



Rzeczpospolita Polska  
Ministerstwo  
Spraw Zagranicznych



polska pomoc

Raport końcowy

# Ewaluacja polskiej współpracy rozwojowej: Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016-2020, w połowie okresu realizacji

Zamawiający:  
Ministerstwo Spraw Zagranicznych



## Streszczenie

Niniejszy raport prezentuje wyniki ewaluacji śródkresowej Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2014-2020 (WPWR). Przedstawione wnioski zostały sformułowane w oparciu o analizę dokumentów strategicznych i operacyjnych polskiej pomocy, wywiady z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w realizację polskiej współpracy rozwojowej, stanowiska wypracowane w trakcie warsztatów, a także analizy porównawcze z rozwiązaniami dotyczącymi programowania wieloletniego stosowanymi w innych krajach.

Priorytety tematyczne określone w Wieloletnim programie współpracy rozwojowej na lata 2016-2020 wpisują się w cele nadrzędne określone w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej<sup>1</sup>. Dokument obejmuje pomoc rozwojową, pomoc humanitarną i edukację globalną. Programy, inicjatywy i działania przyjęte do realizacji odpowiadają określonym priorytetom.

Najślabszą stroną WPWR jest niedookreślenie celów strategicznych i pożądanych rezultatów w odniesieniu do poszczególnych celów – cele polskiej współpracy rozwojowej zostały zdefiniowane poprzez zakładane działania, natomiast nie określają rzeczywistych efektów tych działań. Dokument w wielu miejscach przypomina bardziej plany operacyjne niż dokument o charakterze strategicznym. Część poświęcona priorytetom w krajach – odbiorcach wsparcia, będąca główną częścią WPWR 2016-2020, charakteryzuje się zbyt dużą szczegółowością. Słabości dokumentu nie wpływają jednak istotnie na wykonanie zaplanowanych działań – projekty realizowane w ramach polskiej pomocy rozwojowej wpisują się w istniejące potrzeby i skutecznie przyczyniają się do osiągnięcia zakładanych celów, co wykazały wcześniej prowadzone badania ewaluacyjne, odnoszące się do poszczególnych komponentów pomocy.

Ze względu na zmieniające się otoczenie należy dokument modyfikować w celu dostosowania go do obecnych uwarunkowań międzynarodowych oraz podnoszenia efektywności stosowanych form i instrumentów wsparcia. W związku z tym, w oparciu o przeprowadzone badania i analizy, przedstawiono pod rozwagę szereg rekomendacji.

Nowa strategia powinna jasno określać rezultaty, jakie mają zostać osiągnięte dzięki współpracy rozwojowej, oparte na Celach Zrównoważonego Rozwoju (SDGs) określonych przez ONZ. Wybór celów powinien odpowiadać tym obszarom, w których Polska ma przewagę w stosunku do innych krajów–donatorów. W dalszej kolejności należy określić, w jakich krajach te przewagi można najlepiej wykorzystać i jakiego rodzaju pomoc zaoferować. Relatywnie niska kwota, jaką Polska przeznacza na pomoc rozwojową, przemawia za koncentracją środków w ograniczonej liczbie krajów. Powiązanie z SDGs może oznaczać, że kolejny dokument strategiczny obejmie lata 2021-2030.

---

<sup>1</sup> Dz.U. 2011 Nr234 poz. 1386

W kontekście dynamiki otaczającego świata i wyzwań polskiej polityki zagranicznej, w nowej strategii konieczne jest zastosowanie adekwatnych instrumentów rozwojowych. Zarówno instytucje międzynarodowe, jak i kraje wysoko rozwinięte odchodzą od niektórych wcześniej stosowanych form wsparcia. Rekomenduje się również w polskiej pomocy szersze posługiwanie się nowymi, bardziej efektywnymi instrumentami finansowymi, w szczególności stopniowe zastępowanie kredytów wiązanych nowymi instrumentami, takimi jak blending czy poręczenia kredytów. Warto też aktywnie włączyć się w działania realizowane w ramach Planu Inwestycji Zewnętrznych (EIP) finansowane z Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju.

Konieczna wydaje się poprawa funkcjonalności informacyjnej dokumentu – w szczególności poprzez doprecyzowanie oczekiwanych rezultatów działań rozwojowych i przedstawienie ich zrozumiałym językiem. Rekomendowane jest też wzmocnienie promocji współpracy rozwojowej zarówno w Polsce, jak i zagranicą. Warto kontynuować działania promocyjne prowadzone z wykorzystaniem takich narzędzi jak portal [polskapomoc.gov.pl](http://polskapomoc.gov.pl), Twitter, Youtube czy audycje radiowe. W przekazie należy zwracać większą uwagę na podkreślanie źródła finansowania (Polska pomoc). W procesie komunikacji należy w większym stopniu angażować środowiska opiniotwórcze (dziennikarzy, naukowców). Istotnym sposobem informowania o polskiej współpracy rozwojowej i jej efektach powinny być także działania z zakresu edukacji globalnej. Należy przy tym pamiętać o odpowiednim dostosowywaniu komunikatów i kanałów przekazu do grup docelowych (do samego MSZ, do innych resortów, do odbiorców spoza administracji). Warto też komunikować informacje o już osiągniętych rezultatach poprzez pokazywanie przykładów konkretnych osób, których życie uległo zmianie (tzw. *human story*), co pozwoli na zobrazowanie w przystępny sposób korzyści, jakie odnoszą odbiorcy wsparcia przekazywanego w ramach polskiej współpracy rozwojowej.

## Spis treści

Streszczenie .....	2
Wykaz skrótów .....	5
1. Wprowadzenie .....	6
1.1 Cel badania.....	6
1.2 Kryteria ewaluacyjne.....	7
2. Wyniki badania .....	8
3. Analiza SWOT .....	45
4. Wnioski i rekomendacje .....	48
5. Spis tabel .....	56
6. Bibliografia.....	57
Załączniki .....	59
Studia przypadków .....	59
Macierze spójności .....	78
Metodologia badania .....	81
Wyniki benchmarkingu.....	82
Ankiety monitoringowe .....	88
Lista wskaźników .....	89

## Wykaz skrótów

Skrót	Rozwinięcie
DWR	Departament Współpracy Rozwojowej
MNiSW	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
MSZ	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
NAWA	Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej
OBWE	Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
ODA	Oficjalna Pomoc Rozwojowa
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PW	Partnerstwo Wschodnie
PWR	Polska współpraca rozwojowa
PCD	Policy Coherence for Development
PCSD	Policy Coherence for Sustainable Development
PWR	Polska współpraca rozwojowa
SDGs	UN Sustainable Development Goals (Cele Zrównoważonego Rozwoju)
SOPZ	Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia
UE	Unia Europejska
WPWR	Wieloletni program współpracy rozwojowej

# 1. Wprowadzenie

Niniejszy raport stanowiący podsumowanie wyników badań i analiz odnoszących się do Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2016-2020 (WPWR) składa się z czterech rozdziałów oraz streszczenia najważniejszych wyników badania. Pierwszym z rozdziałów jest wprowadzenie, gdzie został zawarty krótki zarys koncepcji badania ewaluacyjnego (w tym opis celu badania oraz kryteriów ewaluacyjnych). Kolejny rozdział przedstawia w sposób syntetyczny wyniki badania. Struktura rozdziału została uporządkowana według kluczowych pytań badawczych zapisanych w SOPZ. Następnie przedstawione zostały wyniki analizy SWOT, przeprowadzonej po zakończeniu analizy zebranego materiału badawczego. W tabeli wskazane zostały mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia zidentyfikowane w toku badania dla polskiej współpracy rozwojowej. Ostatnia część raportu przedstawia tabelę wniosków i rekomendacji, stanowiących syntezę przeprowadzonych badań i analiz, wraz z zalecanym sposobem wdrażania. Tabela rekomendacji została dopracowana i przedyskutowana podczas panelu ekspertów. Poza kluczowymi rekomendacjami zawartymi w tabeli rekomendacji w tekście oznaczono rekomendacje na poziomie operacyjnym. Dodatkowo raport zawiera opis studiów przypadków, macierze spójności, wyniki benchmarkingu zagranicznych strategii odnoszących się do współpracy rozwojowej oraz listę wskaźników, które mogą być wykorzystane do monitorowania postępu realizacji celów. W odrębnym dokumencie zaproponowano ankiety służące do podsumowania wyników monitoringu projektów.

## 1.1 Cel badania

Celem badania było sformułowanie rekomendacji pozwalających:

- poprawić efektywność i trafność polskiej współpracy rozwojowej,
- wesprzeć programowanie kolejnej perspektywy wieloletniej po 2020 r.,
- wzmocnić pozytywny wizerunek Polski jako kraju aktywnego w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju na świecie i wartościowego partnera posiadającego stabilne perspektywy rozwoju oraz wspierać procesy podejmowania decyzji w kwestiach związanych ze współpracą rozwojową.

## 1.2 Kryteria ewaluacyjne

Głównymi kryteriami oceny, jakimi posługiwali się ewaluatorzy były:



### Trafność

rozumiana jako odniesienie do rzeczywistych potrzeb lub kluczowych problemów biorców, zidentyfikowanych np. w głównych dokumentach strategicznych lub programowych (w jakim stopniu realizacja WPWR 2016-2020 przyczynia się do zaspokojenia potrzeb i rozwiązania problemów)



### Efektywność

rozumiana jako uzasadnienie nakładów poniesionych ze środków współpracy rozwojowej rachunkiem ekonomicznym (czy zasoby finansowe, ludzkie, poświęcony czas zostały ukierunkowane na wspieranie przedsięwzięć, które mogą generować potencjalnie największą wartość dodaną dającą szansę na długofalowy rozwój, tj. czy wybrano wariant najkorzystniejszy)



### Skuteczność

rozumiana jako osiągnięcie założonych celów, pokazanie stopnia realizacji założeń (w jakim stopniu zostały wykonane cele programu)



### Innowacyjność

rozumiana jako możliwość dostosowywania działań podejmowanych w ramach WPWR 2016-2020 do zmieniającego się otoczenia (reagowanie na zmieniającą się sytuację wewnętrzną i międzynarodową).

## 2. Wyniki badania

W niniejszym rozdziale zostały przedstawione odpowiedzi na główne pytania badawcze.

### **Pytanie badawcze nr 1. Czy/ w jakich aspektach WPWR 2016-2020 spełnia/ nie spełnia wymagań dokumentu strategicznego? Czy/ w jakich elementach wykracza na poziom operacyjny?**

W ocenie ewaluatora WPWR 2016-2020 w ograniczonym stopniu spełnia oczekiwania stawiane wobec dokumentu strategicznego. W szczególności należy zwrócić uwagę na następujące, najistotniejsze kwestie.

Po pierwsze, dokument WPWR 2016-2020 nie definiuje jednoznacznie właściciela strategii na poziomie innym niż ogólnie Rząd RP. Nie wskazuje natomiast podmiotu odpowiedzialnego za realizację (na poziomie operacyjnym). Po drugie, w dokumencie brakuje kluczowego, wyraźnego i jednoznacznego celu strategicznego, w tym celu zdefiniowanego przez pryzmat najważniejszych interesariuszy (w szczególności krajowych). Cele w rozdziale III.1 *Nadrzędne cele polskiej współpracy rozwojowej* określone są na zbyt szczegółowym poziomie, definiując obszary działania, a nie rezultaty, jakie mają zostać osiągnięte dzięki realizacji współpracy rozwojowej. Innymi słowy, dokument określa *co* będzie robione, lecz nie *po co*.

W klasycznym ujęciu dokument strategiczny składa się z kilku elementów. Jednym z nich jest diagnoza (lub jej synteza, która określa zidentyfikowane obszary problemowe czy kwestie wymagające poprawy). Kolejnymi kluczowymi elementami są misja i wizja oraz cel strategiczny. Do celu strategicznego przypisywane są cele operacyjne, które dają się następnie przełożyć na konkretne działania konieczne do podjęcia. Działania mogą być określone w dokumentach operacyjnych np. programach czy planach działań. Zwykle w dokumentach strategicznych określa się wskaźniki realizacji (odzwierciedlające stopień realizacji celów) oraz podstawowe zasady systemu realizacji (w tym monitoring i ewaluację)<sup>2,3</sup>.

Dokument WPWR 2016-2020 nie ma takiej klasycznej struktury. Samo to nie byłoby wadą, gdyby struktura dokumentu była bardziej uporządkowana. Obecnie brakuje wyraźnie wydzielonych części

<sup>2</sup> J.M. Bryson, *Strategic Planning for public and nonprofit organizations. A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Wiley & Sons, 2018

<sup>3</sup> Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A. *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa, 2012.



poświęconych diagnozie (w tym wcześniejszym działaniom<sup>4</sup> i warunkom zewnętrznym, kontroli i monitoringowi, ryzykom itp.).<sup>5</sup> Rozdziały *Zasady współpracy rozwojowej* oraz *Formy współpracy rozwojowej* są istotne, jednak tracą swój wyjątkowość po lekturze części z powtarzającymi się wielokrotnie opisami priorytetów, które będą realizowane w poszczególnych krajach. Warto rozważyć przegląd zasad (np. określenie zasady skuteczności mogłoby mieć większe uzasadnienie, gdyby były jasno określone cele i ich mierniki).

Na poziomie priorytetów zdefiniowano wiele szerokich obszarów tematycznych, równoległe szeregi priorytetów geograficznych oraz zagadnień przekrojowych. Dokument nie określa relacji pomiędzy nimi. W odrębnych częściach opisano pomoc humanitarną i edukację globalną, które w formie zbliżone są do niektórych priorytetów tematycznych.

Dokument w wielu miejscach schodzi na poziom operacyjny. Zbyt pogłębione opisy działań pojawiają się w różnych miejscach dokumentu<sup>6</sup>. Część poświęcona priorytetom w krajach, która stanowi największą część WPWR 2016-2020, charakteryzuje się bardzo wysokim poziomem szczegółowości. Co więcej, w tych fragmentach diagnoza przeplata się z działaniami, co nie jest zgodne ze standardem dokumentów strategicznych. W dokumencie strategicznym proporcje powinny być inne – ta część nie powinna mieć tak dużego udziału w treści, tekst diagnozy nie powinien być nadmiernie rozbudowany.<sup>7</sup>

Elementem dokumentów strategicznych jest część poświęcona miarom sukcesu (oraz jak wcześniej wspomniano, ewaluacji i monitoringowi przebiegu realizacji). W WPWR odniesiono się w niewystarczający sposób do tych kwestii (poza ogólnymi sformułowaniami, że strategia będzie ewaluowana). Brak jasnych celów oraz zdefiniowanych rezultatów na poziomie celów operacyjnych uniemożliwia w zasadzie monitoring na innym poziomie, niż stwierdzenie wydatkowania określonej wysokości kwot oraz zrealizowania planowanych działań.

Warto też wspomnieć, że dokument w niewystarczającym stopniu określa interesariuszy. Niektórzy pojawiają się *implicitnie* jako adresaci lub partnerzy działań. W szczególności zwraca uwagę brak odniesienia do polskiego społeczeństwa jako ostatecznego interesariusza wszystkich działań publicznych.

## **Pytanie badawcze nr 2. Które/ gdzie/ dlaczego cele określone w WPWR 2016-2020 są realizowane najbardziej/ najmniej skutecznie/ efektywnie?**

Jak wspomniano, cele polskiej współpracy rozwojowej zostały sformułowane w WPWR przez pryzmat działań, a nie stanu pożądanego. Aby można było ocenić skuteczność realizacji celów, powinny być one określone w sposób konkretny i jednoznaczny, nie pozostawiający miejsca na dowolność interpretacji. Cele takie jak:

4 Np. dokument powołuje się na silne strony, które nie zostały wcześniej określone diagnozą.

5 Np. opis otoczenia, egzogenicznych warunków jest niewyodrębniony i mieszany z działaniami (np. rozdział II.1).

6 Np. na s. 9 w opisie priorytetów „Zadania wpisujące się w priorytet tematyczny demokracja i prawa człowieka oraz dobre rządzenie będą zlecane m.in. Fundacji Solidarności Międzynarodowej”.

7 Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A. Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa, 2012.

- wspieranie trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego krajów rozwijających się i ich społeczeństw,
- podejmowanie działań zmierzających do redukcji ubóstwa,
- poprawa stanu zdrowia ludności,
- podnoszenie poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych ludności,
- wsparcie procesów demokratyzacyjnych i reform państwa,
- poszerzanie wiedzy o współzależnościach globalnych między światem wysoko rozwiniętym i rozwijającym się wśród polskich obywateli,

pokazują jasno kierunki działań, jednak nie są wystarczająco doprecyzowane, by można było określić skuteczność ich realizacji.

Okres, który jest przedmiotem niniejszej analizy, czyli 3 lata implementacji WPWR (2016-2018) jest też zbyt krótkim czasem, by móc odpowiedzialnie stawiać tezy i oceniać, które z powyżej wskazanych celów są realizowane najskuteczniej – głównie dlatego, że są to cele globalne, osiągalne w perspektywie wielu lat, a nie rocznych projektów. Równocześnie znaczące jest, że podmioty realizujące projekty w ramach PWR odnoszą się (już na etapie aplikowania o dofinansowanie) nie do nadrzędnych celów zapisanych w WPWR, lecz do priorytetów w poszczególnych krajach, w które ich projekty muszą się wpisywać.

Warto jednak zauważyć, że szczególnie istotne i widoczne działania polskiej pomocy prowadzone w ramach projektów realizowane tylko w ramach PWR w różnych ścieżkach konkursowych w tym okresie – a było ich w latach 2016-2018 niemal 500<sup>8</sup> – służyły osiągnięciu wszystkich powyższych celów, a swoim zakresem merytorycznym obejmowały wszystkie obszary wskazane przez ww. cele. W pewnych grupach krajów te cele były realizowane w szerszym zakresie, w innych w mniejszym, co wynika bardziej z charakteru występujących tam problemów niż ze sposobu działania realizatorów PWR. Na przykład w krajach afrykańskich podejmowanie działań zmierzających do redukcji ubóstwa, poprawy stanu zdrowia ludności i podnoszenie poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych ludności jest bardziej rozpowszechnione niż w krajach Partnerstwa Wschodniego. Tam prowadzone działania służą przede wszystkim: wsparciu procesów demokratyzacyjnych i reform państwa, budowie nowoczesnych instytucji państwowych, promocji praw człowieka oraz wsparciu społeczeństwa obywatelskiego. Nie oznacza to, że cele te są jednoznacznie podzielone na regiony realizacji polityki rozwojowej. Choć demokratyzacja czy budowa nowoczesnych instytucji państwowych nie są celami nadrzędnymi, to jednak podejmowane są działania, które przyczyniają się do ich realizacji. Na przykład bardzo efektywne projekty budowy systemu służb pożarniczych i systemu ratownictwa w Kenii niewątpliwie służą powstawaniu nowoczesnych instytucji państwowych. Można więc powiedzieć, że wszystkie cele nadrzędne wyznaczone w WPWR zostały objęte działaniami podejmowanymi na przestrzeni ostatnich 3 lat (2016-2018).

Osiąganiu powyższych celów ogólnych PWR towarzyszą czynniki sprzyjające i hamujące, które ułatwiają bądź utrudniają skuteczną realizację celów PWR w długiej perspektywie czasowej. Poniżej zestawione zostały najważniejsze z nich.

<sup>8</sup> 173 projekty – 2016 r., 162 projekty – 2017 r., 137 projektów – 2018 r.

**Tabela 1 Czynniki wpływające na realizację WPWR**

Czynniki sprzyjające osiągnięciu celów	Czynniki ograniczające osiągnięcie celów
Wysokie zaangażowanie wszystkich współpracujących stron – partnerów z krajów rozwijających się i organizacji polskich wdrażających działania / programy.	Rozdrobnienie projektów rozwojowych – realizacja w krótkim czasie wielu małych projektów, w których trudno jest wypracować synergiię i osiągnąć zmiany na poziomie systemowym.
Trafna identyfikacja problemu.	Niskie budżety projektów rozwojowych, które uniemożliwiają wdrażanie w sposób uwzględniający nakłady i wynagrodzenia adekwatne do wyznaczonych przez PWR celów.
Stosowanie zasady partnerstwa we współpracy, dzięki czemu w krajach, gdzie realizowane są działania rozwojowe, pozostaje know-how ułatwiający dalszy rozwój.	Bariery o charakterze społecznym i politycznym - zmiany sytuacji polityczno-społecznej w trakcie realizacji działań.
Realizacja zadań w modelu partycypacyjnym pozwalającym na trafne dopasowanie interwencji do kontekstu i potrzeb lokalnych.	Wielość priorytetów i krajów wspieranych, która powoduje, że relatywnie niewielkie środki przeznaczone na PWR są rozproszone. Implementatorzy rzadko mogą skupić się na jednym obszarze i stawiać się w nim profesjonalistami.
Duże doświadczenie implementatorów zarówno w danym kraju, jak i w danym obszarze.	Nieskuteczna promocja działań programu.
Bliskość kulturowa, historyczna i społeczno-polityczna – m.in. w przypadku krajów Partnerstwa Wschodniego i innych krajów postsowieckich (spoza krajów priorytetowych).	Brak wieloletniej perspektywy finansowej.
Stosowanie adekwatnych metod – m.in. opartych na praktyce, bezpośrednim doświadczeniu praktyków.	Zmiany kadrowe wśród implementatorów projektu oraz wśród koordynatorów programu.
Realizacja dużych, wieloletnich projektów.	Brak korzystania i wspierania PWR innymi środkami zagranicznymi, niewystarczająca współpraca realizatorów projektów z innymi donatorami.
Koordinacja działań w danym obszarze między różnymi instytucjami – inne instytucje krajowe, lokalne, grantodawcy etc.	Brak zdolności instytucjonalnych większości polskich organizacji pozarządowych, a co za tym idzie – brak możliwości ubiegania się o fundusze ze środków zewnętrznych, tj. z UE lub ONZ.
Udział przedstawicieli władz lokalnych w prowadzonych działaniach, podpisywanie umów i porozumień, deklarowanie politycznej woli do wdrażania pewnych rozwiązań.	
Prowadzenie równoległe działań na różnych szczeblach z różnymi instytucjami – lokalnym, regionalnym,	

Czynniki sprzyjające osiągnięciu celów	Czynniki ograniczające osiągnięciu celów
krajowym, społecznym.	

Źródło: opracowanie własne.

**Pytanie badawcze nr 3. Które/ dlaczego priorytety, programy, inicjatywy i działania przyjęte do realizacji w ramach WPWR 2016-2020 przyczyniły się lub przyczyniają najbardziej skutecznie do osiągnięcia nadrzędnych celów PWR określonych w ustawie o współpracy rozwojowej?**

Ustawa o współpracy rozwojowej określa w sposób ogólny cele przed nią stawiane. Są to:

- promowanie i wspieranie rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, w tym rozwoju parlamentaryzmu, zasad dobrego rządzenia i przestrzegania praw człowieka,
- wspieranie ich trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, podejmowanie działań zmierzających do redukcji ubóstwa i poprawy stanu zdrowia ludności oraz podnoszenia poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych ludności,
- zapewnianie pomocy, opieki i ochrony dla ludności, która została poszkodowana w wyniku konfliktów zbrojnych, klęsk żywiołowych lub innych kryzysów humanitarnych spowodowanych przez naturę lub człowieka,
- działania edukacyjne na rzecz podniesienia świadomości i zrozumienia problemów globalnych oraz współzależności między państwami, zwane dalej „edukacją globalną”.

Priorytety tematyczne określone w WPWR 2016-2020 bez wątpienia wpisują się w cele nadrzędne określone w ustawie. Program obejmuje pomoc rozwojową, pomoc humanitarną i edukację globalną, które swym zakresem odpowiadają celom nadrzędnym. Z kolei określone w WPWR i przyjęte do realizacji programy, inicjatywy i działania odpowiadają przyjętym priorytetom. Jak już wskazano w odpowiedzi na poprzednie pytanie badawcze<sup>9</sup>, projekty swoim zakresem merytorycznym obejmowały obszary tematyczne wynikające z celów. Jednakże sposób określenia celów pomocy (liczne, szerokie i zdefiniowane na ogólnym poziomie) i brak określenia miary ich osiągnięcia (rezultatów, wskaźników) nie pozwala mówić o skuteczności pomocy realizowanej w ramach Programu. Wynika to z tego, że cele formułowane przez działania a nie rezultaty sprawiają, iż nawet najmniejsze projekty, czy działania będą wspierały i przyczyniały się do osiągnięcia celów przypisanych priorytetom tematycznym WPWR. Te z kolei odpowiadają celom nadrzędnym określonym w ustawie. Więcej na temat podejścia opartego na rezultatach oraz zaleceń w zakresie przyszłego programowania można znaleźć w dalszej części raportu.

Sposób sformułowania WPWR 2016-2020 nie pozwala mierzyć skuteczności realizacji celów.<sup>10</sup> Zgodnie z definicją skuteczność jest rozumiana jako stopień osiągnięcia celów definiowanych na etapie programowania. Brak poprawnego metodologicznie opisanego celów w Programie uniemożliwia więc pomiar skuteczności i wskazania, które priorytety, programy, inicjatywy lub działania są najbardziej skuteczne.

<sup>9</sup> Pytanie badawcze nr 2. Które/ gdzie/ dlaczego cele określone w WPWR 2016-2020 są realizowane najbardziej/ najmniej skutecznie/ efektywnie?

<sup>10</sup> Należy zauważyć, że skuteczność jest możliwa do określenia na poziomie projektów.

**Pytanie badawcze nr 4.** Czy/ w jakim stopniu cele, priorytety, formy i instrumenty PWR określone w WPWR 2016-2020 są spójne: 1) między sobą? 2) z potencjałem partnerów współpracujących z MSZ w ramach WPWR 2016-2020? 3) z działaniami finansowanymi ze środków innych organów administracji rządowej świadczących współpracę rozwojową? Jakie działania należałoby podjąć w celu zwiększenia takiej spójności?

Zdaniem ewaluatorów, cele i priorytety zawarte w WPWR 2016-2020 są spójne i uzupełniają się wzajemnie w granicach zakresu wsparcia, w ramach którego Polska wspiera kraje partnerskie i inne państwa, do których kierowana jest pomoc. Największą spójnością charakteryzują się działania podejmowane w ramach priorytetu *Kapitał ludzki*. Dzięki dość szeroko określonemu zakresowi wsparcia, projekty realizowane w ramach tego priorytetu przyczyniają się do realizacji wszystkich celów PWR (w największym stopniu dotyczy to wspierania trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego krajów rozwijających się i ich społeczeństw, poprawy stanu zdrowia ludności, podnoszenia poziomu wykształcenia ludności oraz wsparcia społeczeństwa obywatelskiego). Wdrażanie projektów w ramach priorytetów *Dobre rządzenie* oraz *Demokracja i prawa człowieka* również wpisują się w realizację większości celów, związanych przede wszystkim z promocją praw człowieka oraz wsparciem społeczeństwa obywatelskiego. Warto zauważyć, że każdy priorytet określony w programie w mniejszym lub większym stopniu przyczynia się do osiągnięcia przynajmniej trzech celów. Wszystkie priorytety są natomiast spójne z najbardziej ogólnie sformułowanym spośród wszystkich celów – wspieraniem trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego krajów rozwijających się i ich społeczeństw. Macierz przedstawiająca spójność celów i priorytetów tematycznych PWR znajduje się w Załączniku nr 2.

Biorąc pod uwagę zakres celów i priorytetów tematycznych oraz form i instrumentów wsparcia, można stwierdzić, że największa spójność występuje pomiędzy finansowaniem zadań powierzonych podmiotom uczestniczącym w realizowaniu współpracy rozwojowej (w formie środków przekazywanych w ramach pomocy rozwojowej i humanitarnej) a celami i priorytetami strategicznymi. To właśnie w ramach tego rodzaju działalności w największym stopniu zachowana jest zgodność z zapisami WPWR 2016-2020. W przypadku wpłat do międzynarodowych organizacji, instytucji, programów i funduszy oraz składek do budżetu ogólnego UE i EFR w ramach współpracy wielostronnej, trudno ocenić spójność z polskimi priorytetami, ponieważ strona polska w większości przypadków nie otrzymuje szczegółowej informacji na temat przeznaczenia przekazywanych środków. Sposobem na ukierunkowanie wsparcia na pożądane przez Polskę rodzaje działań prowadzonych w ramach pomocy udzielanej przez te organizacje, pozostaje udział w wypracowywaniu celów rozwojowych oraz współkształtowanie debaty międzynarodowej (np. w ramach UE czy ONZ) w taki sposób, aby zadbać o wpieranie promocji i realizacji politycznych i gospodarczych priorytetów Polski. W przypadku projektów realizowanych za pośrednictwem polskich placówek dyplomatycznych istnieje duża dowolność aplikowania i przydzielania środków, jednakże zazwyczaj realizowane projekty wspierają realizację celów związanych z priorytetem *Kapitał ludzki* (edukacja, dostęp do opieki zdrowotnej, eliminacja ubóstwa), *Ochrona środowiska* (niewielkie projekty infrastrukturalne), czy *Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich*. Zadania realizowane za pośrednictwem Fundacji Solidarności Międzynarodowej dedykowane są przede wszystkim dwóm priorytetom tematycznym (*Dobre rządzenie* oraz *Demokracja i prawa człowieka*), realizującym cele dotyczące wsparcia procesów demokratycznych i reform państwa, budowy nowoczesnych instytucji państwowych, promocji praw człowieka oraz wsparcia społeczeństwa obywatelskiego. Działaniami stosunkowo najmniej spójnymi z celami i priorytetami tematycznymi

WPWR 2016-2020, zwłaszcza w 2016 i 2017 roku były kredyty i pożyczki udzielane krajom partnerskim oraz programy stypendialne. W przypadku kredytów i pożyczek, mimo, iż WPWR 2016-2020 zakładał, że tego rodzaju wsparcie będzie kierowane w pierwszej kolejności do krajów priorytetowych, najważniejszym czynnikiem decydującym o kierunkach wsparcia pozostały relacje o charakterze polityczno-dyplomatycznym, co doprowadziło do rozmycia tego rodzaju wsparcia – kredyty i pożyczki trafiały również do krajów, które nie są zaliczone do grona krajów priorytetowych, np. Angola, Kambodża. Macierz obrazująca spójność wsparcia i priorytetów tematycznych PWR znajduje się w Załączniku nr 2.

Próbą jeszcze większego uspoźnienia działań prowadzonych w ramach poszczególnych form i instrumentów, wynikającą m.in. z rekomendacji sformułowanych w ramach pierwszego przeglądu polskiego systemu pomocy rozwojowej zrealizowanego przez DAC-OECD (2017), jest zawężenie prowadzonych działań rozwojowych (w tym głównie kredytów i stypendiów) do krajów priorytetowych oraz wyznaczonych priorytetów tematycznych. Ograniczenie to ma z jednej strony zmniejszyć rozproszenie wsparcia, z drugiej – wzmocnić widoczność polskiej pomocy w krajach priorytetowych (warto zauważyć, że w poprzednich latach wśród największych biorców dwustronnej pomocy znalazły się również kraje spoza sześciu priorytetów geograficznych, takie jak Turcja, Syria czy Angola). W odpowiedzi na rekomendację MSZ podkreśliło konieczność udzielania kredytów w pierwszej kolejności krajom priorytetowym oraz oparcia procedury ich przyznawania na jasnych kryteriach oceny, m.in. analizie potrzeb rozwojowych kredytobiorcy oraz zakładanym efekcie rozwojowym. W celu zwiększenia spójności między priorytetami geograficznymi PWR a krajami otrzymującymi wsparcie w formie stypendiów MSZ przeprowadziło konsolidację programów stypendialnych finansowanych z rezerwy celowej i wspólnie z MNISW oraz NAWA kształtuje ich zasięg geograficzny, a także inne warunki realizacji.

Cele i priorytety PWR, realizowane za pomocą form i instrumentów współpracy dwustronnej, trójstronnej i wielostronnej są w większości przypadków spójne z potencjałem partnerów współpracujących z MSZ w ramach realizacji zadań przewidzianych w WPWR 2016-2020. Badania jakościowe przeprowadzone w ramach niniejszej ewaluacji wskazują, że nie ma istotnych barier, które uniemożliwiałyby realizację zadań przewidzianych w WPWR. Elementem ograniczającym wykorzystanie możliwości potencjalnych aplikantów ubiegających się o przyznanie dotacji jest wymóg formalny, zgodnie z którym jeden podmiot może złożyć jedynie trzy wnioski w ramach jednego konkursu. W przypadku organizacji o znaczących zasobach kadrowo-organizacyjnych, ograniczenie to uniemożliwia pełne wykorzystanie istniejącego potencjału – podmioty te z powodzeniem mogłyby realizować więcej projektów, jednak z uwagi na wymogi formalne, nie jest to możliwe. Zastrzeżenia związane ze spójnością zapisów strategicznych i potencjałem partnerów można mieć w przypadku rezultatu przypisanego do priorytetu *Dobre rządy*, realizowanego w Gruzji, dotyczącego rozwoju instytucji nadzoru rynkowego oraz wsparcia rozwoju i stabilności rynku finansowego. Intencją twórców Programu było w tym przypadku uwzględnienie możliwości realizacji tego typu działań przez Komisję Nadzoru Finansowego, która z uwagi na swój zakres działalności jest predestynowana do realizacji projektów dotyczących tej tematyki. W związku z brakiem aktywności tej instytucji w ubieganiu się o środki PWR w ostatnich latach, projekty realizujące ten rezultat praktycznie nie są wdrażane. Przykład ten pokazuje, że nie należy opierać zapisów strategicznych na możliwości ich realizacji wyłącznie przez jeden podmiot, istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że działania nie zostaną zrealizowane w przypadku braku zainteresowania lub możliwości realizacji projektów przez ten podmiot.

Ciekawym przypadkiem są organizacje pozarządowe, które z jednej strony najlepiej sprawdzają się jako podmioty realizujące niewielkie projekty w ramach pomocy rozwojowej z uwagi na świetne rozpoznanie potrzeb, współpracę z lokalnymi podmiotami oraz chęć wypracowywania trwałych pozytywnych rezultatów w miejscu niesienia pomocy, z drugiej jednak strony nie są w stanie zaangażować się w realizację projektów międzynarodowych z uwagi na ograniczone możliwości finansowe oraz kadrowe. Często organizacje te nie są również w stanie konkurować z zagranicznymi podmiotami, które dysponują znacznie większą wiedzą i wieloletnim doświadczeniem w aplikowaniu i realizacji projektów międzynarodowych oraz kontaktami ułatwiającymi pozyskiwanie informacji i umiejętności użytecznych podczas aplikowania. Niezbędne jest zatem wsparcie ze strony MSZ, realizujące zapisy zawarte w WPWR 2016-2020, mówiące o podjęciu działań zmierzających do budowania potencjału organizacji pozarządowych, a także organizowaniu szkoleń i doradztwa dla podmiotów uczestniczących w we współpracy rozwojowej.

Jako spójne z celami i działaniami PWR należy ocenić również działania finansowane ze środków innych organów administracji rządowej realizujących współpracę rozwojową. Przede wszystkim są to te ministerstwa, których działalność jest bezpośrednio związana z głównymi kierunkami polskiej pomocy – Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Ministerstwo Edukacji, Ministerstwo Zdrowia czy też Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dobrym przykładem spójności działań może być projekt realizowany przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju w 2017 r., polegający na wsparciu administracji mołdawskiej w implementacji Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Mołdawii 2016-2020 w obszarze polityki miejskiej i rozwoju obszarów miejskich. Projekt stanowi kontynuację dotychczasowej współpracy z 2016 r. oraz w latach poprzednich, dotyczącej wsparcia mołdawskiego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w zakresie tworzenia Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Mołdawii 2016-2020. Mimo, iż projekty realizowane przez poszczególne resorty są w większości przypadków spójne z założeniami strategicznymi PWR, jak wynika z przeprowadzonych badań, istnieje konieczność zacieśnienia współpracy poprzez regularną wymianę informacji na temat prowadzonych i planowanych działań oraz większe zaangażowanie ministerstw w proces zarówno konsultacji nowego programu wieloletniego, jak również jego późniejszej realizacji. Działania te przyczynią się do zwiększenia spójności między poszczególnymi formami i instrumentami wsparcia w ramach współpracy rozwojowej. Wiodącą rolę koordynatora całego procesu powinien pełnić nadal, zgodnie z ustawą, Minister Spraw Zagranicznych.

Sposobem na pogłębienie całościowej spójności działań realizowanych w ramach PWR mogłoby być także organizowanie spotkań interesariuszy zaangażowanych i zainteresowanych współpracą rozwojową w danym kraju partnerskim, podczas których prezentowane byłyby informacje na temat bieżących projektów realizowanych w ramach polskiej pomocy oraz aktualizowano by wiedzę dotyczącą zmieniających się potrzeb społeczności lokalnych. Tego rodzaju spotkania mogłyby w znaczącym stopniu poprawić spójność prowadzonych działań poprzez wymianę informacji między interesariuszami w danym kraju priorytetowym. Jak wynika bowiem z przeprowadzonych wywiadów pogłębionych, podmioty zaangażowane we współpracę rozwojową (w tym organizacje pozarządowe, ministerstwa, placówki naukowe, samorządy) najczęściej nie mają wiedzy na temat działań podejmowanych przez inne instytucje i organizacje związane z polską współpracą rozwojową.



### Pytanie badawcze nr 5. Co najbardziej służy/ co przeszkadza synergii efektów polskiej pomocy realizowanych w ramach WPWR 2016-2020?

Nieodłącznym elementem refleksji nad efektywnością funkcjonowania programu polskiej współpracy rozwojowej jest pytanie o jej komplementarność i synergię. Jest to zagadnienie poruszane we wszystkich ewaluacjach PWR, z których wynika szereg rekomendacji, jednak na przestrzeni lat niewiele zmienia się w tym obszarze. Choć wśród implementatorów polskiej współpracy rozwojowej – działacze organizacji pozarządowych, przedstawiciele różnych ministerstw – MSZ, Ministerstwa Rozwoju, Edukacji etc., pracowników placówek zagranicznych, instytucji rządowych i samorządowych istnieje zgoda co do konieczności podejmowania działań komplementarnych i osiągnięcia efektu synergii, to jednak w szerszej skali jest to nadal jedno z największych wyzwań PWR.

Dokument WPWR zawiera w wielu miejscach zapisy o współpracy różnych podmiotów tworzących i/lub realizujących polską politykę rozwojową: „*Spójność polityki na rzecz rozwoju jest istotnym narzędziem podnoszenia skuteczności i trwałości rezultatów współpracy rozwojowej i przyczynia się do osiągnięcia celów rozwojowych*”, jednak na poziomie operacyjnym brakuje instrumentów zapewniających spójność. Bezpośrednio do synergii WPWR odnosi się w obszarze edukacji globalnej (str. 34<sup>11</sup>): „*Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Środowiska oraz inne instytucje publiczne prowadzące lub wspierające działania w obszarze edukacji globalnej będą dążyły do koordynacji swoich działań i wykorzystania efektu synergii pomiędzy nimi.*” Podobna sytuacja dotyczy Planów rocznych – plany na 2017 i 2018 zawierają postulat synergii, ale tylko w odniesieniu do Programu Wolontariatu, zawierając postulat jego komplementarności z innymi formami PWR<sup>12</sup>.

Synergia jest nadal słabością polskiej współpracy rozwojowej, co potwierdzają również zalecenia OECD zawarte w raporcie podsumowującym polską politykę rozwojową:

- *Polska powinna dołożyć większych starań, aby połączyć różne części systemu pomocy i wykorzystać potencjał techniczny całego systemu.*
- *Aby realizować politykę spójną z aspiracjami krajów rozwijających się, Polska powinna wyjaśnić rolę, obowiązki i mechanizmy instytucjonalne, tak aby jej polityka była spójna z celami rozwojowymi.*
- *Polska stawiając sobie za cel zwiększenie przejrzystości, przewidywalności, własności i*

<sup>11</sup> W całym raporcie numery stron dotyczą wersji elektronicznej WPWR 2016-2020 dostępnej na stronie [www.polskapomoc.gov.pl](http://www.polskapomoc.gov.pl)

<sup>12</sup> [2018] „*Działania realizowane w ramach wolontariatu powinny być powiązane z projektami wdrażanymi przez polskie placówki zagraniczne, a także z projektami partnerów zrealizowanymi z wykorzystaniem dofinansowania w konkursach pomocy rozwojowej. Działania wolontariuszy zapewnią synergię działań rozwojowych realizowanych ze środków publicznych, ich komplementarność i ciągłość.*” [2017] „*Od 2018 r. MSZ będzie dążyło do ściślejszego powiązania projektów wolontariatu z projektami wdrażanymi przez polskie placówki zagraniczne w ramach projektów realizowanych przez polskie placówki dyplomatyczne, a także z projektami polskich organizacji pozarządowych realizowanymi z wykorzystaniem dofinansowania w konkursach pomocy rozwojowej. Celem planowanych zmian jest zapewnienie lepszej synergii działań rozwojowych realizowanych ze środków publicznych będących w dyspozycji MSZ a także zapewnienie ich komplementarności i ciągłości. Zostaną również uwzględnione wnioski z badania ewaluacyjnego polskiej współpracy rozwojowej przeprowadzonego w 2016 r.*”



*ukierunkowania pomocy, powinna kształtować swoje sposoby udzielania pomocy oraz partnerstwa w zakresie pomocy. Ministerstwo Spraw Zagranicznych powinno komunikować swoją wizję, strategię i kryteria zmiany sposobu udzielania pomocy, aby pomóc partnerom wdrażającym politykę rozwojową, takim jak organizacje pozarządowe, pracować w inny sposób.*

- *Polska powinna budować kulturę pracy zorientowanej na rezultaty*<sup>13</sup>.

Problem braku synergii działań nie różni się istotnie w zależności od krajów czy obszarów tematycznych polskiej współpracy rozwojowej. Zarówno w działaniach w krajach afrykańskich, jak i w krajach Partnerstwa Wschodniego PWR, czy w działaniach z obszaru edukacji globalnej pojawiają się podobne wyzwania wynikające zarówno z budowy całego systemu PWR, jak i z przyzwyczajenia podmiotów ją realizujących.

Podstawowy poziom synergii osiągany jest dzięki powszechnemu stosowaniu zasady partnerstwa (*ownership /empowerment*) i wysokiemu zaangażowaniu partnerów (polskich i zagranicznych). Partnerska współpraca, prowadzona niekiedy kilka lat, nierzadko w tym samym regionie, prowadzi do efektu synergii – budowania kolejnych działań bazujących na wcześniejszych doświadczeniach, trafne dopasowanie interwencji do kontekstu i potrzeb lokalnych powoduje wzmacnianie efektów interwencji (przypadek Stowarzyszenia Edukator i edukacji przedszkolnej w Gruzji). Innymi przykładami współpracy, która prowadzi do osiągania synergii są wieloletnie działania na poziomie międzyrządowym, wspierane przez różne instytucje rządowe i pozarządowe, ale które koordynowane są w ścisłej współpracy przez Ministerstwo lub inny organ nadrzędny (przykładem są tu działania na rzecz służb pożarniczych na Ukrainie).

Poza pojedynczymi pozytywnymi przykładami, projekty realizowane w ramach PWR są mało zintegrowane między sobą – instytucje działające w określonym obszarze nie wiedzą wzajemnie o swoich działaniach, przy czym dotyczy to zarówno komunikacji między organizacjami pozarządowymi, między organizacjami a instytucjami państwowymi, a nierzadko też między ministerstwami, a nawet departamentami. Projekty i inicjatywy nie zawsze są skoordynowane, nawet jeśli dotyczą tej samej problematyki, tego samego kraju czy regionu. Elementem, który istotnie wpływa na osiągnięcie synergii, jest też łączenie różnych typów działań i planowanie ich tak, by się wzajemnie wzmacniały – np. poziomu działań międzyrządowych z działaniami konkursowymi, małymi projektami placówek zagranicznych czy projektów konkursowych z projektami wolontariackimi. Synergia projektów wolontariackich z konkursowymi, a niekiedy z małymi projektami jest obserwowana szczególnie w krajach afrykańskich, gdzie formy te przeplatają się dając efekt ciągłości.

Czynnikiem istotnie utrudniającym osiągnięcie efektu synergii jest niska wiedza podmiotów realizujących projekty o innych instytucjach działających w danym obszarze tematycznym (zarówno w ramach PWR, jak i wśród lokalnych partnerów i grantodawców), a także dość ograniczona współpraca z innymi donatorami. Choć polskie podmioty pozostają zwykle w dobrych relacjach z innymi grantodawcami, to

<sup>13</sup> Tłumaczenie własne - The DAC main findings and recommendations. W: OECD Development Co-operation Peer Reviews: Poland 2017

[https://read.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-poland-2017/the-dac-s-main-findings-and-recommendations\\_9789264268869-5-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-poland-2017/the-dac-s-main-findings-and-recommendations_9789264268869-5-en#page1)

rzadko podejmują współpracę. Jednym z pozytywnych wyjątków jest Centrum Informacyjne dla Władz Lokalnych w Mołdawii, które swoje funkcjonowanie opiera na kooperacji z innymi donatorami. Stosunkowo mało rozwinięty w przypadku projektów rozwojowych jest też model współpracy oparty na komplementarności – np. realizacji przez polski podmiot działania będącego częścią większych projektów i programów innych donatorów. Należy jednak pamiętać, że powyższe ułomności mogą być wynikiem budowy systemu – krótkoterminowe projekty powodują, że implementatorzy skupieni są na ich realizacji, a nie na koordynowaniu ich z innymi działaniami w danej dziedzinie.

**Tabela 2. Czynniki sprzyjające i utrudniające pojawienie się efektów synergii**

Czynniki sprzyjające efektowi synergii:	Czynniki ograniczające efekt synergii:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nastęstwo czasowe projektów – realizacja projektów w bezpośrednim lub krótkim następcie czasowym, co powoduje, że doświadczenia z jednych projektów wpływają bezpośrednio na kolejne.</li> <li>• Kierowanie działań do określonych regionów – projekty realizowane są w tych samych lub sąsiadujących ze sobą regionach, przez co wpływają na siebie wzajemnie.</li> <li>• Ciągłość współpracy z tymi samymi partnerami lokalnymi, która sprzyja wzmocnieniu efektywności działań.</li> <li>• Koordynacja wielostronnej współpracy na poziomie międzyrządowym przez ministerstwo (na przykład działania służb strażackich na Ukrainie).</li> <li>• Podpisane porozumienia na poziomie rządowym zawierające deklarację woli wdrażania zmian.</li> <li>• Współpraca i komplementarność wobec działań innych donatorów – Polska jako aktywny partner merytoryczny.</li> <li>• Partner lokalny dobrze zorientowany w swojej tematyce (znający działania innych aktorów, w tym donatorów).</li> <li>• Współpraca z innymi partnerami i donatorami – udział w spotkaniach grup sektorowych.</li> <li>• Częściowa spójność działań w ramach PWR, współdziałanie różnych podmiotów – organizacji pozarządowych, instytucji rządowych, samorządowych, biznesu etc.</li> <li>• Komplementarność projektów infrastrukturalnych wobec projektów miękkich.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niewielki poziom lub brak wiedzy o innych podmiotach realizujących projekty w określonej tematyce, w określonym kraju (tak w ramach PWR, jak i lokalnie w ramach danego obszaru tematycznego).</li> <li>• Rywalizacja między polskimi organizacjami, która zniechęca do współpracy.</li> <li>• Krótkoterminowa perspektywa działań, powodująca skupienie na kwestiach operacyjnych i brak czasu na budowanie współpracy z podmiotami zewnętrznymi.</li> <li>• Brak skutecznej koordynacji między różnymi projektami realizowanymi w jednym obszarze wsparcia.</li> <li>• Brak kontaktów, współpracy z innymi organizacjami.</li> <li>• Sposób formułowania wniosków projektowych nie motywuje projektodawców do planowania współpracy z innymi donatorami czy podmiotami działającymi w danym obszarze, w efekcie synergia, jeśli występuje, jest często elementem pojawiającym się przypadkowo, nie jest przemyślana i zaplanowana.</li> <li>• Brak lub niewielka koordynacja na poziomie placówek zagranicznych – brak działań informacyjnych i integracyjnych. Działania takie prowadzą placówki innych krajów i nierzadko ich efektem jest współpraca różnych podmiotów.</li> <li>• Niewielka lub nieefektywna koordynacja działań na szczeblu centralnym – niekiedy organizacje działające w określonym obszarze, prowadzące rozmowy z przedstawicielami władz lokalnych nie mają świadomości, że równoległe trwa proces roboczych spotkań, negocjacji międzyrządowych w tym samym obszarze tematycznym.</li> <li>• Brak rozwiązań, które pozwoliłyby na uruchomienie finansowania przedsięwzięć,</li> </ul>

Czynniki sprzyjające efektowi synergii:	Czynniki ograniczające efekt synergii:
	<p>których skuteczność została sprawdzona – wspieranie innowacji prowadzi niekiedy do sytuacji, kiedy inicjatywy oceniane jako efektywne nie są kontynuowane i ich wdrażanie staje się sukcesem innego donatora (przypadek budżetu partycypacyjnego w Ukrainie).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niska skuteczność promowania współpracy rozwojowej – zarówno na poziomie krajowym, międzynarodowym, jak i na poziomie programu czy pojedynczych projektów.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Ze względu na złożony charakter czynników wpływających na uzyskiwanie synergii projektów PWR, trudno jest jednoznacznie określić, w jakiego rodzaju działaniach synergia jest najbardziej lub najmniej widoczna. Niewątpliwie synergia pojawia się tam, gdzie współpracy na poziomie rządowym towarzyszą działania lokalne, na poziomie społecznym (Ukraina – działania strażackie, Gruzja – system rodzinnych domów dziecka, opieki przedszkolnej etc.). Obszarem, w którym najłatwiej o synergę, jest dobre rządzenie, w ramach którego dochodzi do łączenia wiedzy i doświadczeń różnych środowisk, realizowanych poprzez działania na różnych poziomach. Z drugiej zaś strony, efekt synergii jest najmniej widoczny we współpracy z polskimi przedsiębiorcami w ramach realizacji celów PWR.

W celu zwiększenia możliwości osiągnięcia efektu synergii działań prowadzonych w ramach PWR konieczne jest usystematyzowanie kwestii synergii na poziomie dokumentów strategicznych – programu wieloletniego oraz planów rocznych. Plany roczne powinny uwzględniać instrumenty zachęcające do współpracy różnych podmiotów wdrażających PWR oraz umożliwiające osiągnięcie synergii działań (synergia między konkursami, współpracą dwustronną, programem wolontariatu, projektami realizowanymi za pośrednictwem polskich placówek zagranicznych, działaniami Fundacji Solidarności Międzynarodowej itd.). Warto również wprowadzić obowiązek wykazania synergii we wniosku projektowym oraz wprowadzić mechanizmy weryfikacji synergii np. po zakończeniu projektu w sprawozdaniu końcowym.



Ważnym czynnikiem sprzyjającym synergii jest komunikacja, rekomenduje się zatem wzmocnienie przepływu informacji o działaniach różnych instrumentów w ramach PWR (w tym przede wszystkim wymiana informacji między podmiotami działającymi w określonym kraju). Kluczowa jest również promocja działań, projektów i programów PWR, które osiągnęły w tej kwestii znaczący sukces oraz traktowanie ich jako dobrych praktyk. Należy wspierać komplementarność różnych typów działań prowadzonych w ramach PWR – np. projektów konkursowych z projektami wolontariatu PWR, projektami placówek zagranicznych, współpracy dwustronnej itd. Tego rodzaju współpraca jest niezbędna do tworzenia spójnych koncepcji wsparcia. Warto także zachęcać do tworzenia działań komplementarnych wobec innych donatorów – w tym finansowania komponentów w ramach większego działania donatora. Dla osiągnięcia efektu synergii zalecane jest podjęcie działań koordynujących PWR w poszczególnych krajach (przez specjalnie wyznaczoną instytucję koordynującą – w przypadku krajów PW – mogłyby to być przedstawicielstwa Fundacji Solidarności Międzynarodowej lub placówki zagraniczne). Działania te powinny nieść za sobą wsparcie merytoryczne i organizacyjne

dla projektodawców (poprzez budowanie sieci współpracy czy analizy z danego obszaru), a przede wszystkim powinny mieć charakter sieciujący – np. organizowanie cyklicznych wspólnych spotkań podmiotów działających w danym obszarze. Ich celem powinna być integracja beneficjentów w trakcie realizacji projektów, przepływ informacji o działaniach na różnych poziomach, w tym zwiększenie dostępności informacji o realizowanych projektach. Jako modelowe rozwiązania posłużyć mogą praktyki stosowane przez przedstawicielstwa Japonii i Stanów Zjednoczonych, które regularnie spotykają się z implementatorami swoich działań (zarówno pochodzącymi z tych krajów, jak i z krajów pomocy rozwojowej), także po ich zakończeniu.

**Pytanie badawcze nr 6. W jakim stopniu cele i priorytety PWR określone w WPWR 2016-2020 są spójne ze strategiami rozwoju krajów partnerskich? Jak można zwiększyć tę spójność?**

Jednym z podstawowych działań przeprowadzonych w ramach procesu wyboru priorytetów tematycznych podczas tworzenia WPWR 2016-2020 była analiza potrzeb krajów partnerskich wyrażonych w ich dokumentach strategicznych oraz planach reform. Zgodność planowanego wsparcia z zapisami strategicznymi była jednym z kryteriów, na podstawie których dokonano ostatecznego wyboru obszarów wsparcia w wyznaczonych krajach priorytetowych. Dodatkowo, podczas opracowywania założeń dokumentu przeprowadzono konsultacje z przedstawicielami krajów partnerskich, podczas których dyskutowano nad zasadnością prowadzenia określonego rodzaju wsparcia w danym państwie, a także dokonywano analizy potencjału lokalnych organizacji, w tym organizacji pozarządowych, pod kątem możliwości wykorzystania wsparcia w ramach obszarów priorytetowych. Jednak, jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, konsultacje prowadzone były w sposób niedostatecznie pogłębiony – spotkania w wielu przypadkach ograniczały się do przedstawicieli ambasad i największych organizacji pozarządowych. Istnieje zatem potrzeba, aby w przyszłej perspektywie proces wyznaczania priorytetów tematycznych dla poszczególnych krajów został konsultowany w znacznie szerszym gronie interesariuszy (przedstawicieli krajów partnerskich – rządu i władz lokalnych, organizacji międzynarodowych, innych państw-donorów w danym kraju, polskich i lokalnych organizacji pozarządowych, organów administracji publicznej, instytucji finansowych, ekspertów, organizacji zrzeszających przedsiębiorców oraz innych instytucji zaangażowanych lub potencjalnie zainteresowanych współpracą rozwojową).



Cele i priorytety polskiej współpracy rozwojowej zawarte w WPWR 2016-2020 obejmują szeroki zakres działań, dając duży margines swobodnego dopasowania planowanych działań do zapisów Programu. Przykładem może być priorytet Kapitał ludzki, w ramach którego proponowane działania obejmują zarówno wspieranie edukacji na wszystkich szczeblach, w tym także edukacji obywatelskiej, jak również opieki zdrowotnej oraz integracji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem. Tak ogólnie określone priorytety dają z jednej strony możliwość elastycznego dopasowania realizowanych działań do raz określonego priorytetu, z drugiej jednak strony, nie ukierunkowują wsparcia na konkretne dziedziny, co powoduje „rozmywanie” polskiej pomocy.

Przeprowadzona w ramach badania analiza dokumentów strategicznych krajów partnerskich pokazuje, iż cele i priorytety zawarte w WPWR są spójne z celami zapisanymi w strategiach rozwoju krajów partnerskich. Wynika to z jednej strony z analizy dokumentów strategicznych przeprowadzonej podczas wyboru priorytetów tematycznych, z drugiej strony spójności tej sprzyja dość ogólny charakter

priorytetów strategicznych poszczególnych krajów. Poza nielicznymi wyjątkami, takimi jak Gruzja, która w Strategii Rozwoju Społeczno-Ekonomicznego Gruzja 2020 wyznaczyła jedynie trzy główne priorytety rozwojowe, większość krajów partnerskich formułuje cele strategiczne w taki sposób, że dotyczą one praktycznie wszystkich sfer życia publicznego, począwszy od redukcji ubóstwa, poprzez ochronę środowiska, po poprawę jakości opieki zdrowotnej. Z tego względu wpisanie się w ich potrzeby nie nastęrcza trudności. Z punktu widzenia wyznaczania kierunków współpracy rozwojowej dokumenty te mają niewielką wartość – w celu poznania konkretnych potrzeb danego kraju niezbędne jest przeprowadzenie szerokich konsultacji z reprezentującymi go władzami oraz partnerami lokalnymi.

Spójność celów i priorytetów tematycznych ze strategiami rozwoju krajów partnerskich dostrzegają również respondenci wywiadów pogłębionych, przeprowadzonych w ramach niniejszego badania ewaluacyjnego. Podkreślali, że projekty realizowane w ramach polskiej pomocy rozwojowej nie tylko wpisują się w istniejące potrzeby, ale nierzadko również są komplementarne z konkretnymi działaniami prowadzonymi czy zaplanowanymi przez rząd danego kraju. Dobrym przykładem jest Tanzania, w której placówki, z którymi współpracował beneficjent w ramach projektu dotyczącego kursów zawodowych, same zorganizowały następnie szkolenia zawodowe we współpracy z władzami Tanzanii. Rozmówcy zwracali również uwagę, że warto wspierać rządy krajów partnerskich, a nie je wyręczać – należy proponować zatem takie działania, które wynikają z istniejących planów, co zwiększa ich skuteczność i prowadzi do powstania efektu synergii.

W celu zachowania aktualności spójności priorytetów tematycznych i celów strategicznych krajów partnerskich niezbędne jest stałe monitorowanie sytuacji i reagowanie na pojawianie się nowych dokumentów strategicznych oraz zmieniające się uwarunkowania (polityczne, organizacyjne, społeczno-ekonomiczne). Przejawem takiego działania jest modyfikacja WPWR 2016-2020, obejmująca uzupełnienie zagadnień przekrojowych polskiej pomocy o kwestie migracyjne oraz włączenie Libanu do grupy krajów priorytetowych. Monitoringiem zmian zachodzących w krajach partnerskich (w odniesieniu do celów strategicznych) powinien zajmować się koordynator lub grupa koordynatorów projektów pomocy rozwojowej (hub, strażnik procesów), funkcjonujący w każdym kraju partnerskim, zajmujący się gromadzeniem informacji oraz sieciowaniem współpracy w ramach polskiej pomocy w danym kraju, bądź też przedstawiciel lub przedstawiciele placówki dyplomatycznej.



Ważne jest również, aby w ramach tworzenia nowego WPWR powtórzyć procedurę poprzedzającą przygotowanie WPWR 2016-2020, polegającą na analizie i przyporządkowywaniu celów i priorytetów tematycznych do poszczególnych celów strategicznych krajów partnerskich. W przypadku Mołdawii należy zwrócić również uwagę na spójność z założeniami nowoprzyjętej Europejskiej Wspólnej Strategii Współpracy Rozwojowej – European Joint Development Cooperation Strategy (Joint Programming Document) for the Republic of Moldova. Dokument ten określa pożądane kierunki wsparcia Mołdawii jako kraju partnerskiego w ramach współpracy rozwojowej z innymi państwami europejskimi. Konieczne jest również przeprowadzenie szerokiego procesu konsultacyjnego z władzami danego państwa priorytetowego oraz interesariuszami zaangażowanymi w realizację działań w ramach współpracy rozwojowej, podczas którego zidentyfikowane zostaną konkretne potrzeby, w ramach których warto budować wsparcie dla danego państwa.



**Pytanie badawcze nr 7. W jakim stopniu struktura dokumentu odzwierciedla nastawienie na rezultaty PWR (results-based approach)? Jakie zmiany mogą wzmocnić taką orientację?**

RBM (result based management) to strategia zarządzania, w której wszystkie podmioty, przyczyniające się bezpośrednio lub pośrednio do osiągnięcia zestawu wyników, zapewniają, że ich procesy, produkty i usługi przyczyniają się do osiągnięcia pożądaných rezultatów (produkty, wyniki i cele wyższego poziomu lub oddziaływanie). Aktorzy z kolei wykorzystują informacje i dowody dotyczące faktycznych rezultatów, aby informować o podejmowaniu decyzji dotyczących projektowania, pozyskiwania zasobów i realizacji programów i działań, a także odpowiedzialności i sprawozdawczości.<sup>14</sup>

W ocenie ewaluatora WPWR 2016-2020 w niewystarczającym stopniu zawiera kluczowe elementy RBA/RBM. Wynika to z kilku powodów. Po pierwsze – obecny dokument nie definiuje wprost wizji strategii. Cele są liczne, szerokie i zdefiniowane na ogólnym poziomie. Takie podejście powoduje, że na podstawie dokumentu nie wiadomo, jaka zmiana może zostać uznana za osiągnięcie założonych celów.



Aktualna definicja celów oparta jest na czynności (wspieranie, podejmowanie, podnoszenie, wsparcie) a nie na osiągnięciu konkretnej zmiany, doprowadzaniu do stanu pożądanego (w kraju – odbiorcy, w grupie docelowej, w Polsce). Taka forma sugeruje, że istotniejsze jest samo działanie, a nie jego efekty. Jeżeli cel określono jako „podejmowanie działań zmierzających do redukcji ubóstwa”, to dowolna aktywność w tym obszarze stanowi „realizację” celu, niezależnie od osiągniętego w ich wyniku spadku ubóstwa.

Brakuje konkretnych rezultatów zdefiniowanych na poziomie strategicznym w odniesieniu do wyznaczonych celów. Mianem rezultatu określane są miękkie, nieprecyzyjne pojęcia (np. rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i w małych miastach). Biorąc pod uwagę bardzo szeroki obszar zagadnień objętych dokumentem WPWR 2016-2020 i ograniczony w porównaniu ze skalą problemów zasób środków, zdefiniowanie rezultatów, w których zmiana wywołana interwencją byłaby obserwowalna, jest niezwykle trudne. Rekomenduje się, aby obszary oddziaływania (w obecnym dokumencie określone mianem celów) zastąpić sformułowaniami odnoszącymi się do mierzalnych efektów (np. podejmowanie działań zmierzających do redukcji ubóstwa -> redukcja ubóstwa mierzonego odsetkiem osób utrzymujących się za mniej niż ... na obszarze objętym interwencją). Taka zmiana w prosty sposób implikuje miary sukcesu. Jako przykład może posłużyć ramka na str. 6 dokumentu „UK aid: tackling global challenges in the national interest”, gdzie zostały przedstawione efekty osiągnięte w latach 2010 – 2015 dzięki brytyjskiej pomocy rozwojowej (np. zapewnienie dostępu do usług finansowych dla 68,9 mln ludzi, w tym 35,9 mln kobiet) czy pomocy humanitarnej (dostarczenie pomocy żywnościowej dla 13 mln ludzi, w tym dla 5,5 mln kobiet i dziewczynek)<sup>15</sup> lub ramka 2 na str. 11, gdzie określono konkretne rezultaty, jakie mają zostać osiągnięte w zakładanym czasie, np. do roku 2020 ocalimy 1,4 mln dzieci, dzięki zaszczepieniu 76 mln dzieci przeciw chorobom

<sup>14</sup> Results-Based Management Handbook, UNDG, 2011

<sup>15</sup> UK aid: tackling global challenges in the national interest, HM Treasury, Department for International Development, 2015

powodującym śmierć<sup>16</sup>. Niektóre ze zobowiązań wymienionych we wspomnianym dokumencie nie są w tak oczywisty sposób mierzalne, ale większość z nich da się monitorować i opisać przynajmniej przy użyciu wskaźników zero-jedynkowych. Istotne będzie też wypracowanie wskaźników dla działań miękkich obrazujących zmianę w zachowaniach, szczególnie w przypadku priorytetów takich jak Kapitał ludzki czy Dobre rządzenie.

Brak zdefiniowanych rezultatów skutkuje trudnością w precyzyjnym przypisaniu aktorów, działań i środków, a w konsekwencji brak rozliczalności. Proponujemy skonstruowanie jasnego łańcucha logiki interwencji (modelu logicznego współpracy rozwojowej).

W WPWR ewaluacja została opisana jedynie w zarysie, a struktura dokumentu i wspomniane wcześniej niedostatki uniemożliwiają ocenę w oparciu o obiektywne kryteria (inne niż sfinansowanie i zrealizowanie określonych działań). Nawet w przypadku, gdy działania te dadzą mierzalne efekty i zostaną dostrzeżone przez ewaluatora, nie jest możliwe odniesienie ich do stanu pożądanego, gdyż ten nie został określony. Ewaluacja i monitoring działań powinny odbywać się w kontekście tego, co miało zostać osiągnięte.<sup>17</sup> Dokument praktycznie nie odnosi się do kwestii bieżącego monitoringu. Poświęcony mu jedyny akapit (s. 45 w wersji elektronicznej) nie wychodzi poza ogólne cele monitoringu każdego programu.<sup>18</sup>

W konsekwencji wspomnianych braków w zakresie planu ewaluacji i monitoringu możliwości reagowania w trakcie realizacji (a także po) są małe. W obszarze faktycznych korekt ograniczają się do reakcji na stwierdzone nieprawidłowości w wydatkowaniu środków bądź na ryzyka niewykorzystania funduszy zgodnie z ich pierwotnym przeznaczeniem.

#### **Pytanie badawcze nr 8. Czy we wszystkich obszarach działania opisanych w WPWR 2016-2020 wystarczająco wyraźnie uwzględnione zostały Cele Zrównoważonego Rozwoju?**

Cele Zrównoważonego Rozwoju ([Sustainable Development Goals](#), SDGs) to element Agendy na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 - dokumentu strategicznego przyjętego we wrześniu 2015 roku przez ONZ<sup>19</sup>. Wśród 17 SDGs znajdują się m.in. cele, które są ściśle związane z polską współpracą rozwojową, w szczególności związane z edukacją, dobrym rządzeniem i rozwojem przedsiębiorczości. Cele te dzielą się na łącznie 169 zadań (targets). Do realizacji SDGs przyczynia się m.in. współpraca rozwojowa prowadzona przez kraje rozwinięte na rzecz krajów rozwijających się. Dążenie do pogodzenia celów polityk krajowych (w tym prowadzonej współpracy rozwojowej) z celami zrównoważonego rozwoju jest jednym z założeń Spójności na rzecz Rozwoju (Policy Coherence for Development).

<sup>16</sup> Wymienione przykłady osiągnięć brytyjskiej pomocy rozwojowej mają charakter bezpośrednich efektów pojętych działań, są więc określone na poziomie „produktów” a nie „rezultatów”, które są rozumiane jako korzyści i zmiany związane z wykorzystaniem wyników wypracowanych dzięki interwencji publicznej.

<sup>17</sup> Przykładowo w przypadku europejskiej strategii Europa 2020 zobowiązano się, np. zwiększyć stopę zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat z obecnych 69% do co najmniej 75% do roku 2020, ograniczyć liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną do 10% z obecnych 15% oraz zwiększyć odsetek osób w wieku 30-34 lat posiadających wyższe wykształcenie z 31% do co najmniej 40% czy ograniczyć liczbę Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa o 25% poprzez wydobycie z ubóstwa 20 mln osób.

<sup>18</sup> Jest to zresztą podobnie ujęte w innych strategiach współpracy rozwojowej, polski dokument nie jest więc wyjątkiem pod tym względem.

<sup>19</sup> Agenda określa wizję rozwoju świata i zakłada eliminację ubóstwa, godne życie dla wszystkich ludzi oraz zapewnienie pokoju w ciągu 15 lat.

Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej w wybranych miejscach odnosi się do SDGs, przy czym należy pamiętać, że dokument ten powstawał, gdy Agenda 2030 nie była jeszcze przyjęta. Na poziomie ogólnych założeń stosunkowo silnie powiązano polską pomoc z dokumentem ONZ: „*Współpraca rozwojowa w latach 2016-2020 będzie realizowana zgodnie z nową, globalną agendą rozwojową (...) Podejmowane działania będą służyły realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju*”. Ponadto to, że prowadzone przez Polskę działania wpisują się w globalną politykę rozwojową zostało zawarte wśród nadrzędnych celów WPWR.

Analizując kwestię spójności WPWR z SDGs należy zauważyć, że cele Agendy 2030 zostały określone bardzo szeroko, co oznacza, że obejmują w zasadzie wszystkie działania, które potencjalnie mogą być prowadzone na poziomie krajowej współpracy rozwojowej. Ze względu na kompleksowość SDGs oraz na wysoki stopień ogólności WPWR nie można stwierdzić, że Program nie jest spójny z Celami Agendy 2030. Powiązania jednak występują przede wszystkim na poziomie ogólnych założeń i celów. Poszczególne priorytety WPWR nie zostały bowiem przypisane konkretnym SDGs. Tym samym priorytety polskiej pomocy są realizowane niejako niezależnie do Celów Zrównoważonego Rozwoju. Instrumentem, który bardziej bezpośrednio może wspierać realizację SDGs jest pomoc wielostronna, w szczególności wpłaty do ONZ i jej agencji, przy czym należy pamiętać, że wpływ Polski na wybór i sposób realizacji działań w ramach tego typu pomocy jest bardzo ograniczony.

O ile – tak jak zaznaczono wcześniej – obecnie obowiązujący WPWR ze względu na okres powstawania nie mógł zostać silnie powiązany z SDGs, o tyle w opinii ewaluatorów przyszły Program powinien w większym stopniu wiązać strategicznie określone działania polskiej pomocy z SDGs. Jest to także zgodne z rekomendacjami DAC OECD wskazanymi w raporcie z *peer review*. Wciąż jednym z nadrzędnych celów polskiej pomocy powinien pozostawać wkład w realizację Celów i wciąż wyraźnie zasygnalizowany powinien zostać udział Polski w pomoc wielostronną. W ramach tej ostatniej powinno dążyć się do angażowania polskich środków w takich działaniach, które w większym stopniu koncentrują się na wspieraniu realizacji SDGs wskazanych w WPWR oraz które realizowane są w krajach priorytetowych polskiej pomocy. O ile w przypadku składek do UE takie dążenia ograniczają się jedynie do udziału w ustalaniu kierunków działań Wspólnoty jako jednego z 29 krajów, o tyle w przypadku projektów prowadzonych przez poszczególne agencje ONZ lub jej organizacje (np. UNICEF, UNESCO), możliwości wpływania na realizację konkretnych projektów są większe.

Powiązanie przyszłego WPWR z wybranymi SDGs powinno stanowić ramy priorytetów Programu. W ten sposób zostaną wskazane główne obszary działań podejmowanych w ramach polskiej pomocy, co pozwoli na sformułowanie konkretnych celów. Przy każdym z wybranych priorytetów WPWR powinien zostać wskazany 1-2 SDGs, który jest z nim powiązany. Pod tym względem ewaluatorzy pozytywnie oceniają dokument strategiczny Republiki Czeskiej, w którym powiązanie zostało określone w sposób następujący:





**Tabela 3. Powiązanie priorytetów z SDGs w czeskiej pomocy<sup>20</sup>**

Priorytet	Powiązane SDGs
Dobre demokratyczne rządy	16. Pokój, sprawiedliwość i silne instytucje
Zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi	6. Czysta woda i warunki sanitarne 13. Działania w dziedzinie klimatu
Transformacja gospodarcza i wzrost	7. Czysta i dostępna energia 8. Wzrost gospodarczy i godna praca
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	2. Zero głodu 15. Życie na lądzie
Rozwój społeczny zakładający włączanie	2. Zero głodu 15. Życie na lądzie

*Źródło: Development Cooperation Strategy of the Czech Republic 2018-2030.*

W innym analizowanym w trakcie benchmarkingu dokumencie dotyczącym Danidy (duńskiej pomocy rozwojowej) również z sposób czytelny wskazano, z którymi Celami powiązane są główne działania<sup>21</sup>, choć w opinii ewaluatorów ilość powiązanych SDGs dla każdego priorytetu (od 5 do 12) jest zbyt duża. Bardziej czytelny jest dokument czeski.

Powiązanie priorytetów z SDGs będzie wymagało pracy koncepcyjnej na etapie programowania kolejnego WPWR. Zgodnie z informacjami uzyskanymi w trakcie ewaluacji DWR MSZ prowadził już tego typu prace w odniesieniu do projektów realizowanych w obecnej perspektywie. Pojawiającym się problemem jest zbyt duża liczba SDGs, z którymi można wiązać realizowane działania, w szczególności, że jeden z Celów, 17. Partnerstwa na rzecz Celów, można powiązać z niemal każdym działaniem. Wynika to ze wspomnianej ogólności SDGs. Wobec tego rekomenduje się przypisanie do każdego celu maksymalnie 2 SDGs z pominięciem Celu 17.



Należy przy tym zwrócić uwagę na jeszcze jedną zaletę rekomendowanego wyżej działania. Silne powiązanie priorytetów polskiej pomocy z SDGs wspomogłoby budowanie wizerunku Polski jako partnera odpowiedzialnego i zaangażowanego w kwestie rozwoju na poziomie globalnym.

W trakcie ewaluacji, w związku z podjęciem kwestii obecności SDGs w WPWR, analizowano optymalny okres obowiązywania przyszłego Programu. Rozważane były dwie opcje: zachowanie dotychczasowego okresu 5-letniego (2021-2025) lub powiązanie z okresem obowiązywania Agendy 2030 (2021-2030). Obydwa wskazywane powyżej dokumenty strategiczne Czech i Danii zostały opracowane dla dłuższego okresu, co ma uzasadnienie w przypadku silniejszego powiązania Programu z SDGs. Należy jednak

<sup>20</sup> Development Cooperation Strategy of the Czech Republic 2018-2030, ss. 8-10

<sup>21</sup> The World 2030. Denmark's strategy for development cooperation and humanitarian action, Rycina 1, s.10

zaznaczyć, że opinie rozmówców biorących udział w badaniu ewaluacyjnym nie są w tej kwestii jednoznaczne, gdyż podkreślono obawy związane z tak długim okresem. W szczególności wskazywano na zagrożenie dotyczące dynamicznie zmieniającej się sytuacji w krajach rozwijających się i potencjalnie utrudnionej możliwości reagowania na te zmiany. W pełni uznając te obawy rekomenduje się rozważenie obydwu rozwiązań przez kierownictwo DWR, przy czym w opinii ewaluatorów lepszym podejściem jest ustalenie okresu obowiązywania WPWR na lata 2021-2030. Należy przy tym pamiętać, że dłuższy okres obowiązywania musiałby się wiązać z wyższym poziomem ogólności Programu, który nie utrudni prowadzenia działań przy dynamicznie zmieniającej się sytuacji międzynarodowej. Możliwe, że przy wyborze takiej opcji konieczne byłoby zrezygnowanie ze ścisłego wskazywania w WPWR konkretnych krajów priorytetowych (np. można się spodziewać, że do 2030 roku Gruzja przestanie być krajem rozwijającym się).

**Pytanie badawcze nr 9. W jaki sposób/ w jakim stopniu nowy instrument w postaci inicjatyw flagowych (flagship initiatives) przyczynia się do realizacji celów priorytetowych PWR? Jak można wzmocnić jego oddziaływanie?**

Obecnie realizowane inicjatywy flagowe to:

- Akademia Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego (AAPPW),
- Centrum Informacyjne dla Władz Lokalnych w Mołdawii (Centrum),
- Programy stypendialne.

Wymienione inicjatywy są istotnymi narzędziami wdrażania polityki rozwojowej, a w swym merytorycznym wymiarze są użyteczne i adekwatne do potrzeb beneficjentów, stąd warto je kontynuować w przyszłości. Dwie z nich (Centrum i AAPPW) zostały poddane ewaluacjom, w ramach których określone zostały ich słabe i mocne strony, a także sformułowane rekomendacje (AAPPW – ewaluacja 2017 r., Centrum – ewaluacja 2016 r.). Trzecia inicjatywa została poddana analizie tylko częściowo – w zakresie jednego programu stypendialnego (Specjalistyczne Studia Wschodnie – ewaluacja 2016 r.), który nie jest bezpośrednio wymieniony w Programie Wieloletnim.

Choć wartość merytoryczna wskazywanych inicjatyw jest oceniana wysoko, to sam mechanizm narzędzia inicjatyw flagowych budzi wątpliwości. Wynika to głównie z tego, że WPWR ani żaden inny dokument nie precyzują, jaka ma być rola inicjatyw flagowych w rozwoju polskiej współpracy rozwojowej oraz na jakiej podstawie konkretne inicjatywy zostały wybrane. Co więcej, zarówno wśród pracowników MSZ, jak i beneficjentów polskiej współpracy rozwojowej pojęcie inicjatyw flagowych nie jest ugruntowane. Wśród osób zarządzających współpracą rozwojową nie ma jasności, jakie założenie leżało u podstaw wyłonienia inicjatyw flagowych, choć istnieje poczucie, że wprowadzenie takiej kategorii miało służyć podkreśleniu roli pewnych inicjatyw, jak również miało być wyrazem ich adekwatności i potrzeby kontynuacji.

Warto tu zauważyć, że choć uwzględnienie definicji pojęcia inicjatyw flagowych było efektem konsultacji Programu wśród partnerów społecznych, to nie uwzględniono kilku istotnych uwag, które wybrzmiały w trakcie konsultacji. Jest to o tyle ważne, że są to kwestie dające podstawę do oceny efektywności samego mechanizmu – m.in. pytania *jak dokonywany jest wybór inicjatyw flagowych, jaki jest ich cel wobec pozostałych działań realizowanych w ramach PWR, jakie są zasady finansowania, czy*

wskazane inicjatywy będą otrzymywały większe wsparcie i rozszerzą swoją działalność<sup>22</sup>. Co więcej, o ile przywołana definicja istnieje w WPWR, to już Plany roczne, mimo że są na poziomie bardziej operacyjnym, nie zawierają tej definicji.

Choć inicjatywy wskazane jako flagowe na ogół przyczyniają się do realizacji celów priorytetowych PWR, to stosunkowo najtrudniej to stwierdzić w przypadku stypendiów, których efekty wobec braku danych dotyczących losu studentów są niemierzalne (więcej na ten temat w załączniku, por. case study – Inicjatywy flagowe). Najbardziej bezpośrednio cele te realizuje Centrum w Mołdawii, z kolei Akademia APPW przez przygotowywanie kadr administracji publicznej ma wpływ na kształtowanie standardów czy prawodawstwa w krajach PW.

Instrument inicjatywy flagowe wymaga gruntownej analizy, dotyczącej w szczególności tego, w jaki sposób ma on funkcjonować, jaka ma być jego rola oraz jakie działania i w jaki sposób powinny być wybierane i określane jako flagowe. O ile Akademia APPW oraz funkcjonowanie Centrum może pełnić taką rolę, o tyle warto zastanowić się nad programami stypendialnymi. Ich różnorodność, brak możliwości oceny wpływu i efektywności utrudnia ocenę, na ile inicjatywa wpływa na realizację celów PWR. Stypendia są szeroką grupą działań, na ich efekty ma wpływ duża liczba czynników zewnętrznych (m.in. kwestie kulturowe wynikające z krajów pochodzenia stypendystów, ale także różnic w poziomie uczelni przyjmujących stypendystów i inne). Pewnym rozwiązaniem byłoby wskazanie jako inicjatyw flagowych tylko programów stypendialnych finansowany przez MSZ (obecnie również inne programy). Łatwiej byłoby wówczas dokonać oceny wpływu i efektywności, np. poprzez śledzenie losów absolwentów.

W ustalaniu listy inicjatyw flagowych należy uwzględnić również zaangażowane środki i czas trwania oraz cykliczność danego projektu. Należy też rozważyć, czy inicjatywy flagowe nie powinny dotyczyć krajów priorytetowych PWR (w tym, czy przynajmniej jedna inicjatywa nie powinna dotyczyć któregoś z krajów afrykańskich).

Mimo wspomnianych ograniczeń, zdaniem ewaluatorów instrument inicjatywy flagowe należy kontynuować. Aby wzmocnić oddziaływanie inicjatyw flagowych na realizację celów PWR, rekomenduje się:



- jednoznacznie określić, jakie kryteria mają spełniać takie inicjatywy i jaka ma być ich rola;
- zaplanować system wsparcia i promocji, który będzie wspierał znaczenie i rozpoznawalność tych inicjatyw;
- wzmocnić promocję – inicjatywy te muszą być bardziej systemowo promowane – w atrakcyjnej formie i w kilku językach (również po angielsku);
- zadbać o spójność przekazu w materiałach i na stronach PWR, a poprzez wybór kilku inicjatyw wzmocnić ten przekaz koncentrując się na kluczowych kwestiach;

<sup>22</sup> Zestawienie zgłoszonych uwag i odpowiedzi dostępne na stronie: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Podsumowanie,konsultacji,,spolecznych,dot.,projektu,Wieloletniego,programu,wspolpracy,rozwojowej,na,lata,2016-2020,2282.html>

- zadbać o synergię działań różnych podmiotów, by wzmacniać efektywność ich działań – flagowość inicjatyw powinna być wspólnym celem różnych podmiotów;
- rozważyć ograniczenie do krajów priorytetowych PWR;
- w przypadku programów stypendialnych prowadzić badania losów absolwentów, tak, by móc określić ich efektywność dla celów PWR – na ile stypendia przyczyniają się do wzmocnienia kadr krajów rozwijających się, a na ile są przyczynkiem do migracji i powodują odpływ kadr intelektualnych z krajów rozwijających się;
- prowadzić ciągłą pogłębioną ewaluację inicjatyw flagowych.

Więcej informacji, stanowiących podstawę dla zaprezentowanych rekomendacji znajduje się w Załączniku (Studia przypadków – Inicjatywy Flagowe).

**Pytanie badawcze nr 10. Czy/ w jakim stopniu zbieżne są priorytety/ sektory polskiej pomocy w państwach priorytetowych Partnerstwa Wschodniego? Czy/ dlaczego zasadne jest sformułowanie wspólnych priorytetów dla wszystkich krajów Partnerstwa Wschodniego?**

W toku ewaluacji WPWR stwierdzono, że na poziomie priorytetów polskiej współpracy rozwojowej w państwach Partnerstwa Wschodniego określonych w WPWR występuje zbieżność – są one podobne pod kątem ogólnego kierunku wsparcia. Występują cztery priorytety:

- ➔ Kapitał ludzki (Białoruś, Gruzja, Ukraina),
- ➔ Dobre rządzenie (Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina),
- ➔ Przedsiębiorczość i sektor prywatny (Białoruś, Ukraina),
- ➔ Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich (Mołdawia).

Sama analiza priorytetów wydaje się jednak niewystarczająca do oceny spójności, gdyż każdy z nich został rozpisany na poszczególne rezultaty i to one *de facto* determinują zakres wsparcia. Warto więc przyjrzeć się spójności na poziomie bardziej szczegółowym. Sposób powiązania rezultatów z priorytetami w WPWR w podziale na poszczególne kraje przedstawia tabela 4. Analiza zapisów Programu wskazuje, że układ priorytetów i rezultatów jest spójny jedynie częściowo. Z jednej bowiem strony priorytety te są, co do swego znaczenia, podobne (zarówno między krajami, jak i między poszczególnymi planami rocznymi dla każdego kraju), z drugiej jednak strony na poziomie rezultatów znaleźć można pewne niekonsekwencje.

W przypadku priorytetu Kapitał ludzki wątpliwości może budzić sama nazwa tego obszaru polskiej pomocy. Oczekiwane rezultaty odnoszą się bowiem raczej do poprawy dostępu do usług publicznych, niekoniecznie działających w dziedzinie podnoszenia kapitału ludzkiego ostatecznych odbiorców. Niezależnie od tego spójność w ramach tego priorytetu ocenić należy jako stosunkowo wysoką – można wyraźnie dostrzec, że polska pomoc w tym obszarze skupia się przede wszystkim na osobach z grup wykluczonych. Analiza Planów rocznych pokazuje, że są wśród nich osoby niepełnosprawne, mieszkańcy terenów wiejskich, dzieci pozbawione pieczy zastępczej, ofiary przemocy domowej, zaś w przypadku Ukrainy także uchodźcy wewnętrzni. Tym niemniej oczekiwane rezultaty powtarzają się w przypadku każdego z krajów PW, w którym ten priorytet jest wdrażany, przy zachowaniu elastyczności związanej z

dostosowaniem wsparcia do specyficznych potrzeb danego kraju. Abstrahując więc od niezbyt trafnej nazwy priorytetu ocenia się, że jest on spójny.

W przypadku priorytetu Dobre rządzenie widać wyraźnie podział na rezultaty powtarzające się w poszczególnych krajach oraz te, które są specyficzne dla Ukrainy, w przypadku której wydają się one rozpisane bardziej szczegółowo. Wśród rezultatów wspólnych najistotniejszym wydaje się możliwość realizacji projektów przyczyniających się do wzmocnienia potencjału administracji na wszystkich szczeblach do wdrożenia reform wynikających z procesów integracyjnych z UE (poza Białorusią). Takie działania są kluczowe w kontekście projektów realizowanych przez polskie instytucje centralne współpracujące z administracją Ukrainy, Gruzji i Mołdawii. W przypadku tych samych krajów zapisano rezultat na nieco niższym poziomie szczegółowości wskazując wprost, w jakim obszarze wsparcia administracji Polska będzie podejmować działania, a mianowicie włączając się w rozwój instytucji nadzoru rynkowego oraz wsparcie rozwoju i stabilności rynku finansowego. W opinii ewaluatorów jest to poziom zbyt szczegółowy dla WPWR, w dodatku opiera rezultat na projektach *de facto* realizowanych przez jedną polską instytucję.

Spójność tego priorytetu obniża w przypadku Mołdawii określenie rezultatu jako „zwiększenia dostępu mikro i małych przedsiębiorstw do rynków europejskich”, który co do zasady powinien być wpisany w inny priorytet dotyczący wsparcia przedsiębiorczości (w przypadku Mołdawii nie został on uwzględniony, mimo wielu projektów realizowanych przez stronę polską w tym kraju). Przypisanie tego rezultatu do dobrego rządzenia wydaje się więc wynikać z konieczności uwzględnienia działań Polski w tym zakresie i braku wyodrębnionego priorytetu dotyczącego przedsiębiorczości.

Priorytet Przedsiębiorczość i sektor prywatny został uwzględniony jako obszar działań w przypadku Białorusi i Ukrainy. W tym pierwszym kraju jako jeden z rezultatów został określony „lepszy dostęp do wysokiej jakości kształcenia i szkolenia zawodowego”, który zasadniczo odpowiada priorytetowi Kapitał ludzki.

Na zmniejszenie spójności priorytetów polskiej pomocy określonej w odniesieniu do krajów PW wpływa fakt wydzielenia w przypadku Mołdawii priorytetu Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Przypisano do niego rezultaty, które w przypadku innych krajów zostały uwzględnione w priorytecie związanym z rozwojem przedsiębiorczości. Rezultat związany z rozwojem przedsiębiorczości na terenach wiejskich w przypadku Białorusi został przypisany do priorytetu Rozwój przedsiębiorczości, zaś niemal identycznie brzmiący rezultat w Mołdawii powiązany z rolnictwem i rozwojem obszarów wiejskich.

Plany roczne pełnią rolę bardziej operacyjną niż WPWR i priorytety mogą ulegać w nich uszczegóławianiu poprzez przypisywanie specyficznych rezultatów. Jeżeli w kolejnych latach priorytety są uszczegóławiane, to powinny one, co do swego sensu pozostawać jednolite z latami poprzednimi – np. priorytet może przez kolejne lata brzmieć: *Lepszy dostęp do usług społecznych osób z grup zagrożonych wykluczeniem* – i tylko w zależności od kraju lub od roku być uszczegóławiany np. – *w tym, dzieci i osób starszych, w tym osób przesiedlonych etc.*

**Tabela 4 Podział i sposób sformułowania priorytetów i rezultatów w WPWR**

Priorytety tematyczne i rezultaty w krajach priorytetowych Partnerstwa Wschodniego	BIAŁORUŚ	GRUZJA	MOŁDAWIA	UKRAINA
<b>1) Priorytet Kapitał ludzki</b>	X	X		X
• lepszy dostęp do usług społecznych osób z grup zagrożonych wykluczeniem / przesiedlonych wewnątrznie	X	X		X
• zwiększona integracja społeczna osób z grup zagrożonych wykluczeniem / przesiedlonych wewnątrznie	X	X		X
• poprawa funkcjonowania ośrodków dla osób z grup zagrożonych wykluczeniem	X			
<b>2) Priorytet Dobre rządzenie</b>	X	X	X	X
• zwiększenie dostępu społeczeństwa do rzetelnej i obiektywnej informacji	X			X
• wsparcie rozwoju regionalnego	X			
• wzrost zdolności instytucjonalnych administracji publicznej na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym w zakresie wdrożenia kluczowych reform wynikających z Umowy Stowarzyszeniowej UE – Gruzja/ UE – Mołdawia / UE – Ukraina, (DCFTA8) oraz innych reform istotnych dla Gruzji/ Mołdawii / Ukraina, w tym prowadzących do zapewnienia stabilności finansowej państwa		X	X	X
• rozwój instytucji nadzoru rynkowego oraz wsparcie rozwoju i stabilności rynku finansowego		X	X	X
• wzmocnienie zdolności administracji publicznej w zakresie zapobiegania i reagowania w sytuacji klęsk żywiołowych i katastrof wynikających z działalności ludzkiej		X		
• zwiększenie dostępu mikro i małych przedsiębiorstw do rynków europejskich			X	
• wzrost zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego na rzecz reform				X
• wzmocnienie reformy samorządowej				X
• zapobieganie i przeciwdziałanie korupcji				X
• wzmocnienie zdolności w zakresie zapobiegania, redukowania ryzyka i reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych				X
<b>3) Priorytet Przedsiębiorczość i sektor prywatny</b>	X			X
• rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i w małych miastach	X			

• lepszy dostęp do wysokiej jakości kształcenia i szkolenia zawodowego	X			X
• rozwój przedsiębiorczości (UA: wśród osób przesiedlonych wewnętrznie)				X
• rozwój przedsiębiorczości z wykorzystaniem innowacyjnych technologii				X
<b>4) Priorytet Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich</b>			<b>X</b>	
• poprawa wydajności i konkurencyjności oraz wzrost dochodów gospodarstw rolnych			X	
• zwiększony poziom dostępu do odpowiedniej infrastruktury oraz usług w sektorze rolnym			X	
• zwiększony udział dochodów gospodarstw z działalności pozarolniczej			X	



Rozważając kwestię ewentualnego sformułowania wspólnych priorytetów dla krajów PW, należy zaznaczyć, że jedynie część potrzeb tych krajów jako odbiorców pomocy jest podobna. Wśród nich można wskazać np. wsparcie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, czy też działania wpisujące się we wsparcie szeroko rozumianego dobrego rządzenia. Jednak kluczowe dla perspektywy rozwoju tych krajów kwestie związane z przyszłą integracją europejską nie są wspólne dla wszystkich, choćby ze względu na politykę zagraniczną Białorusi. Biorąc to pod uwagę rekomenduje się:



1. określenie wspólnych priorytetów dla krajów Partnerstwa Wschodniego, przy czym każdy z priorytetów powinien być jasno wyrażony językiem rezultatów;
2. przypisanie rezultatów szczegółowych dla poszczególnych krajów na poziomie Planów rocznych, z uwzględnieniem lokalnej specyfiki i potrzeb.

Priorytety powinny być określone za pomocą rezultatów na poziomie Planów rocznych, przy czym ważne jest by zachować spójność w nazewnictwie. Określenie priorytetów – ogólnych i szczegółowych wynikać powinno z pogłębionej analizy sytuacji i wyzwań danego kraju. Analiza ta powinna mieć charakter pogłębionych studiów przypadków – analiz opierających się zarówno na wiedzy i doświadczeniu instytucji polskich wdrażających PWR, jak i na podstawie specjalnie w tym celu wykonanych badań terenowych w 3 krajach – diagnozy lokalnej.

**Pytanie badawcze nr 11. Co/ dlaczego w zapisach odnoszących się do celów i założeń polskiej pomocy humanitarnej przedstawionych w WPWR najbardziej sprzyja/ przeszkadza w realizacji skutecznej i efektywnej pomocy humanitarnej?**

WPWR na lata 2016-2020 poświęca jeden rozdział pomocy humanitarnej. Została w nim wskazana definicja tego typu pomocy, odwołano się do zasad Dobrego Świadczenia Pomocy Humanitarnej, zaś w dalszej części wymieniono instytucje partnerskie oraz wskazano na potrzebę prowadzenia i kontynuowania pomocy uchodźcom syryjskim w Libanie i Jordanii.

Realizacja działań dotyczących pomocy humanitarnej oparta jest na innych zasadach niż pomoc rozwojowa. Przede wszystkim istotna jest odpowiednia elastyczność w dokumentach programowych, która umożliwia (a raczej – nie przeszkadza) prowadzenie działań ad-hoc i reagowanie na pojawiające się bieżące potrzeby w różnych częściach świata związane z ratowaniem i ochroną życia w czasie klęsk i katastrof. Odpowiedzią na ten postulat jest wpisanie wprost w WPWR, że pomoc humanitarna jest realizowana „niezależnie od priorytetów geograficznych określonych przez Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej na lata 2016-2020”. Zapis ten i brak przypisania krajów priorytetowych umożliwił realizację pomocy humanitarnej choćby w Libanie, Jordanii, czy Sudanie Południowym. Kolejnym działaniem wspierającym ten postulat jest brak zapisu, który pojawia się w przypadku krajów priorytetowych współpracy rozwojowej, mianowicie: „Na dwustronną współpracę rozwojową z państwami innymi niż priorytetowe przeznaczone zostanie co roku nie więcej niż 10% środków z rezerwy celowej w dyspozycji MSZ”. W tej kwestii WPWR pozostawia dowolność, co w opinii ewaluatorów jest dobrym rozwiązaniem.

Kierunki działań związanych z pomocą humanitarną, choć też przy zachowaniu możliwości elastycznego reagowania na pojawiające się bieżące potrzeby, wskazują Plany Roczne. W latach 2016-2018 w Planach





wskazano na priorytetowe skupienie się na działaniach na Ukrainie w związku z wojną w Donbasie oraz na Bliskim Wschodzie w związku z kryzysem migracyjnym wynikającym z wojny domowej w Syrii. Warto zaznaczyć, że w 2017 r. ogłoszony został także odrębny konkurs dedykowany poprawie warunków bytowych uchodźców na Bliskim Wschodzie, co pozwoliło na wsparcie dwóch projektów na łączną kwotę ok. 3 mln zł. W związku z tym, że doprecyzowanie kierunków pomocy humanitarnej następuje w Planach rocznych wydaje się niepotrzebne wpisywanie ogólnych jej kierunków w WPWR i rekomenduje się usunięcie tego zapisu w przyszłym Programie.



Istotnym rozwiązaniem wprowadzonym w obecnej perspektywie jest możliwość realizacji projektów modułowych w zakresie pomocy humanitarnej. Dotychczas permanentną wadą polskiej pomocy była jednoroczność działań wynikająca z finansowania współpracy rozwojowej ze środków rezerwy. Powodowało to, że okres realizacji projektów był wyjątkowo krótki, w szczególności w związku z długotrwałymi procedurami konkursowymi. Wprowadzenie możliwości realizacji projektów modułowych w istotnym stopniu zmienia tę sytuację, choć jest to rozwiązanie zastępcze, które zarówno dla projektodawców, jak i dla MSZ nie jest optymalne.

Pomoc humanitarna, podobnie jak pomoc rozwojowa, realizowana jest w dużej mierze w ramach projektów wyłonionych w drodze konkursu. Ich wyniki wskazują, że specyfika podmiotów realizujących działania w tym obszarze jest odmienna niż w przypadku konkursów „Pomoc rozwojowa”. W przypadku pomocy humanitarnej projekty realizowane są przez 6-8 organizacji, które mają (w porównaniu do większości NGO zaangażowanych w pomoc rozwojową) duże doświadczenie i duży potencjał instytucjonalny w realizacji tego typu działań. To skupienie oceniane jest pozytywnie, ponieważ umożliwia większą komplementarność projektów z dotychczasowymi działaniami prowadzonymi na danym obszarze. Częsta realizacja projektów pozwala także polskim organizacjom na stałe dofinansowanie działalności, budowanie doświadczenia i relacji z innymi podmiotami. Warto także zauważyć, że to podmioty specjalizujące się w pomocy humanitarnej są największymi i najbardziej rozpoznawalnymi NGO w całym systemie polskiej pomocy. Mimo tego, iż część z nich podejmuje działania związane z pozyskiwaniem środków pozakrajowych i włącza się w projekty międzynarodowe (finansowane ze środków UE i ONZ), to ta aktywność oceniana jest jako niewystarczająca (w porównaniu z podmiotami z innych krajów). Nawet w przypadku największych polskich organizacji związane jest to z małą skalą działania, co sprawia, że np. w kontekście ubiegania się o dotacje ECHO (European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations), których wysokość nie może przekraczać ¼ rocznego budżetu, nie jest możliwe aplikowanie o środki na projekty mogące konkurować z inicjatywami większych organizacji zagranicznych. Podobnie jak w przypadku projektów z zakresu współpracy rozwojowej, jest to wskazywane jako jeden z głównych problemów polskiej pomocy i jako jeden z obszarów, które należy wspierać. W związku z tym warto rozważyć odejście od formuły konkursowej w zakresie pomocy humanitarnej i zlecenie wykonawcom konkretnych wyspecyfikowanych przez DWR działań, których zakres będzie ustalany w powiązaniu z potrzebami krajów-odbiorców pomocy oraz w powiązaniu z działaniami prowadzonymi przez inne kraje czy organizacje międzynarodowe. Z punktu widzenia legislacji takie podejście jest możliwe, gdyż Ustawa o współpracy rozwojowej w art.10 pkt.2 głosi, że „ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego minister właściwy do spraw zagranicznych może w przypadkach udzielania pomocy humanitarnej zlecić realizację zadania z zakresu współpracy rozwojowej z pominięciem otwartego konkursu ofert”. Stosowanie innych niż konkurs (np. szybszy pod względem procedur i łatwiejszy przy rozliczaniu tryb przetargowy lub w uzasadnionych przypadkach zamówienia z wolnej ręki) sposobów wyłaniania



wykonawców działań z zakresu pomocy humanitarnej pozwoli na budowanie potencjału maksymalnie kilku organizacji, co jest pożądane z punktu widzenia efektywności polskiej pomocy.

### **Pytanie badawcze nr 12. W jaki sposób można zwiększyć funkcjonalność informacyjną dokumentu wieloletniego?**

Dokument o wysokiej funkcjonalności informacyjnej to – innymi słowy – dokument, który odpowiada potrzebom odbiorców, a jego lektura dostarcza niezbędnych informacji. W związku z tym w pierwszej kolejności należy odpowiedzieć na pytanie, do kogo kierowany jest dokument, kto jest jego odbiorcą.

Dokument przede wszystkim ma stanowić polską strategię działań, stąd głównym odbiorcą są osoby odpowiedzialne za realizację współpracy rozwojowej. Są to przedstawiciele odpowiednich ministerstw, w szczególności MSZ. Są to również osoby wdrażające projekty i działania wynikające z programu, a więc przedstawiciele administracji różnego szczebla oraz organizacji, w tym również przedstawiciele partnerów zagranicznych. Kolejną grupę odbiorców stanowią politycy i dziennikarze. Choć wydawać by się mogło, iż większość obywateli nie jest zainteresowana lekturą samego dokumentu, to jednak mając na uwadze zapewnienie dostępu do informacji, konstruując tego typu dokument należy mieć na uwadze zapewnianie jego czytelności także szerszemu gronu odbiorców. Informacja w nim zawarta powinna być jasna i przejrzysta, zrozumiała dla przeciętnego odbiorcy.



Stąd też jedną z form weryfikacji przystępności tekstu WPWR stało się obliczenie współczynnika mglistości (ang. *fog index*). Wskaźnik ten pozwala zweryfikować, jaka powinna być liczba lat edukacji czytelnika danego tekstu, by w pełni go zrozumiał. Wskaźnik przyjmuje założenie dotyczące słów trudnych, które w przypadku języka polskiego zostały zdefiniowane jako słowa składające się z 4 lub więcej sylab. Treść WPWR 2016-2020 osiąga wskaźnik na poziomie 18 lat edukacji, a więc przystępności na poziomie studiów doktoranckich (doktorat lub specjalizacja w dziedzinie, której dotyczy tekst). Jest więc napisany trudnym językiem, nawet uwzględniając to, kim jest głównym odbiorcą dokumentu oraz jego rangę. Dodatkowym elementem utrudniającym odbiór dokumentu jest liczba słów w zdaniu. Zdania długie są trudniejsze w zrozumieniu. Zalecaną liczbą słów w zdaniu jest 10-14, powyżej tej liczby połowa czytelników gubi się, podczas gdy w zdaniach przekraczających 20 słów gubi się już zdecydowana większość odbiorców. W przypadku WPWR 2016-2020 średnia liczba słów w zdaniu wynosi 23. Stąd też jednym z kroków pozwalających na zwiększenie funkcjonalności informacyjnej dokumentu powinno być formułowanie krótszych zdań oraz, tam gdzie to możliwe, unikanie skomplikowanych i wyszukanych słów, których znaczenie nie jest powszechnie znane.

Powyżej opisane działania są jednak niejako kosmetyką, którą warto przeprowadzić na ostatecznym dokumencie. Działania główne muszą się rozpocząć od pracy nad strukturą i zawartością merytoryczną dokumentu.

W pierwszej kolejności uporządkowania wymaga struktura WPWR. W ramach rozmów prowadzonych w trakcie niniejszego badania rozważano tworzenie nowego programu, odchodząc od jego operacyjnego charakteru w kierunku strategii. Mając na uwadze funkcjonalność informacyjną kierunek ten wydaje się bardzo słuszny. Pozwoli na zbudowanie struktury, w ramach której nie powinny znaleźć się fragmenty nieprzypisane dokumentowi o charakterze strategii. Oznacza to, że ściśle trzymanie się takiej struktury pozwoli wyeliminować fragmenty, które stanowią dodatkowe informacje, nie zawsze w sposób jasny dla odbiorcy powiązane z





pozostałymi fragmentami. Obecna struktura Programu nie pozwala na łatwe zrozumienie wzajemnych relacji i wag poszczególnych elementów. Na tym samym poziomie układu (nagłówki rozdziałów) znajdują się np. pomoc humanitarna, wolontariat, współpraca dwustronna, sektor prywatny. Brak jest jasności w zakresie ich powiązań.

Zawartość dokumentu powinna zostać uporządkowana również pod kątem zawartości merytorycznej. Wydaje się, że w chwili obecnej sporym problemem, także dla osób bezpośrednio zaangażowanych w realizację współpracy rozwojowej, jest stosowane nazewnictwo. Trudnością staje się poruszanie między programami, inicjatywami, działaniami, formami i instrumentami, jak i między priorytetami, obszarami i sektorami. Tam, gdzie to możliwe, należy ujednoczyć nazewnictwo i zrezygnować z różnorodnych określeń, gdy dotyczą tego samego lub podobnego zakresu.



**Pytanie badawcze nr 13.** Czy realizacja WPWR umożliwiła osiągnięcie synergii PWR z działalnością polskich firm w krajach partnerskich (mobilizowanie prywatnych inwestycji, tworzenie miejsc pracy, zwiększanie trwałości działań rozwojowych itp.)? Jak WPWR może stymulować osiągnięcie takich efektów w przyszłości?

Zaangażowanie sektora prywatnego we współpracę rozwojową, choć od wielu lat wyraźnie zauważalne w państwach Europy Zachodniej i Północnej, w Polsce nadal jest tematem stosunkowo mało rozpoznany. Tymczasem wśród największych światowych dawców pomocy panuje przekonanie, że rozwijanie kooperacji z sektorem prywatnym w obszarze współpracy rozwojowej oraz wykorzystywanie mechanizmów i instrumentów rynkowych sprzyja efektywności działań oraz wspiera pojawianie się efektów synergii (współdziałania różnych czynników, które przynoszą szereg korzyści przewyższających sumę indywidualnych, oddzielnie prowadzonych działań).

Współpraca z sektorem prywatnym prowadzona w ramach polskiej pomocy ma przede wszystkim przyczynić się do bardziej trwałego i efektywnego osiągania celów rozwojowych, takich jak tworzenie miejsc pracy, poprawa lokalnych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości, zrównoważony rozwój lokalny, spójność społeczna bądź też poprawa jakości życia poprzez wzrost dostępu do edukacji (w tym edukacji zawodowej) czy opieki medycznej. Pojawienie się korzyści ekonomicznych dla współpracującej firmy jest efektem dodatkowym, potwierdzającym słuszność stosowanych rozwiązań. Poprzez umiejętne planowanie inwestycji oraz dobór odpowiednich środków możliwe jest osiągnięcie efektów synergii prowadzonych działań, z których korzysta szerokie grono beneficjentów (mieszkańcy, administracja publiczna, lokalny sektor prywatny, a także polski inwestor).

W obecnej perspektywie wieloletniej wśród instrumentów angażowania sektora prywatnego do udziału we współpracy rozwojowej występują:

1. Projekty realizowane przez polską administrację dotyczące wsparcia reform w krajach partnerskich.
2. Zaangażowanie przedsiębiorstw w partnerstwo z organizacjami pozarządowymi w konkursach dotacyjnych.
3. Rządowe kredyty pomocy wiązanej.



W przypadku projektów realizowanych przez polskie ministerstwa jednym z celów wsparcia udzielanego urzędów administracji publicznej i instytucjom otoczenia biznesu w krajach partnerskich Polskiej Pomocy jest tworzenie bardziej korzystnych warunków regulacyjnych dla rozwoju przedsiębiorczości i funkcjonowania sektora prywatnego, a także polskich firm prowadzących działalność w danym kraju. Osiągnięcie tego celu realizowane jest m.in. poprzez wspieranie reform społeczno-gospodarczych kraju-beneficjenta, prowadzenie szkoleń, podnoszenie potencjału administracyjnego instytucji, doradztwo ze strony ekspertów oraz współpracę w kwestii tworzenia rozwiązań prawnych i organizacyjnych. W ramach tego rodzaju działań polskie ministerstwa oraz współpracujący z nimi eksperci, korzystając z dobrych doświadczeń i praktyk zdobytych na polskim gruncie, wspierają reformy przeprowadzane na terenie krajów partnerskich.

Dobrym przykładem takiego rodzaju działań jest trzyletni modułowy projekt „Wzrost konkurencyjności ukraińskich regionów oraz rozwój polsko-ukraińskiej współpracy gospodarczej”<sup>23</sup>, realizowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (przy udziale Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Głównego Urzędu Statystycznego) we współpracy z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i Ministerstwem Gospodarki Ukrainy. Jest to kontynuacja działań realizowanych w latach 2016 – 2017, w ramach których doprowadzono m.in. do powstania regionalnych instytucji ds. rozwoju regionalnego i rozwoju przedsiębiorczości w co najmniej 4 obwodach, przeprowadzono 10 misji na Ukrainie z udziałem ok. 40 polskich ekspertów, przeszkolono ok. 160 przedstawicieli ukraińskiej administracji oraz przeprowadzono konkurs dla ukraińskich start-upów jako platformę nawiązania kontaktów z polskimi funduszami inwestycyjnymi. Celem obecnej edycji projektu jest wspieranie wdrażania polityki rozwoju, w tym polityki wspierania przedsiębiorczości na Ukrainie na szczeblu regionalnym i centralnym oraz stymulowanie współpracy gospodarczej między Polską a Ukrainą. W ramach projektu przewidziane są usługi szkoleniowe i doradcze dla pracowników administracji publicznej oraz firm, a także wsparcie kapitałowe dla mikroprzedsiębiorstw i MŚP. Projekt ma przede wszystkim przyczynić się do uruchomienia instytucji centralnej ds. rozwoju przedsiębiorczości na Ukrainie oraz podniesienia wiedzy i umiejętności pracowników administracji zajmujących się wdrażaniem polityki rozwoju regionalnego i rozwoju przedsiębiorczości. Efekt synergii w tego rodzaju projektach polega przede wszystkim na tworzeniu warunków do rozwoju przedsiębiorczości – powoływanie instytucji wspierających pojawianie się nowych firm, podnoszenie kompetencji urzędników zajmujących się wspieraniem inwestycji sektora prywatnego oraz udzielanie wsparcia kapitałowego dla przedsiębiorców zwiększa szansę wejścia na rynek kraju partnerskiego nowych podmiotów gospodarczych, także polskich. Warunkiem zaistnienia efektów synergii jest w tym wypadku konieczność dobrego rozpoznania potrzeb kraju partnerskiego, popartego spotkaniami różnych interesariuszy (przedstawicielei rządu donatora i kraju partnerskiego, instytucji wspierających rozwój przedsiębiorczości, ekspertów oraz przedsiębiorców, także polskich), a także nawiązanie ścisłej współpracy z przedstawicielami strony rządowej kraju partnerskiego.

Projekty wpływające na poprawę lokalnych warunków rozwoju przedsiębiorczości są realizowane także przez organizacje pozarządowe w ramach konkursów dotacyjnych. Formą projektu, która w szczególnym stopniu angażuje sektor prywatny w działalność rozwojową, jest partnerstwo organizacji pozarządowej i przedsiębiorcy. W ramach tego typu partnerstwa podmiot prywatny partycypuje w

---

<sup>23</sup> Dokumentacja projektowa przekazana przez MSZ.



kosztach projektu oraz ma swój udział w jego realizacji. Zastosowanie ma zatem w tym przypadku blending, czyli łączenie zasobów sektora prywatnego i sektora pomocowego. Oprócz głównej motywacji firm, jaką jest założenie działalności gospodarczej w kraju partnerskim w celu osiągnięcia zysku, powodem udziału przedsiębiorstwa w projekcie jest także chęć wsparcia działań rozwojowych na terenie kraju. Współpraca przedsiębiorstw i podmiotów rozwojowych (organizacji pozarządowych) stwarza szansę na wykorzystanie potencjału NGOs, jakim są relacje z lokalną społecznością, wiedza na temat ich potrzeb oraz posiadanego potencjału. Lokalnie działające organizacje mogą zatem okazać się nieocenionym przewodnikiem dla przedsiębiorców pragnących rozszerzyć zasięg swojej działalności. Warunkiem pozostaje jednak nawiązanie porozumienia, obustronne zaufanie oraz wypracowanie relacji partnerskich.

Jednym z bardziej oczywistych kierunków wsparcia są w tym przypadku inwestycje w rozwój sektora rolniczego czy produkcyjnego. Stwarzają one warunki do uruchomienia produkcji, co pozwala na tworzenie miejsc pracy i poprawę jakości życia ludności, a jednocześnie daje możliwość użycia wytworzonych dóbr na potrzeby własnej działalności, np. jako półprodukty. Przykładem wykorzystania tego typu partnerstwa w ramach konkursu dotacyjnego jest projekt „Rozwój sektora przetwórstwa nerkowców w dystrykcie Mkuranga”, realizowany w 2018 w Tanzanii przez Fundację „Kultury Świata”<sup>24</sup>. Jego głównym beneficjentem jest Stowarzyszenie Przetwórców Orzechów Nerkowca z Kisiju. Projekt polega na budowie hali magazynowo-produkcyjno-biurowej oraz wyposażeniu jej w maszyny do obierania orzeszków oraz kotły parowe, co umożliwi przetwarzanie nerkowców zebranych przez rolników oraz sprzedaż gotowego półproduktu bezpośrednio do przedsiębiorców, także polskich. Lokalne przetwarzanie orzeszków wyeliminuje obecność pośredników-przetwórców (zwykle indyjskich), przyczyni się więc do wydłużenia łańcucha wartości przetwórstwa nerkowców w Tanzanii, co pozwoli na zwiększenie dochodów lokalnej ludności. Według założeń, rezultatem prowadzonych działań będzie powstanie co najmniej 150 nowych miejsc pracy dla lokalnej społeczności. Projekt realizowany jest w partnerstwie z lokalnymi przedsiębiorcami, którzy dzielą się ze stowarzyszeniem doświadczeniem biznesowym, a sami zainteresowani są skupem orzeszków od lokalnych producentów i ich eksportem (po uzyskaniu odpowiednich certyfikatów eksportowych). Projekt finansowany ze środków Polskiej Pomocy uwzględnia także przeprowadzenie wizyty studyjnej w Tanzanii dla przedstawicieli 2 polskich firm zainteresowanych importem nerkowców. Efektów synergii prowadzonych działań należy upatrywać przede wszystkim w osiągnięciu efektu mnożnikowego nie tylko w postaci trwałych miejsc pracy i przychodu dla członków stowarzyszenia i lokalnej ludności, lecz także promocji korzyści dla sektora biznesu, pozwalającego przyciągnąć dalsze inwestycje w przetwórstwo nerkowców w Tanzanii, także ze strony polskich przedsiębiorców. Partnerstwo z prywatną firmą zwiększa trwałość projektu, a także potwierdza, że zastosowany model biznesowy jest perspektywiczny i inicjuje dodatkowe prywatne inwestycje.

Innym rodzajem działań, w ramach których upatrywać należy szansy dla zaangażowania sektora prywatnego w realizację projektów przyczyniających się do osiągnięcia celów rozwojowych, jest edukacja zawodowa. Inwestor zainteresowany pozyskaniem pracowników na danym terenie stwarza lokalnej społeczności możliwość zdobycia potrzebnych kwalifikacji w ramach projektu rozwojowego. Sprofilowanie szkoleń podnoszących kompetencje zawodowe potrzebne w ramach danego sektora

---

<sup>24</sup> [www.polskapomoc.gov.pl](http://www.polskapomoc.gov.pl)



może być zachętą dla zaangażowania firmy prywatnej, która planuje bądź realizuje działalność w tym sektorze, ponieważ stwarza możliwość zatrudnienia wykwalifikowanych pracowników. Korzyści z efektu synergii w ramach inwestycji są zatem obopólne – zdobywając wykształcenie zawodowe, mieszkańcy otrzymują możliwość zatrudnienia, a tym samym poprawy jakości życia, inwestor i inni pracodawcy na lokalnym rynku pozyskują natomiast wykwalifikowanych pracowników oraz możliwość rozwoju działalności gospodarczej.

Niestety projekty rozwojowe realizowane w ramach partnerstwa z sektorem prywatnym mają charakter incydentalny – zastosowanie blendingu nadal jest w Polsce swego rodzaju nowością. Przedsiębiorstwa niechętnie angażują się we współpracę rozwojową, nie dostrzegają potencjalnych możliwości (i korzyści) realizowania projektów biznesowych w partnerstwie z podmiotami sektora pozarządowego bądź też nie są w stanie podjąć ryzyka związanego z inwestowaniem na nowych, nieznanych rynkach. Pogłębiać to mogą trudności związane z pozyskaniem finansowania na przedsięwzięcia z komponentem pomocowym, dodatkowo często realizowane w krajach postrzeganych przez banki jako bardzo ryzykowne. Konieczne jest zatem szerokie informowanie o możliwości realizacji tego typu projektów oraz o potencjalnych korzyściach, jakie mogą za sobą nieść. Warunkiem zainteresowania przedsiębiorców taką działalnością jest przekonanie, że realizacja projektów może się przedsiębiorstwu opłacać – tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości na danym terenie może być pierwszym krokiem do nawiązania trwałej współpracy gospodarczej. Warto również wspierać takie inicjatywy poprzez premiowanie projektów zakładających partnerstwo z sektorem prywatnym w postaci dodatkowych punktów przyznawanych podczas oceny wniosków konkursowych. Warunkiem musi być jednak dokładne opisanie logiki takiego partnerstwa oraz przedstawienie, w jaki sposób firma ma w przyszłości skorzystać z sukcesu projektu – aby wyeliminować partnerstwa pozorne. Ważne jest także, aby projekt nie miał wymiaru jedynie wizerunkowego, ale także realnie przyczyniał się do rozwoju kraju partnerskiego. Warto również rozważyć możliwość organizacji przetargów na realizację przedsięwzięć pomocowych. Procedura przetargowa powinna być dostępna dla wszystkich podmiotów gospodarczych, także zagranicznych, a projekty powinny być oceniane nie tylko na podstawie kryterium ceny, lecz także określonych wymogów dotyczących zgodności z celami polskiej polityki rozwojowej oraz potrzebami rozwojowymi kraju biorcy, partnerstwa z lokalnymi podmiotami, planowanych rezultatów, zapewnienia trwałości projektu czy też planowanych efektów synergii. Możliwość uczestniczenia przedsiębiorstw w projektach rozwojowych (jako partner lub jako główny realizator) powinna zostać zapisana w przyszłym WPWR.

Ostatnim z dostępnych instrumentów przeznaczonych dla przedsiębiorców w ramach współpracy rozwojowej są rządowe kredyty pomocy związanej, udzielane krajom partnerskim na preferencyjnych warunkach, za które mogą one nabyć towary i usługi od polskich przedsiębiorstw. Forma ta jest jednak uznawana za kosztowną i ograniczającą konkurencję. Zgodnie z rekomendacjami DAC OECD, należy kontynuować starania zmierzające do ograniczenia udzielania pomocy związanej, klasyfikowanej jako ODA, dla najstabilniej rozwiniętych krajów (LDCs) oraz poważnie zadłużonych krajów ubogich (HIPCs), a także zapewnienia wymaganego udziału grantów w pomocy (90%) dla LDCs. Kredyty związane powinny być udzielane tam, gdzie nie ma innych narzędzi wsparcia oraz widać trwały efekt tego rodzaju pomocy, a ich przyznawanie powinno opierać się na przejrzystych kryteriach, m.in. analizie potrzeb rozwojowych w kraju otrzymującym kredyt, zakładanych efektach dla rozwoju struktur lokalnych, przewidywanych efektach mnożnikowych czy też stopniu już istniejącej współpracy między Polską a krajem-biorcą. Podstawowe założenia dotyczące przyznawania kredytów, w tym także związanych, powinny zostać



zapisane w nowym WPWR. Dla zapewnienia efektywności udzielanego wsparcia oraz zwiększenia osiągniętych efektów synergii powinno ono przyczyniać się do realizacji jasno określonych celów rozwojowych oraz być zgodne z priorytetami tematycznymi określonymi dla poszczególnych krajów - beneficjentów.

Oprócz rozwijania i udoskonalania już istniejących instrumentów angażujących sektor prywatny we współpracę rozwojową należy wprowadzać nowoczesne rozwiązania umożliwiające przedsiębiorcom partycypowanie w projektach, także międzynarodowych. W krótkiej perspektywie czasowej warto zachęcać polskie firmy do udziału w unijnych instrumentach wdrażanych przez międzynarodowe instytucje finansowe (np. EBI, EBOR czy Bank Światowy). Kontrakty i zamówienia mogą dotyczyć dostaw sprzętu i towarów, wykonania usług (np. studium wykonalności projektu) czy też realizacji całej inwestycji. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, polskie przedsiębiorstwa nie mają dużego doświadczenia w aplikowaniu i realizacji takich projektów, często wręcz nie mają również wiedzy na temat istnienia tego typu instrumentów. Należy więc przede wszystkim zwiększać świadomość możliwości aplikowania o wsparcie oraz informować, jakiego rodzaju korzyści może ono przynieść. Działania informacyjne mogłyby wspierać portal [polskapomoc.gov.pl](http://polskapomoc.gov.pl). Obecnie strona nie zawiera treści skierowanych bezpośrednio do przedsiębiorców. Zaleca się zatem stworzenie osobnej zakładki dedykowanej sektorowi prywatnemu, w której zamieszczone byłyby szczegółowe informacje na temat instrumentów, z których mogą skorzystać przedsiębiorcy pragnący zaangażować się we współpracę rozwojową (m.in. omawiane już partnerstwo z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami realizującymi projekty w ramach PWR, projekty międzynarodowych instytucji finansowych). Zakładka powinna zawierać także wskazówki, gdzie należy poszukiwać informacji na temat ogłaszanych przetargów w poszczególnych instytucjach, zasad aplikowania oraz dokumentacji przetargowej, wskazywać na dobre praktyki (krajowe i zagraniczne) w kwestii realizacji tego typu projektów, a także odsyłać do aktualnych dokumentów strategicznych krajów priorytetowych. Bardzo ważne jest także informowanie o planowanych i realizowanych projektach administracji rządowej (obecnie nie wszystkie realizowane projekty są opisane na stronie internetowej), firm potencjalnie zainteresowanych wejściem na nowe rynki w krajach, w których planowane są działania mające na celu poprawę warunków rozwoju przedsiębiorczości. Warto także przekazywać informacje na temat możliwości zaangażowania przedsiębiorców w działania rozwojowe innym resortom oraz nawiązać bliższą współpracę z instytucjami odpowiedzialnymi za promocję gospodarczą (Polska Agencja Inwestycji i Handlu, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Bank Gospodarstwa Krajowego, Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości). W ramach takiej współpracy warto wspólnie organizować spotkania i konferencje dedykowane przedsiębiorcom, podczas których dochodziłoby do wymiany informacji na temat istniejących możliwości zaangażowania oraz prezentowania już zrealizowanych projektów. Można w tym celu również wykorzystać liczne konferencje branżowe i targi, warto także rozważyć docieranie do przedsiębiorców przez organizacje branżowe lub inne podmioty zraszające przedsiębiorców (np. organizacje pracodawców).

W ramach przygotowania przyszłego WPWR należy przeprowadzić analizę w zakresie potencjalnego zainteresowania polskich przedsiębiorców uczestnictwem w PWR, zidentyfikować mocne i słabe strony polskiego sektora prywatnego oraz wyznaczyć w dokumencie konkretne obszary tematyczne, w których współpraca z przedsiębiorcami ma szansę osiągnąć największą skuteczność i synergię. Należy również rozważyć włączenie przedstawicieli przedsiębiorców w proces tworzenia strategii, szczególnie na etapie, gdy będą już zdefiniowane jej cele, obszary tematyczne oraz kraje.



W dłuższym horyzoncie czasowym należy natomiast dążyć do budowania kompetencji w zakresie zarządzania unijnymi środkami rozwojowymi poprzez stworzenie polskiej agencji rozwojowej/banku rozwoju oraz pozyskanie jej akredytacji przy Komisji Europejskiej, co umożliwiłoby Polsce wdrażanie dużych projektów unijnych, w ramach których mogliby uczestniczyć także przedsiębiorcy. Instytucja ta mogłaby przejąć również kompetencje związane z informowaniem sektora prywatnego o możliwościach zaangażowania się w PWR oraz – wzorem innych europejskich agencji – podnoszeniem kompetencji związanych z aplikowaniem o środki zagraniczne dostępne w ramach działań KE na rzecz szeroko rozumianej współpracy rozwojowej. Należy jednak pamiętać, że aby stworzenie tego typu instytucji było ekonomicznie uzasadnione, konieczne jest znaczące zwiększenie budżetu PWR w kolejnych latach (co najmniej do deklarowanego poziomu 0,33% DNB).

**Pytanie badawcze nr 14. Na ile cele WPWR pozostają aktualne w świetle zmieniających się potrzeb? Na ile zmiany polityczne i społeczno-gospodarcze w krajach będących odbiorcami wsparcia powinny wpłynąć na cele WPWR? W których krajach i w jakich aspektach?**

Punktem wyjścia dla udzielenia odpowiedzi na to pytanie badawcze jest stwierdzenie, że działania podejmowane w ramach współpracy rozwojowej muszą być spójne z potrzebami krajów-odbiorców. Te zaś mogą się zmieniać, gdyż dynamika procesów społeczno-gospodarczych w krajach rozwijających się będących odbiorcami pomocy jest dużo większa niż w stabilnych gospodarkach. O szczególnie szybkim tempie przemian można mówić w przypadku krajów, w których wciąż trwają procesy demokratyzacyjne. Istotne jest, by zapisy programu wieloletniego umożliwiały bieżące reagowanie na zmieniające się potrzeby. Zapisy WPWR zostały określone na stosunkowo dużym poziomie ogólności, w związku z czym umożliwiają elastyczne reagowanie na zmiany w zakresie potrzeb krajów-odbiorców. Zmiany te są uwzględniane w planach rocznych, które w sposób bardziej szczegółowy i operacyjny wskazują założenia polskiej pomocy na dany rok.

Z przeprowadzonego badania wynika, że zapisy dokumentów strategicznych i operacyjnych polskiej pomocy, w tym cele i rezultaty określone w WPWR oraz w Planach Rocznych, odpowiadają na potrzeby krajów-odbiorców, także w sytuacjach zmiany politycznej i społeczno-gospodarczej. Przykładem sytuacji, w których zapisy Programu umożliwiły (a przy najmniej nie utrudniły) elastyczne zmiany, może być wsparcie dla Ukrainy, której potrzeby zmieniły się po rozpoczęciu działań wojennych w Donbasie w 2014 roku, co zostało uwzględnione zarówno w dokumentach strategicznych, jak i miało przełożenie na projekty obecnie prowadzone przez stronę polską w tym kraju. Dotyczy to w szczególności włączenia działań z zakresu pomocy humanitarnej oraz działań skierowanych do uchodźców wewnętrznych (IDPs). Również w przypadku zmian na Bliskim Wschodzie WPWR okazał się na tyle elastyczny, że umożliwił prowadzenie działań związanych ze wsparciem uchodźców z Syrii znajdujących się w Libanie.

Z drugiej zaś strony programowanie polskiej pomocy pozwala na wygaszanie działań w krajach, które z różnych powodów przestają być traktowane przez Polskę priorytetowo. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku rezygnacji z wpisania na listę krajów priorytetowych w WPWR Armenii i Azerbejdżanu, które po zmianach politycznych wstrzymały procesy stowarzyszeniowe z UE.

Ważną obserwacją jest to, że WPWR umożliwia włączenie projektów z zakresu pomocy humanitarnej w krajach priorytetowych, lecz niekoniecznie pozwala na realizację projektów rozwojowych tam, gdzie prowadzona była pomoc humanitarna, lecz kraj nie jest na liście priorytetowych. Taka sytuacja miała miejsce w ostatnim czasie w przypadku Libanu, w którym prowadzono projekty z zakresu pomocy humanitarnej skierowane do uchodźców z Syrii. W związku z długotrwałym pobytem Syryjczyków w





obozach dla uchodźców pojawiła się potrzeba rozpoczęcia projektów stricte rozwojowych, np. edukacyjnych skierowanych do dzieci. Jednak ponieważ ani Liban, ani Syria nie znajdują się na liście krajów priorytetowych, projekty tego typu nie mogły być prowadzone na większą skalę. Aktualnie wskazuje się na potrzebę umożliwienia realizacji projektów rozwojowych w Libanie, poprzez wpisanie tego kraju na listę krajów priorytetowych WPWR.

Tworzenie przyszłego Programu powinno zostać poprzedzone opracowaniem pogłębionej analizy aktualnych potrzeb krajów priorytetowych, zaś w dalszej kolejności powstać powinny scenariusze rozwoju odnoszące się do okresu 2021-2030. Należy przy tym już teraz zaznaczyć, że kraje objęte polską pomocą cechują się odmienną specyfiką rozwoju gospodarczego i sytuacji politycznej. Jednak wśród priorytetów, które są stale najbardziej istotne, należy wskazać rozwój kapitału ludzkiego (projekty miękkie), rozwój infrastruktury edukacyjnej (w szczególności w krajach afrykańskich i Palestynie), rozwój przedsiębiorczości, a także rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. W Gruzji, Mołdawii i Ukrainie wciąż istnieją duże potrzeby związane ze wspieraniem służb granicznych oraz służb ratowniczych. Ponadto w Gruzji sygnalizowana jest potrzeba kompleksowego wsparcia w dziedzinie ratownictwa górskiego, co jest związane z rozwojem turystyki wysokogórskiej na Kaukazie. Oczekuje się wsparcia przy tworzeniu legislacji, systemu działania ratowników, ich szkoleniu oraz przy dostarczeniu niezbędnego sprzętu.

Istotnym działaniem będącym odpowiedzią na pojawiające się potrzeby jest zwiększenie nacisku na wsparcie trwałego rozwoju gospodarczego. Zakłada się bowiem, że rozwój krajów objętych współpracą jest związany m.in. z inwestycjami zagranicznymi i tworzeniem miejsc pracy. W związku z tym istotne jest, by strona polska włączyła się w działania mające na celu wdrożenie Planu Inwestycji Zewnętrznych przyjętego przez UE i polegającego na wspieraniu przedsiębiorstw gotowych do inwestowania w krajach rozwijających się. Jednak skuteczne działania w tym zakresie nie powinny ograniczać się do partycypacji w działaniach unijnych, gdyż to nie zapewni realizacji celów polskiej pomocy w krajach priorytetowych. Warto więc zaangażować środki krajowe, które służyłyby wspieraniu przedsiębiorstw w prowadzeniu inwestycji ściśle związanych z priorytetami tematycznymi i geograficznymi polskiej pomocy. Taki instrument może być wdrażany np. poprzez zaangażowanie BGK lub innych instytucji grupy PFR (np. Fundusz Ekspansji Zagranicznej). W pierwszej kolejności należy przeprowadzić diagnozę zainteresowania polskich przedsiębiorstw inwestowaniem w krajach priorytetowych.



**Pytanie badawcze nr 15. W jakim stopniu system monitoringu w jego obecnym kształcie uwzględnia ideę modelu realizacji PCD przyjętego przez OECD? Czy system ten odpowiada na potrzeby interesariuszy WPWR?**

W ocenie ewaluatora system monitoringu i strategia w pojedynczych aspektach uwzględnia ideę modelu PCSD, jednak jako całość nie spełnia jego wymagań. Istotnym brakiem dokumentu jest nieprecyzyjne zdefiniowanie celów, rezultatów i mierników, którego pochodną jest wiele z wymienionych poniżej niedostatków.

*1. Czy istnieje system monitorowania i raportowania?*

Zarysowany w dokumencie system monitorowania ma śladowy charakter. Zgodnie z zapisami dokumentu (s. 45 w wersji elektronicznej) skupia się na analizie pojedynczych





projektów i inicjatyw. Zamiast tego powinien być dostosowany do monitorowania całej strategii (na poziomie celów strategicznych i operacyjnych). W dokumencie WPWR nie określono precyzyjnych ram finansowych. Z tego względu ocena realizacji sprowadza się do rocznego cyklu wynikającego z finansowania.

*2. Czy wykorzystuje dowody z oficjalnych i innych wiarygodnych i bezstronnych źródeł?*

Strategia nie definiuje źródeł informacji wykorzystanych do oceny postępów, w szczególności w odniesieniu do SDGs. W ocenie ewaluatora nie ma jednak powodu, by domniemywać, że wykorzystane zostaną źródła niespełniające założeń o wykorzystywaniu dowodów. Zwracamy uwagę, że strategia wprost zakłada powierzenie ewaluacji niezależnym podmiotom zewnętrznym.

*3. Czy realizacja jest prawidłowo komunikowana odpowiednim władzom i szerokiej publiczności?*

Strategia określa precyzyjnie narzędzia i cele działań informacyjnych i promocyjnych. W ocenie ewaluatora należałoby jednak zdefiniować grupy docelowe inne niż szeroka publiczność, które zostały zaansowane w dokumencie.

*4. Czy istniejące zasoby i możliwości umożliwiają stosowanie PCSD?*

Strategia nie definiuje zasobów (w tym finansowych) przeznaczonych na jej realizację. W konsekwencji nie można również ocenić, na ile zasoby są adekwatne w kontekście realizacji celów. Braki te nie mogą zostać wypełnione krótkookresowymi dokumentami operacyjnymi.

*5. W jaki sposób strategia jest dostosowywana do informacji pojawiających się w trakcie implementacji, a dotyczących negatywnych efektów lub niezbędnych zmian?*

W strategii założono wykorzystanie informacji z ewaluacji pojedynczych inicjatyw, programów, zadań lub grup projektów oraz ewaluację śródkresową strategii, co w pewnym stopniu umożliwia reagowanie w trakcie implementacji. Biorąc jednak pod uwagę brak dobrze określonych celów strategicznych i operacyjnych, oraz brak systemu monitoringu na poziomie strategii, dotyczy tylko niektórych obszarów i może mieć w znacznej mierze arbitralny charakter wynikający z braku wystarczających danych do obiektywnej oceny.

*6. Czy określono wskaźniki mierzące postęp realizacji strategii?*

W dokumencie nie określono wskaźników mierzących postęp realizacji. Wskaźniki określono w rocznych planach działania i na poziomie projektów, jednak nie umożliwiają one oceny postępów w realizacji strategii jako całości.

*7. Czy uwzględniono efekty transgraniczne i długookresowe? Czy określone priorytety je uwzględniają? Czy istniejące mierniki pozwalają na ocenę współzależności między priorytetami/sektorami?*

Priorytety tematyczne strategii zostały określone tak, by odpowiadały obszarom kompetencji Polski i w znacznym obszarze mają charakter długookresowy, co jednak nie znajduje odzwierciedlenia na poziomie monitoringu. Zakłada się także, że monitoring i ewaluacja prowadzone będą m.in. pod kątem oceny trwałości efektów, co jednak jest tylko jednym z aspektów uwzględnienia wpływu długookresowego. Efekty transgraniczne nie zostały uwzględnione w istotnym stopniu.

W WPWR nie wskazano *explicite* interesariuszy WPWR, natomiast ich potrzeby zostały zaprezentowane w sposób opisowy. Brak jasnego systemu wyznaczania i mierzenia rezultatów ograniczają w istotny



sposób ocenę, na ile WPWR wpisał się w potrzeby interesariuszy i przyczynił się do ich zaspokojenia. Trzeba podkreślić, że – w zakresie identyfikacji potrzeb – zostały one określone prawidłowo, jednak nie jest to element systemu monitoringu.

**Dodatkowe pytanie badawcze nr 1. Jakiego rodzaju działania w największym stopniu przyczyniają się do wzmocnienia pozytywnego wizerunku Polski jako kraju aktywnego we wspieraniu krajów partnerskich PWR w realizacji przez nie Celów Zrównoważonego Rozwoju?**

Główną barierą we wzmocnianiu pozytywnego wizerunku Polski jako kraju aktywnego we wspieraniu krajów partnerskich PWR w realizacji przez nie Celów Zrównoważonego Rozwoju jest zbyt niskie powiązanie realizowanej przez Polskę współpracy rozwojowej z SDGs. Nie mamy tu jednak na myśli tego, że polska pomoc nie wpisuje się w Cele, ale to, iż WPWR 2016-2020 nie został w stopniu wystarczającym z nimi powiązany. W głównej mierze wynika, to z kolejności powstawania dokumentów – prace nad WPWR rozpoczęto nim zakończone zostały prace nad SDGs. Tym samym odniesienia do Celów w ramach zapisów Programu są znikome. Stąd też dodatkowa praca musi być wykonywana na bieżąco, uzupełniając komunikację o realizowanych działaniach wykorzystującą język Celów Zrównoważonego Rozwoju (nazewnictwo, numeracja).

W tym sensie działaniami w największym stopniu przyczyniającymi się do wzmocnienia wizerunku Polski jako kraju aktywnego we wspieraniu krajów w realizacji przez nie SDGs są działania wzmocniające przekaz, iż polska pomoc wpisuje się w SDGs. Będą to więc zarówno działania informacyjne, jak i promocyjne oraz dyplomatyczne wskazujące na powiązania priorytetów tematycznych WPWR z SDGs. Należy więc planować komunikację uwzględniając wzmocnienie przekazu o wpisywaniu się polskiej pomocy w Cele Zrównoważonego Rozwoju. Wskazana jest również kontynuacja, ale i wzmocnienie działań promocyjnych po stronie polskiej, ale również po stronie realizatorów projektów. W tym celu rekomendowanym rozwiązaniem jest określenie standardów co do formy i zakresu prezentowania informacji.

Komunikację utrudnia również fakt, że obszary tematyczne polskiej pomocy zostały powiązane z 11 spośród 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju. Niewątpliwie mnogość ta nie wpływa pozytywnie na możliwość prowadzenia skutecznej komunikacji. Co więcej są priorytety, które przypisano do 4-5 SDGs. Takie rozproszenie również utrudnia wzmocnienie pozytywnego wizerunku Polski w tej dziedzinie ze względu na konieczność prowadzenia komunikacji w zakresie wielu Celów. Dodatkowy problem dotyczy powiązania konkretnego projektu z (tylko) jednym SDG. Powoduje to, iż nawet informacja przekazywana w ramach działań sprawozdawczych jest utrudniona.

Na podstawie analizy danych z projektów realizowanych w ramach WPWR 2016-2020 największa liczba z nich dotyczyła pięciu Celów: Dobra jakość edukacji, Wzrost gospodarczy i godna praca, Dobre zdrowie i jakość życia, Mniej nierówności oraz Pokój, sprawiedliwość i silne instytucje. Są to obszary o największym potencjalne komunikowania wizerunku Polski, ze względu na liczbę projektów w tych obszarach. W dużej mierze są to również działania o wysokim potencjale wizerunkowym ze względu na osiągnięte rezultaty. Polska buduje już od dawna pozycję i jest widoczna w krajach Partnerstwa Wschodniego. Należy wskazać obszary tematyczne, w których wizerunkowo jesteśmy liderami wsparcia, tak jak np. w przypadku służb ratowniczych, ratowników górskich, ale przede wszystkim strażaków, gdzie konsekwentne prowadzenie wsparcia pozwoliło zbudować mocny wizerunek Polski.



Szczególnie zatem podkreślanie działań, w których jesteśmy najbardziej widoczni, należy w działaniach informacyjnych i promocyjnych wiązać z Celami Zrównoważonego Rozwoju, tak by wzmacniać wizerunek Polski jako kraju wspierającego realizację SDGs w krajach partnerskich.

**Dodatkowe pytanie badawcze nr 2. Czy/w jakim stopniu zbieżne są priorytety/ sektory Polskiej Pomocy w państwach priorytetowych Globalnego Południa? Czy/ dlaczego zasadne jest sformułowanie wspólnych priorytetów dla wszystkich krajów? Czy/ w jakim stopniu potencjał partnerów lokalnych podmiotów współpracujących z MSZ jest wystarczający do multiplikacji efektów WPWR? Jakie działania należałoby podjąć w celu zwiększenia takiej spójności?**

Priorytety polskiej pomocy w państwach priorytetowych Globalnego Południa są zbieżne, choć w ramach tego samego priorytetu przewidywane są inne działania, na przykład w krajach afrykańskich w ramach tego priorytetu działania są ukierunkowane na zwiększenie dostępu do lepszej jakości opieki zdrowotnej matek i dzieci oraz poprawę warunków i jakości nauczania na wszystkich poziomach kształcenia, a w Palestynie na zwiększony dostęp do edukacji przedszkolnej i zwiększony dostęp do usług społecznych osób z grup zagrożonych wykluczeniem. W krajach afrykańskich kierunki działań są na tyle zbieżne, że na poziomie dokumentu strategicznego uzasadnione jest sformułowanie wspólnych priorytetów dla krajów afrykańskich. Warto zastanowić się nad Palestyną oraz Mjanmą, jeżeli w kolejnym okresie programowania polskiej pomocy rozwojowej nadal pozostaną one na liście krajów priorytetowych.

**Tabela 5 Priorytety realizowane w państwach priorytetowych Globalnego Południa**

	Etiopia	Kenia	Mjanma	Palestyna	Senegal	Tanzania
Kapitał ludzki	x	x	x	x	x	x
Ochrona środowiska	x	x			x	x
Przedsiębiorczość i sektor prywatny	x	x	x	x	x	x
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich				x		

*Źródło: opracowanie własne na podstawie WPWR 2016-2020.*

Warto też zauważyć, że jeżeli w pracach nad kolejnym dokumentem określającym ramy dla polskiej współpracy rozwojowej, zastosowany zostanie rekomendowany schemat, to zbieżność priorytetów dla krajów objętych współpracą rozwojową będzie zapewniona niejako samoistnie. Rekomendowany schemat postępowania zakłada bowiem, że w pierwszej kolejności zmapowane zostaną polskie specjalizacje, które następnie zostaną wpisane w odpowiednie Cele Zrównoważonego Rozwoju. Ta wiedza pozwoli w dalszej kolejności dobrać kraje, w których współpraca rozwojowa wpisuje się w potrzeby rozwojowe kraju. Takie podejście zapewni spójność priorytetów.

Trudniejszym zadaniem jest wykorzystanie potencjału partnerów lokalnych do multiplikacji efektów realizowanych projektów. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, projekty realizowane w państwach Globalnego Południa cechuje wysoka nieprzewidywalność. Trudności w realizacji projektów



nie są związane jednak ze słabością partnerów, przeciwnie – ewaluacja programów zrealizowanych w latach 2012-2015 w Afryce Wschodniej oraz na Bliskim Wschodzie podkreśla profesjonalizm zaangażowanych instytucji i organizacji. Należy też zauważyć, że w liczba projektów realizowanych w krajach Globalnego Południa jest niewielka, szczególnie w porównaniu z liczbą projektów realizowanych w krajach Partnerstwa Wschodniego (wyjątek stanowią Kenia i Palestyna). Niewielka liczba zaangażowanych instytucji i organizacji, a przede wszystkim nieznaczna skala polskiej pomocy w wymiarze finansowym w połączeniu z brakiem wieloletniego finansowania ograniczają możliwości multiplikacji efektów.

### 3. Analiza SWOT



Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"><li>⇒ Ograniczenie w WPWR krajów priorytetowych do 10.</li><li>⇒ Oparcie obszarów (Dobre rządzenie, Kapitał ludzki) na dobrze określonych krajowych kompetencjach wynikających z doświadczeń.</li><li>⇒ Uszczegóławiające Plany Roczne.</li><li>⇒ Dobre rozpoznanie potrzeb na poziomie priorytetów.</li><li>⇒ Relatywnie duży udział pomocy dwustronnej programowanej z krajami partnerskimi.</li><li>⇒ Dostrzeżenie potencjalnej roli sektora prywatnego w realizacji WPWR, (choć w ograniczonym stopniu)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>⇒ Niska przejrzystość celów i zamierzeń WPWR</li><li>⇒ Brak zdefiniowania rezultatów na poziomie strategicznym</li><li>⇒ Zapisy na różnym poziomie ogólności, miejscami zbyt duża szczegółowość jak na dokument o charakterze strategicznym</li><li>⇒ Mała skala polskiej pomocy (mała ODA)</li><li>⇒ Niewielki (słabo dostrzegalny) wpływ polskiej pomocy na sytuację we wspieranym obszarze w kraju – odbiorcy</li><li>⇒ Niski stopień koordynacji między polskimi projektami a projektami innych krajów/organizacji.</li><li>⇒ Brak kompleksowości i komplementarności (np. w postaci równoległego wsparcia konkretnej reformy i realizacji projektów z niej wynikających). Projekty realizowane lokalnie nie są spójne z projektami realizowanymi przez administrację na szczeblu rządowym.</li><li>⇒ Wspieranie tego samego rodzaju projektów z różnych priorytetów tematycznych - brak logiki</li><li>⇒ Brak jednoznacznego określenia, jakie rezultaty państwo polskie zamierza osiągnąć dzięki współpracy rozwojowej (określenie przez pryzmat celów, a nie działań). Brak odniesienia do innych działań realizowanych przez Polskę zagranicą.</li><li>⇒ Zbyt mała widoczność projektów flagowych</li><li>⇒ Brak kryteriów wyboru krajów partnerskich</li></ul>
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"><li>⇒ Współpraca z innymi donatorami przy większych złożonych projektach i budowanie wizerunku Polski jako aktywnego uczestnika wspólnych międzynarodowych przedsięwzięć, budująca sieci przydatne w realizacji szerszych celów kraju w polityce zagranicznej i gospodarce.</li><li>⇒ Obszary, w których polska pomoc się wyspecjalizowała i jest postrzegana jako ważny element współpracy.</li><li>⇒ Uzyskiwanie przez polskie instytucje dotacji od instytucji</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>⇒ Niestabilna sytuacja w krajach-biorcach, brak stałych struktur demokratycznych w krajach-biorcach</li><li>⇒ Duża konkurencja ze strony innych krajów.</li><li>⇒ Brak zainteresowania ze strony organizacji pozarządowych realizacją projektów w niektórych krajach.</li><li>⇒ Małe zasoby placówek dyplomatycznych w niektórych krajach -odbiorcach (brak stanowisk ds. pomocy rozwojowej) lub brak placówki.</li><li>⇒ Niewielka obecność polskich firm w krajach partnerskich, zwłaszcza w Afryce.</li></ul>



⇒ międzynarodowych lub innych krajów - projekty twinningowe  
⇒ Nisze na rynku – ich wykorzystanie może zapewnić Polsce większą widoczność

⇒ Wspieranie rozwoju niektórych branż w krajach-odbiorcach może pogorszyć sytuację polskich przedsiębiorstw (np. wspieranie rolnictwa w krajach sąsiedzkich: Ukraina, Białoruś).  
⇒ Inicjatywa Chin *One belt, one road* mogąca zmniejszyć popyt na wsparcie w niektórych krajach docelowych.

*Źródło: opracowanie własne.*



## 4. Wnioski i rekomendacje

Na podstawie przeprowadzonych badań i analiz opracowano wnioski i rekomendacje przedstawione w poniższej tabeli.





Nr	Wniosek (i miejsce w raporcie)	Rekomendacja	Uzasadnienie rekomendacji	Zalecany sposób wdrażania	Adresat	Kryterium
1	WPWR posiada cechy dokumentu zarówno operacyjnego, jak i strategicznego. Jego struktura i zakres wymagają udoskonalenia, tak aby wpisywał się w założenia dokumentu strategicznego.	<p>Dokument określający strategię działania na rzecz krajów rozwijających się powinien mieć charakter dokumentu strategicznego.</p> <p>Proces tworzenia takich dokumentów jest rozłożony w czasie, dlatego zaleca się jak najszybciej rozpocząć prace nad nową strategią określającą ramy polskiej współpracy rozwojowej, rozpoczynając od specjalistycznego szkolenia z zakresu planowania strategicznego, przeznaczonego dla zespołu odpowiedzialnego za opracowanie strategii poprzez przeprowadzenie pogłębionej diagnozy sytuacji, służącej określeniu przewag komparatywnych Polski w stosunku do innych donatorów, po przeprowadzeniu konsultacji z interesariuszami strategii.</p>	<p>Wprowadzanie znacznych zmian do obecnie obowiązującego dokumentu WPWR 2016-2020 nie ma uzasadnienia ze względu na czas, jaki pozostał do końca okresu jego obowiązywania.</p> <p>Szybkie rozpoczęcie prac nad kolejną strategią pozwoli na przeprowadzenie niezbędnej diagnozy w celu określenia mocnych stron Polski odnoszących się do potencjalnych obszarów współpracy z krajami odbiorcami wsparcia. Pozwoli również na przeprowadzenie konsultacji z interesariuszami i uwzględnienie ich w pracach nad wyznaczaniem celów i kierunków działań.</p>	<p>Zespół odpowiedzialny za przygotowanie strategii powinien otrzymać wsparcie dotyczące przygotowania dokumentów strategicznych, m.in. warsztaty na temat planowania strategicznego, zewnętrzne konsultacje, służące wypracowaniu wizji i celów strategicznych itp.</p> <p>Konieczne jest przeprowadzenie pogłębionej diagnozy służącej zmapowaniu polskich mocnych stron i określenie na tej podstawie przewag konkurencyjnych Polski w obszarze współpracy rozwojowej. Powinno to stanowić podstawę do wyboru SDGs (patrz rekomendacja nr 5).</p> <p>Przeprowadzanie konsultacji z podmiotami mogącymi prowadzić działania w ramach współpracy rozwojowej, w tym z organizacjami przedsiębiorców, powinno odbyć się na etapie opracowywania instrumentów wsparcia. Pomoże to lepiej dostosować je do potrzeb.</p>	DWR MSZ	Trafność
2	Dokument WPWR tylko w założeniach obejmuje całą ODA, w praktyce koncentruje	Rekomendowane jest objęcie całej ODA jednym dokumentem strategicznym. W tym celu rekomenduje się	Strategia dotycząca polskiej współpracy rozwojowej powinna dotyczyć całości ODA, co zapewni bardziej skuteczną	Wzmocnienie roli ministra spraw zagranicznych w zakresie współpracy rozwojowej i wydatkowania środków na ten cel. Wprowadzenie	MSZ w części dotyczącej	Efektywność



Nr	Wniosek (i miejsce w raporcie)	Rekomendacja	Uzasadnienie rekomendacji	Zalecany sposób wdrażania	Adresat	Kryterium
	się na części finansowanej z rezerwy celowej.	włączenie instytucji istotnych dla realizacji WPWR (lub przyszłej strategii pomocy rozwojowej) w proces jej przygotowania, w tym poprzez konsultacje.	realizację jej celów, lepszą koordynację, spójność oraz koncentrację środków, co z kolei podniesie efektywność systemu realizacji i poprawi widoczność polskiej pomocy.	kontrasygnaty MSZ na wszystkich dokumentach innych resortów dotyczących wydatkowania środków kwalifikowanych jako ODA.  Przeprowadzanie konsultacji z ministerstwami, które będą zaangażowane w realizację współpracy rozwojowej (np. Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii), co zapewni współodpowiedzialność za realizację celów strategii i ograniczy skupianie się na realizacji działań, które nie wpisują się w nią bezpośrednio.	konsultacji  Rada Programowa Współpracy Rozwojowej w części dotyczącej wzmocnienia roli ministra	
3	Obecny WPWR w niewystarczającym zakresie wskazuje cele i rezultaty, jakie mają zostać osiągnięte dzięki realizacji pomocy rozwojowej.	Konieczne jest jednoznaczne wskazanie, jakie rezultaty mają zostać osiągnięte dzięki współpracy rozwojowej w okresie objętym programowaniem i później. Warto też określić cele na poziomie strategicznym oraz wskaźniki, które będą odnosiły się bezpośrednio do wyznaczonych celów i oczekiwanych rezultatów.	Określenie celów i rezultatów, w szczególności na poziomie strategicznym, jest konieczne, aby podejmować spójne, ukierunkowane działania. Bez ich określenia nie będzie możliwe stwierdzenie, czy cele zostały osiągnięte. Ich wyznaczenie determinuje działania i formy wsparcia, umożliwia stworzenie i wdrożenie systemu monitoringu (i jego bieżące wykorzystywanie). Stwarza też szersze pole do promocji, która	Określenie celu strategicznego i celów operacyjnych.  Zdefiniowanie oczekiwanych rezultatów. Przypisanie wskaźników do celów i rezultatów. Wykorzystanie rezultatów i wskaźników SDGs.  Określenie wskaźników spełniających kryteria SMART (przynajmniej: mierzalne i określone w czasie).  Stworzenie modelu logicznego – schematu, który pozwala opisać planowany efekt działań oraz nakłady,	DWR MSZ	Skuteczność



Nr	Wniosek (i miejsce w raporcie)	Rekomendacja	Uzasadnienie rekomendacji	Zalecany sposób wdrażania	Adresat	Kryterium
			powinna skupiać się na informowaniu o osiągniętych rezultatach (patrz rekomendacja 4).	działania i mechanizmy, które mają doprowadzić do tego efektu.		
4	Polska pomoc rozwojowa jest widoczna w ograniczonym zakresie, widoczność jest zapewniona bardziej na poziomie lokalnym, niż na poziomie krajów odbiorów wsparcia.	Rekomendowane jest wzmocnienie promocji współpracy rozwojowej zarówno w Polsce, jak i zagranicą.	Ze względu za skalę polskiej współpracy rozwojowej, która jest relatywnie niewielka, efekty pozostają widoczne w skali lokalnej. Zmiana tej sytuacji jest możliwa dzięki szerszej promocji i takiemu ukierunkowaniu wsparcia, które będzie służyło budowaniu pozytywnego wizerunku Polski. Promocja w kraju z kolei jest istotna, żeby budować zrozumienie w społeczeństwie, dlaczego polska pomoc rozwojowa może przynosić obopólne korzyści – zarówno krajom odbiorcom, jak i Polsce.	<p>Kontynuacja działań promocyjnych w kraju z wykorzystaniem takich narzędzi jak portal polskapomoc.gov.pl, Twitter, Youtube, audycje radiowe. W przekazie należy zwracać większą uwagę na podkreślanie źródła finansowania (Polska pomoc). W procesie komunikacji należy w większym stopniu angażować środowiska opiniotwórcze (dziennikarze, naukowcy).</p> <p>Istotnym sposobem komunikacji powinny być działania z zakresu edukacji globalnej.</p> <p>Należy dostosowywać komunikaty i kanały przekazu do grupy docelowej (do samego MSZ, do innych resortów, do odbiorców spoza administracji).</p> <p>Promocja powinna być prowadzona przy wykorzystaniu języka osiągniętych korzyści i rezultatów. Warto też wykorzystywać opis rezultatów poprzez pokazywanie przykładów konkretnych osób, których życie uległo</p>	DWR MSZ  Biuro Rzecznika Prasowego  Placówki dyplomatyczne	Efektywność



Nr	Wniosek (i miejsce w raporcie)	Rekomendacja	Uzasadnienie rekomendacji	Zalecany sposób wdrażania	Adresat	Kryterium
				zmianie ( <i>human story</i> ).  Lepsze wykorzystanie wpłat dobrowolnych do budowania pozytywnego wizerunku Polski – poprzez współpracę z instytucjami, których działalność jest zbieżna z celami wybranymi przez Polskę, i z którymi można budować współpracę opartą na obopólnych korzyściach (istnieje możliwość negocjacji).		
5	Obecny WPWR nie odnosi się jednoznacznie do SDGs	Warto rozważyć wybór ograniczonej liczby SDGs i zaprezentować je w nowym dokumencie strategicznym. Ich wybór powinien być oparty na zidentyfikowanych mocnych stronach polskiej współpracy rozwojowej, przewagach i specjalizacjach Polski.  Powiązanie z SDGs powinno w konsekwencji ujednocilić okres obowiązywania przyszłego WPWR z Agendą 2030.	Wybór ograniczonej liczby SDGs pozwoli skoncentrować działania w tych obszarach, gdzie mogą one być najbardziej skuteczne i widoczne. Jest to uzasadnione przede wszystkim ograniczonymi środkami, jakie Polska może przeznaczyć na pomoc rozwojową.	Wybór SDGs powinien być poprzedzony dobrze przeprowadzoną diagnozą obszarów, w jakich Polska ma przewagi. Dopiero po wyborze SDGs warto zastanowić się, w jakich krajach te przewagi można najlepiej wykorzystać i jakiego rodzaju pomoc / współpracę należy zaoferować. Warto przy tym wziąć pod uwagę obecność innych darczyńców i kierować polską pomoc w miarę możliwości tam, gdzie Polska może być w czołówce państw donatorów w dziedzinie, której dotyczy współpraca.  Ze względu na konieczność koncentracji środków polska współpraca rozwojowa powinna trafiać do ograniczonej liczby krajów, w których Polska ma przewagę	DWR MSZ	Skuteczność



Nr	Wniosek (i miejsce w raporcie)	Rekomendacja	Uzasadnienie rekomendacji	Zalecany sposób wdrażania	Adresat	Kryterium
				komparatywną w stosunku do innych państw darczyńców.  Następny WPWR powinien obejmować okres 2021-2030.		
6	Instrumenty i formy wsparcia w ramach WPWR wymagają lepszego dostosowania do współczesnych sposobów funkcjonowania instytucji międzynarodowych działających w obszarze współpracy rozwojowej.	Rekomenduje się szersze stosowanie instrumentów i form wsparcia wykorzystywanych przez instytucje rozwojowe i inne kraje wysoko rozwinięte.	Zarówno instytucje międzynarodowe, jak i kraje bardziej rozwinięte gospodarczo odchodzą od form wsparcia takich jak kredyty wiązane, zastępując je nowymi instrumentami finansowymi. Są one bardziej efektywne.	Wprowadzenie nowych instrumentów w oparciu o dobre doświadczenia innych krajów (np. blending, poręczenia kredytowe).  Stworzenie funduszy powierniczych przy kilku wybranych MDBs (np. Banku Światowego) lub przyłączenie się do funduszy tworzonych przez innych donatorów.  Dostosowywanie formy wsparcia do warunków istniejących w kraju odbiorcy wsparcia.	DWR MSZ  DWE MSZ  Ministerstwo Finansów  BGK	Innowacyjność
7	Polscy przedsiębiorcy angażują się w PWR w znikomym stopniu, ponieważ nie widzą potencjalnych korzyści realizacji projektów i nie mają wiedzy na temat możliwości ich wdrażania.	Rekomenduje się podjęcie działań informacyjno-promocyjnych, mających na celu zachęcenie sektora prywatnego do zaangażowania się w realizację projektów (także międzynarodowych) w ramach współpracy rozwojowej.	Obecnie oficjalny portal poświęcony polskiej pomocy nie zawiera żadnych informacji na temat możliwości zaangażowania się przedsiębiorców we współpracę rozwojową. Brakuje również wydarzeń o charakterze informacyjno-sieciującym, w ramach których zachęcano by przedsiębiorstwa do włączania się w działania rozwojowe w	Stworzenie osobnej zakładki dla sektora prywatnego na stronie <a href="http://polskapomoc.gov.pl">polskapomoc.gov.pl</a> , zawierającej wskazówki, gdzie należy poszukiwać informacji na temat zasad włączania się przedsiębiorców w projekty rozwojowe, linki do przetargów ogłaszanych przez instytucje zagraniczne, zasady aplikowania oraz wykaz dokumentacji przetargowej. Zakładka powinna także wskazywać na dobre praktyki (krajowe i zagraniczne)	DWR MSZ  DWE MSZ	Skuteczność



Nr	Wniosek (i miejsce w raporcie)	Rekomendacja	Uzasadnienie rekomendacji	Zalecany sposób wdrażania	Adresat	Kryterium
			krajach partnerskich oraz informowano by o potencjalnych korzyściach płynących z takich działań.	w kwestii zaangażowania sektora prywatnego w projekty rozwojowe, a także odsyłać do aktualnych dokumentów strategicznych krajów priorytetowych. Warto także organizować konferencje i targi, podczas których dochodziłoby do wymiany informacji na temat istniejących możliwości zaangażowania oraz prezentowania już zrealizowanych projektów. Należy również rozważyć docieranie do przedsiębiorców przez organizacje branżowe lub inne podmioty zrzeszające przedsiębiorców (np. organizacje pracodawców).		
8	W dotychczasowych działaniach związanych z polską pomocą brakuje takich, które w większej skali tworzą warunki do godnej pracy i wpływają w ten sposób na rozwój gospodarek krajów-biorców.	Należy podejmować działania ułatwiające przedsiębiorcom inicjatywy przyczyniające się do trwałego rozwoju gospodarczego w krajach rozwijających się m.in. poprzez tworzenie (według wzorca dla danego kraju) wysokiej jakości miejsc pracy, dla wykwalifikowanych pracowników.  Działania te można powiązać z projektami realizowanymi w obszarze rozwoju kapitału ludzkiego, polegającymi na	Przegląd dokumentów strategicznych innych krajów (Czechy, Dania) wskazuje, że wspieranie przedsiębiorców przy tworzeniu miejsc pracy w krajach rozwijających się jest ważnym elementem współpracy rozwojowej, przyczyniającym się do trwałego wzrostu gospodarczego.  Wspólne z przedsiębiorcami działanie na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego i tworzenia warunków dla godnej pracy w wybranych branżach sprawi, że	Działania związane z tworzeniem miejsc pracy w krajach docelowych należy włączyć w nurt tego typu działań prowadzonych przez UE. W szczególności należy aktywnie włączyć się w działania realizowane w ramach Planu Inwestycji Zewnętrznych (EIP) finansowane z Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju. Należy przeprowadzić diagnozę możliwości polskich przedsiębiorstw pod kątem zainteresowania inwestycjami przyczyniającymi się do trwałego wzrostu gospodarczego w krajach rozwijających się.	MSZ, PFR, MIIR	Skuteczność



Nr	Wniosek (i miejsce w raporcie)	Rekomendacja	Uzasadnienie rekomendacji	Zalecany sposób wdrażania	Adresat	Kryte- rium
		zwiększaniu kompetencji szczególnie w branżach, które polscy przedsiębiorcy są skłonni rozwijać.	na lokalnym rynku pracy dostępni będą specjaliści odpowiadający potrzebom przedsiębiorców.	Niezależnie od działań realizowanych w ramach EIP należy mocniej zaangażować polskie instytucje finansowe (np. BGK lub Fundusz Ekspansji Zagranicznej) w realizację celów polskiej współpracy rozwojowej.		



## 5. Spis tabel

Tabela 1 Czynniki wpływające na realizację WPWR .....	11
Tabela 2. Czynniki sprzyjające i utrudniające pojawienie się efektów synergii .....	18
Tabela 3. Powiązanie priorytetów z SDGs w czeskiej pomocy .....	25
Tabela 4 Podział i sposób sformułowania priorytetów i rezultatów w WPWR .....	30
Tabela 5 Priorytety realizowane w państwach priorytetowych Globalnego Południa.....	44
Tabela 6. Macierz spójności celów i priorytetów tematycznych WPWR 2016-2020.....	79
Tabela 7. Macierz spójności form wsparcia i priorytetów tematycznych .....	80





## 6. Bibliografia

- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej,
- Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej na lata 2016-2020 (jako podstawowy dokument podlegający ewaluacji) oraz związane z nim dokumenty i opracowania, a także Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej na lata 2012-2015 (jako dokument porównawczy),
- Roczne Plany Współpracy Rozwojowej,
- Regulaminy konkursów i wytyczne z okresu 2016-2020,
- Zrównoważone Cele Rozwoju,
- Raport OECD/DAC z 2017 dotyczący Polskiej Pomocy (OECD Development Co-operation Peer Review),
- Raporty z ewaluacji przeprowadzonych w latach 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017,
- Strategia Europa 2020,
- Strategie rozwoju krajów priorytetowych,
- Informacje podane na stronie MSZ, na portalu [www.polskapomoc.gov.pl](http://www.polskapomoc.gov.pl), na stronach internetowych odpowiednich polskich placówek dyplomatycznych,
- Dane statystyczne dotyczące polskiej pomocy rozwojowej,
- <https://www.polskapomoc.gov.pl/Podsumowanie,konsultacji,,spolecznych,dot.,projektu,Wieloletniego,programu,wspolpracy,rozwojowej,na,lata,2016-2020,2282.html>,
- Development Cooperation Strategy of the Czech Republic 2018-2030,
- The World 2030. Denmark's strategy for development cooperation and humanitarian action,
- Policy for Danish support to civil society, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Kopenhaga 2014
- One World, One Future. Ireland's Policy for International Development, 2013,
- Medium - term Strategy for Development Cooperation of the Slovak Republic for 2014 – 2018, 2013
- Policy framework for Swedish development cooperation and humanitarian assistance, 2016,
- UK aid: tackling global challenges in the national interest, ODA Strategy, 2015,
- Australian Aid: promoting prosperity, reducing poverty, enhancing stability, 2014,



- European Joint Development Cooperation Strategy (Joint Programming Document) For the Republic of Moldova,
- Dokumenty dotyczące kanadyjskiej współpracy rozwojowej,
- Two years of the 2030 AGENDA for Sustainable Development. How the BMZ is contributing in a changing world. 2017r.,
- *Results-Based Management Handbook*, UNDG, 2011,
- Bagiński P., *Odpowiedzialny biznes i globalny rozwój: wyzwanie czy szansa dla polskiego sektora prywatnego?*, artykuł opublikowany na portalu GLOBAL DEVELOPMENT RESEARCH GROUP, 2010,
- Kugiel P., Kościński P., *Międzynarodowa Pomoc dla Ukrainy. Szanse dla polskich firm i organizacji*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, 2015,
- Witkowski J., Organizacje pozarządowe zaangażowane we współpracę rozwojową – oczekiwania w obszarze finansowania wieloletniego i wsparcia instytucjonalnego, Grupa Zagranica,
- Zalas-Kamińska K., Wsparcie organizacji pozarządowych działających w obszarze współpracy rozwojowej ze środków publicznych w wybranych krajach-dawcach pomocy rozwojowej, Wrocław/Warszawa 2015
- Polska współpraca rozwojowa, Raport 2016, Grupa Zagranica,
- Polska współpraca rozwojowa – Nowe wymiary, perspektywy dla organizacji pozarządowych samorządów i firm, 2013,
- Spójna polityka dla rozwoju. Przewodnik, Grupa zagranica, 2016.



## Załączniki

### Studia przypadków

#### Spójność z priorytetami krajów partnerskich

Spójność celów i priorytetów tematycznych zapisów Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej z aktualnymi potrzebami rozwojowymi krajów partnerskich jest jednym z podstawowych warunków trafnej i skutecznej pomocy, przyczyniającej się do trwałych efektów rozwojowych. Zapisy programu powinny być zatem zgodne z priorytetami wyrażonymi w strategii rozwoju danego kraju. Jednak w przypadku większości krajów strategiczne kierunki rozwoju są wyznaczone dość ogólnie i szeroko, obejmując praktycznie wszystkie dziedziny życia społeczno-gospodarczego, trudno zatem zdecydować, które kierunki są dla danego państwa szczególnie ważne. Sposobem na wskazanie obszarów o priorytetowym znaczeniu z punktu widzenia pozyskiwania wsparcia w ramach współpracy rozwojowej jest sformułowanie celów, w ramach których pomoc ta powinna się koncentrować.

Przykładem dobrej praktyki w tym zakresie jest zaprezentowana w lutym 2018r. Europejska Wspólna Strategia Współpracy Rozwojowej - *European Joint Development Cooperation Strategy (Joint Programming Document) For the Republic of Moldova*, przygotowana przez Delegaturę UE w Republice Mołdawii i państwa członkowskie UE wraz ze Szwajcarskim Biurem Współpracy. Dokument ten służy jako kluczowe odniesienie dla planowania przyszłej pomocy UE dla Republiki Mołdawii poprzez przedstawienie listy priorytetów rozwojowych uzgodnionych przez europejskich donatorów. Strategia wskazuje, w jakich obszarach świadczona pomoc jest najbardziej pożądana i potencjalnie może przynieść największe korzyści rozwojowe. Dokument jest zgodny z *Narodową Strategią Rozwoju Mołdawii (Mołdawia 2020)*.

W strategii wskazano pięć obszarów interwencji wraz z informacją, jaka część wsparcia powinna obejmować dany obszar, a zatem dokonano pewnej priorytetyzacji potrzeb rozwojowych. Wymienione obszary tematyczne obejmują:

1. Rozwój gospodarczy i możliwości rynkowe, w tym zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, opieka społeczna i zdrowie: około 25-30% pomocy;
2. Wzmocnienie instytucjonalne i dobre rządzenie, w tym praworządność i bezpieczeństwo: około 10-15% pomocy;
3. Łączność, efektywność energetyczna, środowisko i zmiany klimatu: około 25-30% pomocy;
4. Mobilność i kontakty międzyludzkie, w tym wsparcie dla benchmarkingu liberalizacji wizowej oraz edukacji, szkoleń i badań: około 10-15% pomocy;
5. Zagadnienia przekrojowe, w tym wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego, promowanie praw człowieka i równości płci oraz poprawa komunikacji z obywatelami: około 10% pomocy.

Strategia precyzuje także konkretne rodzaje działań, jakie należy podjąć, aby wpisać się w zdefiniowane obszary tematyczne wsparcia. Dodatkowo, prezentuje również, które kraje są zaangażowane w realizację działań w poszczególnych obszarach interwencji.



W kolejnej perspektywie wieloletniej istnieje zatem konieczność dostosowania założeń dotyczących priorytetów tematycznych wsparcia świadczonego na rzecz Mołdawii do zapisów zawartych w Europejskiej Wspólnej Strategii Współpracy Rozwojowej.

Obecnie polska współpraca rozwojowa prowadzona w Mołdawii, zgodnie z założeniami WPWR 2016-2020, koncentruje się na wpieraniu dobrego rządzenia oraz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Projekty realizowane w ramach tych dwóch priorytetów tematycznych jak najbardziej wpisują się w założenia wspomnianej wyżej Europejskiej Wspólnej Strategii.

Jeśli chodzi o pierwszy obszar interwencji (1. Rozwój gospodarczy i możliwości rynkowe, w tym zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, opieka społeczna i zdrowie), pożądane kierunki wsparcia obejmują otoczenie biznesu i handel, ubóstwo na obszarach wiejskich i dysproporcje regionalne, rolnictwo, bezpieczeństwo żywnościowe i rozwój obszarów wiejskich oraz ochronę społeczną i zdrowie. Polska w ramach WPWR 2016-2020 realizuje w Mołdawii projekty dotyczące rozwoju sektora rolniczego, obejmujące przede wszystkim działania prowadzące do wzrostu wydajności i konkurencyjności gospodarstw rolnych oraz doradztwa rolniczego (zakup maszyn, budowa budynków gospodarczych, tworzenie modelowych form świadczenia różnorodnych usług rolniczych). Wdrażane są również projekty dotyczące usług pozarolniczych (przede wszystkim turystyki i agroturystyki), odpowiadające na zapotrzebowanie na działania dotyczące podniesienia warunków życia na obszarach wiejskich. W cel wyznaczony dla pierwszego obszaru interwencji, jakim jest wzmocnienie zdolności instytucjonalnej do realizacji lepszych polityk i dostarczania lepszych usług w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich wpisuje się także projekt realizowany przez GUS, polegający na wsparciu Departamentu Rolnictwa i Środowiska Krajowego Biura Statystycznego Mołdawii poprzez przekazanie wiedzy i praktycznych umiejętności z zakresu badań statystycznych z obszaru rolnictwa i leśnictwa, co umożliwiło zbliżenie statystyki mołdawskiej do standardów UE i innych standardów międzynarodowych.

Kolejnym obszarem interwencji, w ramach którego Polska realizuje projekty rozwojowe jest obszar drugi (2. Wzmocnienie instytucjonalne i dobre rządzenie, w tym praworządność i bezpieczeństwo). Wśród realizowanych projektów wyróżnić należy przede wszystkim modułowy projekt „Wsparcie administracji mołdawskiej w implementacji Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Mołdawii 2016-2020 w obszarze polityki miejskiej i rozwoju obszarów miejskich”, realizowany przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Projekt wpisuje się w podobszar interwencji, jakim jest Demokratyczne rządzenie i administracja publiczna. Celem projektu jest wsparcie w procesie rewitalizacji miast mołdawskich poprzez opracowanie mechanizmów i narzędzi polityki regionalnej i rozwoju lokalnego skierowanych do miast. Dotyczy to przede wszystkim wzmocnienia skuteczności i efektywności narzędzi mołdawskiej polityki regionalnej w zakresie działań skierowanych do miast, poprzez stworzenie, testowanie i pilotaż nowych instrumentów wsparcia w zakresie odnowy miast i rewitalizacji przestrzeni miejskiej, m. in. w oparciu o metodologię opracowaną przez polskich ekspertów. Projekt ten uznawany jest za przykład efektywnej współpracy, będącej odpowiedzią na realne potrzeby zgłaszane przez stronę mołdawską. Doświadczenia polskiej administracji i ekspertów do spraw polityki miejskiej i rewitalizacji mogą stać się zatem „wizytówką” polskiej działalności rozwojowej w tym podobszarze interwencji. Podobne działania mogłyby być realizowane również w innych krajach Partnerstwa Wschodniego, np. w Gruzji czy na Ukrainie.

Działaniem wpisującym się w założenia drugiego obszaru interwencji jest także dwuletni projekt modułowy realizowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, dotyczący wspierania rozwoju Policji Granicznej Mołdawii w obszarze odpowiedzialności służbowej związanej z przeciwdziałaniem przestępczości transgranicznej oraz zapewnianiem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Projekt jest spójny z podobszarem Policja i egzekwowanie prawa i wpisuje się w potrzebę wzmocnienia odpowiedzialności, przejrzystości, wydajności i profesjonalizmu mołdawskiej Policji.



W przypadku obszaru trzeciego (3. łączność, efektywność energetyczna, środowisko i zmiany klimatu) oraz czwartego (4. Mobilność i kontakty międzyludzkie, w tym wsparcie dla benchmarkingu liberalizacji wizowej oraz edukacji, szkoleń i badań) Polska nie realizuje projektów wpisujących się w ich założenia, ponieważ obszary te nie należą do priorytetów tematycznych polskiego wsparcia w Mołdawii. Niemniej jednak, przygotowując się do tworzenia założeń nowego WPWR należy uwzględnić przewidywane zmiany w kierunkach międzynarodowej współpracy rozwojowej i polityce UE oraz nowe wyzwania związane z sytuacją międzynarodową np. problem migracji, zmian klimatu. Konieczna jest także pogłębiona analiza potrzeb krajów partnerskich wyrażonych w strategiach rozwoju oraz ujawnionych podczas szeroko zakrojonych konsultacji z różnego rodzaju interesariuszami (zagranicznymi i polskimi).

Jak wynika z Europejskiej Wspólnej Strategii, Mołdawia jest zainteresowana wdrażaniem projektów związanych z budowaniem połączeń energetycznych z UE oraz efektywnością energetyczną. Szczególnie pożądane są projekty dotyczące bezpieczeństwa energetycznego, efektywności energetycznej oraz dywersyfikacji źródeł energii, w tym także OZE. Obecnie wsparcie w tej dziedzinie świadczone jest przede wszystkim w ramach instrumentów UE oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a także pomocy udzielanej przez Rumunię i Szwecję. W porównaniu do innych obszarów interwencji, dziedzina ta nie cieszy się zainteresowaniem zbyt wielu donatorów, mogłaby być zatem swoistą niszą dla polskiej pomocy. Zakładając zatem, iż priorytety Mołdawii nie zmienią się zasadniczo po 2020r., warto rozważyć zwiększenie obecności PWR w tym obszarze. Biorąc pod uwagę doświadczenie polskich podmiotów, zwłaszcza samorządów i przedsiębiorców, zdobyte w ostatnich latach w ramach tworzenia Planów Gospodarki Niskoemisyjnej oraz realizacji projektów, w głównej mierze dofinansowanych ze środków unijnych w ramach programów operacyjnych, współpraca mogłaby dotyczyć m.in. poprawy efektywności energetycznej w budynkach publicznych, poprawy wydajności systemów grzewczych, zastosowania alternatywnych źródeł energii czy przeprowadzania audytów energetycznych. Tego rodzaju projekty są już realizowane przez Polskę m.in. na Ukrainie. Dziedzina ta mogłaby być również jednym z obszarów, w którym zaangażować mógłby się także sektor prywatny (w formie partnerstw np. z organizacjami pozarządowymi lub też poprzez uczestnictwo w projektach realizowanych przez instytucje międzynarodowe).

Potencjalnym nowym kierunkiem wsparcia Mołdawii mógłby być także obszar dotyczący środowiska, zwłaszcza w kwestii infrastruktury wodno-kanalizacyjnej. Obecnie kraj ten boryka się z problemem nieefektywnego zarządzania zasobami naturalnymi, zwłaszcza wodą. Istnieje również konieczność wspierania Mołdawii w procesie realizacji Krajowej Strategii zaopatrzenia w wodę i sanitacji (2014-2028). Biorąc pod uwagę, iż w Polsce inwestycje wodno-kanalizacyjne, w tym także budowa i modernizacja oczyszczalni ścieków, realizowane były w ostatnich 20 latach praktycznie przez każde większe miasto i znaczną liczbę gmin wiejskich, doświadczenia w tym zakresie mogą okazać się cenne także dla mołdawskiej administracji rządowej i samorządów. Warto również wykorzystać wiedzę polskich przedsiębiorstw, zwłaszcza dotyczącą nowoczesnych procesów technologicznych stosowanych w tym obszarze. Fakt stopniowego zamykania się rynku inwestycji wodno-kanalizacyjnych w Polsce oraz otwierania się tegoż rynku w Mołdawii, zwłaszcza dzięki finansowaniu unijnemu, mógłby być impulsem dla polskich przedsiębiorstw do zaangażowania się w projekty rozwojowe, co mogłoby stanowić pierwszy krok do nawiązania trwałej współpracy ze stroną mołdawską i w dłuższym horyzoncie czasowym – przejścia od relacji pomocowych do relacji partnerskich.

#### Organizacje pozarządowe

Polska pomoc rozwojowa udzielana w formie grantów zdominowana jest przez organizacje pozarządowe. To właśnie one najczęściej realizują projekty przyznawane w ramach otwartych konkursów dotyczących pomocy rozwojowej i humanitarnej. Projekty realizowane są zarówno przez duże organizacje od lat uczestniczące we współpracy rozwojowej, jak również przez małe, lokalnie działające podmioty. Część z nich specjalizuje się w konkretnych, wąskich dziedzinach wsparcia, inne natomiast, z uwagi na szeroki zakres działania, są bardziej „elastyczne” i dopasowują oferowane



wsparcie do pojawiających się potrzeb. Funkcjonowanie projektodawców opiera się w większości przypadków na dwóch modelach. Pierwszym z nich jest realizowanie projektów poprzez stałą obecność na miejscu – organizacja (najczęściej duża) stara się przede wszystkim o rejestrację na terytorium kraju, w którym prowadzi działalność rozwojową, a następnie realizuje projekty przy pomocy własnych, zasobów kadrowych. Czasami tego rodzaju organizacje korzystają także ze środków pozyskiwanych od instytucji międzynarodowych oraz środków własnych. Organizacja realizuje swoją działalność poprzez własne lokalne biuro, wydelegowanych pracowników oraz własne zasoby organizacyjne, np. samochody. Zaletą tego typu rozwiązań jest niewątpliwie stała kontrola nad realizacją projektu, umożliwiająca bieżące reagowanie na zmieniające się uwarunkowania lokalne i pojawiające się problemy. W takiej formule działają największe organizacje pozarządowe uczestniczące w systemie polskiej pomocy, takie jak Fundacja Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej czy Polska Akcja Humanitarna.

Innym modelem postępowania, rozwijanym przez organizacje o mniejszym potencjale finansowo-kadrowym, jest realizacja projektów poprzez sieć partnerów lokalnych, wykonujących większość czynności przewidzianych w projekcie. Rolą projektodawcy pozostaje nadzorowanie realizacji projektu, merytoryczna kontrola oraz uczestnictwo w najważniejszych wydarzeniach realizowanych w ramach projektu. Mocną stroną tego sposobu postępowania jest oparcie prowadzonych działań na wiedzy i kontaktach partnera oraz jego dobrej znajomości lokalnych potrzeb.

W obecnym WPWR współpraca z organizacjami pozarządowymi opiera się na corocznych konkursach, w ramach których przyznawane są dotacje na projekty rozwojowe. Tego rodzaju podejście z jednej strony daje wszystkim organizacjom równe szanse na przyznanie dofinansowania, z drugiej jednak strony coraz częściej uznawane jest za podejście nieefektywne. Coroczne ogłaszanie konkursów powoduje fragmentację wsparcia, a długotrwałe procedury administracyjne związane z wyborem najlepszych aplikacji opóźniają realizację projektów i skracają czas, w którym mogłyby być one realizowane. Problemem, rozwiązany częściowo przez wprowadzenie projektów modułowych, jest „niepewność” ciągłości wsparcia i zjawisko funkcjonowania NGO „od projektu do projektu”.

Problemem dotyczącym wsparcia dotacyjnego w ramach konkursów jest także stosunkowo niewielki wpływ MSZ na zakres i jakość projektów, które są wybierane w ramach konkursów. Projekty dotyczą tych działań, które są w stanie zaproponować organizacje pozarządowe, co czasami nie jest spójne z oczekiwanymi rezultatami ze strony Ministerstwa. Jest to zatem model oparty o podaż wsparcia, a nie o popyt na nie. Oczywiście, z uwagi na doświadczenie polskich organizacji pozarządowych oraz sieć kontaktów z lokalnymi partnerami, projekty te zwykle trafnie odpowiadają na potrzeby krajów partnerskich. Niemniej jednak warto rozważyć, aby w przypadku części działań, w ramach których MSZ ma specyficzne oczekiwania, zlecać wykonanie zadań w innym trybie, np. zamówień publicznych (dialog techniczny, przetarg). Rozwiązanie to umożliwi narzucenie konkretnych wymagań dotyczących celu, przebiegu i planowanych rezultatów, a także doświadczenia instytucjonalnego i osobowego wykonawcy projektu. Warto wykorzystać taki tryb w sytuacjach, gdy przeprowadzenie konkursu utrudniłoby sprawną realizację projektu, np. z uwagi na długi czas jego rozstrzygnięcia.

Obecnie trendem w relacjach strony rządowej z organizacjami pozarządowymi, obserwowanym w działaniach innych donatorów europejskich, jest dążenie do długofalowej współpracy z najbardziej doświadczonymi i sprawdzonymi podmiotami. Przykładem tego typu rozwiązań, które mogłyby zostać zaimplementowane w Polsce jest procedura realizowana w Szwecji, polegająca na podpisywaniu długoterminowych porozumień (umów) z tzw. organizacjami ramowymi. Umowy podpisywane są na kilka lat, a dana organizacja zobowiązana jest do wniesienia 10% wkładu własnego. Organizacje ramowe mogą prowadzić własne działania rozwojowe, bądź też stać się operatorem środków i przekazywać je innym organizacjom pozarządowym w formie regrantingu. Odpowiadają one również za planowanie, monitoring oraz ocenę realizowanych działań rozwojowych. W przypadku pomocy humanitarnej projekty realizowane są na podstawie kilkuletnich umów o partnerstwie strategicznym z wybranymi



organizacjami - otrzymują one z rządowej agencji rozwojowej (SIDA) środki finansowe, a działania podejmują samodzielnie i na własną odpowiedzialność<sup>25</sup>.

Rozwiązaniem realizowanym w Danii jest długoterminowe wsparcie strategiczne (strategic partnership agreements), przekazywane organizacjom, które są w stanie samodzielnie identyfikować problemy w krajach partnerskich, planować i wdrażać strategię działania, a także prowadzić monitoring i ewaluację realizowanych projektów. Konieczne jest również wykazanie się doświadczeniem w realizacji projektów rozwojowych oraz odpowiednim potencjałem organizacyjnym<sup>26</sup>.

Biorąc pod uwagę tendencje do podejmowania długotrwałej współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz wspieranie roli tych podmiotów, które mają największe kompetencje do realizacji projektów rozwojowych, możliwym rozwiązaniem dla Polski w tej kwestii byłoby nawiązanie wieloletnich umów z organizacjami, które z jednej strony mogłyby prowadzić własne działania rozwojowe w oparciu o otrzymane środki, z drugiej zaś pełniłyby funkcję operatora części środków i przekazywały je innym podmiotom poprzez regranting. Organizacje te (niekoniecznie NGO), powinny być wyłaniane w ramach otwartego konkursu ofert opartego o określone kryteria merytoryczne (m. in. doświadczenie w realizacji projektów na obszarach objętych PWR i znajomość specyfiki regionów objętych pomocą, doświadczenie w operowaniu grantami o podobnej skali, w szczególności poza Polską, a także zaplecze techniczne i zasoby ludzkie pozwalające na realizację zadania). Zadaniem takich organizacji mogłoby być nie tylko organizowanie i przeprowadzanie konkursów grantowych, ale także koordynowanie i sieciowanie współpracy pozostałych podmiotów działających w ramach PWR w danym kraju czy danym priorytecie tematycznym. Umowy wieloletnie zapewniłyby ciągłość i przewidywalność prowadzonych działań, co sprzyja budowaniu potencjału organizacji.

Oparcie realizacji projektów rozwojowych na systemie regrantingu i zlecaniu zadań w trybie postępowania publicznego wspiera duże i doświadczone organizacje, a jednocześnie nie zamyka możliwości pozyskania wsparcia dla podmiotów o ograniczonych zasobach kadrowych i organizacyjnych. Umożliwia także realizację konkretnych, zgodnych z celami PWR inicjatyw, nakierowanych na osiągnięcie pożądanego rezultatu.

Należy jednak pamiętać, że wprowadzenie tego typu zmian (np. już w przyszłej perspektywie wieloletniej) powinno być poprzedzone szeroką akcją informacyjną oraz konsultacjami z zainteresowanymi podmiotami, przede wszystkim z organizacjami pozarządowymi. Instytucje te powinny mieć możliwość przystosowania się do nowych rozwiązań, przede wszystkim pod względem organizacyjnym i kadrowym. Ustalone zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi powinny zostać również krótko opisane w przyszłym WPWR i doprecyzowane w planach rocznych.

---

<sup>25</sup> Zalas-Kamińska K., *Wsparcie organizacji pozarządowych działających w obszarze współpracy rozwojowej ze środków publicznych w wybranych krajach-dawcach pomocy rozwojowej*, Wrocław/Warszawa 2015

<sup>26</sup> *Policy for Danish support to civil society*, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Kopenhaga 2014

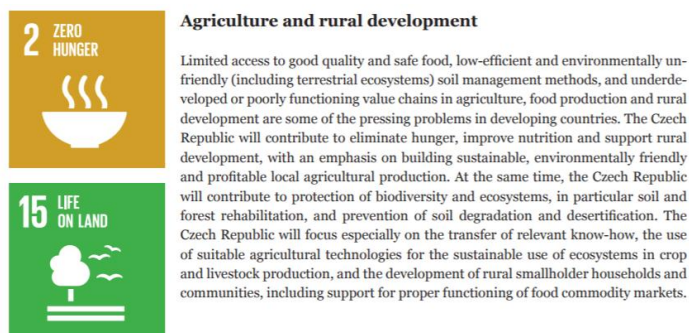


## Realizacja Celów Zrównoważonego Rozwoju

WPWR na lata 2016-2020 jest powiązany z Celami Zrównoważonego Rozwoju, jednak przede wszystkim w części przedstawiającej cele nadrzędne i omawiające angażowanie Polski we współpracę wielostronną. Fakt braku przypisania poszczególnych priorytetów do SDGs wynika przede wszystkim z faktu, iż Agenda 2030 została uchwalona pod koniec 2015, gdy proces tworzenia WPWR na lata 2016-2020 był już zaawansowany. W trakcie prowadzonej ewaluacji pojawiła się kwestia, czy kolejny WPWR należy ściślej powiązać z SDGs. Warto w tym miejscu przyrzeć się rozwiązaniom stosowanym w innych wybranych krajach.

W silnym stopniu powiązanie między celami współpracy rozwojowej, a SDGs zostało zawarte w dokumencie strategicznym **Republiki Czeskiej**. Dla każdego z pięciu priorytetów przypisano 1 bądź 2 SDGs. Łącznie przypisano 7 Celów Zrównoważonego Rozwoju. Zostało to przedstawione w przejrzystej formie graficznej przedstawionej poniżej:

### Rysunek 1. Przykład uwzględnienia SDGs w ramach czeskiej współpracy rozwojowej



Źródło: *Development Cooperation Strategy of the Czech Republic 2018–2030*, ss.8-10

Nieco mniej czytelnie do powiązania priorytetów z SDGs podeszli **Duńczycy**, którzy:

- do priorytetu *Poor, fragile countries and regions characterised by fragility* przypisali 7 SDGs (1,2,4,5,8,16,17),
- do priorytetu *Poor, stable countries* przypisali 7 SDGs (1,3,5,8,10,16,17),
- do priorytetu *Transition and growth economies* przypisali 12 SDGs (3,6,7,8,9,11,12,13,14,15,16,17)
- do priorytetu *Global public goods – Danish key issues* przypisali 5 SDGs (5,7,13,16,17).

W opinii ewaluatorów przypisanie tak dużej liczby SDGs nieco traci swój sens, ponieważ nie pozwala na skupieniu się na realizacji wybranych spośród nich. Można ocenić, że każde działanie związane z prowadzeniem pomocy rozwojowej realizuje np. Cel 16 i Cel 17, więc przypisywanie ich w dokumentach strategicznych nie ma znaczenia. Wobec tak dużej liczby uwzględnionych SDGs forma graficzna jest mniej czytelna (przykład poniżej). Kolorem zaznaczono SDGs, które są powiązane z priorytetami Danida, pozostałe pozostają szare.





Rysunek 2. Przykład uwzględnienia SDGs w ramach duńskiej współpracy rozwojowej



Źródło: *The World 2030 Denmark's strategy for development cooperation and humanitarian action*, s.10

Jeszcze szerzej powiązali swe priorytety z SDGs **Szwedzi**, którzy w swoim dokumencie strategicznym<sup>27</sup> piszą np. „Wszystkie 17 SDGs mają się przyczynić do osiągnięcia równości płci”, przy czym dalej wskazują na szczególne znaczenie Celu nr 5. Natomiast w przypadku priorytetu „Wydajne zatrudnienie, godna praca i zrównoważony biznes” dopisano aż 10 różnych SDGs.

Inne podejście zastosowali **Niemcy**, którzy wiążą swoją pomoc z SDGs, jednak robią to niejako post factum. W październiku 2017 wydano opracowanie pt. „Two years of the 2030 AGENDA for Sustainable Development. How the BMZ [niemieckie ministerstwo współpracy Gospodarczej i Rozwoju] is contributing in a changing world”. Zostało w nim wyodrębnionych siedem obszarów, w których Niemcy prowadziły współpracę rozwojową, a każdy z nich został powiązany z dwoma lub trzema SDGs.

Rysunek 3. Przykład uwzględnienia SDGs w ramach niemieckiej współpracy rozwojowej



<sup>27</sup> „Policy framework for Swedish development cooperation and humanitarian assistance”, s.22



Źródło: *Two years of the 2030 AGENDA for Sustainable Development. How the BMZ is contributing in a changing world. 2017r, ss. 4-5*

Spośród podanych powyżej przykładów ewaluatorzy najkorzystniej oceniają podejście zastosowane w przypadku dokumentu czeskiej pomocy. Zdając sobie sprawę z ogólności SDGs i częstego problemu z przypisaniem poszczególnych realizowanych działań do konkretnego Celu, uważamy, że warto wybrać 1-2, które są w największym stopniu realizowane dzięki projektom polskiej pomocy.

### Współpraca z krajami Partnerstwa Wschodniego - Mołdawia

Mołdawia jest jednym z czterech krajów Partnerstwa Wschodniego, które Polska obrała jako kraje priorytetowe podczas tworzenia WPWR 2016-2020. Wybór ten wynikał przede wszystkim z chęci kontynuacji i zacieśniania dobrej współpracy, podejmowanej w poprzednich latach w ramach projektów rozwojowych. Tematami priorytetowymi, w ramach których koncentruje się udzielane wsparcie są:

1. Dobre rządzenie;
2. Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich.

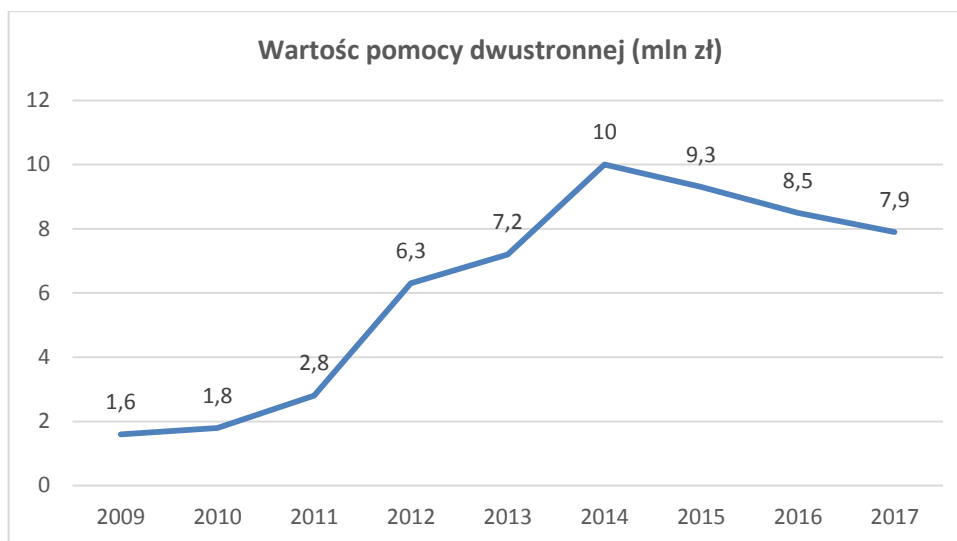
Jak wynika z dokumentu WPWR, projekty realizowane w ramach pierwszego priorytetu mają na celu przede wszystkim budowanie potencjału administracji publicznej - dotyczą wsparcia instytucji na szczeblu rządowym i samorządowym w kwestii przeprowadzenia kluczowych reform wynikających z podpisania przez Mołdawię Umowy Stowarzyszeniowej oraz umowy DCFTA. W ramach tego priorytetu możliwa jest także realizacja projektów dotyczących rozwoju instytucji nadzoru rynkowego, wsparcie rozwoju i stabilności rynku finansowego, a także zwiększenie dostępu mołdawskich MSP do rynków europejskich.

Wśród celów sformułowanych dla działań w ramach drugiego priorytetu znalazło się wzmocnienie źródeł dochodów gospodarstw rolnych, poprawa dostępu do infrastruktury i usług na obszarach wiejskich oraz rozwój działalności pozarolniczej. Potrzeba realizacji tego typu projektów wynika przede wszystkim z tego, że mołdawski sektor rolniczy, będący jednym z głównych filarów gospodarki, wymaga daleko idącej modernizacji technologicznej i strukturalno-organizacyjnej. Wsparcia wymagają również działania dotyczące tworzenia warunków do podejmowania zatrudnienia poza sektorem rolniczym.

Wartość wsparcia przekazanego Mołdawii w ramach polskiej współpracy dwustronnej w latach 2009-2014 sukcesywnie rosła, osiągając w 2014 r. nieco ponad 10 mln zł, a następnie stopniowo spadała do poziomu 7,9 mln zł w 2017 r.



Wykres 1. Wartość pomocy dwustronnej na rzecz Mołdawii w latach 2009-2017



Źródło: na podstawie Raportów Rocznych z lat 2009-2017.

W obecnej perspektywie wieloletniej inicjatywy realizowane w Mołdawii dotyczą przede wszystkim wsparcia dla sektora rolniczego. W ramach projektów wdrażanych głównie za pośrednictwem organizacji pozarządowych (Fundacja „Wschód”, Fundacja im. Księcia Konstantego Ostrogińskiego) prowadzone są działania polegające m.in. na zakupie sprzętu rolniczego, rozwoju usług rolniczych oraz doradztwie rolniczym. Wspierane są także projekty dotyczące rozwijania działalności pozarolniczej – usługowej, produkcyjnej, a także turystyki i agroturystyki, których głównym celem jest tworzenie nowych miejsc pracy oraz ograniczenie emigracji zarobkowej z mołdawskich terenów wiejskich. Głównym realizatorem tego rodzaju projektów jest Fundacja Polityki Rozwojowej.

Drugim mocnym filarem polskiego wsparcia w Mołdawii są projekty dotyczące wzmocnienia zdolności instytucjonalnych administracji publicznej. Realizowane działania dotyczą wspierania mołdawskiej Policji Granicznej w kwestii zwalczania przestępczości transgranicznej oraz zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tego rodzaju projekty są istotne nie tylko z punktu widzenia rozwoju Mołdawii, ale także bezpieczeństwa państw europejskich, w tym Polski. Z uwagi na położenie Mołdawii na szlakach migracyjnych prowadzących do Europy Środkowej i Zachodniej oraz trasach aktywności grup przestępczych zajmujących się przemytem nielegalnych substancji i handlem ludźmi, kwestia wsparcia służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo na granicach jest kluczowa. Szkolenia prowadzone dla mołdawskich funkcjonariuszy mają na celu podnoszenie ich kompetencji, a co za tym idzie, zwiększenie efektywności kontroli ruchu granicznego oraz skuteczność ochrony wschodniej granicy UE. Ze względu na bezpośrednie sąsiedztwo z Rumunią, wdrażanie unijnych standardów ochrony i kontroli granicy państwowej oraz wzmocnienie potencjału kadrowego mołdawskich służb granicznych jest szczególnie istotne dla bezpieczeństwa Mołdawii i państw sąsiedzkich<sup>28</sup>.

Działaniami niejako łączącymi oba priorytety tematyczne realizowane przez Polskę w Mołdawii jest wsparcie dla pracowników Departamentu Rolnictwa i Środowiska Krajowego Biura Statystycznego

28

<https://www.polskapomoc.gov.pl/Wspieranie,rozwoju,Policji,Granicznej,Moldawii,w,obszarze,odpowiedzialnosci,służbowej,zwiazanej,z,przeciwdziałaniem,przestępczości,transgranicznej,oraz,zapewnianiem,bezpieczeństwa,i,porządku,publicznego,1911x390.html>



Mołdawii, świadczone przez polskich ekspertów. Jego celem było wzmocnienie potencjału krajowego systemu statystycznego Mołdawii poprzez przekazanie wiedzy i praktycznych umiejętności z zakresu badań statystycznych z obszaru rolnictwa i leśnictwa, co umożliwiło dostosowanie statystyki mołdawskiej do standardów międzynarodowych. Projekt ten dotyczył zatem zarówno zwiększania potencjału instytucjonalnego wspieranego w ramach *Dobrego rządzenia*, jak również wspierał w sposób bezpośredni zarządzanie w sektorze rolnictwa.

Działaniami szczególnie dobrze ocenianymi z punktu widzenia współpracy rozwojowej, zarówno ze strony mołdawskiej, jak i polskiej jest projekt realizowany przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju w latach 2017 – 2019, dotyczący wspierania administracji mołdawskiej w implementacji Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Mołdawii 2016-2020 w obszarze polityki miejskiej i rozwoju obszarów miejskich. Celem projektu jest wsparcie w procesie rewitalizacji miast mołdawskich poprzez opracowanie mechanizmów i narzędzi polityki regionalnej i rozwoju lokalnego skierowanych do miast. Głównym beneficjentem projektu jest Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa Mołdawii oraz 14 miast mołdawskich uczestniczących w projekcie. Wynikiem prowadzonych działań ma być przygotowanie krajowych wytycznych w zakresie rewitalizacji, a także miejskich programów i projektów rewitalizacyjnych dla miast-beneficjentów. Projekt angażuje zarówno partnerów po stronie administracji krajowej i samorządowej, a także włącza w ten proces organizacje społeczne i mieszkańców na poziomie lokalnym.

Początkiem współpracy rozwojowej w ramach obecnie realizowanego projektu było porozumienie zawarte w 2010 r. między ówczesnym polskim Ministerstwem Rozwoju i Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i Budownictwa Mołdawii. Podstawą porozumienia były spotkania ekspertów i udział w grupie roboczej *Task Force for Moldova*. Następnie Ministerstwo Rozwoju zrealizowało w latach 2012-2015 cztery projekty rozwojowe. Ich zwieńczeniem było opracowanie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Mołdawii 2016-2020.

Kolejnym etapem współpracy zrealizowanym w 2016 r. było wsparcie partnera mołdawskiego w implementacji tejże Strategii. Działania projektowe miały przyczynić się do wzmocnienia zdolności instytucjonalnych administracji publicznej w Mołdawii w zakresie realizacji polityki regionalnej na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym zgodnie z zasadami i regułami obowiązującymi w UE. W ramach projektu przeprowadzono misje doradcze polskich ekspertów, wizyty studyjne (w Polsce i Mołdawii) i szkolenia na temat prowadzenia polityki miejskiej. Podsumowaniem przeprowadzonych działań było opracowanie raportu doradczego oraz publikacji pt. „Polityki rozwoju regionalnego w Mołdawii a doświadczenia polskie”. Sformułowano także rekomendacje dla polityki miejskiej, z których wynikało, że prace w kolejnych latach powinny skupiać się na budowaniu instrumentów i mechanizmów wdrażania polityki regionalnej skierowanych do miast oraz wdrażaniu pilotażowych projektów w wybranych miastach ze szczególnym uwzględnieniem rewitalizacji i odnowy miast.

W 2017r. kontynuowano działania podjęte w roku poprzednim. Przeprowadzono spotkania eksperckie i warsztaty dotyczące opracowania propozycji ram formalno-prawnych i instrumentów wsparcia dla prowadzenia działań rewitalizacyjnych, przeprowadzono szkolenie dla mołdawskich urzędników na temat rewitalizacji, a także wydano publikację dotyczącą polityki regionalnej skierowanej do miast ze szczególnym uwzględnieniem rewitalizacji<sup>29</sup>.

Wsparcie w kwestii przygotowywania i wdrażania procesu strategicznego zarządzania rozwojem regionalnym w Mołdawii stanowi przykład długotrwałej współpracy wywodzącej się z odpowiedzi na konkretną, zdiagnozowaną potrzebę. Warto podkreślić, iż wsparcie to nie było jedynie doraźną pomocą

<sup>29</sup><https://www.polskapomoc.gov.pl/Wsparcie,administracji,moldawskiej,w,implementacji,Krajowej,Strategii,Rozwoju,Regionalnego,Moldawii,2016-2020,w,obszarze,polityki,mijskiej,i,rozwoju,obszarow,mijskich,1911x391.html>



przekazaną w formie jednorazowej inicjatywy – strona mołdawska została w tym przypadku przeprowadzona przez cały proces przygotowania, uchwalania i wdrażania dokumentu strategicznego. Wsparcie w tej kwestii było zatem kompleksowe. Działania podejmowane w kolejnych latach wynikały bezpośrednio z pojawiających się potrzeb i były kontynuacją prac podejmowanych w latach poprzednich. Oprócz efektów rozwojowych dla Mołdawii, projekty te przyniosły również korzyści dla Polski jako kraju – donatora. Oprócz typowych korzyści wizerunkowych związanych z realizacją projektu, polskie Ministerstwo Rozwoju zyskało także doświadczenie w prowadzeniu długofalowych działań zorientowanych na wsparcie w konkretnej dziedzinie, a polscy eksperci do spraw polityki miejskiej i rewitalizacji ugruntowali swoją wiedzę i wykorzystali szansę do podzielenia się swoim doświadczeniem, zdobyłym przede wszystkim na polskim gruncie.

Innym projektem uważanym za wielki sukces PWR w Mołdawii jest Centrum Informacyjnego dla Władz Lokalnych w Ialoveni. Projekt jest obecnie jedną z trzech inicjatyw flagowych, a podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie Centrum jest fundacja Solidarności Międzynarodowej. Głównym zadaniem Centrum jest wspieranie rozwoju lokalnego. Działania Centrum są finansowane ze środków PWR oraz środków pochodzących od innych donatorów, m.in. EuropeAid, USAID, British AID, Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego oraz litewskiego MSZ. Partnerami przedstawicielstwa Fundacji Solidarności Międzynarodowej w Mołdawii są tamtejsze władze centralne, samorządy, organizacje pozarządowe, lokalni przedsiębiorcy, aktorzy zagraniczni, jak również polskie instytucje zaangażowane we współpracę rozwojową w tym kraju (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, samorządy, organizacje pozarządowe).

Na terenach wiejskich Centrum wdraża unijne systemowe podejście do rozwoju LEADER/CLLD, polegające na tworzeniu w Mołdawii Lokalnych Grup Działania. Instytucja wspiera również opracowywanie Lokalnych Strategii Rozwoju, a w ramach Programu Małych Projektów finansuje pilotażowe finansuje lokalne inicjatywy rozwojowe. Obszarem działalności Centrum jest także wspieranie rewitalizacji obszarów miejskich. W ramach współpracy z mołdawskim Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Centrum współpracuje z grupą czternastu wybranych mołdawskich miast, którym udzielana jest pomoc w opracowywaniu miejskich planów rewitalizacyjnych na bazie polskich doświadczeń<sup>30</sup>, pozyskanych w ramach projektu opisanego powyżej.

Wsparcie rewitalizacji stało się w ostatnich latach mocną stroną PWR w Mołdawii. Przemyślane i spójne działania w tym zakresie skutkują dość dużą rozpoznawalnością polskiej pomocy, a doświadczenia zdobyte w ramach realizacji projektów (Implementacja Strategii, Centrum w Ialoveni) dają pole do rozwijania działalności w tym kierunku. Wydaje się, iż ten kierunek wsparcia powinien być rozwijany także w innych krajach priorytetowych, zwłaszcza w państwach Partnerstwa Wschodniego. Projekty dotyczące wsparcia w zakresie rozwoju regionalnego i rewitalizacji mogłyby stać się „polską marką”, wyróżniającą się na tle wsparcia świadczonego przez innych donatorów. Warto zatem, aby w przyszłym WPWR utrzymać priorytet związany ze wsparciem zarządzania strategicznego oraz rewitalizacji w krajach partnerskich, zwłaszcza w państwach takich jak Mołdawia, Gruzja czy Ukraina. Warto również zwiększyć działania promocyjne dotyczące tego rodzaju projektów, promując efekty już zrealizowanych inicjatyw, aby zainteresować potencjalnych lokalnych partnerów w krajach partnerskich, w których planowane są działania związane z wsparciem w zakresie rewitalizacji.

---

<sup>30</sup> Jw.



## Współpraca z krajami Partnerstwa Wschodniego - Gruzja

Historia polskiej pomocy dla Gruzji sięga roku 2004, natomiast wyraźny rozwój współpracy notuje się od 2008 roku, gdy w kraju tym na skutek prowadzonej wojny w Osetii Południowej, potrzebne były działania z zakresu pomocy humanitarnej. Początkowo (sierpień 2008) koordynacja działań związanych z pomocą stronie gruzińskiej była koordynowana przez MSWiA. W kolejnych latach, w związku z ustaniem działań zbrojnych oraz z potwierdzeniem aspiracji Gruzji w kwestii integracji euroatlantyckiej, zmniejszyła się potrzeba pomocy humanitarnej, zaś zwiększyła się rola współpracy rozwojowej.

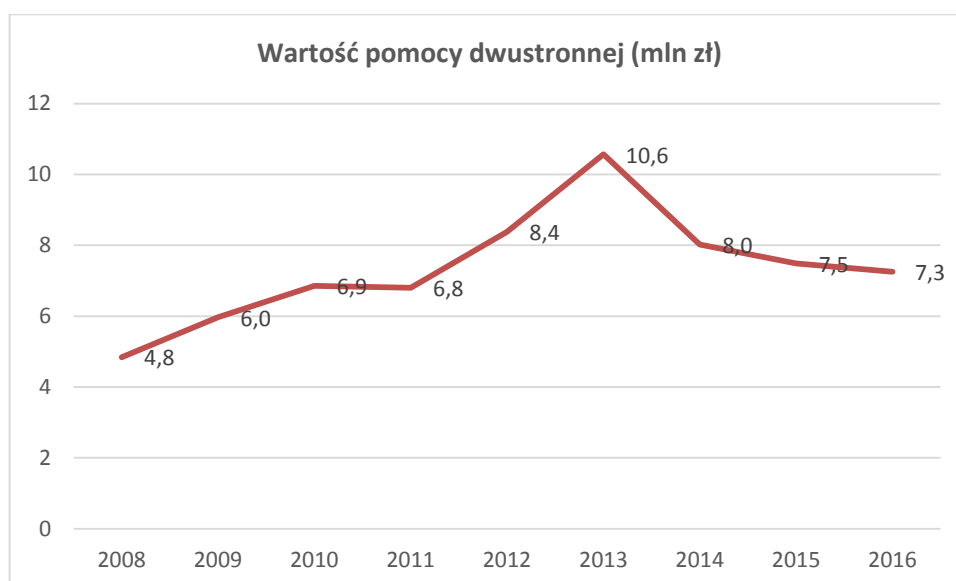
Obecnie Gruzja jest krajem dynamicznie rozwijającym się, choć wewnętrzna sytuacja polityczna wciąż jest niestabilna. W rankingu Human Development Index w roku 2016 zajęła 70 pozycję.

Polska pomoc udzielana Gruzji obejmowała w zasadzie wszystkie priorytety kierowane do krajów Partnerstwa Wschodniego. Znalazły się wśród nich przede wszystkim:

- wsparcie sektora rolniczego i obszarów wiejskich,
- wsparcie reform, w tym reformy samorządowej, reformy edukacji, decentralizacji, rozwoju regionalnego,
- wsparcia rozwoju przedsiębiorczości,
- wsparcie grup defaworyzowanych.

Środki finansowe związane z pomocą dwustronną realizowaną na rzecz Gruzji rosły do roku 2013, po czym zaczęły spadać i utrzymują się na poziomie 7-8 mln zł rocznie.

**Wykres 2. Wartość pomocy dwustronnej na rzecz Gruzji w latach 2008-2016**



Źródło: na podstawie Raportów Rocznych z lat 2008-2016.

Zgodnie z wynikami konkursu „Polska pomoc rozwojowa w 2018 roku” do realizacji w tym roku (a dzięki zastosowaniu formuły projektów modułowych również w roku 2019 i 2020) skierowanych zostało 7 projektów realizowanych przez polskie NGO. Są wśród nich projekty związane z wsparciem reformy edukacji – ten obszar tematyczny od dawna znajduje się w kręgu zainteresowań polskich organizacji, przede wszystkim Stowarzyszenia Edukator, które realizuje działania związane z rozwojem edukacji przedszkolnej. Projekty te silnie wpisują się w reformy gruzińskie, przede wszystkim te związane z



wprowadzeniem i rozwojem przedszkoli. Ponadto realizowany będzie jeden projekt z zakresu wsparcia administracji publicznej prowadzony przez MSWiA i dotyczący współpracy z gruzińską Policją Graniczną.

Innym obszarem, w którym polska pomoc została zauważona były działania z zakresu wsparcia reformy sądownictwa polegającej na wprowadzeniu mediacji w postępowaniach cywilnych. W 2016 roku realizowany był projekt, który silnie związany z potrzebami wynikającymi z rozwoju turystyki, w szczególności turystyki górskiej. Dzięki realizacji projektu Fundacji Międzynarodowe Centrum Wsparcia i Rozwoju (ICAD) powstały podstawy ochotniczego pogotowia górskiego w tym regionie, przeprowadzono szkolenia oraz zakupiono wyposażenie. Ze względu na konieczność kontynuacji tego typu działań fundacja ta otrzymała dofinansowanie w roku bieżącym na trzyletni projekt modułowy. Istotne jest jednak silniejsze wsparcie tej tematyki i pomoc stronie gruzińskiej w opracowaniu i wdrożeniu systemu ratownictwa górskiego, w tym prace przy tworzeniu odpowiedniej legislacji, dalszym szkoleniu ratowników i kompleksowe zakupy sprzętu.

Polska pomoc prowadzona w Gruzji jest oceniana jako dobrze dopasowana do potrzeb lokalnych. W ostatnich latach Polska aktywnie włączyła się w reformy, przede wszystkim edukacji (edukacja przedszkolna) i sądownictwa (mediacje), lecz także w działania administracji związane ze wspieraniem służb. Zaletą polskiej pomocy są doświadczone organizacje pozarządowe i dobry kontakt z miejscowymi partnerami. Wadą są małe środki, które sprawiają, że polska pomoc – mimo iż skuteczna i efektywna – nie jest dostrzegana na poziomie ogólnokrajowym.

#### Współpraca z administracją rządową

Model współpracy między MSZ a MSWiA w zakresie współpracy rozwojowej wypracowany został na przestrzeni lat w trakcie których ministerstwa te uczestniczyły wspólnie w realizacji działań z zakresu polskiej pomocy. MSWiA bierze udział w całym cyklu projektowo-programowym. WPWR jest podstawą funkcjonowania i podstawą do tworzenia założeń w zakresie działalności wybranych departamentów, w tym przy tworzeniu projektów dla konkretnych państw, które są państwami priorytetowymi. MSWiA zbiera i selekcjonujemy projekty instytucji podległych (policji, straży granicznej, straży pożarnej, etc.) w celu sprawowania nadzoru nad współpracą międzynarodową tych urzędów. Program oraz plany roczne pomagają MSWiA w preselekcji projektów poprzez ukierunkowanie, wskazanie krajów priorytetowych, priorytetów tematycznych. Jednocześnie MSWiA posiada niejako „naturalne” rozpoznanie potrzeb poszczególnych krajów wynikające z ich stałej współpracy, spotkań z odpowiednikami ministerstwa lub między podległymi ministerstwom instytucji. Dodatkowo potrzeby są diagnozowane w oparciu o dokumenty strategiczne (np. układ stowarzyszeniowy, który zawiera zapisy, kierunkujące jak wygląda standard, do czego państwo, które podpisuje układ, się zobowiązuje), czy zmiany polityczne w danym kraju (np. w 2015 roku na Ukrainie reforma służby policyjnej).

Kanały współpracy między MSZ i MSWiA w zakresie pomocy rozwojowej częściowo wynikają z uregulowań takich jak ustawa, czy też z istnienia rady programowej współpracy rozwojowej. Rada spotyka się co najmniej dwa razy w roku i daje wsparcie na poziomie politycznym. Jej członkiem jest mianowany przedstawiciel ministra właściwego do spraw wewnętrznych (obecnie w randze podsekretarza stanu). Dodatkowo współpraca przebiega między właściwymi departamentami obu ministerstw. MSWiA wspiera MSZ w procesie programowania oraz przy opracowywaniu planów rocznych. Z kolei MSWiA dzięki prowadzonym rozmowom z MSZ w ramach prowadzonej preselekcji wybiera projekty w sposób zapewniający większą spójność, dostosowanie projektów do faktycznych potrzeb, ale także pozwala lepiej wpisać się w PWR.

Stała współpraca między resortami prowadzona również jest na etapie realizacji projektów, zgodnie z obowiązującymi zasadami. Wszelkie zmiany, zarówno finansowe jak i merytoryczne są konsultowane



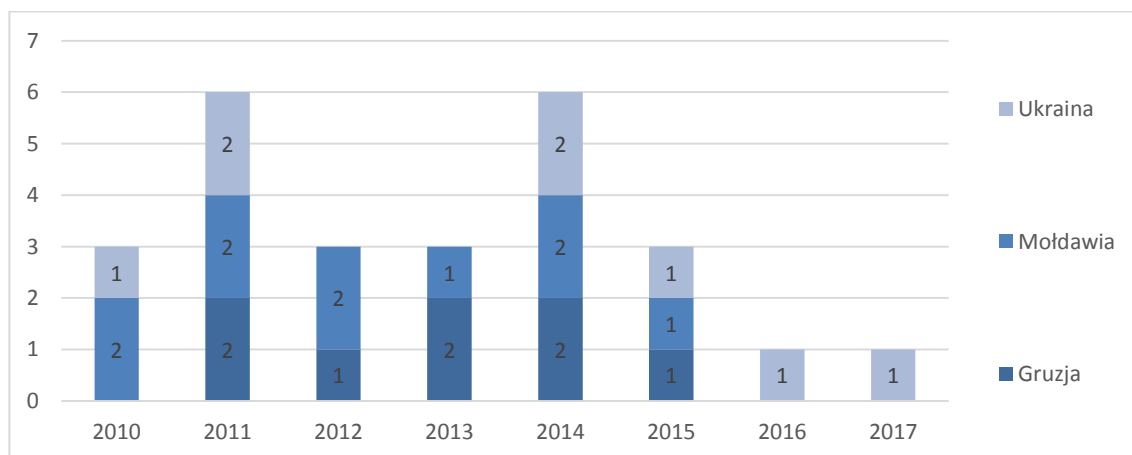
i wymagają zatwierdzenia ze strony MSZ. Również jeśli za realizację projektu odpowiada instytucja podległa MSWiA, to zmiany zgłaszane są zwykle za pośrednictwem ministerstwa, dzięki czemu posiada ono dobry wgląd w przebieg projektów. W aspektach finansowych angażowane jest również MF.

Ścisła współpraca między resortami, wymiana doświadczeń i wiedzy, uwzględnianie ustaleń w ramach prowadzonych działań pozwala na bardziej skuteczne i efektywne wdrażanie polskiej pomocy. Po raz kolejny przywołać można pod rozważę rezygnację z konkursów, a prowadzenie ustaleń międzyresortowych i zlecenie realizacji konkretnych zadań.

### Współpraca z samorządem

Wśród realizatorów projektów polskiej współpracy rozwojowej jednostki samorządu terytorialnego pojawiają się stosunkowo rzadko. Na podstawie danych z repozytorium na stronie [www.polskapomoc.gov.pl](http://www.polskapomoc.gov.pl) wyodrębniono w kolejnych latach następującą liczbę projektów w poszczególnych krajach:

Wykres 3. Liczba projektów realizowanych przez jst



Źródło: opracowanie własne na podstawie Repozytorium

Na przestrzeni tych lat wśród najczęściej występujących realizatorów projektów wskazać należy Sejmik Województwa Pomorskiego (8 projektów), Urząd Miasta Poznań (5) i Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego (4). Pozostałe instytucje pojawiają się jednokrotnie. Warto jednak odnotować, iż nie wszystkie wnioski składane przez jst pozytywnie przechodzą prowadzoną selekcję. Z jednej strony wskazuje to na większe zainteresowanie jednostek samorządu realizacją projektów z zakresu współpracy rozwojowej niż wynika z samej liczby realizowanych projektów. Z drugiej strony wskazuje na problem niedostatecznego wyspecjalizowania samorządów w zakresie tego typu projektów, co prowadzi do składania wniosków gorszej jakości. Wynika to m. in. z braku zrozumienia specyfiki projektów rozwojowych i np. składania wniosków niemieszczących się w tej kategorii. Potencjalne budowanie zainteresowania jst udziałem w konkursach ogłaszanych w WPWR nie powinno się ograniczać do informowania o istnieniu takich środków, ale przede wszystkim skupiać na wytłumaczeniu ich specyfiki i wskazywaniu (na przykładach) jakiego typu projekty nie będą się do projektów rozwojowych zaliczać. Jst mogą stanowić istotny kanał realizacji pomocy rozwojowej ze względu na posiadane możliwości inspirowania kontaktów między podmiotami tego szczebla. Samorządom podlegają takie instytucje jak urzędy, szkoły, instytucje kultury, do tego charakteryzuje je łatwość inicjowania współpracy z partnerami zagranicznymi będącymi ich „odpowiednikami” po stronie kraju partnerskiego. By wykorzystać ten potencjał należy wypracować kanały informacyjne, które





skupiałyby się na wskazaniu kierunków i celów polityki zagranicznej oraz na wspomnianym już rozjaśnieniu samorządom specyfiki projektów rozwojowych. Należy zadbać o przekazanie informacji kompletnej i jasnej, co pozwoli minimalizować rozczarowanie i niechęć mogące się pojawiać po złożeniu wniosku nie wpisującego się w obszar współpracy rozwojowej.

Wartym wymienienia przypadkiem jest realizacja projektów na Ukrainie dotyczących ratownictwa. W obszarze tym można mówić o szczególnej synergii i wzajemnym uzupełnianiu się działań, wśród których istotną rolę odegrała również projekt i udział jst.



Działania, które były realizowane w ramach powyższych projektów dotyczyły zarówno modernizacji samej stacji (Obserwatorium Astronomiczno-Meteorologiczne na szczycie Pop Iwan) w celu możliwości wykorzystania jej budynku na potrzeby ratowników, jak i szkoleń oraz przekazania sprzętu w ramach projektu Urzędu Marszałkowskiego na terenie obwodu Iwano-Frankińskiego (gdzie leży Czarnohora), oraz działań MSWiA w zakresie wspierania efektywności i skuteczności służb ratowniczych Ukrainy. Inicjatorami odbudowy obserwatorium byli dyrektor Centrum Studiów Europy Wschodniej Uniwersytetu Warszawskiego i rektor Uniwersytetu Przykarpackiego w Iwano-Frankiwsku. Jednak projekty mogły zaistnieć również dzięki wieloletniej współpracy Województwa Podkarpackiego, jak i zaangażowania samej ambasady, uczestnictwa zainteresowanych stron w wielu spotkaniach i rozmowach. Działania wsparł również sam MSZ, dzięki prowadzonemu monitoringowi weryfikowano potrzeby i efekty, a podczas wyboru projektów uwzględniono ich wzajemną synergii i kontynuację pewnych działań.



Efektom prowadzonych działań są m. in.:

- stworzeniu bazy pod pierwszą na Ukrainie stacją ratownictwa wysokogórskiego,
- podniesienie poziomu wiedzy wśród służb reagowania,
- podniesienie kompetencji w zakresie ratownictwa górskiego,
- podniesienie poziomu wiedzy w zakresie uwarunkowań międzynarodowej współpracy ratowniczej i ochrony ludności,
- wzrost praktycznych umiejętności w zakresie zarządzania kryzysowego i ochrony ludności,
- zwiększenie możliwości technicznych w zakresie ratownictwa przeciwpowodziowego i górskiego.

## Inicjatywy flagowe

### Definicja

Zgodnie z ewaluowanym WPWR mianem „inicjatyw flagowych” określa się:

*„przedsięwzięcia współpracy rozwojowej, które realizowane są cyklicznie bądź mają charakter trwały, dzięki czemu zapewniają wieloletnią obecność polskiej pomocy w wybranych obszarach. Programy te realizują cele priorytetowe polskiej współpracy rozwojowej, przede wszystkim w zakresie dobrego rządzenia i rozwoju kapitału ludzkiego. Dzięki wysokiej rozpoznawalności i dobrej ocenie przez partnerów, zapewniają one widoczność działań programu polskiej pomocy i rozpoznawalność Polski, jako rzetelnego i wiarygodnego dawcy pomocy rozwojowej.”*

Obecnie realizowane inicjatywy flagowe to:

- Akademia Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego (AAPPW),
- Centrum Informacyjne dla Władz Lokalnych w Mołdawii (Centrum),
- Programy stypendialne.

### Zakres i rola inicjatyw flagowych

Program Akademii Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego został stworzony przez KSAP z inicjatywy Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Celem Programu jest wzmocnienie administracji publicznej w państwach Partnerstwa Wschodniego. Cel jest realizowany głównie poprzez szkolenia dla urzędników w państwach partnerskich. Szkolenia dotyczą funkcjonowania i organizacji sektora publicznego, w tym samorządowego oraz zagadnień powiązanych. Inicjatywa jest bardzo istotna z wielu powodów – po pierwsze wpisuje się w ideę budowania potencjału administracji publicznej do wdrażania reform, dzięki czemu tworzone są warunki do współpracy rozwojowej. Inicjatywy kierowane do sektora rządowego w krajach odbiorcach wsparcia mają też potencjalnie największy zasięg i długookresowe efekty. Przyczyniają się też do rozpoznawalności polskiej współpracy rozwojowej i kreują pozytywne relacje.



Na mocy polsko-mołdawskiego porozumienia międzyrządowego powstało też Centrum Informacyjne dla Władz Lokalnych w Mołdawii (druga inicjatywa flagowa). Działa ono od 2012 r. Stanowi dobry przykład współpracy różnych instytucji na różnych szczeblach: władz centralnych, samorządów, organizacji pozarządowych, lokalnych przedsiębiorców, zagranicznych instytucji (np. UNDP, czeska organizacja People in Need), jak również polskich instytucji zaangażowanych we współpracę rozwojową. Co więcej, jest to przykład współfinansowania inicjatywy ze środków różnych donatorów: EuropeAid, USAID, British AID, Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego, litewskiego MSZ. Dzięki współpracy oraz zaangażowaniu m.in. w projekty rewitalizacyjne, inicjatywa istotnie przyczynia się do podnoszenia rozpoznawalności wizerunku Polski.

O ile w przypadku omówionych inicjatyw jednoznacznie wiadomo, jakie działania określane są jako flagowe, o tyle w przypadku trzeciej inicjatywy – programów stypendialnych nie jest to precyzyjne. WPWR wskazuje na „Program stypendialny im. Stefana Banacha, Program Stypendialny im. Ignacego Łukasiewicza i inne programy stypendialne”. Taka formuła pozwoliła na kontynuację finansowania przez MSZ w 2016 r. również innych programów. W Planie rocznym na rok 2016 wymieniono Program Stypendialny im. Konstantego Kalinowskiego i Program stypendialny dla studentów Specjalistycznych Studiów Wschodnich Uniwersytetu Warszawskiego. Programy te są realizowane i wykazywane jako ODA przy dofinansowaniu z innych źródeł niż MSZ.

Warto zauważyć, że w przypadku inicjatyw tak szerokich i nieprecyzyjnych, jakim są programy stypendialne, obejmujące zarówno wiele różnych krajów świata (również tych niebędących krajami priorytetowymi PWR), a także wiele różnych uczelni w Polsce, niemal nierealna jest wspólna ocena ich efektywności czy wpływu. W przypadku inicjatyw tak różnorodnych jak programy stypendialne trudno więc mówić o „flagowości” ich działań. Brak prowadzenia badań losów absolwentów i brak danych wskazujących na to, na ile stypendia te powodują odpływ kadr z krajów rozwijających się (stosunek liczb studentów, którzy zostają w Polsce czy Europie po skończonym stypendium do liczby studentów, którzy wracają do swego kraju pochodzenia) powodują, że niemożliwa jest ocena na ile realizacja stypendiów wpływa na rozwój społeczno-gospodarczy krajów rozwijających się. Równocześnie warto zauważyć, że stypendia wymienione w Planie Wieloletnim to programy obejmujące swym zasięgiem szerszą grupę państw, niż państwa priorytetowe polskiej pomocy, jednak liczba beneficjentów z krajów innych jest relatywnie niewielka. Dla spójności celów i spójności przekazu inicjatywy flagowe powinny dotyczyć państw priorytetowych PWR.

### **Promocja inicjatyw flagowych**

Wprowadzenie instrumentu inicjatyw flagowych nie niesie ze sobą żadnego dodatkowego wsparcia czy promocji dla wskazanych inicjatyw ze strony Programu PWR (DWR, innych ministerstw). Co więcej wskazane inicjatywy nie należą do tych najbardziej promowanych.

Spośród wszystkich trzech inicjatyw tylko Centrum w Mołdawii pojawia się w mediach innych niż własne strony internetowe organizatorów inicjatyw (media lokalne, strony samorządów, organizacji pozarządowych etc.), przy czym są to zabiegi samego Centrum. Ewaluacja 2017 roku, analizując funkcjonowanie Akademii oraz innych inicjatyw edukacyjnych (Kolegium Europejskie oraz staże KPRM) wskazywała, że ich widoczność jest niższa niż w przypadku konkretnych działań rozwojowych na Ukrainie. Równocześnie ewaluatorzy zauważali, że spośród analizowanych inicjatyw edukacyjnych Akademia jest obecna w Internecie w największym stopniu, jednak warto zauważyć, że są to informacje tylko na stronach instytucji bezpośrednio związanych z organizacją programu (KSAP, Ministerstwa, NAWA), a 2 materiały video promujące program są materiałami sprzed 4 lat a ich oglądalność, mimo że wykonane są w kilku językach nie jest wysoka (średnio ok. 35 wyświetleń, z wyjątkiem wersji polskojęzycznych, które mają ok. 700 i 900 wyświetleń). Podobnie dzieje się z informacjami na temat obu programów stypendialnych – informacje są obecne na stronach organizatorów, przy czym ich opis jest mocno ograniczony. W tym roku (2018) pojawiły się również 2 filmy o stypendiach – Banacha i



Łukasiewicza, których oglądalność jest a poziomie 35 i 50 wyświetleń. Wiele inicjatyw realizowanych w ramach Konkursu Polska Pomoc czy działań finansowanych przez Fundację Solidarności Międzynarodowej jest znacznie bardziej widocznych niż wskazane inicjatywy flagowe.

Oprócz nikłej promocji nie ma też spójności przekazu w materiałach i stronach PWR zawierających informacje o inicjatywach flagowych. Na stronie <https://polskapomoc.gov.pl/> ani w raporcie rocznym za 2016 rok (raport za rok 2017 nie był dostępny w momencie realizacji badania) nie ma wydzielonych części o inicjatywach flagowych. W raporcie określenie to pojawia się jedynie w przypadku Centrum w Mołdawii, natomiast strona [www.polskapomoc.pl](http://www.polskapomoc.pl) nie zawiera zakładki czy terminu inicjatywy flagowe. Co prawda istnieją na niej opisy Akademii i Programów Stypendialnych zawierające jednozdaniowe informacje, że są to inicjatywy flagowe, ale nie jest to przedstawione w łatwo dostępnej formie. Równocześnie na stronie polskiej pomocy terminem „inicjatywy flagowe” nazwane są również 4 inne narzędzia niż określone w Programie<sup>31</sup>

Warto rozważyć wskazanie konkretnych programów stypendialnych (finansowanych przez MSZ) jako jednej z inicjatyw flagowych.

### Pomoc humanitarna

Jednym z elementów współpracy rozwojowej jest pomoc humanitarna, która zgodnie z Ustawą z dn. 16 września 2011 roku o współpracy rozwojowej „polega w szczególności na zapewnieniu pomocy, opieki i ochrony ludności poszkodowanej w wyniku konfliktów zbrojnych, klęsk żywiołowych lub innych kryzysów humanitarnych, spowodowanych przez naturę lub człowieka”. Polska realizuje działania z zakresu pomocy humanitarnej przy wykorzystaniu dwóch podstawowych kanałów:

- 1) Pomocy wielostronnej – czyli za pośrednictwem wyspecjalizowanych agend międzynarodowych. W tym zakresie polski udział oznacza włączenie w prace koncepcyjne i kształtowanie polityki humanitarnej ONZ czy Unii Europejskiej, a także udział w postaci wpłat dobrowolnych do tego typu organizacji – tu przede wszystkim mowa o wpłatach do agencji ONZ (UNHCR, UNICEF, UNOCHA, WHO), lecz także do budżetu Międzynarodowego Czerwonego Krzyża.
- 2) Pomoc dwustronna – polegająca na wspieraniu polskich organizacji pozarządowych w realizacji celów związanych z niesieniem pomocy humanitarnej, a także W ostatnich latach pomoc humanitarna prowadzona w ramach konkursów polskiej pomocy dotyczyła dwóch obszarów:
  - ➔ Bliskiego Wschodu, w którym trwa kryzys migracyjny związany z wojną domową w Syrii,
  - ➔ Ukrainy, w której prowadzone są działania związane z pomocą uchodźcom wewnętrznym z terenów objętych działaniami wojennymi.

Oprócz działań koordynowanych przez DWR MSZ istotną rolę odgrywają działania własne organizacji pozarządowych, a także działania finansowane przez Departament Pomocy Humanitarnej KPRM. Te działania prowadzone są m.in. w Sudanie Południowym, Syrii, Jordanii, Libanie.

Największymi polskimi organizacjami pozarządowymi realizującymi działania w zakresie pomocy humanitarnej są Polska Akcja Humanitarna, Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej, Polska Misja Medyczna oraz Caritas Polska.

<sup>31</sup> Są wśród nich - Europejski Fundusz na rzecz Demokracji (ang. [European Endowment for Democracy, EED](#)), Wspólnota Demokracji (ang. [Community of Democracies](#)) Fundacja Solidarności Międzynarodowej (ang. [Solidarity Fund PL](#)) Warszawski Dialog na rzecz Demokracji (ang. [Warsaw Dialogue for Democracy](#)) <https://www.polskapomoc.gov.pl/Wspieranie,demokracji,47.html>



Istotną kwestią, która pojawia się przy planowaniu i realizacji działań z zakresu współpracy rozwojowej jest granica między projektami pomocy humanitarnej, a projektami pomocy rozwojowej. W ostatnim czasie kwestia ta dotyczy działań realizowanych w związku z wojną domową w Syrii i służących udzieleniu pomocy uchodźcom m.in. w Libanie. W związku z masowymi migracjami ludności w pierwszej kolejności skupiono się na prowadzeniu działań służących zapewnieniu podstawowych środków do życia: umieszczenia uciekinierów w bezpiecznych ośrodkach, zapewnienia doraźnej pomocy lekarskiej, dostawie żywności i wody. Jednak w związku z wciąż trwającym konfliktem w Syrii i związanym z tym dłuższą perspektywą pobytu uchodźców w obozach, pojawiają się potrzeby nie związane bezpośrednio z ratowaniem życia i zdrowia. W szczególności dotyczy to potrzeb edukacyjnych kierowanych do dzieci i młodzieży w wieku szkolnym, lecz także działań z zakresu integracji społecznej, podnoszenia kwalifikacji dorosłych, bezpieczeństwa itd. W związku z tym pomoc humanitarna w sposób płynny staje się de facto pomocą rozwojową. W związku z tym wcześniej Liban (choć dotyczy to także Jordanii i Irackiego Kurdystanu) powinien zostać w najbliższym czasie włączony do listy krajów priorytetowych.

### Funkcjonalność informacyjna WPWR

Jak wskazano w odpowiedzi na pytanie badawcze (nr 12) dotyczące zwiększania funkcjonalności informacyjnej WPWR jest kilka elementów, które mogą ją podnieść, m. in.:

- Odpowiednia struktura dokumentu
- Stosowane słownictwo i wynikający z niego stopień trudności tekstu
- Unikanie długich, złożonych zdań

Opisane poniżej przykłady w ramach studium przypadku pokazują z jakimi niejasnościami informacyjnymi może mieć styczność odbiorca Programu.

#### Przykład 1:

Obecna struktura dokumentu nie pozwala na łatwe zrozumienie wzajemnych relacji i wag poszczególnych elementów. Na tym samym poziomie układu (nagłówki rozdziałów) znajdują się np. pomoc humanitarna, wolontariat, współpraca dwustronna, sektor prywatny. Brak jest jasności w zakresie ich powiązań. Ustalenie nadrzędności i podległości poszczególnych tematów względem siebie oraz odzwierciedlenie ich w strukturze dokumentu znacząco poprawi łatwość jego odbioru.

#### Przykład 2:

W rozdziale IV. „Priorytety tematyczne w krajach priorytetowych” znajduje się opis jakie priorytety tematyczne realizowane są w danym kraju. Opis danego obszaru rozpoczyna się od wskazania rezultatów koniecznych dla osiągnięcia wymienionych celów, np.:

#### „BIAŁORUŚ

Polska współpraca rozwojowa na rzecz Białorusi koncentrować się będzie na wspieraniu: kapitału ludzkiego, dobrego rządu oraz przedsiębiorczości i sektora prywatnego.

##### 1) Kapitał ludzki

Dla realizacji celu *Poprawy integracji społecznej osób z grup zagrożonych wykluczeniem* istotne jest osiągnięcie poniższych rezultatów:

- lepszy dostęp do usług społecznych osób z grup zagrożonych wykluczeniem;
- zwiększona integracja społeczna osób z grup zagrożonych wykluczeniem;
- poprawa funkcjonowania ośrodków dla osób z grup zagrożonych wykluczeniem. (...)



Cele zapisane zostały kursywą, co zwykle kojarzone jest z tytułami oraz cytataми. Jednakże analiza materiałów nie wskazała na to by zapisy te przytaczały wcześniej wskazywane w WPWR cele (np. w rozdz. III. „Cele i priorytety polskiej współpracy rozwojowej”), bądź by były to cele pochodzące z innych dokumentów. Mylące wydaje się więc zastosowanie tu kursywy, ale również wprowadzenie „nowych” celów w odniesieniu do wcześniejszych zapisów Programu. W rozdziale III poświęconym właśnie celom nie wylistowano tychże celów. Pojawiają się dopiero w ramach opisu poszczególnych krajów. Nie jest więc jasne czy są to cele Programu, cele danego priorytetu tematycznego, cele danego kraju, czy też mają jeszcze innych charakter.

#### Przykład 3

Nagromadzenie słownictwa, którego zrozumienie może być problematyczne dla przeciętnej odbiorcy np. „komparatywne”, „transformacyjnych”, „interesariuszy” („Uwzględniono przy tym **przewagi komparatywne** Polski wynikające z polskich doświadczeń **transformacyjnych** oraz wiedzy i umiejętności **interesariuszy** polskiej współpracy rozwojowej.”). Tam gdzie to możliwe należy unikać słów, których znaczenie nie jest powszechnie znane i zastępować prostszymi odpowiednikami.

#### Przykład 4

Elementem utrudniającym odbiór dokumentu jest długość zdań (liczba słów w zdaniu). Zdania długie są trudniejsze w zrozumieniu. Należałoby minimalizować występowanie tych, w których liczba słów przekracza 20. W przypadku WPWR 2016-2020 średnia liczba słów w zdaniu wynosi 23. Przykładowo zdanie:

- „Narzędzie to zostało przygotowane na zlecenie Komisji Europejskiej (DG DEVCO) i we współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi UE a jego celem jest usprawnienie procesu zbierania danych o polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej na potrzeby Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD.” (37 słów)

można podzielić na dwa krótsze zdania, np.:

- Narzędzie to zostało przygotowane na zlecenie Komisji Europejskiej (DG DEVCO) i we współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi UE. (18 słów)
- Jego celem jest usprawnienie procesu zbierania danych o polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej na potrzeby Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD. (18 słów)

lub nawet na trzy zdania:

- Narzędzie to zostało przygotowane na zlecenie Komisji Europejskiej (DG DEVCO) i we współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi UE. (18 słów)
- Jego celem jest usprawnienie procesu zbierania danych o polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej. (12 słów)
- Dane zbierane są na potrzeby Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD. (9 słów)

## Macierze spójności

Ocena stopnia spójności między poszczególnymi celami, priorytetami tematycznymi, formami wsparcia oraz instrumentami realizowanymi w ramach Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej 2016-2020 została dokonana przy pomocy metody macierzowej. Wyniki oceny zostały wyrażone za pomocą znaków X, przy czym X oznacza niski stopień spójności, XX – umiarkowany stopień spójności, natomiast XXX – wysoki stopień spójności. Brak znaku X oznacza brak spójności.



**Tabela 6. Macierz spójności celów i priorytetów tematycznych WPWR 2016-2020**

Cele/Priorytety tematyczne	dobre rządzenie	demokracja i prawa człowieka	kapitał ludzki	przedsiębiorczość i sektor prywatny	zrównoważone rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	ochrona środowiska
wspieranie trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego krajów rozwijających się i ich społeczeństw	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
podejmowanie działań zmierzających do redukcji ubóstwa			XX	XXX	XX	X
poprawa stanu zdrowia ludności			XXX			XX
podnoszenie poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych ludności			XXX	XXX	X	
wsparcie procesów demokratyzacyjnych i reform państwa	XX	XXX	XX			
budowa nowoczesnych instytucji państwowych	XXX	X	X	XX		
promocja praw człowieka	XXX	XXX	XX			
wsparcie społeczeństwa obywatelskiego	XXX	XXX	XXX			

Źródło: opracowanie własne na podstawie WPWR 2016-2020.



**Tabela 7. Macierz spójności form wsparcia i priorytetów tematycznych**

Formy wsparcia /priorytety tematyczne	dobre rządzenie	demokracja i prawa człowieka	kapitał ludzki	przedsiębiorczość i sektor prywatny	zrównoważone rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	ochrona środowiska
finansowanie zadań powierzonych podmiotom uczestniczącym w realizowaniu współpracy rozwojowej	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
kredyty i pożyczki			X	XXX	XXX	XXX
redukcja oraz konwersja zadłużenia państwa rozwijającego się					XX	
współfinansowanie lub udzielanie wsparcia technicznego przy wdrażaniu działań finansowych w szczególności z budżetów innych państw, UE lub innych organizacji międzynarodowych	XXX					
wpłaty do międzynarodowych organizacji, instytucji, programów i funduszy	X	X	X	X	X	X
stypendia			XXX			
zadania realizowane za pośrednictwem Fundacji Solidarności Międzynarodowej	X	X				
system małych grantów			XXX	XX	XXX	XX
trójstronna współpraca rozwojowa	XX	XX	XX	XX	XX	XX

Źródło: opracowanie własne na podstawie WPWR 2016-2020.





## Metodologia badania

Raport metodologiczny załączono w odrębnym dokumencie.



## Wyniki benchmarkingu

W poniższej tabeli dokonano porównania dokumentów strategicznych następujących krajów: Danii, Czech i Kanady oraz dwóch organizacji międzynarodowych. Na potrzeby benchmarkingu wykorzystane zostały następujące dokumenty:

- Development Cooperation Strategy of the Czech Republic 2018 – 2030, Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic
- The World 2020 Denmark's strategy for development cooperation and humanitarian action
- a w przypadku Kanady – informacje dostępne na stronach: <http://international.gc.ca/world-monde/index.aspx?lang=eng>  
[http://international.gc.ca/world-monde/international\\_relations-relations\\_internationales/index.aspx?lang=eng](http://international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/index.aspx?lang=eng)

Pod uwagę wzięte zostały:

- Sposób sformułowania wizji
- Cele i odniesienie do SDGs
- Okres na jaki została opracowana strategia
- Zasięg geograficzny
- Sposób monitoringu i wskaźniki (jeżeli dotyczy)
- System instytucjonalny
- Wielkość pomocy.

Przegląd strategii innych krajów wskazuje, że podejście do pomocy rozwojowej, zakres dokumentów strategicznych i ich szczegółowość są bardzo zróżnicowane. Niektóre są strategiami, które w jasny sposób pokazują priorytety państwa odnoszące się do współpracy rozwojowej i jej oczekiwane efekty, inne są bardziej dokumentami propagandowymi, skupiają się na deklaracjach, które mogą być dobrze przyjęte przez społeczność międzynarodową. Spośród krajów wybranych do analizy, strategia opracowana przez Czechy jest najbardziej przejrzysta, ukierunkowana na cele zrównoważonego rozwoju i może w pewnym zakresie służyć jako wzorzec przy opracowywaniu nowego dokumentu WPWR. Kanada z kolei zdecydowanie nie sprawdzi się pod tym względem, ponieważ nie ma jednej strategii, które obejmowałyby całość ODA. Wśród dokumentów strategicznych dotyczących współpracy rozwojowej krajów OECD, które nie zostały opisane poniżej, wzór może stanowić dokument brytyjski „UK aid: tackling global challenges in the national interest”.

Dodatkowo, przeanalizowane zostały strategii instytucji międzynarodowych. Na uwagę zasługują:

- Strategy 2018 -2022, International Institute for Democracy and Electoral Assistance ;
- Oxfam Strategic Plan, 2013-2019, The power of People against Poverty.



	Czechy	Dania	Kanada
<b>Wizja</b>	Promocja stabilności w krajach partnerskich w celu wspierania ich potencjału w zakresie zrównoważonej gospodarki oraz rozwój społeczny i dobrobyt	Bardziej bezpieczny, wolny, dostatni, zrównoważony i sprawiedliwy świat, w którym każdy, teraz i w przyszłości, może przejąć kontrolę nad własnym życiem i zabezpieczyć potrzeby swoje i swojej rodziny.	Promowanie równości płci i wzmocnienia pozycji kobiet i dziewcząt we wszystkich działaniach na rzecz rozwoju, pomocy humanitarnej oraz pokoju i bezpieczeństwa.
<b>Cele i odniesienie do SDGs</b>	<p>W strategii do każdego celu zostały przypisane Cele Zrównoważonego Rozwoju. Cele są następujące:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dobre demokratyczne rządy – cel powiązany z SDG 16,</li> <li>- Zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi – cel powiązany z SDGs 6 i 13,</li> <li>- Transformacja gospodarcza i wzrost – cel powiązany z SDGs 7 i 8,</li> <li>- Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich – SDGs 2 i 15,</li> <li>- Integracyjny rozwój społeczny – SDGs 2 i 15.</li> </ul>	<p>Zwalczanie ubóstwa, promocja zrównoważonego wzrostu i rozwoju, wolności gospodarczej, pokoju, stabilności, równości płci i międzynarodowego porządku opartego na regułach. Jednocześnie pomoc rozwojowa ma zapobiegać zagrożeniom własnego bezpieczeństwa i sposobu życia, tworzyć platformę startową dla handlu, dyplomacji gospodarczej i interesów handlowych oraz promowania praw człowieka oraz zasad na jakich opiera się otwarte, demokratyczne społeczeństwo.</p> <p>Wyszczególnione 4 cele strategiczne:</p> <p>Bezpieczeństwo i rozwój - Pokój, stabilność i ochrona; Migracje i rozwój; Zrównoważony wzrost i rozwój; Wolność i rozwój - demokracja, prawa człowieka i równość płci.</p> <p>Odniesienie do SDGs jest (str 10), jako priorytetowe przyjęto SDG 16 i SDG</p>	<p>Kanada angażuje się w pomoc w ramach obszarów:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wspieranie celów zrównoważonego rozwoju,</li> <li>- Polityka na rzecz równouprawnienia kobiet i wzmocnienia ich pozycji, w tym eliminacja przemocy seksualnej i tej opartej na dyskryminacji płciowej, wspieranie praw kobiet, włączanie sektora prywatnego w działania na rzecz równości płci,</li> <li>- Godność człowieka w tym: pomoc w zakresie zdrowia i głodu,</li> <li>- Wzrost dostępny dla wszystkich, z uwzględnieniem: gospodarki i ekonomii państw i regionów, rządowego i administracyjnego rozwoju, wydajności MŚP oraz rolnictwa, podwyższania wiedzy i kompetencji pracowników,</li> <li>- Działania środowiskowe i klimatyczne, w tym wpieranie dostosowania do zmian klimatu i</li> </ul>



	Czechy	Dania	Kanada
		17, dodatkowo 5 (równość płci), 7 (środowisko) i 13 (klimat).	oszczędność wody, zaangażowanie w redukcję ryzyka katastrof, <ul style="list-style-type: none"> <li>– Włączanie rządu w działania na rzecz praw człowieka, legalnego rozwoju i sprawiedliwego systemu prawnego, partycypacji i włączenia społecznego, dostarczania usług,</li> <li>– Pokój i bezpieczeństwo, w tym działania na rzecz budowania bezpieczeństwa i zapobiegania konfliktom, ograniczania zagrożeń globalnych.</li> </ul> <p>Strategia zrównoważonego rozwoju Kanady na lata 2016 - 2019, jest powiązana z wieloma celami zrównoważonego rozwoju, w tym z SDGs 5, 7, 13, 14 oraz 15. Kanada realizuje również SDGs 1, 3, 4, 6, 16, 8, 10.</p>
<b>Zakres czasowy</b>	2018 - 2030	2017 – 2030	Różne dokumenty dla różnych krajów, np. w przypadku Ukrainy 2014-2019
<b>Zasięg geograficzny</b>	Dokument wskazuje na LDCs (Least Developed Countries) oraz MICs (Middle Income Countries). Nazwy krajów objętych współpracą rozwojową wymieniono w przypisach dolnych (Bośnia	W dokumencie wydzielono 4 grupy krajów, do każdej grupy przypisano inne SDGs. Porządkuje to grafika na str 10.  Grupa 1 – kraje słabo rozwinięte, z	Kanada skupia się na 25 krajach priorytetowych z regionu Afryki Subsaharyjskiej: Benin, Burkina Faso, Demokratyczna Republika Konga, Etiopia, Ghana, Mali, Mozambik,



	Czechy	Dania	Kanada
	<p>i Hercegowina, Kambodża, Etiopia, Gruzja, Mołdawia, Zambia)</p> <p>DOBRA PRAKTYKA: w strategii wskazano 6 kryteriów doboru krajów do współpracy rozwojowej, co z jednej strony zapewnia pewną elastyczność, z drugiej ogranicza możliwości wspierania krajów, które nie spełniają kryteriów.</p>	<p>wysokim poziomem ubóstwa, niestabilne: Afganistan, Burkina Faso, Mali, Niger, Palestyna and Somalia. Grupa 2 – kraje biedne, stabilne: Bangladesz, Etiopia, Kenia, Myanmar, Tanzania, Uganda.</p> <p>Grupa 3 – kraje rozwijające się i zmieniające ustrój: Ghana, Indonezja, Pakistan, RPA, Ukraina, Gruzja, Wietnam, Egipt, Brazylia, Columbia, Chiny, Meksyk, Turcja.</p>	<p>Senegal, Południowy Sudan oraz Tanzania; Azji: Afganistan, Bangladesz, Birma, Indonezja, Mongolia, Filipiny oraz Wietnam; Ameryki: Region Karaibów, Kolumbia, Haiti, Honduras, Peru; Europa/ Europa Środkowa: Jordania, Ukraina, Południowe Wybrzeże i Strefa Gazy.</p>
<b>Sposób monitoringu i wskaźniki (jeżeli dotyczy)</b>	<p>Metodologia ewaluacji i zasady monitoringu mają zostać określone w oparciu o ewaluacje prowadzone w latach 2016 i 2017. W dokumencie brak wskaźników realizacji celów strategii.</p>	<p>Brak. Tylko odniesienie do wskaźników mierzących rozwój w krajach partnerskich.</p>	<p>Brak.</p>
<b>System instytucjonalny zaangażowane instytucje</b>	<p>Instytucjonalnym liderem w zarządzaniu – współpracą rozwojową jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Czeska Agencja Rozwoju (CzDA) w strukturze organizacyjnej jest ciałem implementującym/wdrażającym. Rada Współpracy Rozwojowej (Council for Development Cooperation) stanowi ważne forum dyskusyjne oraz zatwierdza strategię i plany rozwojowe</p>	<p>Zarządzanie duńską polityką rozwojową leży w gestii Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Polityka współpracy rozwojowej koordynowana jest przez Centrum Rozwoju Globalnego oraz Centrum Współpracy Ministerstwa Spraw Zagranicznych.</p> <p>Organem doradczym jest Rada ds. Polityki Rozwojowej.</p>	<p>Kanadyjskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Handlu Międzynarodowego (DFAIT), pełni pozycję lidera w zarządzaniu współpracą rozwojową. Kanadyjska Agencja Rozwoju Międzynarodowego (CIDA) działająca w ramach Ministerstwa, jest instytucją wdrażającą dla większości programów ODA.</p>
<b>Rodzaje pomocy</b>	<p>Pomoc rozwojowa i humanitarna</p>	<p>Pomoc rozwojowa i humanitarna.</p>	<p>Pomoc rozwojowa i humanitarna.</p>



	Czechy	Dania	Kanada
<b>objęte dokumentem</b>	DOBRA PRAKTYKA: Zachęty dla sektora prywatnego do inwestowania kapitału (str 19)	DOBRA PRAKTYKA: Zachęty dla partnerstwa publiczno-prywatnego	
<b>Powiązanie z innymi dokumentami</b>	Strategic Framework Czech Republic 2030 Concept of the Czech Republic's Foreign Policy	Strategia Współpracy Rozwojowej z 2012	Brak odniesień
<b>Wielkość pomocy w 2017 r.</b>	272 mln USD 0,13% PKB	2,4 mld USD 0,72% PKB	4,3 mld USD 0,3% PKB



	IDEA	Oxfam International
<b>Sposób sformułowania wizji</b>	Świat, w którym procesy demokratyczne, aktorzy i instytucje są zintegrowane i odpowiedzialne i zapewniają wszystkim zrównoważony rozwój.	Świat bez ubóstwa: świat, w którym ludzie mogą wpływać na decyzje, które wpływają na ich życie, cieszyć się swoimi prawami i odpowiedzialnością pełnoprawnych obywateli, w którym wszyscy ludzie są cenieni i traktowani jednakowo
<b>Cele i odniesienie do SDGs</b>	<p>Pobudzać i przyczyniać się do publicznej debaty na temat demokracji i wspierać proces, reformy, instytucje i podmioty, które budują, rozwijają i chronią demokrację, ze szczególnym uwzględnieniem trzech obszarów oddziaływania:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. procesy wyborcze;</li> <li>2. procesy budowania konstytucji; i</li> <li>3. Udział w życiu politycznym i reprezentacja.</li> </ol> <p>Cel powiązany z SDGs 16, 5, 10.</p>	<p>Wyznaczono 6 celów – nie odnoszą się one bezpośrednio do SDGs.</p> <p>Cel 1: Prawo do bycia wysłuchanym - Ludzie domagający się prawa do lepszego życia</p> <p>Cel 2: Wspieranie sprawiedliwości z uwzględnieniem płci</p> <p>Cel 3: Ratowanie życia, teraz i w przyszłości</p> <p>Cel 4: Zrównoważona żywność</p> <p>Cel 5: Sprawiedliwy podział zasobów naturalnych</p> <p>Cel 6: Finansowanie rozwoju i powszechnych podstawowych usług</p>
<b>Zakres czasowy</b>	2018-2022	2013-2019
<b>Zasięg geograficzny</b>	<p>Określone kryteria doboru krajów, kraje wymienione w aneksie do strategii.</p> <p>Trzy rodzaje zaangażowania – programy krajowe dla tych krajów, gdzie jest biuro IDEA, pomoc merytoryczna (TA) regularna lub okazjonalna, w odpowiedzi na konkretne zapotrzebowanie zgłaszane przez kraj, pomoc w budowaniu potencjału oraz pojedyncze wydarzenia w różnych krajach.</p>	Wskazane kryteria do wyboru krajów, kraje wskazane w załączniku do strategii
<b>Sposób monitoringu i wskaźniki (jeżeli dotyczy)</b>	Nie zostały wskazane	<p>Zostały wskazane w załączniku. DOBRA PRAKTYKA: Do każdego celu zostało określone „oczekiwane oddziaływanie” (expected impact by 2019).</p> <p>Założenia strategii są następujące:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) bieżące dostarczanie danych sprawozdawczych</li> <li>2) ewaluacja i ocena strategii,</li> </ol>



IDEA		Oxfam International
		ukierunkowana na to, w jaki sposób Oxfam przyczynia się do zmian społecznych  3) konsultacje z kluczowymi interesariuszami, w celu zebrania ich spostrzeżeń i ocen
<b>System instytucjonalny – zaangażowane instytucje</b>	Biura IDEA	Biura Oxam International
<b>Rodzaje pomocy objęte dokumentem</b>	Wsparcie tworzenia nowych instytucji, wzmacnianie merytorycznych aspektów demokracji - budowanie potencjału (capacity building), pomoc merytoryczna (technical assistance), badania i analizy	Budowanie potencjału (capacity building), pomoc merytoryczna (technical assistance), pozyskiwanie funduszy i wsparcia publicznego, zapewnianie strategicznego finansowania partnerom; pomoc humanitarna

## Ankiety monitoringowe

Ankiety monitoringowe zostały załączone w odrębnym dokumencie.





## Lista wskaźników

Obszar	Wskaźnik
dobre rządzenie	Liczba przeszkolonych przedstawicieli administracji publicznej
dobre rządzenie	Liczba wypracowanych dokumentów strategicznych, legislacyjnych lub wytycznych powstałych podczas realizacji projektu i przyjętych do wdrożenia
dobre rządzenie	Liczba przekazanego sprzętu specjalistycznego
kapitał ludzki	Liczba oraz powierzchnia wybudowanych/wyremontowanych pomieszczeń
kapitał ludzki	Liczba osób korzystających ze zmodernizowanej infrastruktury edukacyjnej
kapitał ludzki	Liczba osób objętych wsparciem
kapitał ludzki	Liczba osób, które zyskały nowe umiejętności i kompetencje
kapitał ludzki	Liczba nowozatrudnionych osób wykwalifikowanych do pracy z osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym
ochrona środowiska	Liczba osób, które uzyskały dostęp do podstawowej infrastruktury sanitarnej
ochrona środowiska	Liczba zainstalowanych urządzeń energii odnawialnej
ochrona środowiska	Powierzchnia terenu, na której podjęto działania przeciw wylesianiu, pustynnieniu i degradacji
ochrona środowiska	Liczby osób, które w wyniku realizacji projektu rozpoczęły realizację modelu zrównoważonego rolnictwa i rybołówstwa
ochrona środowiska	Liczba adresatów kampanii promocyjnych z zakresu ochrony środowiska
przedsiębiorczość i sektor prywatny	Liczba absolwentów szkoleń i kursów technicznych i zawodowych
przedsiębiorczość i sektor prywatny	Liczba uzyskanych certyfikatów, patentów, licencji, znaków towarowych
przedsiębiorczość i sektor prywatny	Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem
przedsiębiorczość i	Liczba utworzonych miejsc pracy



Obszar	Wskaźnik
sektor prywatny	
przedsiębiorczość i sektor prywatny	Liczba przedsiębiorstw, które zaadoptowały nowe narzędzia/nowe technologie
przedsiębiorczość i sektor prywatny	Liczba utworzonych przedsiębiorstw, w tym jednoosobowej działalności gospodarczej
przedsiębiorczość i sektor prywatny	Liczba osób korzystających ze wsparcia w postaci doradztwa zawodowego;
rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	Liczba osób, które pozyskały nowe umiejętności i kompetencje w zakresie poprawy wydajności i konkurencyjności gospodarstw rolnych
rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	Liczba przekazanego/ zainstalowanego wyposażenia i sprzętu
rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	Liczba wprowadzonych innowacji/usprawnień w produkcji i sprzedaży
rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	Liczba nowopowstałych grup producenckich, kooperatyw i spółdzielni rolniczych
rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	Liczba gospodarstw objętych wsparciem