich.

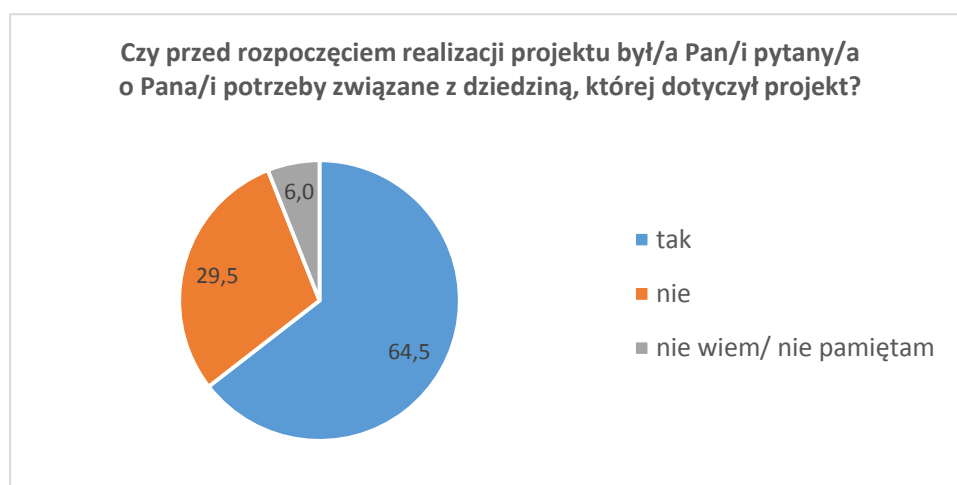
3.8 Czy realizowane projekty zaspokajały rzeczywiste potrzeby beneficjentów? Czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, rezultaty zrealizowanych działań przyczyniły się do rozwiązania ich problemów?

Pytanie powyższe związane jest z oceną przede wszystkim dwóch kryteriów: trafności i użyteczności. Część odpowiedzi na to pytanie została udzielona w podrozdziale 3.2.

W każdym przypadku na trafność największy wpływ ma przeprowadzenie diagnozy potrzeb odbiorców rezultatów projektu. W przypadku analizowanych projektów prowadzenie diagnozy w zasadzie oparte jest na dwóch źródłach: informacjach zebranych od partnera oraz na doświadczeniach z realizacji poprzednich projektów. Jedynie sporadycznie prowadzona jest diagnoza w pełnym rozumieniu tego pojęcia, czyli obejmująca m.in. analizę uwarunkowań prawnych, badanie wśród odbiorców wsparcia, analizę rezultatów osiągniętych poprzez realizację poprzednich projektów. Należy przy tym zaznaczyć, że w opiniach zarówno koordynatorów, jak i partnerów oraz odbiorców, tak pogłębione i kompleksowe działania na etapie diagnozy nie są niezbędne. Polskie projekty są oceniane jako trafne i jest to przede wszystkim związane z dobrym rozeznaniem sytuacji na miejscu. Warto przy tym podkreślić rolę procedur konkursowych, które oceniane są jako efektywne, gdyż pozwalają na wyeliminowanie projektów, których działania są nietrafne.

Partnerzy oraz odbiorcy projektów, którzy wzięli udział w badaniu ankietowym, potwierdzają, że konsultowano z nimi założenia projektów. Na poniższym wykresie widać, że blisko 2/3 respondentów ma poczucie, że byli pytani o potrzeby związane z planowanym projektem.

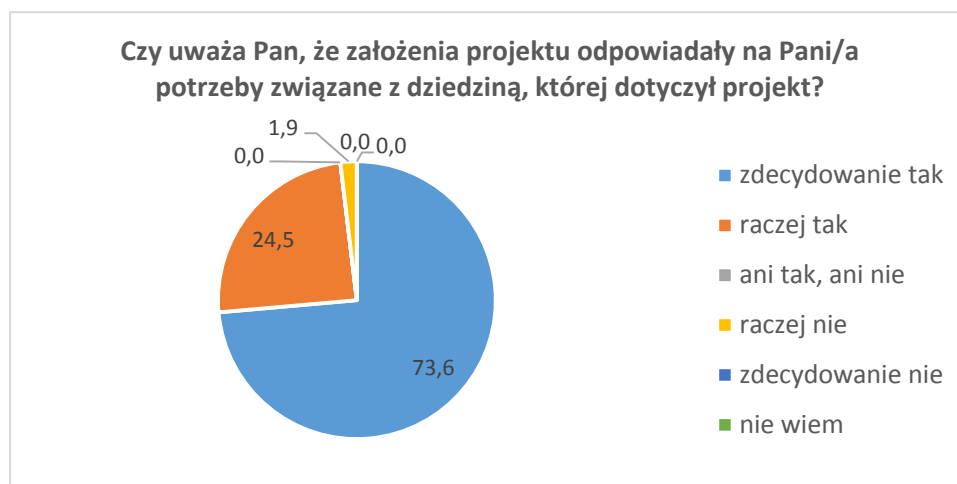
Wykres 3. Ocena badania potrzeb odbiorców



Źródło: badanie CAWI uczestników projektów.

Jeszcze wyższy odsetek (niemal wszyscy badani, z czego ¾ w stopniu zdecydowanym) uważa, że projekty były trafne, czyli odpowiadały na potrzeby odbiorców.

Wykres 4. Ocena trafności projektów



Źródło: badanie CAWI uczestników projektów.

Należy wobec tego uznać, że polskie projekty charakteryzuje wyjątkowa trafność, która wynika z bardzo dobrego rozeznania sytuacji w Mołdawii. Jest to konsekwencją bogatego doświadczenia w realizacji projektów w tym kraju oraz ścisłej współpracy z partnerami już na etapie przygotowywania wniosków. Koordynatorzy projektów zgodnie przyznają, że realizując projekt w danym roku, już mają przemyślaną i wstępnie uzgodnioną koncepcję na rok kolejny.

Analizując trafność, należy odnieść się do dylematu, który pojawił się wprost w wypowiedzi jednego z rozmówców odnoszącego się do wspierania przedsiębiorczości:

To jest cały czas walka, ponieważ zgodnie z Milenijnymi Celami Rozwoju powinniśmy pomagać tym najbardziej potrzebującym. Z drugiej strony, jeśli chcemy wprowadzać innowacje żeby skala i efekt były większe, to musimy mieć partnerów bardziej doświadczonych i dysponujących większymi środkami. A to nie są już ludzie najbardziej potrzebujący.

Należy wyraźnie podkreślić, że tego typu działania – mimo że skierowane bezpośrednio niejako do liderów – oddziałują na całe społeczności i wpływają na ich rozwój jako całości, w tym na osoby najbardziej potrzebujące pomocy.

Specyficznym obszarem pomocy rozwojowej są Małe Granty realizowane za pośrednictwem Ambasady RP w Kiszyniowie. Ich realizacja jest wynikiem współpracy pomiędzy lokalnymi instytucjami bądź organizacjami a polską placówką dyplomatyczną. Niebagatelną rolę w tym procesie odgrywa personel Ambasady, w tym Ambasador, który sam informuje o możliwości wsparcia lub do którego docierają sygnały i wnioski związane z danymi potrzebami. Są to więc w swej naturze projekty, w których diagnoza potrzeb jest prowadzona w bezpośrednim kontakcie z przyszłymi odbiorcami. Byłoby więc ogromną wadą, gdyby projekty te nie odznaczały się wysokim stopniem trafności, co na szczęście w przypadku projektów realizowanych za pośrednictwem Ambasady nie występuje. Problemem pojawiającym się przy okazji oceny Małych

Grantów jest zaś to, że w niewielki sposób wpisują się one w ogólny system polskiej pomocy. Jak zostało wspomniane, są to małe, doraźne projekty, które co prawda wpływają na pozytywny odbiór polskiej placówki, jednak osiągają jedynie lokalne efekty. Należy wobec tego tak przeformułować Małe Granty, by w większym stopniu wiązały się z priorytetami polskiej pomocy dla Mołdawii.

Analiza Małych Grantów pokazuje, że są to projekty bardzo trafne i użyteczne. System ten w przypadku Mołdawii wykazuje się wysoką efektywnością.

Jedynym zastrzeżeniem jest to, że w Ambasadzie brakuje osób, które mogłyby więcej czasu przeznaczyć na pisanie wniosków o wsparcie oraz na monitorowanie postępów w realizacji projektów. Warto też podkreślić, że projekty te są zauważalne wśród odbiorców, zaś Polska jest postrzegana jako kraj wspierający potrzeby społeczności lokalnych. Obecnie nie jest to jednak wykorzystane w odpowiednim stopniu w działaniach informacyjno-promocyjnych, choć są to projekty bardzo medialne, wokół których łatwo zbudować pozytywny przekaz (remont szkół, przedszkoli, domu spokojnej starości, budowa placu zabaw itp.). Przyczyną jest znowu deficyt czasu wśród pracowników Ambasady. W związku z tym rekomenduje się wsparcie personalne placówki w Kiszyniowie o osobę, której wyłączną kompetencją będzie koordynowanie współpracy rozwojowej na miejscu, w tym ścisła współpraca z Centrum Informacyjnym.

W trakcie ewaluacji analizowano wpływ konkursowego trybu wyboru projektów na trafność podejmowanych działań, tzn. czy sposób wyboru projektów sprawia, że realizowane projekty odpowiadają na potrzeby odbiorców. Przeprowadzone badania wykazały, że tryb ten nie utrudnia wyboru projektów trafnie odpowiadających tym potrzebom. Wynika to przede wszystkim z tego, że organizacje i instytucje składające wnioski w konkursach mają zazwyczaj duże doświadczenie w realizacji projektów w Mołdawii, są w kontakcie z partnerami pozarządowymi lub instytucjonalnymi mołdawskimi i na bieżąco śledzą sytuację w tym kraju. Sprawia to, że proponowane działania są dobrze dopasowane do bieżących potrzeb czy to na poziomie instytucji przygotowujących się do wdrażania reform, czy też społeczności lokalnych. Wniosek ten nie przeczy sugerowanej rekomendacji ewaluatorów, by przynajmniej rozważyć zlecenie wybranych działań w innym trybie, np. zamówień publicznych. Rozwiązanie takie pozwoli na realizację projektów, których cele i przebieg zostałyby uzgodnione w gronie ekspertów MSZ, a następnie skierowane do realizacji przez wybraną instytucję, która złoży najkorzystniejszą ofertę. Należy przy tym pamiętać, by w wymaganiach przetargowych założyć odpowiednie wymogi dotyczące doświadczenia instytucjonalnego oraz osobowego. Takie rozwiązanie sprawi, że w większym stopniu realizowane będą działania zgodne z założoną polityką rozwojową.

3.9 Jakie czynniki (wewnętrzne i zewnętrzne) wpływają na wzrost efektywności projektów realizowanych w Mołdawii? W przypadku których projektów efektywność jest największa? Co o tym decyduje?

Jak już zostało stwierdzone, efektywność rozumiana jest jako stosunek poniesionych nakładów (czasowych, finansowych, zaangażowania uczestników) do uzyskanych efektów. W poprzednich podrozdziałach zapisano również, że efektywność w projektach polskiej pomocy realizowanych w Mołdawii jest stosunkowo wysoka.

Wśród czynników wpływających na wysoką efektywność wymienić należy ograniczone środki finansowe, o które aplikują wnioskodawcy. W opinii jednego respondenta:

Wszyscy wiemy, jak się realizuje projekty. Robi się dużo założeń, dużo się oczekuje, a potem brakuje pieniędzy. Przy pisaniu wniosków jest entuzjazm, pisze się czasem na wyrost z myślą, że potem coś się zrobi bezkosztowo. No i potem, żeby w ogóle projekt zrealizować, zaciska się pasa. (...) Wiadomo, że w pierwszej kolejności ścina się koszty koordynatora, koszty administracji i w końcu jakoś udaje się wszystko osiągnąć.

Powyższy cytat, lecz także wiele innych wypowiedzi, pokazuje, w jaki sposób budowana jest wysoka efektywność polskich projektów. Przy ograniczonych budżetach z konieczności szuka się oszczędności i pilnuje, by każda złotówka została wydana jak najefektywniej. Odbiorcy pomocy cenią polskie projekty, bo wiedzą, że Polacy uczestniczący w projektach także dla siebie nie zakładają wysokich wynagrodzeń, a mimo tego podejmują działania w Mołdawii.

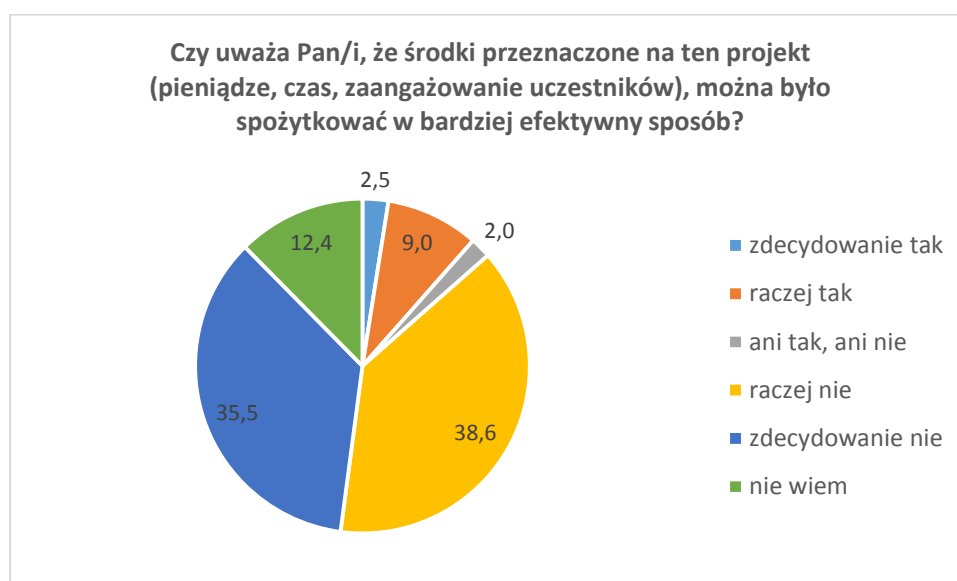
Wpływ na wysoką efektywność ma też tryb konkursowy, w którym istnieje duża konkurencja między wnioskodawcami. Przy ocenie wniosków oprócz trafności, skuteczności i trwałości brana pod uwagę jest także efektywność kosztowa. W związku z tym większą szansę dofinansowania mają projekty, w których przy niedużych kosztach przewiduje się stosunkowo dużo działań i rezultatów. Sytuacja taka może budzić niepokój, jednak w związku z dużym doświadczeniem ekspertów zasiadających w komisjach konkursowych wydaje się niemożliwe, by dofinansowanie otrzymały projekty, w których założono nierealną do zrealizowania przy ograniczonym budżecie ilość działań i oczekiwanych rezultatów. Warto wspomnieć, że w wywiadach pojawiały się opinie ze strony samych koordynatorów, że początkowo nie doszacowali kosztów poszczególnych działań i musieli bądź robić przesunięcia w budżetach, bądź szukać oszczędności poprzez zakup urządzeń niższej jakości lub w mniejszej ilości. Warto w tym miejscu podkreślić, że MSZ w kwestii przesunięć w budżecie oceniany jest jako elastyczny. Inaczej jest oceniany w kwestii szukania oszczędności kosztem jakości – tu wnioskodawcy są skrupulatnie rozliczani z osiągniętych produktów i rezultatów bezpośrednich.

Wysoka efektywność jest też mocno związana z omówioną wcześniej kwestią dużego zaangażowania partnerów. Istotny jest tu wkład (finansowy, rzeczowy, personalny) instytucji mołdawskich. W niektórych przypadkach prowadzi to do sytuacji, w których nawet niewielkie środki ze strony polskiej, przy stosunkowo wysokim wkładzie własnym strony mołdawskiej, wywołują duże efekty. Powoduje to pożądaną z polskiego punktu widzenia efekt, gdyż projekty te są promowane jako współfinansowane z polskiej pomocy. Na tak korzystną sytuację wpływa

dobra współpraca między polskimi organizacjami a mołdawskimi partnerami. Konieczne jest też, by strona mołdawska miała dobre doświadczenia związane z polskimi projektami i widziała wyraźne efekty realizacji poprzednich działań. Jest więc niezwykle ważne, by w trybie konkursowym promowane były projekty, w których wkład własny partnera jest odpowiednio wysoki.

Opinie wyrażane w trakcie wywiadów skonfrontowano z danymi uzyskanymi w trakcie badania ankietowego. Zdecydowana większość respondentów uznała, że środki zostały wykorzystane w odpowiedni sposób (łącznie 74,1%, z czego 35,5% w stopniu zdecydowanym). Odmiennego zdania było 11,5% uczestników projektów. Ci ostatni poproszeni o uzasadnienie najczęściej sugerowali, by więcej środków przeznaczać na kontynuację projektów, tzn. by po fazie pierwszej polegającej na przekazywaniu wiedzy (szkolenia, wizyty studyjne itp.) wyposażać uczestników w odpowiedni sprzęt. Inni wskazywali, by więcej środków przekazywać instytucjom mołdawskim, co jednak nie jest rozwiązaniem rekomendowanym przez ewaluatorów.

Wykres 5. Ocena efektywności wydatkowania środków w projekcie



Źródło: badanie CAWI uczestników projektów.

Podsumowując, należy stwierdzić, że polskie projekty są efektywne, co jest niejako wymuszone niskimi ich budżetami. Koordynatorzy chcieliby móc płacić więcej ekspertom, więcej środków przeznaczać na koszty administracyjne, kupować najlepszy sprzęt, jednak powszechnie znane są ograniczenia finansowe polskiej pomocy. Nie jest jednak tak, że ograniczenia te stanowią barierę we wdrażaniu projektów. Koordynatorzy mimo trudności związanych z budżetami realizują projekty i osiągają założone rezultaty. Jest to na pewno związane z umiejętnościami poszczególnych osób, lecz także z umiejętnością zaangażowania w proces wdrażania projektów odpowiednich instytucji po stronie mołdawskiej. Koordynatorzy projektów są więc co do zasady uznani przez ewaluatorów za silną stronę polskiej pomocy.

4. Wnioski

- Podstawową barierą związaną z wdrażaniem polskiej pomocy pozostaje brak możliwości finansowania projektów wieloletnich. Problem ten dostrzegają wszyscy aktorzy zaangażowani w działania w Mołdawii. Pewnym rozwiązaniem jest wprowadzenie możliwości aplikowania o projekty dwuletnie (modułowe), jednak problem nadal istnieje (r. 3.2, str. 16).
- Projekty polskiej administracji w istotny sposób wspierają reformy podejmowane w Mołdawii. W większości obszarów prowadzone działania pełnią funkcję pomocniczą w stosunku do działań koordynowanych przez instytucje międzynarodowe. Jednak projekty wspierające służby fitosanitarne, weterynaryjne oraz reformy rolnictwa przekładają się w istotny sposób na ostateczny kształt zmian (r. 3.1, str. 13).
- Istnieje wyraźna potrzeba wsparcia administracji mołdawskiej w zakresie walki z korupcją. Obecnie w projektach polskiej administracji brakuje tego typu działań (r. 3.1, str. 14).
- Projekty dotyczące wsparcia administracji osiągnęły swoje założenia. Obecnie obserwuje się większe zainteresowanie strony mołdawskiej wsparciem przy tworzeniu prawa i dostosowywaniu prawodawstwa mołdawskiego do prawa i standardów UE (co wynika ze zobowiązań podjętych w *Umowie stowarzyszenia z UE*) oraz przy wdrażaniu już zmodyfikowanych aktów prawnych. Mniejszy nacisk należy zaś kłaść na podnoszenie kwalifikacji urzędników (r. 3.1, str. 13/14).
- Biorąc pod uwagę powyższy wniosek, polska administracja powinna kontynuować wsparcie w obszarze polityki regionalnej, nadzoru finansowego oraz w zakresie przyciągania inwestycji zagranicznych. Wyraźną polską specjalizacją jest także wsparcie obszarów wiejskich, w którym występuje synergia między projektami administracji a działaniami organizacji pozarządowych w zakresie wspierania przedsiębiorczości na terenach wiejskich i modernizacji rolnictwa. Nowym obszarem powinno być wsparcie w zwalczaniu korupcji (r. 3.1).
- Największy stopień użyteczności osiągają projekty, w których przewidziano komponent inwestycyjny, w tym dofinansowanie sprzętu, narzędzi, modernizację obiektów służących produkcji rolnej. To samo dotyczy projektów ściśle infrastrukturalnych, np. budowy kanalizacji bądź oczyszczalni ścieków (r. 3.2).
- Projekty wspierające demokratyzację wykazują się umiarkowanym stopniem użyteczności, co wynika przede wszystkim ze stosunkowo niewielkich potrzeb zgłaszanych przez przedstawicieli mołdawskich odbiorców wsparcia związanych z tym obszarem. Wsparcie demokracji w Mołdawii ma charakter punktowy, nie stanowi jednolitego obszaru i jest słabo zauważalne wśród beneficjentów, co jest w dużej mierze spowodowane niedużą skalą inicjatyw oraz tym, że efekty tego typu działań widoczne są dopiero w długiej perspektywie (3.2, str. 16).

- Z punktu widzenia kryteriów ewaluacyjnych projekty realizowane w systemie Małych Grantów są trafne (odpowiadają na potrzeby), użyteczne, efektywne (korzystny stosunek kosztów do rezultatów) i trwałe. Problemem jest jednak ich niska skuteczność, gdyż w niewielkim stopniu wpisują się w cele polskiej polityki rozwojowej. Są to zazwyczaj niewielkie projekty polegające na remoncie lub modernizacji obiektu użyteczności publicznej bądź zakupie wyposażenia. Przy określonych przez wnioskodawcę założeniach i zakresie rezultaty projektów zaspokajają potrzeby odbiorców, są trwałe, a przy tym wykazują się efektywnością, jednak w opinii ewaluatorów są one w zbyt małym stopniu powiązane z innymi projektami realizowanymi ze środków polskiej pomocy w Mołdawii (r. 3.8, str. 31).
- Kontakty z pracownikami Ambasady są oceniane pozytywnie, jednak w powszechnej opinii niedostatki kadrowe w placówce utrudniają współpracę z projektodawcami i beneficjentami polskiej pomocy. W związku z tym sugeruje się zatrudnienie na placówce osoby, której zakres obowiązków będzie obejmował wyłącznie lub (co najmniej) przede wszystkim zajmowanie się projektami z zakresu pomocy rozwojowej (r. 3.8, str. 31).
- Synergia między efektami poszczególnych projektów występuje stosunkowo rzadko i dotyczy bądź wybranych projektów infrastrukturalnych, bądź projektów z zakresu wsparcia przedsiębiorczości na terenach wiejskich. Na poziomie projektów administracji synergia występuje pomiędzy projektami realizowanymi przez polskie resorty oraz instytucje zagraniczne lub międzynarodowe (r. 3.3, str. 18).
- Polska pomoc wpisuje się we wsparcie, jakie jest udzielane Mołdawii ze strony innych krajów oraz ze strony organizacji międzynarodowych. Polskie projekty wyróżnia stosunkowo duży nacisk na wsparcie terenów wiejskich (rozwój przedsiębiorczości, wskazywanie dobrych praktyk, projekty inwestycyjne) oraz zaangażowanie w realizację działań służących wsparciu na szczeblu administracji centralnej (r. 3.4).
- Polskie projekty są oceniane jako efektywne, zarówno pod względem zaangażowanych środków finansowych, jak i zasobów czasowych oraz osobowych. Powszechne jest oszczędne gospodarowanie finansami. Mimo stosunkowo niedużych budżetów udaje się osiągnąć założone efekty, a w wybranych sytuacjach osiągnany jest efekt multiplikacji (r. 3.9, str. 33).
- Polska pomoc oceniana jest jako trafna. Wpływa na to silna współpraca z lokalnymi organizacjami, konieczność znalezienia partnera oraz lokalny charakter projektów (r. 3.4, str. 19).
- Polskie projekty są cenione przez Mołdawian, mimo relatywnie niedużych nakładów finansowych i niewielkiej skali projektów. Ceni się przede wszystkim chęć dzielenia się zarówno dobrymi, jak i złymi doświadczeniami z niedawnej transformacji, a także zaangażowanie koordynatorów i ekspertów (r. 3.4, str. 20).

- Produkty i rezultaty powstałe w trakcie realizacji projektów są powszechnie wykorzystywane zgodnie z założeniami. Dotyczy to także kompetencji nabytych w trakcie projektów miękkich (r. 3.5, str. 22).
- Trwałością wyróżniają się projekty realizowane przez organizacje pozarządowe oraz samorząd. W przypadku projektów miękkich realizowanych przez administrację oraz przez FSM trwałość jest uzależniona od czynników zewnętrznych, w tym od kontynuowania rozpoczętych reform (r. 3.2, str. 15).
- Działanie realizowane w ramach polskiej pomocy w niewystarczającym stopniu – w porównaniu z innymi krajami – przekładają się na współpracę biznesową między firmami polskimi a stroną mołdawską (r. 3.6, str. 26).
- Polska pomoc jest widoczna w szczególności w obszarze wsparcia dla administracji oraz w obszarze rozwoju obszarów wiejskich. Lokalnie dostrzegane są projekty związane z Małymi Grantami. Projekty FSM realizowane w Mołdawii ze względu na swoją skalę i lokalny charakter są mało widoczne (r. 3.7, str. 27-28).
- Wysoko ocenia się działalność Centrum Informacyjnego dla władz lokalnych, które stopniowo i trafnie w stosunku do potrzeb rozszerza swą działalność. Rozpoznawalności Centrum służy projekt regrantingu finansowany ze środków USAID (r. 3.7, str. 27).
- Rozliczenia finansowe projektów są wciąż oceniane jako trudne i uciążliwe dla beneficjentów, ale zdołali się oni przyzwyczaić do wymogów MSZ. Wnioskodawcom brakuje jednak zwrotnej informacji na temat sprawozdań merytorycznych, w tym konstruktywnej krytyki przeprowadzonych działań. Z punktu widzenia MSZ zlecającego realizację zadań kluczowe pozostaje prawidłowe rozliczanie projektów oraz zachowanie neutralności przez pracowników, którzy są zaangażowani w ocenę wniosków oraz w późniejszą opiekę nad realizowanymi projektami. Ponadto przedstawiciele MSZ wskazują na utrudniony kontakt, którego przyczyny leżą po stronie wnioskodawców (np. unikanie kontaktu, brak bieżącej informacji o postępach realizacji lub o potrzebie dokonania korekt).
- Potencjał polskich organizacji działających w Mołdawii nadal nie jest satysfakcjonujący. Nie aplikują one o środki zagraniczne. Działalność wielu z nich oparta jest na jednej osobie zaangażowanej w pomoc Mołdawii, co świadczy o niewykształceniu odpowiedniej struktury i niskim profesjonalizmie instytucji.

5. Tabela rekomendacji

Lp.	Treść rekomendacji	Sposób wdrożenia	Uzasadnienie	Adresat rekomendacji
1.	Należy wprowadzić rozwiązania, które będą umożliwiać realizację projektów wieloletnich.	Należy szukać możliwych rozwiązań systemowych. Należy rozważyć zmianę finansowania projektów ze środków rezerwy budżetowej na rzecz bezpośredniego finansowania z budżetu MSZ. Należy rozważyć wprowadzenie możliwości aplikowania o projekty trzyletnie (modułowe).	Brak możliwości finansowania projektów wieloletnich sprawia, że wnioskodawcy nie są w stanie zaplanować długofalowego wsparcia w dziedzinie, której dotyczy projekt. Zapewnienie dłuższego finansowania pozwoliłoby na realizację większych projektów, których efekty byłyby odpowiednio większe. Pozwoliłoby to także na budowanie potencjału organizacji pozarządowych realizujących projekty w Mołdawii. Projekty dwuletnie (modułowe) przynoszą większy efekt, należy więc, korzystając z tego doświadczenia, podjąć próbę wdrożenia projektów trzyletnich.	DWR
2.	W przypadku projektów realizowanych na rzecz administracji należy w większym stopniu skupić się na wsparciu dla wdrażania poszczególnych reform, w mniejszym zaś – na podnoszeniu kompetencji pracowników administracji.	Należy na szczeblu międzyresortowym (strona polska i mołdawska) wybrać rocznie 3-4 obszary, w których realizacja projektów przez administrację spotka się z największym zapotrzebowaniem. Projekty te powinny dotyczyć wybranych reform/zmian regulacji i być prowadzone we współpracy z Komisją Europejską lub innymi donatorami. Należy także realizować projekty polegające na wdrażaniu przyjętych już aktów prawnych, a także procedur i standardów z nich wynikających np. na poziomie samorządów lub jednostek podległych administracji.	Odbiorcy projektów po stronie mołdawskiej korzystają z nabytych kompetencji, jednak ocenia się, że obecnie istnieje już szerokie grono urzędników, których wiedza i umiejętności wzrosły dzięki realizacji m.in. polskich projektów. Problemem jest to, że rezultat ten w zbyt małym stopniu przekłada się na realne reformy i ich dalsze wdrażanie, np. na poziomie samorządów. Istnieje natomiast duża potrzeba pomocy przy tworzeniu prawa i jego dalszym wdrażaniu.	DWR, Wnioskodawcy



		W działaniach tych można wykorzystać doświadczenia nabyte w związku z uczestnictwem Polski w pracach Joint Programming.		
3.	Rekomenduje się kontynuację działań realizowanych w latach 2012-14, które odniosły największy efekt. Są to przede wszystkim działania z zakresu wspierania przedsiębiorczości na terenach rolniczych oraz projekty z zakresu ekologicznych technologii.	W procedurze konkursowej należy premiować te projekty, które zakładają finansowanie wiązane, tj. oprócz przekazywanej wiedzy np. szkolenia z wyposażeniem, budową instalacji/zakupem maszyn, co przekłada się na większą trwałość rezultatów.	Ze względu na duże potrzeby oraz ograniczone środki polskiej pomocy należy kontynuować te projekty, które wykazywały się największą efektywnością. Finansowanie wyposażenia pozwala odbiorcom bezpośrednio wykorzystać wiedzę pozyskaną w ramach projektów.	DWR
	Należy budować partnerskie relacje wzajemne między DWR a wnioskodawcami. W większym stopniu należy prowadzić merytoryczną wymianę opinii z koordynatorami projektów. Należy zwiększyć zakres informacji zwrotnej kierowanej do wnioskodawców.	Ze strony DWR oczekuje się, że będzie w większym stopniu prowadzona merytoryczna wymiana opinii z koordynatorami projektów, zarówno w trakcie ich trwania, jak i krótko po zakończeniu. Wnioskodawcy powinni częściej informować DWR o prowadzonych działaniach. Należy w większym stopniu realizować postanowienia umów dotacji w zakresie wzajemnej komunikacji. Proponuje się wprowadzenie praktyki, zgodnie z którą po zakończeniu wdrażania projektów organizowane będzie spotkanie przedstawicieli DWR z koordynatorami projektów, na którym omówione zostaną rezultaty, efekty oraz bariery. Możliwe byłoby także rozwiązanie tego	Po stronie wnioskodawców panuje opinia, że MSZ kładzie nieproporcjonalnie duży nacisk na kwestie finansowe realizacji projektów, pomijając aspekty merytoryczne. Ponadto panuje opinia, że istnieje bariera między DWR a sektorem pozarządowym realizującym projekty.	DWR / Projektodawcy



		problemu poprzez oddzielenie procedur konkursowych od opieki nad projektami lub urządzanie otwartych spotkań z udziałem realizatorów projektów z jednego państwa/regionu/obszaru wsparcia.		
5.	Należy rozważyć zlecenie przez MSZ części zadań związanych z pomocą rozwojową w trybie zamówień publicznych.	W przypadku zadań, których realizacja jest zasadna z punktu widzenia polskiej pomocy rozwojowej i których zakres oraz sposób realizacji może być szczegółowo określony przez MSZ, można zastosować tryb zamówień publicznych.	Wprowadzenie procedur przetargowych pozwoli na wybór takich działań, które zostały zaplanowane przez MSZ, w sytuacjach, gdy ich realizację uważa się za szczególnie istotną. Taki tryb powinien być wykorzystywany w sytuacjach, gdy poszczególne działania powinny zostać zrealizowane doraźnie, a wykorzystanie tradycyjnego konkursu dotacji utrudniłoby lub opóźniłoby ich realizację.	DWR
6.	Należy dążyć do skrócenia okresu między rozstrzygnięciem konkursu a podpisaniem umów dotacji	Należy wprowadzić limity czasu, w którym organizacje, które otrzymały dofinansowanie, będą przysyłać dane do umów i będą je podpisywać. Również MSZ powinno dążyć do skrócenia terminów obiegu dokumentów.	Przedłużanie okresu podpisania umów sprawia, że okres realizacji projektów skraca się do kilku miesięcy. Utrudnia to realizację wszystkich założonych działań projektowych.	DWR/ Projektodawcy
7.	Należy dążyć do zwiększenia potencjału polskich organizacji działających w Mołdawii	Należy powrócić do pomysłu współfinansowania wkładów własnych w projektach finansowanych ze środków innych niż budżet RP, które byłyby wykorzystywane do nawiązywania partnerstw, prowadzenia diagnozy potrzeb i opracowywania wniosków do konkursów zagranicznych.	Zwiększenie potencjału polskich organizacji pozwoli na sięganie przez nie po środki zagraniczne. Umożliwi to uzyskanie multiplikacji efektów projektów realizowanych w ramach polskiej pomocy.	DWR
8.	Należy dążyć do większego zaangażowania ambasad w realizację działań z zakresu polityki rozwojowej.	Należy dążyć do sytuacji, w której pracownik Ambasady na stanowisku ds. współpracy rozwojowej będzie koncentrował się na	Rola Ambasady jest kluczowa dla efektywnej realizacji projektów. Są to przedstawiciele MSZ, którzy są dostępni na miejscu, mogą wspierać	MSZ



		zadaniach rozwojowych, co powinno skutkować ściślejszym bieżącym kontaktem z projektodawcami i partnerami. Warto kontynuować system Małych Grantów przy jednoczesnym położeniu nacisku na zgodność tych projektów z głównymi priorytetami polskiej pomocy w Mołdawii.	beneficjentów i partnerów, mogą monitorować realizację projektów, mogą w większym stopniu włączać się w proces sieciowania. Kontynuacja Małych Grantów pozwala na realizację projektów trafnych i użytecznych.	
9.	Rekomenduje się dalsze wspieranie działalności Centrum Informacyjnego dla władz lokalnych.	Należy kontynuować działalność regrantingową Centrum. Pożądane jest pozyskanie dodatkowych środków, które zostaną wykorzystane do kontynuowania realizacji konkursów na Mikro Granty. Należy zacieśnić współpracę Centrum z Ambasadą.	Centrum Informacyjne jest placówką, która jest już rozpoznawalna wśród samorządów i organizacji pozarządowych. Działania Centrum oceniane są jako trafne i efektywne. Przy założeniu, że pomoc dla Mołdawii będzie rozwijana, Centrum ma szansę stać się silnym elementem polskiej pomocy dla tego kraju.	DWR/ FSM
10.	Należy podjąć działania mające na celu zaangażowanie polskiego biznesu w projekty rozwojowe.	Koncentracja pomocy na wsparciu rozwiązywania wybranych problemów gospodarczych i wypracowanie systemu zachęt dla udziału polskich firm w działaniach pomocowych.	Zwiększenie znaczenia aspektu gospodarczego we współpracy rozwojowej i ekonomizacja polskiej pomocy.	Projektodawcy / MSZ
11.	Zdecydowanie należy poprawić działania informacyjno-promocyjne dotyczące zarówno polskiej polityki rozwojowej, jak i poszczególnych projektów.	Proponuje się, by więcej środków było przekazywanych na działania informacyjne. Warto cyklicznie przeprowadzać debaty na temat polskiej pomocy rozwojowej, na które zapraszani byłiby przedstawiciele różnych mediów. Należy różnicować przekaz w zależności od wykorzystywanego medium.	Temat polskiej pomocy wydaje się marginalizowany w debacie publicznej, w tym w debacie o polityce zagranicznej. Fakt, że Polska pomaga krajom rozwijającym się, w tym Mołdawii, nie jest dostatecznie zauważany przez opinię publiczną.	DWR/ FSM
12.	Należy rozważyć zakończenie realizacji projektów z zakresu wsparcia demokracji w Mołdawii.	Należy założyć, że ewentualne projekty związane z demokratyzacją będą realizowane jako działania własne FSM w ścisłym porozumieniu z MSZ i jedynie w	Analiza dotychczasowej oferty projektowej pokazuje umiarkowane zainteresowanie organizacji pozarządowych tą tematyką pomocy. Z przeprowadzonych wywiadów wynika również	FSM/ MSZ



		sytuacji wyraźnego zapotrzebowania ze strony mołdawskiej. W ten sposób mogą być realizowane projekty synergiczne wobec działań podejmowanych przez administrację. Dotyczy to np. projektów z zakresu wspierania dialogu obywatelskiego.	umiarkowane zapotrzebowanie na tego typu wsparcie zgłaszane przez beneficjentów. Wpływ na taki stan rzeczy może mieć fakt, że wsparcie demokracji w Mołdawii miało dotychczas charakter punktowy i nie stanowiło jednolitego obszaru, przez co jest słabo zauważalne wśród odbiorców; jest to w dużej mierze spowodowane niewielką skalą tych działań oraz tym, że efekty widoczne są dopiero w długiej perspektywie.	
13.	Należy dążyć do zwiększania skali projektów zarówno pod względem czasu realizacji, jak i zakresu działań.	Należy w większym stopniu wykorzystywać tryb projektów modułowych. Należy aplikować o większe projekty, przewidując przede wszystkim zakup wyposażenia, budowę instalacji itp.	Identyfikowanym problemem jest jednoroczność finansowania, która sprawia, że czas realizacji projektów wynosi ok. pół roku. MSZ dopuszcza projekty dwuletnie w ścieżce tzw. projektów modułowych, jednak w konkursach dotyczących Mołdawii nie są one w praktyce składane.	MSZ/ Projektodawcy

Załącznik Benchmarking w odniesieniu do Mołdawii

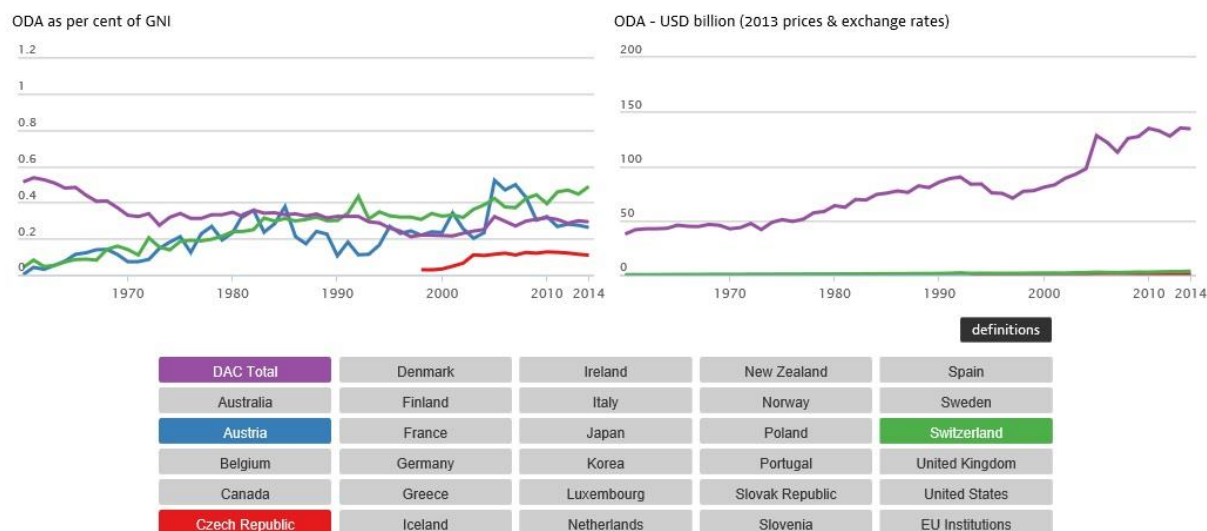
Benchmarking przeprowadzony w ramach Komponentu II ma na celu porównanie celów, trybu wdrażania działań, przeznaczonych alokacji i zakresu udzielanego wsparcia na rzecz Mołdawii przez cztery wybrane kraje Unii Europejskiej., tj. Austrię, Czechy, Rumunię i Szwajcarię. Dzięki zastosowaniu benchmarkingu zidentyfikowano dobre praktyki, które są obecnie stosowane przez inne kraje, a które mogą zostać przeniesione na grunt polskiej pomocy rozwojowej.

Analiza porównawcza stanowi metodę uzupełniającą główny nurt badania i jest nakierowana na znalezienie odpowiedzi na następujące pytania ewaluacyjne:

- Czy, które, w jakich aspektach polskie projekty wyróżniały się na tle działań innych polskich lub zagranicznych donatorów i były szczególnie użyteczne dla beneficjentów?
- Jakie działania w ramach programu polskiej pomocy rozwojowej w najwyższym stopniu sprzyjały widoczności najlepszych polskich doświadczeń i upowszechnianiu wizerunku Polski jako wartościowego partnera posiadającego stabilne perspektywy rozwoju?

Rysunek 3 poglądowo zestawia wielkości wsparcia typu ODA udzielanego przez wybrane kraje.

Rys.3. Porównanie wielkości wsparcia typu ODA dla wybranych krajów w latach 1960-2014²



² Źródło: <https://www.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oeed&lg=en&page=1>, 19.08.2015

1. Austria

W tej grupie **Austria** zasługuje na szczególną uwagę, gdyż Mołdawia stanowi jeden z pięciu priorytetowych kierunków austriackiej pomocy rozwojowej w regionie Europy Południowo-Wschodniej i Wschodniej (który jest jednym z siedmiu priorytetowych regionów na świecie). Współpraca bilateralna rozpoczęła się w 2001 roku, a od 2004 roku kraj ten uzyskał priorytet.

Organizacja pomocy rozwojowej Austrii jest znacznie uproszona. Federalne ministerstwo spraw zagranicznych i europejskich jest odpowiedzialne za koordynację austriackiej pomocy rozwojowej i strategiczne planowanie dla austriackiej współpracy na rzecz pomocy (Austrian Development Cooperation (ADC)). Jednostką operacyjną ADC jest Austrian Development Agency (ADA), założona w 2003 roku i powołana do wdrażania programów i projektów ODA. Jej budżet na przestrzeni lat ponownie – po załamaniu w 2009 roku i 2011 (w okresie 2008-2012 budżet ADA zmalał ze 103 do 66 mln euro) – wzrasta. Tej tendencji towarzyszy przeznaczanie coraz mniejszych środków na wspieranie sektora non-profit, co jest związane z innymi celami i innymi priorytetami jeśli chodzi o wspieranie konkretnych sektorów gospodarki, jak również z przekonania o wartości pomocy bilateralnej, która zacieśnia relacje międzynarodowe.³

Cele strategiczne ADA kierowanej do Mołdawii odnoszą się do następujących tematów: pokój i bezpieczeństwo, redukcja ubóstwa, zrównoważony rozwój społeczny. Podejmowane działania są zarówno zbieżne z polityką i nadrzędnymi celami rozwojowymi Mołdawii, jak i z międzynarodowymi zobowiązaniami wynikającymi z innych porozumień (np. Paris Declaration on Aid Effectiveness). Strategia na lata 2011-2015, spójna z National Development Strategy Moldova 2020⁴, za cel główny postawiła redukcję ubóstwa, wskazując na konieczność skupienia uwagi na czystości wody i zapewnieniu odpowiednich urządzeń sanitarnych zwłaszcza w południowych i zachodnich częściach kraju, oraz na organizowaniu szkoleń zawodowych, by tworzyć nowe szanse na rynku pracy, które będą prowadzić do zapewnienia godnych i zrównoważonych warunków bytowych.⁵ Ponadto ADA wyznaczyła dwa dodatkowe cele pomocy: governance, obejmujący działania nakierowane na zapobieganiu konfliktów, zarządzaniu ruchami migracyjnymi i budowie społeczeństwa obywatelskiego, oraz wspieranie równości ze względu na płeć.⁶

Do końca 2012 roku ADA przeznaczyła 10,6 mln euro na pomoc dla Mołdawii, a cała pomoc ODA (obejmującą również projekty wielostronne) wyniosła ok 20 mln euro.⁷

Wśród projektów bilateralnych realizowanych przez Austrię można znaleźć projekty dwuletnie i sześcioletnie. Budżety tych krótszych (z ramienia ADC/ADA) wahają się od 100 tys. euro do 500 tys. euro i w większości przypadków to wsparcie ze strony ADC/ADA stanowi niemal całość środków przeznaczanych na konkretny cel. W ten sposób realizowano projekt reformy systemu

³ http://www.globaleverantwortung.at/images/doku/aggvkoo_peerreview_oda-background_june2014.pdf, 26.08.2015

⁴ Szerzej np. <http://cancelaria.gov.md/libview.php?l=en&id=1404&idc=277>, 26.08.2015

⁵ Szerzej o tych celach: http://www.entwicklung.at/uploads/media/CS_Moldau_2011-2015_01.pdf

⁶ <http://www.entwicklung.at/en/countries-and-regions/black-sea-regionsouth-caucasus/moldova/>, 26.08.2015

⁷ <http://www.entwicklung.at/en/countries-and-regions/black-sea-regionsouth-caucasus/moldova/>, 26.08.2015

edukacji dla zawodów rolniczych i odpowiednich szkoleń zawodowych. Alokacje na dwa projekty sześciolatecznie wynoszą 2,1 mln i 3,5 mln euro, przy czym przy w obu strona austriacka bardzo silnie współpracuje ze stroną szwajcarską, a całkowity budżety przekracza nawet 11 mln euro. Projekty te dotyczą odpowiednio zaprojektowania systemów kanalizacji i wodociągów, oraz modernizacji i oczyszczenia systemów wodnych w Rayon Nisporeni.

Co ciekawe, w żadnych z tych projektów ADC nie pełni roli instytucji wdrażającej. Wszystkie są realizowane we współpracy z innymi instytucjami austriackimi, międzynarodowymi lub partnerami lokalnymi.

Pomoc Austrii dla Mołdawii nie ogranicza się do tych projektów ADC. Obejmuje również projekty finansowane przez austriackie federalne ministerstwo spraw zagranicznych i europejskich (aktualnie National Cleaner Production Programme (NCPP): Republic of Moldova, wdrażany przez UNIDO, 2011-2014, budżet ministerstwa 500 tys euro) oraz współfinansowanie współpracy z sektorem non-profit (np. project Child rights - now z Caritas Austria i Caritas Moldova, 2012-2014). Ponadto wdrażane są projekty o zasięgu regionalnym, obejmujące kraje Europy Południowo-Wschodniej i Wschodniej. Z reguły projekty te mają większe budżety i bardziej horyzontalne cele.

2. Czechy

Mołdawia jest również jednym z głównych kierunków pomocy rozwojowej udzielanej przez **Czechy**. Cała pomoc rozwojowa Czech jest ujęta w nadrzędnym dokumencie strategicznym Development Cooperation Strategy of the Czech Republic 2010-2017. Jak wynika z tej strategii, czeska ODA jest nakierowana na redukcję ubóstwa, zrównoważony rozwój ekonomiczno-społeczny i ochronę środowiska oraz promocję demokracji, praw człowieka i zasad good governance w krajach partnerskich. Czechy są przekonane, że zaangażowanie na polu ODA świadczy o udziale kraju we wzmacnianiu globalnego bezpieczeństwa i stabilności, czyli w ograniczaniu konfliktów o charakterze lokalnym i regionalnym oraz w zapobieganiu niepożądanym migracjom ludności. Strategia wskazuje również priorytetowe kierunki geograficzne zaangażowania Czech. Mołdawia jest jednym z nich.⁸ Według OECD pomoc Czech wyniosła 219 mln euro w 2012 roku.⁹

Decyzja o zaangażowaniu na rzecz Mołdawii była podyktowana potrzebami o charakterze rozwojowym Mołdawii, dobrymi relacjami wzajemnymi i dobrymi wynikami dotychczasowej kooperacji. Nadrzędne cele i rodzaje zaangażowania zostały opisane w Development Cooperation Programme rozpisany na lata 2011-2017.¹⁰ Jak wynika z tego dokumentu, współpraca na rzecz rozwoju Mołdawii ma się koncentrować na następujących sektorach:

- Systemy wodociągów i kanalizacji – ograniczanie negatywnego wpływu gospodarki wodnej na środowisko, monitorowanie wykorzystywania zasobów wodnych i ich

⁸ http://www.mzv.cz/file/962031/Development_coop_programme_MD_2011_2017.pdf

⁹ <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/peer-review-czechrepublic.htm>

¹⁰ http://www.mzv.cz/file/962031/Development_coop_programme_MD_2011_2017.pdf

ochrona, zarządzanie ryzykiem środowiskowym, zwiększanie dostępu ludności do wody pitnej,

- Organy rządowe i społeczeństwo obywatelskie – wsparcie administracji publicznej w zarządzaniu migracjami ludności, zapobieganiu nielegalnym przepływowi ludzkim z Mołdawii do UE, dzielenie się wiedzą w realizacji reform strukturalnych, budowa kompetencji organizacji typu non-profit, podniesienie efektywności działań administracji publicznej, zapobieganie korupcji,
- Edukacja, infrastruktura społeczna – opracowanie programów studiów na Moldova State University w Chisinau, przybliżenie poziomu tego ośrodka do standardów UE, integracja dzieci w internatach, oraz opracowanie wytycznych opieki domowej, walka z wykluczeniem społecznym,
- Rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo – działania na rzecz podnoszenia jakości produktów rolnych, wspierania rozwoju rolnictwa,
- Ochrona środowiska naturalnego ogółem – zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi, edukacja w zakresie ochrony środowiska, przygotowanie reakcji społeczności i władz lokalnych na wystąpienie katastrof naturalnych (powodzie).

Poza wsparciem sektorowym na uwagę zasługują bardziej horyzontalne przedsięwzięcia, koncentrujące się na: 1. Odpowiedzialnym nadzorze, 2. Ożywieniu gospodarczym, 3. Kapitale ludzkim. Czesi podkreślają zasadę partnerstwa – tj. prowadzenia projektów rozwojowych we współpracy z krajem partnerskim. Z drugiej strony widzą celowość prowadzenia tego rodzaju przedsięwzięć, w których mają pozytywne doświadczenia (tj. ich doświadczenia mogą być przydatne dla Mołdawii). W konsekwencji, sektory wspierane w Mołdawii odzwierciedlają priorytety wyznaczone dla Czech w Czech Development Cooperation Strategy.

Na przestrzeni lat 2009-2014 Czechy przeznaczyły ok 8 mln euro na projekty bilateralne z Mołdawią. W procesach ich realizacji uczestniczyło kilkanaście instytucji i agencji czeskich, nie tylko CzDA.

Poza projektami bilateralnymi, CzDA aktywnie działa wspólnie z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak UNICEF i Bank Światowy, oraz innymi agencjami odpowiedzialnymi za pomoc rozwojową świadczoną Mołdawii przez inne kraje (np. współpraca z austriacką ADA).

3. Szwajcaria

Szwajcarskim organem odpowiedzialnym za koordynację działań związanych z udzielaniem pomocy międzynarodowej jest Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), podległa ministerstwu spraw zagranicznych. Zadania tej agencji koncentrują się na trzech obszarach: budowie i organizacji współpracy na rzecz rozwoju, tak bilateralnej jak i wielostronnej, świadczeniu pomocy humanitarnej i kształtowaniu współpracy z Europą Wschodnią. Od 2008 roku Szwajcaria jest skoncentrowana na pomocy 17 krajom, w tym Mołdawii. Na lata 2013-2016 przewidziano realizację pięciu celów strategicznych: zapobieganie kryzysom i konfliktom lub ich

tłumienie, tworzenie powszechnego dostępu do zasobów i usług, promowanie zrównoważonego rozwoju gospodarczego, wspieranie transformacji do systemów demokratycznych i budowy mechanizmów rynkowych, pomoc w kształtowaniu procesów globalizacyjnych które promują rozwój, chronią środowisko naturalne i są akceptowane społecznie.¹¹ Budżet przeznaczony na ODA rośnie na przestrzeni lat: w 2012 wyniósł 3,1 mld dol (1,3 lmd franków), w 2014 - 3,5 mld dol (1,5 mld franków).¹²

Szwajcaria wspomaga Mołdawię od 2000 roku, przy czym pomoc humanitarną zaprzestano świadczyć w 2008 roku. Tematem skupiającym wszystkie przedsięwzięcia jest proces transformacji, tak więc działania skupiają się na wspieraniu stabilności, bezpieczeństwa, prosperity i solidarności na terenie Europy.¹³ Innymi słowy, wsparcie kierowane do Mołdawii ma się przyczynić do gwarantowania większego bezpieczeństwa i większej stabilności w całej Europie. Budżet Szwajcarii na rzecz Mołdawii wynosił 9,5 mln franków w 2013 roku, 11,57 mln franków (10,6 mln euro) w 2014 i 13,15 mln franków w 2015, co pokazuje tendencję rosnącą. Strategia współpracy szwajcarsko-mołdawskiej od kilku lat pozostaje dość niezmienna. Tak w latach 2010-2013 jak i w obecnej perspektywie 2014-2017 priorytetowo potraktowano obszar:

- Ochrony zdrowia – celem jest zapewnienie dostępu młodym matkom i dzieciom do odpowiedniej opieki zdrowotnej; Szwajcaria promuje również reformę z zakresie sposobów leczenia chorób umysłowych,
- Zasobów wody – projekty obejmują budowę wodociągów i kanalizacji na obszarach wiejskich, poprawę jakości wody pitnej oraz budowę urządzeń sanitarnych w szkołach.¹⁴

W odniesieniu do obydwu priorytetów, celem jest wypracowanie takich rozwiązań by rozwinąć oba sektory do standardów europejskich. Przyjmując powyższą strategię kierowano się również tym, by była spójna ze strategiami sektorowymi rządu mołdawskiego. Z tego też powodu od 2011 roku Szwajcaria angażuje się również na rzecz zarządzania migracjami i opracowywania odpowiednich planów rozwojowych. Chodzi przede wszystkim o opracowanie innowacyjnych interwencji nakierowanych na wypracowanie pozytywnych efektów ruchów migracyjnych i ograniczenie ewentualnych efektów negatywnych.¹⁵

W przypadku Szwajcarii istotne są również mierzalne i konkretne wskaźniki efektywności świadczonej pomocy. Np. w odniesieniu od priorytetu związanego z zasobami wody, np. w 2013 roku odnotowano, że wskutek działań SDC 103 tys. ludzi z Azji Centralnej, Ukrainy i Mołdawii po raz pierwszy uzyskało dostęp do bezpiecznej wody pitnej.

¹¹ <https://www.eda.admin.ch/eda/en/dfa/foreign-policy/international-cooperation.html>

¹² https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/en/documents/Aktivitaeten/compar-internat-1990-2014_EN.pdf, szerzej: https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/Aktivitaeten/ueberblick-ausgaben-deza_EN.html, https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/Aktivitaeten/t2-oeffentliche-entwicklungshilfe-apd_EN.html

¹³ <https://www.eda.admin.ch/deza/en/home/countries/moldova.html>

¹⁴ https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/en/documents/Publikationen/Jahresberichte/jahresbericht-deza-2013_EN.pdf

¹⁵ Szerzej: <https://www.eda.admin.ch/countries/moldova/en/home/international-cooperation/themes/migrationanddevelopment.html>

4. Rumunia

Rumunia zaczęła być świadczeniodawcą pomocy ODA w 2007 roku, po przystąpieniu do UE. Jako stosunkowo mody gracz na tej arenie, podąża za doświadczeniami UE i krajów należących do OECD-DAC oraz wspiera tylko te terytoria, które są uznane jako beneficjenci ODA przez OECD-DAC. Strategia realizacji współpracy na rzecz rozwoju jest spójna z polityką zagraniczną Rumunii i zakłada przede wszystkim takie wsparcie krajów partnerskich, by były w stanie wypracować i wdrożyć swoje własne krajowe strategie prorozwojowe. Ponadto, oprócz porozumień bilateralnych Rumunia angażuje się na rzecz przedsięwzięć wielostronnych, podejmowanych tak z organizacjami międzynarodowymi jak i sektorem non-profit.¹⁶

Rumunia realizuje politykę koncentracji co oznacza, że kieruje pomoc do zaledwie trzech krajów (Serbia, Mołdawia, Gruzja), przyglądając się aktywnie dwóm innym (Irak i Afganistan). Również trzy obszary, których rozwój wspiera, są wąsko określone: ochrona dzieci i de-instytucjonalizacja, HIV/AIDS oraz ICT.¹⁷ W 2009 roku rumuński budżet ODA był niewielki, wynosząc mniej niż 2 mln euro.

Celem Rumunii jest wypracowanie przewagi konkurencyjnej w zakresie świadczenia pomocy rozwojowej, która może być oparta na rumuńskich, nietrywialnych doświadczeniach związanych z transformacją systemową i drogą akcesyjną do UE. Chodzi o bardzo wyraźne zaznaczenie kontrybucji Rumunii w zakresie ODA i podkreślenie wyjątkowości rumuńskiej pomocy w skali międzynarodowej.

Rumuńskie ministerstwo spraw zagranicznych jest nadrzędnym organem odpowiedzialnym za zarządzanie i wdrażanie strategii współpracy na rzecz rozwoju. Również środki alokowane na rzecz ODA pochodzą z budżetu tego ministerstwa. Instytucją o charakterze operacyjnym jest organizacja non-profit ARKADIA (Romanian Association for International Cooperation and Development, tj. Asociația Română pentru Cooperare și Dezvoltare Internațională), tworząca grunt pod interakcje, współpracę i prace analityczne w zakresie świadczenia pomocy rozwojowej.¹⁸

Wspieranie Mołdawii przez Rumunię wydaje się jak najbardziej uzasadnione podobieństwami między tymi krajami, chociaż wspólna historia może być źródłem również napięć. W 2007 roku Rumunia przeznaczyła 800 tys. euro na pomoc Mołdawii, alokując je na projekty dotyczące rozwoju społecznego (w tym kreowanie szans dla kobiet i młodzieży), administracji publicznej, budowy społeczeństwa obywatelskiego, budowie systemów dystrybucji wody pitnej na obszarach wiejskich.

¹⁶ <http://www.mae.ro/en/node/2070>

¹⁷ <http://www.aod.ro/resurse/Raport%20Avantaje%20Comparative.pdf>

¹⁸ <http://arcadianetwork.org/about/>

5. Wnioski

MOŁDAWIA			
Donor	Wielkość pomocy	Priorytety	Cechy szczególne
Austria	Ogółem ok 20 mln euro; do końca 2012 r. 10,6 mln euro	Pokój i bezpieczeństwo, redukcja ubóstwa, zrównoważony rozwój społeczny	Mołdawia stanowi jeden z pięciu priorytetowych kierunków austriackiej pomocy rozwojowej w regionie Europy Południowo-Wschodniej i Wschodniej; Współpraca bilateralna od 2001 r., a od 2004 r. kraj ten uzyskał priorytet
Czechy	W okresie 2009-2014 ok 8 mln euro	Systemy wodociągów i kanalizacji; Organy rządowe i społeczeństwo obywatelskie; Edukacja, infrastruktura społeczna; Rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo; Ochrona środowiska naturalnego ogółem	Zaangażowanie na rzecz Mołdawii podyktowane potrzebami o charakterze rozwojowym Mołdawii, dobrymi relacjami wzajemnymi i dobrymi wynikami dotychczasowej kooperacji; siedmioletnia strategia
Rumunia	W 2007 r. 800 tys. euro	Rozwój społeczny, administracja publiczna, budowa społeczeństwa obywatelskiego, budowa systemów dystrybucji wody pitnej na obszarach wiejskich	Młody gracz na arenie ODA; polityka koncentracji
Szwajcaria	W 2014 r. 10,6 mln euro	Ochrony zdrowia; zasoby wody	Mołdawia jednym z 15 krajów priorytetowych; pomoc od 2000 r., w 2008 r. zaprzestano pomocy humanitarnej

Źródło: Opracowanie własne

Wnioski i rekomendacje dla polskiej pomocy

- Strategia udzielania pomocy rozwojowej musi odpowiadać ogólnej polityce zagranicznej kraju i odzwierciedlać rolę/pozycję, jaką Polska chce zajmować na arenie międzynarodowej (np. Słowacja i Szwecja mocno to podkreślają),
- Wyznaczenie realnych i osiągalnych celów ODA w perspektywie rocznej, uwzględniając rozwój ekonomiczny, możliwości realizowania współpracy rozwojowej oraz szanse – a także konkretne potrzeby kraju beneficjenta – świadczona pomoc musi być odpowiedzią na stan rzeczywisty (np. Niemcy stosują ścisły monitoring przestrzegania harmonogramów i osiągnięcia kroków milowych),
- Podstawą jest wyznaczanie realnych i jasno sprecyzowanych celów – w przypadku Austrii praktyką jest wyznaczanie procentowych wzrostów lub spadków konkretnych wskaźników, np. wzrost liczby ludzi z trwałym dostępem do czystej wody pitnej z 31,3% w 2002 do 65% w 2015, 270 absolwentów szkół rolniczych do 2015,
- Lepiej realizować mniej większych projektów (w dodatku odpowiadających nadrzędnej strategii rozwoju kraju partnerskiego), niż dużo takich o stosunkowo niewielkim zasięgu,
- Warto wybierać takie kierunki pomocy rozwojowej, które nie są obciążone ryzykiem politycznym – do rozważenia „popularne” formy pomocy ODA (np. zarządzanie zasobami wody w Mołdawii),
- Wymiar ekonomiczny świadczonej pomocy powinien być jednolity z politycznym,
- Istotna komunikacja z zewnętrznymi interesariuszami i zagraniczną opinią publiczną – po to by promować Polskę jako donora, wspierać pozytywny wizerunek Polski i pozyskiwać „advokatów” dla projektów inicjowanych przez Polskę (np. dla Czech ważne jest, by zaangażowanie na polu ODA świadczyło o udziale kraju we wzmacnianiu globalnego bezpieczeństwa i stabilności),
- Cenne byłoby wręcz zaangażowanie opinii publicznej i społeczeństwa (kampanie informacyjne, akcje edukacyjne) – a konieczne jest aktywizowanie społeczeństwa obywatelskiego do popierania zaangażowania Polski na rzecz ODA i organizacji oddolnych inicjatyw prorozwojowych,
- Zapewnienie „widoczności” międzynarodowej dla polskich projektów ODA,
- Istotne jest wypracowanie przewagi konkurencyjnej w zakresie świadczenia pomocy rozwojowej (w przypadku Rumunii zakłada się, że może ona być oparta na rumuńskich, niełatwych doświadczeniach związanych z transformacją systemową i drogą akcesyjną do UE); chodzi o bardzo wyraźne zaznaczenie kontrybucji Polski w zakresie ODA i podkreślenie wyjątkowości Polskiej Pomocy na tle działań innych krajów i organizacji międzynarodowych – może to być związane z promocją wiedzy specjalistycznej polskiej strony,

- Istotne jest wyznaczenie transparentnych kryteriów alokacji budżetu ODA, czy to z powodów politycznych czy innych, ale wyraźnie określonych, oraz ich powiązane z możliwościami w zakresie realizacji i wykonania konkretnych zadań,
- Wspieraniem w podnoszeniu efektywności wydatkowania środków mogą być polskie oddziały organizacji odpowiedzialnych za ODA i sektora non-profit, które będą budować polską obecność na arenie lokalnej i międzynarodowej, a także zawiązywać trwalsze relacje z lokalnymi społecznościami (co obniża czynniki ryzyka i powoduje, że pomoc dociera do obszarów i osób faktycznie potrzebujących),
- Konieczne zachowanie pewnej elastyczności mimo dopracowanych planów.