

**EWALUACJA POLSKIEJ WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ  
FINANSOWANEJ ZA POŚREDNICTWEM MSZ RP  
WSPIERAJĄCEJ REFORMY NA UKRAINIE  
ORAZ WYBRANE INICJATYWY EDUKACYJNE  
NA RZECZ KRAJÓW PW W OKRESIE 2012-2016**

**Raport końcowy  
z badania ewaluacyjnego  
KOMPONENT II**



Ewaluacja polskiej współpracy rozwojowej finansowanej za pośrednictwem MSZ RP wspierającej reformy na Ukrainie oraz wybrane inicjatywy edukacyjne na rzecz krajów PW w okresie 2012-2016

**Zamawiający:**

**Ministerstwo Spraw Zagranicznych**

**Wykonawca:**



Fundacja IDEA Rozwoju

ul. Wierzbica 57b

05-140 Serock

[www.ideaorg.eu](http://www.ideaorg.eu)

**Zespół badawczy:**

Stanisław Bienias

Katarzyna Hermann-Pawłowska

Monika Bartosiewicz- Niziołek

Łukasz Widła-Domaradzki

*Zdjęcia na okładce: Kijowskie murale (autor: Maciej Kolczyński)*

## SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ SKRÓTÓW</b> .....	4
<b>STRESZCZENIE</b> .....	5
<b>I. ZARYS KONCEPCJI BADANIA</b> .....	7
I.1. WARSZTAT STRUKTURYZUJĄCY .....	7
I.2. ANALIZA DANYCH ZASTANYCH .....	7
I.3. BADANIA TERENOWE .....	8
I.3.1 Wywiady indywidualne pogłębione .....	8
I.3.2 Badanie kwestionariuszowe .....	8
I.4. STUDIA PRZYPADKU .....	8
I.5. BENCHMARKING.....	9
I.6. PANEL EKSPERTÓW I ANALIZA SWOT.....	9
<b>II. OPIS WYNIKÓW BADANIA – ODPOWIEDZI NA PYTANIA BADAWCZE</b> .....	10
II.1. ODTWORZENIE LOGIKI INTERWENCJI .....	10
II.2. EFEKTY .....	14
II.2.1. OCENA REZULTATÓW .....	14
II.2.2. EFEKTY SYNERGICZNE .....	19
II.2.3. EFEKTY WIZERUNKOWE.....	20
II.3. TRWAŁOŚĆ.....	27
II.4. SPÓJNOŚĆ ZEWNĘTRZNA I WYRÓŻNIKI PPR.....	31
II.5. CZYNNIKI WPŁYWAJĄCE NA EFEKTYWNOŚĆ POLSKIEJ POMOCY .....	34
II.5.1. DOŚWIADCZENIE I POTENCJAŁ POLSKICH ORGANIZACJI I INSTYTUCJI .....	36
II.5.2. BARIERY O CHARAKTERZE POLITYCZNYM, SPOŁECZNYM I ORGANIZACYJNYM .....	38
II.5.3. INNOWACYJNOŚĆ ROZWIĄZAŃ.....	40
<b>III. WYNIKI ANALIZY SWOT I PODSUMOWANIE</b> .....	44
<b>IV. TABELA WNIOSKÓW I REKOMENDACJI – KOMPONENT II</b> .....	48
<b>V. SPIS TABEL I WYKRESÓW</b> .....	52
<b>VI. ZAŁĄCZNIKI</b> .....	53

## WYKAZ SKRÓTÓW

CAWI - Wspomagany komputerowo wywiad przy pomocy strony WWW (ang.: *Computer Assisted Web Interview*)

CBRN - zagrożenia chemiczne, biologiczne, radiologiczne i nuklearne (ang.: *Chemical, Biological, Radiological and Nuclear threats*)

DWR - Departament Współpracy Rozwojowej MSZ

GIZ - Niemiecka Agencja Pomocy Rozwojowej (niem.: *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*)

GPS – ang.: *Global Positioning System*

ICCSS - Międzynarodowego Centrum Bezpieczeństwa Chemicznego (ang.: *International Centre for Chemical Safety and Security*).

IDI - Wywiad indywidualny pogłębiony (ang.: *individual in-depth interview*)

KWP – Komenda Wojewódzka Policji

KW PSP - Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej

MDGs - Milenijne Cele Rozwoju (ang.: *Millenium Development Goals*)

MSZ - Ministerstwo Spraw Zagranicznych

OBWE - Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

OECD DAC - Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang.: *Organisation for Economic Co-operation and Development's Development Assistance Committee*)

OSP – ochotnicza straż pożarna

PL-BY-UA – Polska – Białoruś - Ukraina

PPR - polska polityka rozwojowa

PW - Partnerstwo Wschodnie

RP - Rzeczpospolita Polska

SDGs- Cele Zrównoważonego Rozwoju (ang.: *Sustainable Development Goals*)

SGSP – Szkoła Główna Służby Pożarniczej

## STRESZCZENIE

Projekty z zakresu bezpieczeństwa publicznego cechuje wysoka skuteczność w osiągnięciu założonych rezultatów twardych i produktów - w przypadku niektórych przedsięwzięć ich wskaźniki zostały przekroczone. Trudno natomiast oszacować skuteczność w osiągnięciu rezultatów miękkich, ponieważ pomiar ten jest dokonywany sporadycznie.

Projekty realizowane w ramach II komponentu odznaczają się wysoką trwałością, o której decyduje wykorzystywanie w pracy ukraińskich służb wiedzy oraz umiejętności nabytych podczas specjalistycznych szkoleń, a także sama konstrukcja projektów łączących działania edukacyjne z elementami „twardymi” tj. infrastrukturalnymi (np. modernizacją i remontem obiektów) oraz przekazywaniem sprzętu. Odroczone efekty projektów nie są jednak monitorowane.

Biorąc pod uwagę ograniczenia kadrowe, finansowe, a także ramy czasowe projektów, ich efektywność należy ocenić wysoko. Rozwiązania oferowane Ukrainie w ramach polskiej współpracy rozwojowej, bazujące na polskich doświadczeniach transformacyjnych, są łatwe do zaadaptowania w warunkach ukraińskich. Efektywność projektów zwiększają zaoszczędzone środki, gdyż z jednej strony, pozwalają osiągać założone rezultaty mniejszym kosztem, a z drugiej umożliwiają realizację dodatkowych efektów, służących celom promocyjnym.

Synergia projektów na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa publicznego na Ukrainie odnosi się do obszaru ich realizacji, tematyki działań, a także wykonawców i odbiorców. Większość przedsięwzięć jest prowadzona w zachodniej części kraju i opiera się na ciągłej współpracy, w tym w ramach innych środków i programów, jednak nie następuje powielanie się projektów. Nie zauważono komplementarności polskich projektów z działaniami innych donatorów, ani nie zidentyfikowano przypadków nakładania przedsięwzięć w obszarze bezpieczeństwa. W niektórych okolicznościach, słaba koordynacja projektów z działaniami innych grantodawców rodzi jednak ryzyko ich powielania oraz równoległego wypracowywania różnych rozwiązań modelowych dotyczących tego samego zagadnienia, z których tylko jedno można będzie ostatecznie zastosować. Na tle innych donatorów Polska wyróżnia się systematycznym, kompleksowym i wyspecjalizowanym wsparciem ukraińskich służb ratowniczych, które stanowi „niszę pomocową”, zaś projekty strażackie pełnią rolę „produktu ekspertowego”.

O dużym potencjale polskich instytucji decydują: porozumienia i umowy zawarte ze stroną ukraińską, doświadczenie w realizacji projektów, kadra ekspercka, a także kontakty robocze i długofalowa współpraca. Polscy partnerzy są oceniani jako solidni, sprawni i wiarygodni. O ich potencjale decyduje także bliskość kulturowa, znajomość i łatwość dostosowania się do ukraińskich realiów oraz koncentrowanie się na aspektach praktycznych. Ważną rolę w realizacji Programu odgrywa potencjał kadrowy i merytoryczny MSZ oraz MSWiA. Do głównych trudności w realizacji projektów należały trudna sytuacja polityczna na Ukrainie, korupcja i rotacja kadr zarządzających, a także opóźnione przekazywanie środków na realizację projektów oraz długotrwałe procedury zamówień publicznych.

Polska powinna kontynuować wsparcie procesu zmian w organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na Ukrainie ze względu na szanse, które stwarza reforma decentralizacyjna (zmiany systemowe), a także możliwość zaoferowania Ukrainie sprawdzonych wzorców, zgodnych ze standardami europejskimi. Należy zachować dotychczasową koncentrację, komplementarność i wyspecjalizowanie wsparcia w obszarze ratownictwa oraz kontynuować działania na zachodniej Ukrainie (ze względu na bezpieczeństwo granicy polskiej oraz zewnętrznej granicy UE), ale jednocześnie - przy dostępności większych środków finansowych – warto, zachowując określoną specjalizację, obejmować działaniami innych odbiorców, nowe tematy, a także obwody położone we wschodniej części tego kraju. Skoordynowana współpraca z różnymi donatorami może zwiększyć

synergię naszej pomocy poprzez dofinansowanie projektów infrastrukturalnych, zaś polska strona mogłaby partycypować w opracowywaniu systemowych rozwiązań legislacyjno-organizacyjnych, czy prowadzeniu szkoleń.

W celu zwiększenia trwałości i oddziaływania założonych rezultatów warto częściej uwzględniać w projektach szkolenia kaskadowe, działania edukacyjne kierowane równoległe do kadr zarządzających i operacyjnych, a także publikacje (podręczniki, dobre praktyki). Należy kontynuować szkolenia z obsługi, serwisowania oraz konserwacji sprzętu. Warto też zobowiązać stronę ukraińską do planowania sposobów wykorzystania efektów projektu oraz zapewnić monitorowanie tego procesu.

Ponadto rekomenduje się wcześniejsze rozstrzygnięcie konkursów i przekazywanie informacji o przyznaniu środków, promowanie pomiaru rezultatów miękkich w formie pre- i post-testów, a także wydatkowania zaoszczędzonych środków w celu rozpowszechniania wypracowanych rezultatów. Należy też pozostać przy dotychczasowych rozwiązaniach w zakresie aplikowania o środki oraz sprawozdawczości, które zapobiegają nadmiernej biurokracji. Warto utrzymać wstępną selekcję projektów przez MSWiA, jak również możliwość ich realizacji w trybie modułowym.



## I. ZARYS KONCEPCJI BADANIA

Badanie „Ewaluacja polskiej współpracy rozwojowej finansowanej za pośrednictwem MSZ RP wspierającej reformy na Ukrainie oraz wybrane inicjatywy edukacyjne na rzecz krajów PW w okresie 2012-2016” realizowane było na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dalej: MSZ) w kontekście polskiej pomocy rozwojowej (dalej: PPR). Wykonawcą badania była **Fundacja IDEA Rozwoju** wybrana w drodze przetargu nieograniczonego. Badanie zrealizowano w terminie od 25 lipca 2017 r. do 19 grudnia 2017 r.

Zakres przedmiotowy badania objął trzy komponenty. W tej części raportu odnosimy się zakresowo wyłącznie do przebiegu i wyników komponentu II, zgodnie z którym badaniu ewaluacyjnemu poddane zostały wybrane inicjatywy zrealizowane na Ukrainie w ramach polskiej współpracy rozwojowej, finansowane za pośrednictwem MSZ RP w latach 2012-2016 ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i środków pozostających w dyspozycji MSZ, skierowane do służb pożarniczych i policyjnych oraz służb ratowniczych Ukrainy.

### I.1. WARSZTAT STRUKTURYZUJĄCY

Warsztat strukturyzujący odbył się po przygotowaniu projektu raportu metodologicznego w dniu 17 sierpnia br. w MSZ. Celem warsztatu strukturyzującego było odtworzenie logiki programu polskiej współpracy rozwojowej 2012-2016 oddzielnie dla komponentu I i II badania. Wyniki warsztatu zostały uwzględnione w rozdziale II.1. raportu.

### I.2. ANALIZA DANYCH ZASTANYCH

Analiza danych zastanych przeprowadzona została na etapie II badania i objęła ona analizę dokumentów, analizę danych i materiałów medialnych oraz analizę produktów powstałych w wyniku realizacji projektów.

W ramach analizy dokumentów przeprowadzono szczegółową analizę wniosków projektowych oraz sprawozdań z realizacji projektów. W wyniku badania powstały fiszki wszystkich projektów, które następnie zostały poddane analizie ilościowej i jakościowej pod kątem pytań badawczych. Fiszki posłużyły również do identyfikacji projektów, które poddane zostały szczegółowej analizie na etapie badań terenowych.

Analiza dokumentów objęła również następujące krajowe i międzynarodowe dokumenty planistyczne o charakterze strategicznym i operacyjnym. Równocześnie przeprowadzona została analiza danych niezbędnych dla przeprowadzenia benchmarkingu, opisana w części I.5 tego rozdziału.

Analiza danych i materiałów medialnych objęła wszystkie z realizowanych projektów. W ramach analizy dokonano oceny domen internetowych w Polsce i zagranicą, dotyczących wszystkich wdrażanych projektów, w tym przede wszystkim domen projektodawców i ich partnerów. W ramach analizy danych medialnych przeprowadzono ocenę dostępnych materiałów medialnych oraz informacji zawartych w mediach społecznościowych pod kątem wizerunkowych efektów polskiej pomocy.

Analiza produktów powstałych w wyniku realizacji każdego z projektów przeprowadzona została poprzez analizę danych zastanych (wniosków i sprawozdań), w trakcie analizy domen internetowych w Polsce i zagranicą oraz w trakcie badań terenowych (wywiadów przeprowadzanych w kraju i zagranicą).

### I.3. BADANIA TERENOWE

Badania terenowe realizowane były zarówno w Polsce, jak i na Ukrainie. W ramach przygotowań do badań terenowych (etap III badania) opracowano, na podstawie fiszek projektów, listy projektów wraz z listami projektów zastępczych oraz propozycjami studiów przypadku, które zostały uzgodnione z Zamawiającym. W ramach komponentu II badania wybrano 5 projektów do pogłębionej analizy w trakcie badań terenowych (oraz 2 projekty rezerwowe). Lista projektów, które zostały finalnie poddane w trakcie badania pogłębionej analizie, znajduje się w załączniku nr 1.

Badania terenowe realizowane na etapie IV badania objęły:

- wywiady indywidualne pogłębione,
- badanie ankietowe uczestników projektów,
- telefoniczne wywiady pogłębione na potrzeby benchmarkingu.

Celem przygotowania i realizacji badań terenowych na Ukrainie odbyły się dwie wizyty ewaluacyjne, w których udział brały dwuosobowe zespoły badawcze. Wizyty miały miejsce w następujących terminach: 31 sierpnia – 1 września 2017 r. oraz 11-13 października 2017 r.

#### I.3.1 WYWIADY INDYWIDUALNE POGŁĘBIONE

W ramach badania przeprowadzono IDI z osobami reprezentującymi różne kategorie respondentów: koordynatorów ze strony jednostek administracji rządowej i służb im podległych, przedstawicieli organizacji partnerskich, wykonawców działań projektowych, beneficjentów, opiekunów projektów ze strony MSZ, kadry kierowniczej w MSZ. Dobór respondentów miał charakter celowy, co wynika z jakościowego charakteru wywiadów indywidualnych.

#### I.3.2 BADANIE KWESTIONARIUSZOWE

Badania kwestionariuszowe uczestników projektów zostały zrealizowane za pomocą techniki CAWI (*computer assisted web interview*) – ankiety internetowej, przeprowadzanej za pomocą sieci internetowej, wypełnianej bezpośrednio przez respondenta. Ankiety zostały przetłumaczone na język ukraiński. W wyniku badań uzyskano 19 ankiet w ramach komponentu II badania. Trudności z uzyskaniem większego zwrotu kwestionariuszy wynikały z braku dostępnej bazy danych uczestników projektów. W związku z tym, efekty badania ankietowego uzależnione były od woli współpracy projektodawców i partnerów, którym przesłano linki do badania CAWI celem przekazania uczestnikom projektów. Brak bezpośredniego wpływu na przebieg badania CAWI wpłynął negatywnie na zwrot ankiet. W konsekwencji uzyskane wyniki badania ankietowego zostały wykorzystane jako wkład jakościowy do raportu.

### I.4. STUDIA PRZYPADKU

Celem przygotowania studium przypadku zostały wykorzystane następujące techniki badawcze:

- szczegółowa analiza danych zastanych (np. dokumentacji projektowej),
- wywiady indywidualne przeprowadzone w kraju i zagranicą.

W ramach badania zrealizowano 3 studia przypadku w ramach komponentu I badania, w tym:

- 2 studia przypadku dotyczą projektów realizowanych przez administrację rządową,



- 1 studium przypadku dotyczy projektu realizowanego przez Ambasadę RP w Kijowie.

Dodatkowo, spośród 3 zrealizowanych dla komponentu II studiów przypadku 1 ma charakter pogłębiony. Na etapie raportu metodologicznego założono, że pogłębione studia przypadków prezentować będą najlepsze praktyki w ramach przebadanych projektów, które stanowić mogą dobry przykład dla innych projektodawców. Projekty wybrane do studium przypadku zostały oznaczone w załączniku 1 (\* oraz \*\*, gdy studium miało charakter pogłębiony). Studia przypadków stanowią załącznik nr 2 do niniejszego raportu.

## I.5. BENCHMARKING

W związku z poszukiwaniem nowych rozwiązań dla polskiego modelu polskiej pomocy rozwojowej benchmarking w niniejszym badaniu jest ukierunkowany na zidentyfikowanie w 4 wybranych krajach rozwiniętych (prowadzących w latach 2012-2016 działania pomocowe na rzecz Ukrainy) dobrych, innowacyjnych praktyk, które mogłyby być zaimplementowane do polskiej pomocy rozwojowej. Do benchmarkingu wybrano uzgodnione z Zamawiającym następujące kraje: Szwajcaria, Niemcy, Litwa i Szwecja.

Zakres benchmarkingu wynika z problematyki badawczej oraz potrzeb informacyjnych Zamawiającego i obejmował następujące zagadnienia:

- wsparcie dla reform realizowanych na Ukrainie
- działania na rzecz zwiększania bezpieczeństwa na Ukrainie
- inicjatywy w zakresie kształcenia.

W benchmarkingu wykorzystano przede wszystkim dwie metody badawcze:

- analizę danych zastanych (*desk research*), obejmującą przede wszystkim:
  - raporty dotyczące prowadzonej współpracy rozwojowej przez wybrane kraje rozwinięte, w tym dokumentacja dotycząca misji, strategii prowadzonych działań, obszarów prowadzonego wsparcia, uwarunkowań instytucjonalnych, raporty dotyczące efektów prowadzonego wsparcia,
  - strony internetowe dotyczące prowadzonej pomocy rozwojowej,
  - dane statystyczne dotyczące prowadzonej pomocy (w tym dane finansowe),
  - dane i raporty OECD/DAC (Development Assistance Committee).
- indywidualne wywiady przeprowadzone osobiście lub telefoniczne z osobami odpowiedzialnymi za realizację działań pomocowych na Ukrainie.

Raport z wynikami benchmarkingu znajduje się w załączniku 3.

## I.6. PANEL EKSPERTÓW I ANALIZA SWOT

Na etapie szóstym badania przeprowadzono analizę SWOT/TOWS oraz zorganizowano panel ekspertów podsumowujący wyniki analiz działań prowadzonych w ramach komponentu I. W panelach wzięli udział specjaliści w dziedzinie polityki rozwojowej i współpracy rozwojowej wyznaczeni przez Departament Współpracy Rozwojowej MSZ (dalej: DWR).

## II. OPIS WYNIKÓW BADANIA – ODPOWIEDZI NA PYTANIA BADAWCZE

### II.1. ODTWORZENIE LOGIKI INTERWENCJI

Polska pomoc rozwojowa realizowana na Ukrainie oraz w pozostałych krajach Partnerstwa Wschodniego ukierunkowana jest na realizację celów zdefiniowanych w polskich oraz międzynarodowych dokumentach strategicznych.

W wymiarze międzynarodowym cele, kierunki i główne założenia pomocy rozwojowej wyznaczają Milenijne Cele Rozwoju (ang. *MDGs*) przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych w roku 2000 oraz stanowiąca ich kontynuację i obowiązująca w latach 2015-2030 nowa globalna agenda rozwojowa, ukierunkowana na realizację Celów Zrównoważonego Rozwoju (ang. *Sustainable Development Goals, SDGs*). Nowa agenda rozwojowa mieć będzie charakter globalny (dotyczyć będzie wszystkich krajów) i jej celem będzie wielowymiarowy zrównoważony rozwój społeczny, ekonomiczny i środowiskowy.

Cele polskiej polityki zagranicznej, w tym współpracy i pomocy rozwojowej dla okresu, w którym realizowane były projekty pomocowe na Ukrainie zdefiniowane zostały w *Priorytetach Polskiej Polityki Zagranicznej 2012-2016*. Obecnie obowiązującym dokumentem strategicznym jest *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021*. Oba dokumenty podkreślają wagę współpracy z krajami Partnerstwa Wschodniego, w tym szczególności z Ukrainą. Celem strategicznym współpracy oraz pomocy dla krajów Partnerstwa Wschodniego jest zwiększenie ich stabilności społeczno-politycznej, a tym samym podniesienie poziomu bezpieczeństwa Polski. Cel ten realizowany jest m.in. poprzez dzielenie się swoim doświadczeniem i wspieranie procesów demokratyzacji, rządów prawa oraz reform modernizacyjnych służących transformacji ustrojowej i rozwojowi społeczno-ekonomicznemu.

Cele i priorytety polskiej pomocy rozwojowej będącej przedmiotem niniejszego badania zdefiniowane są w *Wieloletnim programie współpracy rozwojowej na lata 2012-2015* oraz *Wieloletnim programie współpracy rozwojowej na lata 2016-2020*. Głównym celem pomocy jest szeroko rozumiany rozwój społeczno-ekonomiczny krajów rozwijających i ich społeczeństw.

Istotnym celem pośrednim pomocy rozwojowej jest również poprawa wizerunku Polski wśród odbiorców wsparcia, a tym samym zwiększenie możliwości realizacji ogólnych celów polskiej polityki zagranicznej z zastosowaniem instrumentów „miękkiej dyplomacji” (*soft power*).

Kraje Partnerstwa Wschodniego tj. Białoruś, Gruzja, Mołdawia oraz w szczególności Ukraina, stanowią główny priorytet geograficzny polskiej współpracy rozwojowej. Pomoc dla Ukrainy realizowana jest w ramach następujących priorytetów dla okresu 2012-2015:

1. Bezpieczeństwo publiczne i zarządzanie granicami
2. Rozwój regionalny, budowa potencjału administracji publicznej i samorządowej
3. Małe i średnie przedsiębiorstwa oraz tworzenie nowych miejsc pracy

Oraz w ramach następujących priorytetów dla okresu 2016-2020:

1. Dobre rządzenie
2. Kapitał ludzki
3. Przedsiębiorczość i sektor prywatny

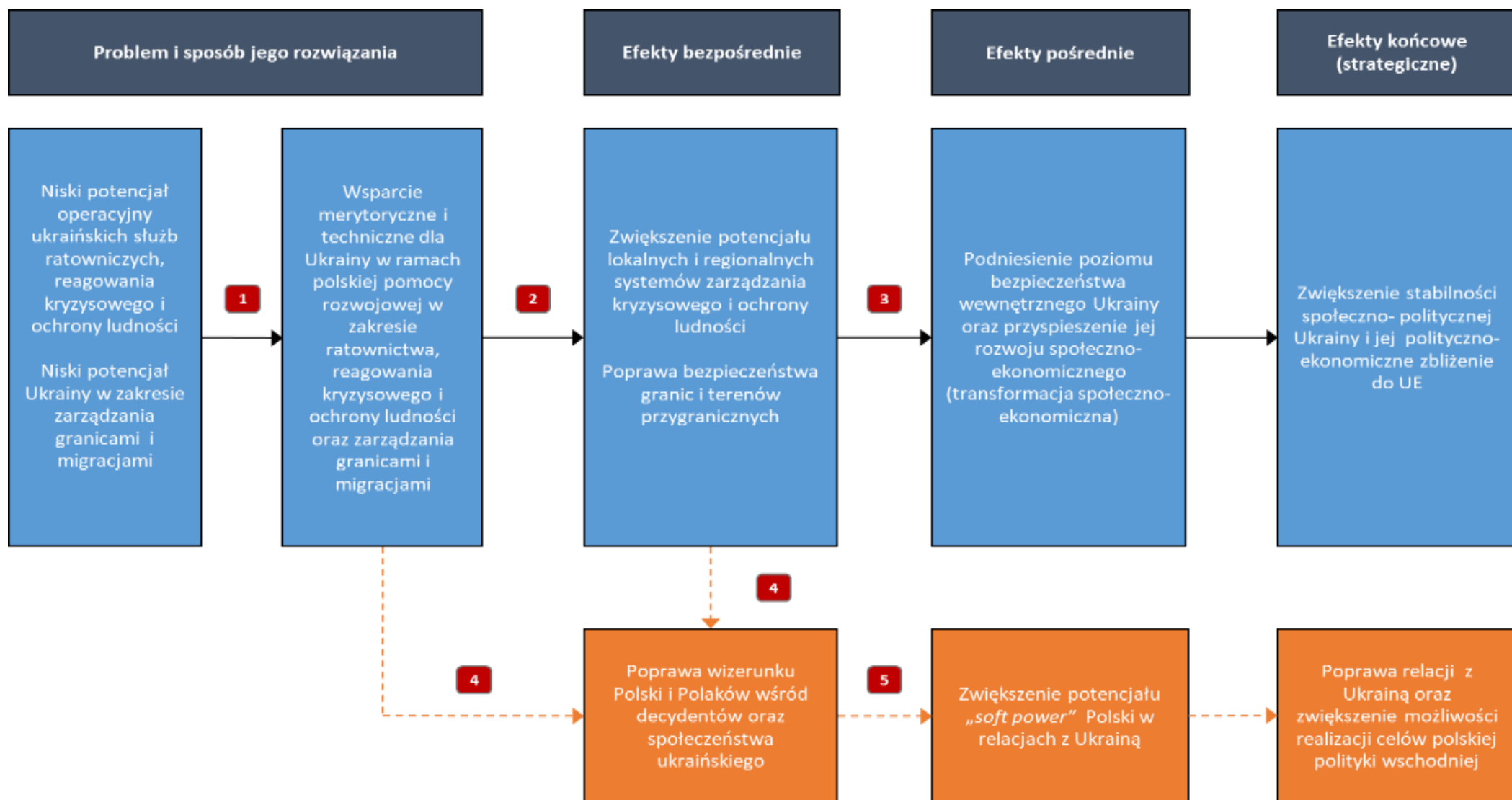
Współpraca z Ukrainą w zakresie działań na rzecz bezpieczeństwa, finansowanych ze środków polskiej pomocy rozwojowej, została zapoczątkowana w 2010 r., w związku z organizacją Euro 2012 tj. Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej, które były organizowane wspólnie przez Polskę i Ukrainę. Pojawiła się wówczas potrzeba zacieśnienia współpracy pomiędzy służbami pożarniczymi, policyjnymi oraz granicznymi obu krajów, które musiały wspólnie prowadzić działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Po zakończeniu Mistrzostw współpraca ta była kontynuowana z uwagi na duże potrzeby Ukrainy – brak lub przestarzałe procedury w zakresie bezpieczeństwa (np. przewozu substancji niebezpiecznych), a także braki kadrowe i sprzętowe. Poprzez wsparcie w tym obszarze strony ukraińskiej osiągnęte są również polskie cele i priorytety - zwiększenie bezpieczeństwa polskich granic (np. poprzez współpracę transgraniczną w zakresie migracji, zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi, czy przeciwdziałania zagrożeniom czynnikami masowego rażenia), jak również ochrona zewnętrznej granicy Unii Europejskiej.

Pierwsze projekty z zakresu bezpieczeństwa prowadzone na rzecz Ukrainy miały charakter szkoleniowo-treningowy i obejmowały specjalistyczne zajęcia teoretyczne oraz ćwiczenia praktyczne z zakresu ratownictwa medycznego, zagrożeń chemiczno-ekologicznych oraz ochrony pożarowej i osobistej skierowane do służby pożarowej, a także szkolenia z zakresu migracji oraz zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi dla administracji rządowej. Od 2015 r. w ramach PPR realizowane są również projekty wspierające rozwój ochotniczego ratownictwa medycznego oraz wysokogórskiego.

W ramach Komponentu II niniejszego badania analizie poddane zostały rezultaty i efekty projektów służących wsparciu Ukrainy w ramach priorytetu Bezpieczeństwo publiczne i zarządzanie granicami (w latach 2014-2015) oraz Dobre rządzenie (w roku 2016). Poniżej zaprezentowany został schemat logiki interwencji programu dla obszaru wsparcia objętego badaniem w ramach Komponentu II.

Poszczególne bloki odpowiadające zidentyfikowanym, potencjalnym efektom pomocy rozwojowej dla Ukrainy połączone są za pomocą strzałek oddających przyjęte wprost lub założone *implicite* relacje pomiędzy poszczególnymi elementami logiki interwencji. Wybranym zależnościom przyporządkowane zostały numerowane kwadraty w celu ułatwienia opisu poszczególnych relacji oraz uwarunkowań dla zaistnienia założonych efektów.

Schemat 1. Logika interwencji dla komponentu II



Źródło: Opracowanie własne

Zgodnie z zaprezentowanym powyżej schematem głównymi potrzebami i uzasadnieniem dla wdrażania polskiej pomocy rozwojowej na Ukrainie jest niski potencjał merytoryczny i operacyjnych ukraińskich służb ratowniczych, reagowania kryzysowego i ochrony ludności oraz niski potencjał Ukrainy do zarządzania granicami i migracjami.

Polską odpowiedzią na potrzeby strony ukraińskiej są projekty realizowane w ramach polskiej pomocy rozwojowej polegające na wsparciu merytorycznym i technicznym służb ukraińskich we wspomnianych powyżej obszarach **(1)**. Wsparcie udzielane było za pomocą następujących instrumentów:

- wizyty studyjne
- seminaria
- spotkania robocze i narady eksperckie
- staże
- ćwiczenia poligonowe, akcje ratowniczo-gaśnicze
- konferencje
- szkolenia i warsztaty
- publikacje
- prace modernizacyjne

Zgodnie z przyjętym założeniem polskie wsparcie dla Ukrainy powinno stanowić wkład w rozwój lokalnych i regionalnych systemów reagowania kryzysowego i ochrony ludności oraz poprawę bezpieczeństwa granic i obszarów przygranicznych **(2)** a tym samym przyczynić się pośrednio do zwiększenia bezpieczeństwa wewnętrznego Ukrainy i jej rozwoju społeczno- ekonomicznego **(3)**. Działania te stanowią jeden z warunków osiągnięcia celu strategicznego polskiej polityki zagranicznej jakim jest zwiększenie stabilności społeczno- politycznej Ukrainy, a tym samym podniesienie poziomu bezpieczeństwa Polski.

Drugim równolegle realizowanym celem polskiego programu pomocowego oferowanego Ukrainie jest poprawa wizerunku Polski i Polaków w oczach społeczeństwa ukraińskiego oraz głównych decydentów na poziomie centralnym i lokalnym **(4)**. Zgodnie z przyjętymi założeniami poprawa wizerunku w wyniku pozytywnego społecznego odbioru naszej skłonności do dzielenia się doświadczeniami transformacyjnymi powinna wzmocnić potencjał polskiej „miękkiej dyplomacji” w relacjach z Ukrainą **(5)** a przez to zwiększać możliwości oddziaływania i podnosić skuteczność w osiąganiu strategicznych celów polskiej polityki wschodniej.

## II.2. EFEKTY

Które projekty lub działania miały szczególnie pozytywny wpływ na przygotowywanie lub wdrażanie przez beneficjenta planów, programów, strategii rozwoju, dokumentów legislacyjnych lub innych dokumentów o podobnym znaczeniu / które w największym stopniu?

Czy / w jakich aspektach występowała synergia między polskimi projektami / działaniami w danym obszarze lub dla danej grupy interesariuszy? Jakie działania należałoby podjąć w celu zwiększenia takiej synergii?

Czy/ w jakim stopniu/ w jakich działaniach rozwojowych w szczególności efektem były korzyści związane z tzw. „miękką siłą” dyplomacji? Jakie działania w ramach polskiej współpracy rozwojowej w najwyższym stopniu sprzyjały widoczności najlepszych polskich doświadczeń i upowszechnianiu wizerunku Polski jako wartościowego partnera posiadającego stabilne perspektywy rozwoju? W jaki sposób można wzmocnić korelację pomiędzy polską współpracą rozwojową na Ukrainie a realizacją celów polskiej polityki zagranicznej?

### II.2.1. OCENA REZULTATÓW

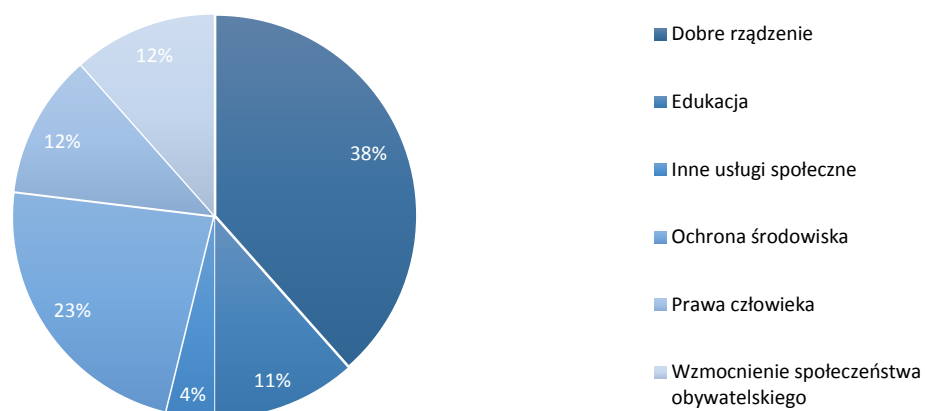
W ramach komponentu II wsparcie uzyskało łącznie 20 przedsięwzięć, z czego zdecydowaną większość (75%) realizowały organy administracji rządowej tj. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Kolejne 20% projektów było prowadzonych przez wyższą uczelnię - Szkołę Główną Służby Pożarniczej, zaś do pozostałych wnioskodawców należała Ambasada RP w Kijowie (2 projekty), jednostka samorządu terytorialnego - Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego (1 projekt) oraz organizacja pozarządowa Lokalna Grupa Działania "Warmiński Zakątek" (1 projekt).

Przedsięwzięcia z obszaru bezpieczeństwa realizowane na rzecz Ukrainy podczas dwóch edycji Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej były wdrażane w ramach różnych priorytetów: *Bezpieczeństwo publiczne i zarządzanie granicami* (2012-2016) oraz *Dobre rządzenie* (2016-2020). Projekty te dotyczyły różnych dziedzin. W obrębie priorytetu *Bezpieczeństwo publiczne i zarządzanie granicami* najwięcej projektów, tj. niemal cztery na dziesięć, mieściło się w dziedzinie *Dobre rządzenie* (38%), blisko co czwarty w obszarze *Ochrona środowiska* (23%), a mniej więcej co dziesiąty w dziedzinach *Prawa człowieka* oraz *Wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego* (po 12%), a także *Edukacja* (11%). Najmniej projektów mieściło się w obszarze *Inne usługi społeczne* (4%).

W kolejnej edycji Programu liczba oraz zakres tematyczny dziedzin uległy zmianie. W ramach priorytetu *Dobre rządzenie* zdecydowana większość projektów była wdrażana w obszarze *Zapobieganie katastrofom i gotowość w przypadku ich wystąpienia* (80%), a jedynie co piąty w dziedzinie *Zarządzanie i reforma systemu bezpieczeństwa* (20%). Rozkład projektów pomiędzy poszczególnymi priorytetami oraz dziedzinami przedstawiają poniższe wykresy.

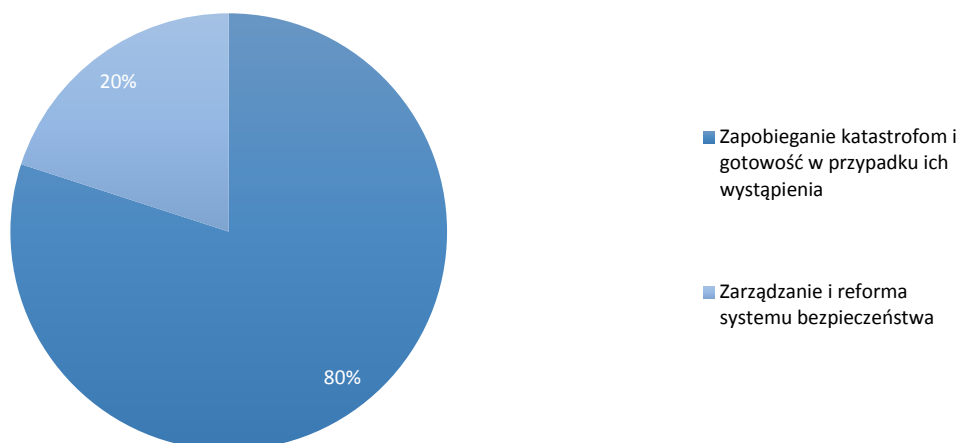


Wykres 1. Rozkład projektów w ramach priorytetu *Bezpieczeństwo publiczne i zarządzanie granicami* (2012-2016)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wniosków i sprawozdań z realizacji projektów

Wykres 2. Rozkład projektów w ramach priorytetu *Dobre rządzenie* (2016-2020)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wniosków i sprawozdań z realizacji projektów

Wszystkie projekty wdrażane były w partnerstwie z instytucjami publicznymi, takimi jak: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Ukrainy, państwowe służby ratownicze i migracyjne, administracja regionalna okręgu iwano-frankowskiego, państwowe służby straży pożarnej z obwodu lwowskiego, iwano-frankowskiego, chersońskiego, tarnopolskiego oraz rówieńskiego, policja obwodu wołyńskiego, Lwowski Państwowy Uniwersytet Bezpieczeństwa Życia, a także Kostropilskie Gospodarstwo Leśne.

Zakres odpowiedzialności partnerów był zróżnicowany, ale ich aktywność skupiała się przede wszystkim na wsparciu projektodawcy w działaniach logistycznych prowadzonych w Ukrainie. Partnerzy odpowiadali za rekrutację uczestników spotkań, szkoleń i wizyt studyjnych, organizację

spotkań oraz tłumaczenia, a w niektórych projektach także za stronę merytoryczną realizowanych projektów, czy zakupy sprzętu.

Prowadzone działania skierowane były do szerokiej grupy odbiorców, ale w większości projektów beneficjentami ostatecznymi były służby ratownicze oraz przedstawiciele administracji rządowej i lokalnej. Najwięcej projektów skierowanych było do służb straży pożarnej (50%), a także organów ścigania i policji (15%).

Tematyka projektów realizowanych w ramach II komponentu koncentrowała się na kwestiach związanych z zarządzaniem kryzysowym oraz ratownictwem (np. pożarniczym, chemicznym, biologicznym, radiologicznym i nuklearnym (CBRN), chemiczno-ekologicznym, górskim i medycznym), a także handlem ludźmi oraz migracjami.

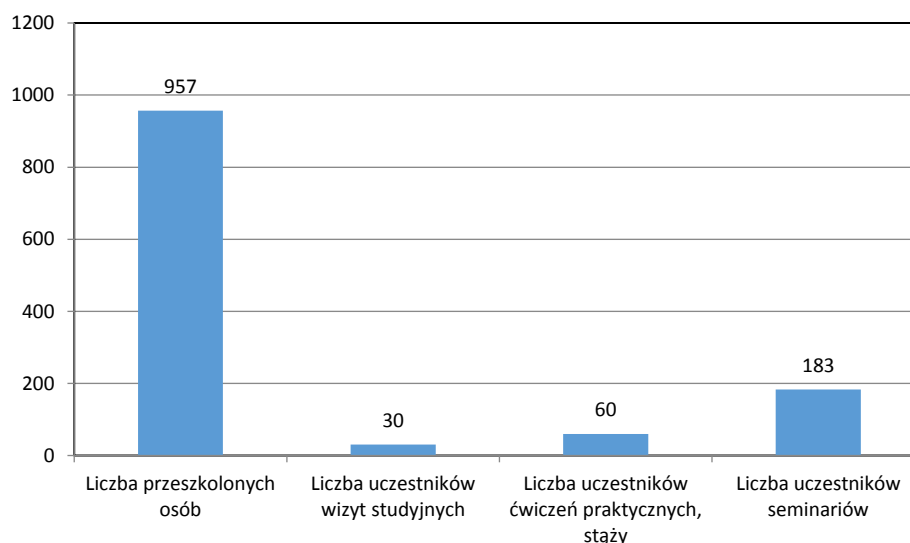
Projekty te były prowadzone przy pomocy różnych działań, takich jak: seminaria i wykłady, spotkania robocze i narady eksperckie, szkolenia teoretyczne i praktyczne, warsztaty, akcje ratowniczo-gaśnicze prowadzone na trenażerach pożarniczych oraz w ramach ćwiczeń poligonowych, wizyty studyjne, staże w polskich ośrodkach recepcyjnych oraz organizacjach pozarządowych, opracowanie publikacji i podręczników (nt. handlu ludźmi czy zagrożeń CBRN), a także prace modernizacyjne prowadzone np. w stacji ratownictwa górskiego na Czarnohorze.

Dane zawarte w sprawozdaniach z realizacji projektów prowadzonych w ramach II komponentu, a także informacje uzyskane w ramach pogłębionych wywiadów indywidualnych wskazują na wysoki stopień skuteczności w osiąganiu założonych efektów.

W wyniku prowadzonych działań projektowych swoje kompetencje podniosło ponad tysiąc osób uczestniczących w specjalistycznych szkoleniach, ćwiczeniach praktycznych i seminariach. Liczba uczestników szkoleń przekroczyła o 10% planowane wartości, co świadczy o dużym zainteresowaniu prowadzonymi działaniami edukacyjnymi. Dodatkowo możliwe było wyposażenie służb ratowniczych w nowoczesny sprzęt, tj. np. trenażery, pompy szlamowe, zestawy GPS, czy też komplety ochrony indywidualnej. Łącznie przekazano ok. 157 sztuk różnorodnego sprzętu.

Poniższy wykres prezentuje liczbowo osiągnięte wskaźniki produktu.

**Wykres 3. Liczba uczestników działań projektowych**



Przykładem projektów, w których przekroczone założone wskaźniki rezultatów są przedsięwzięcia realizowane przez Szkołę Główną Służby Pożarniczej (SGSP). W projekcie *Dziś i jutro szkoleń praktycznych w pożarnictwie* zaplanowano przeszkolenie 630 strażaków w zakresie gaszenia pożarów wewnętrznych i bezpieczeństwa ratownictwa. Tymczasem w szkoleniach realizowanych na sprowadzonym z Polski trenażerze wzięły udział 663 osoby. Zwiększenie wskaźnika zaplanowanych rezultatów było możliwe dzięki zorganizowaniu szkoleń na terenie Ukrainy, a także współpracy z Lwowskim Państwowym Uniwersytetem Bezpieczeństwa Życia, do którego zadań należała rekrutacja uczestników. Podobne czynniki zdecydowały o zwiększeniu liczby osób, które wzięły udział w seminariach organizowanych w ramach projektu *CBRN transgraniczne bezpieczeństwo i współpraca*. W dwóch seminariach, poświęconych omówieniu doświadczeń ukraińskiej straży pożarnej w zakresie zagrożeń i ratownictwa CBRN, a także współpracy, szans rozwoju i bezpieczeństwa wspólnych działań, wzięły udział najpierw 73, a następnie 84 osoby, choć planowano uczestnictwo zaledwie kilkunastu. Realizator projektu przypisał znaczne zwiększenie liczby słuchaczy tych seminariów renomie Lwowskiego Państwowego Uniwersytetu Bezpieczeństwa Życia oraz właściwemu rozreklamowaniu tematyki seminarium wśród służb ratowniczych.

Zwiększenie wskaźników założonych rezultatów twardych i produktów obejmowało również sprzęt, który został przekazany ukraińskiemu partnerowi. Możliwość zakupu dodatkowego wyposażenia (np. kamery termowizyjnej), bądź materiałów promocyjnych wynikała z zaoszczędzonych środków finansowych lub własnej inicjatywy realizatora projektu (np. decyzji o przekazaniu większej liczby używanych samochodów służących do ratownictwa chemiczno-ekologicznego wraz z niezbędnym wyposażeniem).

Warto zwrócić uwagę na to, że choć zakładane wskaźniki rezultatów twardych i produktów są na ogół dobrze opisane i sprawozdawane, to do rzadkości należą podobne praktyki w zakresie wykazywania stopnia osiągnięcia rezultatów miękkich. Projektodawcy często deklarują nabycie określonej wiedzy i umiejętności przez uczestników szkoleń, bądź wzrost świadomości różnych grup społecznych, jednak na ogół nie monitorują efektów tego procesu. Przykładem dobrej praktyki w tym zakresie może być wstępny oraz końcowy pomiar wiedzy wołyńskich policjantów (przy pomocy pre- i post-testu wypełnianego przed rozpoczęciem i po zakończeniu szkolenia), który został przeprowadzony przez Komendę Wojewódzką Policji (KWP) w Lublinie. Działanie to ten miało na celu wykazanie przyrostu kompetencji beneficjentów w zakresie procedur i algorytmów przeciwdziałania oraz zwalczania handlu ludźmi. Godne polecenia było również pytanie odbiorców projektu (po zakończeniu jego realizacji) o zakres i sposób zastosowania przyswojonych umiejętności, które obejmowały nowoczesne metody pracy operacyjnej oraz techniki informatyczne. Zważywszy na to, że szkolenia stanowią zazwyczaj jeden z kluczowych elementów projektów i niejednokrotnie trwają kilka lub kilkanaście dni (nawet 20), pomiar przyrostu nabytej wiedzy oraz wykorzystywania opanowanych umiejętności może stanowić cenną informację, zarówno dla realizatorów projektów, jak i osób zainteresowanych rezultatami Programu.

Działania projektowe prowadziły do uzyskania różnych bezpośrednich i pośrednich efektów. Te pierwsze polegały na zwiększeniu potencjału operacyjnego oraz organizacyjnego ukraińskich służb i wynikały z działań „miękkich”, o charakterze edukacyjnym, których rezultatem był wzrost wiedzy i umiejętności. Efektem wynikającym z poprawy kompetencji jest zmiana postaw, czy świadomości

w zakresie różnych rozwiązań i działań ratowniczych skutkująca wdrożeniem nowych metod pracy, procedur i standardów. Do efektów bezpośrednich należało także zwiększenie potencjału technicznego ukraińskiej straży poprzez działania „twarde” tj. przekazany sprzęt i wyposażenie. Efektem wynikającym ze zwiększenia zdolności operacyjnych, organizacyjnych i technicznych instytucji, które były odbiorcami tych projektów, jest wzrost bezpieczeństwa, zarówno samych ratowników, jak i ukraińskiej ludności, a w przypadku przedsięwzięć zawierających elementy transgraniczne, także polskiego społeczeństwa. Do efektów wsparcia można też zaliczyć wzrost bezpieczeństwa turystów odwiedzających pasmo Czarnohory, rozwój systemów zarządzania kryzysowego, jak również poprawę ochrony środowiska naturalnego w wyniku wprowadzenia systemu monitoringu pożarowego lasów oraz przeciwdziałania zagrożeniom CBRN.

Informacje zebrane przy pomocy IDI oraz ankiety CAWI wskazują na to, że do uzyskania najlepszych efektów prowadziły działania projektowe, które obejmowały zarówno szkolenia praktyczne oraz ćwiczenia skierowane do kadry operacyjnej, jak i towarzyszące im seminaria i spotkania dla przedstawicieli pionu zarządzającego. Tego rodzaju projekty były realizowane np. przez SGSP, Ambasadę RP oraz Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej (KW PSP) w Krakowie i kierowane do służb ratowniczych. Bardzo dobre wyniki przyniosło również łączenie projektów infrastrukturalnych z działaniami o charakterze „miękkim”, mającymi na celu zwiększenie kompetencji kadr, które będą pracować w wyremontowanych obiektach np. strażnicach ochotniczej straży pożarnej w obwodzie lwowskim oraz iwano-frankowskim, czy stacji ratownictwa górskiego na Czarnohorze. Z kolei efekt mnożnikowy, polegający na szkoleniu osób, które nie brały bezpośredniego udziału w projektach edukacyjnych, uzyskano dzięki szkoleniom kaskadowym oraz zakupowi sprzętu (np. trenerów, zestawów szkoleniowych), na którym są prowadzone ćwiczenia dla kolejnych ratowników.

Jednym z najważniejszych efektów projektów realizowanych w obszarze bezpieczeństwa publicznego było postanowienie Gabinetu Rady Ministrów z 2013 r. w sprawie zatwierdzenia funkcjonowania ochotniczej straży pożarnej na Ukrainie. Ze względu na to, że reforma decentralizacyjna stwarza szanse na dalszy rozwój w tym zakresie tj. zmiany systemowe, warto kontynuować wsparcie procesu zmian w organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, szczególnie że Polska może zaoferować Ukrainie sprawdzone wzorce, zgodne ze standardami europejskimi.

Mówiąc o efektach uzyskiwanych przez realizatorów projektów wdrażanych w ramach pomocy rozwojowej, warto podkreślić, że polska strona również odnosi korzyści ze współpracy z ukraińskimi partnerami. Przedsięwzięcia poświęcone np. współpracy transgranicznej w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom CBRN, a także zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi czy dotyczące migracji przyczyniają się również do poprawy bezpieczeństwa polskich granic. Przykładem namacalnego profitu ze współpracy projektowej lubelskiej policji z komendą wołyńską może być wspólne prowadzenie sprawy kryminalnej dotyczącej handlu ludźmi, w której osoba poszkodowana była obywatelką Ukrainy, a grupa przestępcza, której padła ofiarą działała na terenie Polski. Poza tym każdy projekt stanowi okazję do wymiany doświadczeń oraz rozwoju kompetencji kadr zaangażowanych w realizację działań np. ekspertów prowadzących szkolenia. Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej może też przynosić korzyści naszej gospodarce, ponieważ Ukraina stanowi potencjalny rynek zbytu polskich towarów (sprzętu i wyposażenia ratowniczego), jak również usług (np. komercyjnych szkoleń dla służb policyjnych i pożarniczych).

Analizując skuteczność projektów prowadzonych w ramach II komponentu, warto również wspomnieć o ich nieplanowanych rezultatach oraz wartości dodanej, do których należały:

- deklaracja udziału strony ukraińskiej w kolejnych wspólnych przedsięwzięciach, takich jak szkolenia, przekazanie sprzętu, wdrożenia europejskich rozwiązań systemowych oraz wypracowanie koncepcji nowych projektów,
- zacieśnienie współpracy i roboczych kontaktów, powstanie nieformalnej platformy wymiany informacji pomiędzy jednostkami straży i policji obu krajów (np. ukraińscy respondenci zwracali uwagę, na to, że mogą prosić polskich kolegów o porady w sprawach zawodowych i pomoc w rozwiązywaniu konkretnych problemów),
- upowszechnianie zdobytej wiedzy (np. dotyczącej handlu ludźmi) podczas konferencji oraz spotkań z młodzieżą szkolną,
- programy kulturalne realizowane po zakończeniu działań projektowych (np. zwiedzanie miasta).

#### II.2.2. EFEKTY SYNERGICZNE

O synergii projektów wdrażanych w ramach II komponentu można mówić w odniesieniu do obszaru, na którym są one realizowane, tematyki prowadzonych działań, a także ich wykonawców i odbiorców.

Większość projektów pożarniczych oraz poświęconych przeciwdziałaniu zagrożeniom CBRN było realizowanych na terenie zachodniej Ukrainy, przede wszystkim w obwodzie lwowskim, a w dalszej kolejności w sąsiadującymi z nim obwodami iwano-frankowskim, wołyńskim, rówieńskim czy tarnopolskim. Natomiast do rzadkości należały działania skierowane do służb ratowniczych z obwodów zlokalizowanych w środkowej i wschodniej części kraju np. kijowskim, czerkaskim, czy chersońskim. Koncentracja projektów prowadzonych w zachodniej części Ukrainy sprzyja kumulowaniu się efektów w postaci zwiększenia bezpieczeństwa publicznego oraz integracji z europejskim systemem ratowniczym.

Synergia efektów wynika również z ciągłości nawiązanej współpracy - prowadzenia działań projektowych przez tych samych realizatorów (np. SGSP, Ambasadę RP w Kijowie) na rzecz odbiorców wcześniejszych projektów np. Lwowskiego Państwowego Uniwersytetu Bezpieczeństwa Życia, czy Państwowej Służby Ukrainy ds. Sytuacji Nadzwyczajnych. Warto przy tym zaznaczyć, że przedsięwzięcia te się nie powielają – każde z nich buduje nową jakość na bazie zdobytych doświadczeń i potrzeb sygnalizowanych przez beneficjentów.

Synergia działań na rzecz bezpieczeństwa publicznego w dużej mierze wynika również z faktu koordynowania większej części projektów przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, które powierza ich realizację podległym jednostkom, sprawując pieczę zarówno nad tematyką, jak i realizacją kolejnych przedsięwzięć.

Efekt synergii pojawia się również w kontekście wsparcia działań realizowanych na Ukrainie z innych środków niż polska pomoc rozwojowa np. funduszy norweskich czy unijnych w ramach Programu Współpracy Transgranicznej PL-BY-UA w odniesieniu do projektów mających na celu zwalczanie handlu ludźmi oraz wsparcie służb ratowniczych.

W przypadku II komponentu efekty synergiczne są jednak najbardziej widoczne w odniesieniu do tematyki realizowanych działań. Pierwszy projekt z zakresu ratownictwa CBRN prowadzony w latach 2014-15 ograniczał się do przeszkolenia i wyposażenia Komendy Wojewódzkiej Straży Pożarnej we Lwowie w specjalistyczny sprzęt służący do identyfikacji ww. zagrożeń i ochrony indywidualnej ratowników. Kolejne przedsięwzięcie, choć bazujące na zdobytych doświadczeniach, posłużyło stworzeniu nowej jakości, ponieważ w dużej mierze koncentrowało się na ochronie osób poszkodowanych poprzez opracowanie założeń do systemu dekontaminacji masowej.

Efekt synergii „tematycznej” pojawił się również dzięki projektom na rzecz tworzenia na Ukrainie ochotniczej straży pożarnej (OSP), które były realizowane przez SGSP oraz Ambasadę RP w Kijowie w partnerstwie z Lwowskim Państwowym Uniwersytem Bezpieczeństwa Życia. Inicjatywy podjęte w latach 2012-2013 tj. *Współczesny sprzęt ochrony osobistej ratownika – normy prawne, zastosowanie i serwis w praktyce* oraz *Dziś i jutro szkoleń praktycznych w pożarnictwie*, a także *Ochotnicza Straż Pożarna na Ukrainie i w Polsce* zainicjowały prace legislacyjne, które miały na celu wypracowanie podstaw organizacyjnych i prawnych ukraińskich jednostek OSP, których funkcjonowanie zostało zatwierdzone przez Gabinet Rady Ministrów w 2013 r. Kolejne przedsięwzięcia Ambasady, prowadzone w latach 2013-2014, stanowiły kontynuację wsparcia strony ukraińskiej w tworzeniu systemu OSP. W ramach projektu *Tworzenie struktur Ochotniczych Straży Pożarnych na Ukrainie* przeprowadzono seminarium dla reprezentantów administracji rządowej i samorządowej oraz kierownictwa PSP Ukrainy, dotyczące zasad prawnych i organizacyjnych funkcjonowania polskich OSP, a także wyremontowano dwie strażnice i dostarczono sprzęt dwóm jednostkom OSP. Natomiast kolejny projekt *Szkolenie kadry Ochotniczych Straży Pożarnych Obwodu Lwowskiego*, posłużył m.in. opracowaniu procedur i regulaminów funkcjonowania OSP, jak również programów szkoleń dla ochotników. Należy zaznaczyć, że wspólne działania na rzecz tworzenia jednostek ochotniczej straży pożarnej wraz z innymi donatorami operującymi na wschodzie Ukrainy (np. Niemcami, USA, Kanadą), szczególnie w regionach, w których Polacy realizowali już wcześniej pojedyncze projekty, sprzyjałoby uzyskiwaniu synergicznych efektów. Polska strona, z racji swojego doświadczenia oraz łatwiejszej współpracy z ukraińskimi partnerami mogłaby w większym stopniu partycypować w „miękkich” działaniach, takich jak opracowanie systemowych rozwiązań legislacyjnych i organizacyjnych, czy prowadzenie szkoleń, a w mniejszym w zakupie sprzętu czy budowie lub remontowaniu remiz, które wymagają znacznych nakładów finansowych.

Wyraźną komplementarność działań widać również w przypadku projektu *Modernizacja stacji ratownictwa na Czarnohorze*. Kontynuacja prac w kolejnych latach (2016 i 2017), jak i powiązanie działań twardych – infrastrukturalnych ze szkoleniem realizowanym w ramach innego projektu finansowanego z PPR (*Podniesienie kompetencji i potencjału operacyjnego służb reagowania kryzysowego obwodu iwano-frankiwskiego w zakresie zapobiegania i usuwania skutków powodzi oraz ratownictwa górskiego*) wzmacnia efekty interwencji podejmowanej na górze Pop Iwan przyczyniając się do osiągnięcia efektów synergicznych.

### II.2.3. EFEKTY WIZERUNKOWE

Projekty realizowane w ramach II komponentu polskiej współpracy rozwojowej wpływają zarówno na wizerunek Polski, jak i polskiej administracji rządowej – Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.



Przedstawiciele podmiotów realizujących projekty deklarowali podczas IDI, że w czasie ich wdrażania na stronach internetowych np. SGSP, Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie, czy Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie zamieszczano aktualne informacje na temat prowadzonych przedsięwzięć. Materiały dydaktyczne wykorzystywane podczas wykładów, seminariów i szkoleń (np. teczki, długopisy, pendrive'y, prezentacje, biuletyny) zawierały logotypy oraz informacje dotyczące Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej - zgodnie z regulaminem stosowania tych oznaczeń.

Projekty z zakresu ratownictwa, ze względu na swoją spójność i konsekwentną realizację na przestrzeni wielu lat, są dostrzegane i rozpoznawalne w zachodniej części Ukrainy. Nie są to „punktowe” czy doraźne inicjatywy, ale spójne działania kontynuowane i rozwijane na przestrzeni kolejnych lat. Poza tym cechuje je znaczna trwałość, ze względu na „twarde” komponenty, nie tylko w postaci przekazywanego sprzętu i wyposażenia, które towarzyszą szkoleniom, ale infrastruktury np. zmodernizowanej stacji ratownictwa wysokogórskiego na Czarnohorze, czy wyremontowanym remizom służącym ochotniczej straży pożarnej. Ze względu na te aspekty prowadzonych działań, projekty realizowane w ramach komponentu II, a także ich efekty są „widzialne”. W przypadku projektów pożarniczych można też mówić o dużym efekcie medialnym – prowadzone w ich ramach działania dobrze się prezentują w mediach ze względu na swoją „widowiskowość”, a za sprawą sprzętu (np. pojazdów) i wyposażenia ratowniczego, które po nich pozostaje, zapewniają również efekt promocyjny.

Warto podkreślić, że cały sprzęt i wyposażenie, które są przekazywane w ramach polskiej pomocy rozwojowej został wyprodukowany w Polsce i jest zawsze zaopatrzony w logotypy Programu. Na stacji ratownictwa na Czarnohorze zainstalowano tablicę z informacją, że remont budynku został sfinansowany ze środków PPR. Sam projekt jest bardzo efektywny wizerunkowo ze względu na to, że miejsce to jest coraz częściej odwiedzane przez ukraińskich i zagranicznych turystów, którzy mogą w sytuacjach nadzwyczajnych skorzystać z noclegu w wyremontowanej stacji, jak i - w razie potrzeby - z pomocy przeszkolonych w ramach PPR ratowników górskich.

W przeprowadzonej w ramach badania analizy danych i materiałów medialnych wynika, że projekty realizowane w ramach komponentu II, latach 2012-2016 są promowane przede wszystkim za pomocą stron internetowych projektodawców. Na innego rodzaju materiały medialne natrafiano sporadycznie i były to głównie artykuły w internetowych wydaniach prasy polonijnej.

Analiza wykazała ponadto, że nie wszystkie projekty są promowane za pośrednictwem stron internetowych lub nawet jeśli są, dotarcie do nich nastroczać może problemów osobom zainteresowanym. W przypadku niektórych projektów w wyniku wyszukiwania pojawiały się odnośniki do źródeł w sieci, jednak przy próbie ich otwierania okazywało się, że odnośniki są już nieaktywne. Jak zapisano w jednym ze sprawozdań z realizacji projektu skierowanego do ratowników – strażaków, informacje dotyczące projektu umieszczane były na stronie Szkoły Głównej Służby Pożarniczej „na czas trwania projektu”. Oznaczać to może, że po zakończeniu działań projektowych treści dotyczące ich przebiegu zostały zastąpione nowymi.

Z przeglądu danych medialnych wynika również, że w zakresie promocji efektów polskiej aktywności w ramach komponentu II brakuje jednego źródła, które zbierałoby informacje na temat realizowanych inicjatyw. Tego typu rolę mógłby pełnić portal [polskapomoc.gov.pl](http://polskapomoc.gov.pl), jednak poza zestawieniem

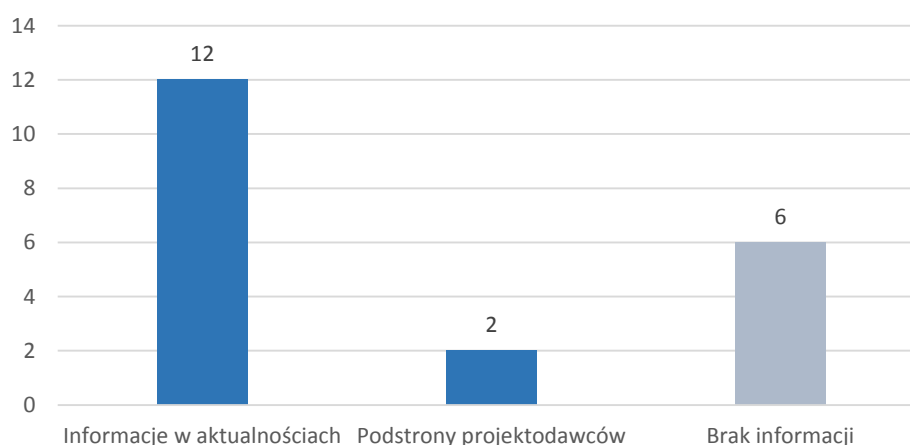
realizowanych projektów wraz z podaniem kwot i nazw beneficjentów można na nim znaleźć szczegółowe informacje jedynie o wybranych projektach. Również strony polskich placówek dyplomatycznych działających na Ukrainie nie stanowią źródła szczegółowych informacji na temat polskiej aktywności. Podstrony dotyczące polskiej współpracy rozwojowej zawierają jedynie informacje ogólne na ten temat i odesłania do innych stron poświęconych tej tematyce, bez możliwości zapoznania się ze szczegółami projektów. W dziale dotyczącym aktualności znajdują się zaś informacje bieżące, które nie obejmują okresu będącego przedmiotem ewaluacji.

łącznie w ramach komponentu II analizie poddano 20 projektów. W przypadku 6 z nich nie udało się znaleźć szczegółowych informacji na ich temat na żadnych stronach internetowych, ani funkcjonujących w formie podstron na oficjalnych witrynach internetowych beneficjentów, ani w formie osobnych stron, które byłyby dedykowane danemu projektowi. Część nazw projektów pojawia się natomiast w Internecie, ale jedynie w kontekście zamówień publicznych realizowanych na potrzeby danego projektu, a zatem są to z reguły Biuletyny Informacji Publicznych jednostek realizujących taki projekt lub strony publikujące informacje zbiorcze o zamówieniach publicznych, np. portal [www.portalsamorządowy.pl](http://www.portalsamorządowy.pl). Skupiają się one na opisie przedmiotu zamówienia i nie zawierają szczegółowych informacji na temat samego projektu. W przypadku projektu *Zwalczanie i zapobieganie handlowi ludźmi jako wspólne wyzwanie dla polski i Ukrainy* pojawiła się również informacja o jego realizacji TVP Szczecin, ale bez szczegółów odnośnie jego źródła finansowania. Materiał opisuje tylko fakt organizacji wizyty studyjnej ukraińskich policjantów w Szczecinie.

W niektórych przypadkach jedyne ślady po ww. projektach (choć nie wszystkich) to wzmianki na portalu [www.polskapomoc.gov.pl](http://www.polskapomoc.gov.pl). Nie udało się zidentyfikowanie informacji na temat projektów na stronach ukraińskich. W tym miejscu należy zaznaczyć, że powyższe nie oznacza wcale, że informacji na temat danego projektu nie ma w Internecie wcale. Problem z ich wyszukaniem oznacza jednak, że przeciętnemu użytkownikowi również będzie to nastęczało problemów, co w efekcie końcowym może doprowadzić do zaprzestania przez niego poszukiwań. To z kolei może negatywnie wpływać na widoczność działań programu polskiej pomocy i rozpoznawalność Polski jako donatora działającego na Ukrainie.

Informacje na temat pozostałych analizowanych projektów można znaleźć na stronach internetowych, przy czym różne jest podejście do sposobu ich prezentowania.

**Wykres 4. Sposoby prezentacji informacji o projektach w ramach komponentu II**



Dla dwóch projektów, tj. *Zwalczanie handlu ludźmi-wsparcie służb policyjnych obwodu wołyńskiego* oraz *Zwiększenie skuteczności reagowania ukraińskich służb ratowniczych na sytuacje kryzysowe* zostały utworzone podstrony, na których znajdziemy zarówno opisy projektów, jak i informacje o donatorze, grupie beneficjentów objętej działaniami, jak i opis przebiegu projektów wraz ze wskazaniem osiągniętych efektów. Informacje o działaniach projektowych znalazły się również w dziale poświęconym aktualnościom, które były publikowane w okresie realizacji projektu. Podstrona poświęcona projektowi dotyczącemu handlu ludźmi zawiera również materiał video – spot promocyjny, zrealizowany w ramach działań projektowych. Jest on również umieszczony na stronie partnera z Ukrainy, w notce poświęconej projektowi. Na temat tego projektu znajdziemy również artykuł w internetowej wersji polsko-ukraińskiego dwutygodnika [Monitor Wołyński](#).

W przypadku pozostałych 12 projektów, jedyne informacje jakie o nich znajdziemy na stronach internetowych, są publikowane w formie aktualności/newsów, przy czym dla 4 z nich udało się natrafić jedynie na informacje na stronach w języku ukraińskim. W przypadku 2 projektów informacje znajdują się na stronie polskiego partnera, dostarczającego sprzęt i wyposażenie w ramach projektów.

Większość ww. projektów zawiera informacje o donatorze oraz o beneficjentach objętych wsparciem. Dla 10 projektów znajdziemy na stronach również opis działań projektowych (mniej lub bardziej rozbudowany). W przypadku 4 projektów zawarto tylko bardzo podstawowe informacje na ich temat.

Projekt *Podniesienie kompetencji i potencjału operacyjnego służb reagowania kryzysowego obwodu Iwano - Frankiwskiego w zakresie zapobiegania i usuwania skutków powodzi oraz ratownictwa górskiego* zawiera również informację o planowanych dalszych działaniach, ponieważ w jego ramach były omawiane kwestie realizacji przyszłych projektów, dotyczących tej samej sfery, w ramach Programu Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020. Biorąc pod uwagę inne projekty w ramach komponentu II ww. projekt wyróżnia się „widocznością” na tle innych – informacje o jego realizacji zamieszczono na stronie Wojewody Podkarpackiego oraz na jego profilu w serwisie Facebook. Wzmianka o projekcie i realizowanych w jego ramach działaniach, pojawiła się również na portalu [Media Rzeszów](#) oraz w internetowym wydaniu [Kurieru Galicyjskiego](#) - niezależnego pisma Polaków na Ukrainie.

W przypadku 10 realizowanych projektów znajdziemy również w Internecie dokumentację fotograficzną prezentującą mniej lub bardziej szczegółowy przebieg ich realizacji. Logo polskiej pomocy pojawia się natomiast tylko w przypadku 7 projektów. Na stronach nie znajdziemy materiałów z realizacji projektów, które byłyby możliwe do pobrania, ani odwołań do strony partnerów/podmiotów uczestniczących w działaniach. Brak również odnośników do informacji medialnych.

Dla 5 projektów udało się zidentyfikować informacje na ich temat w serwisie społecznościowym Facebook. Cztery z nich dotyczą wsparcia służb ratowniczych, jeden zaś zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi.

Analiza danych medialnych w komponentie II wykazała, że głównym źródłem informacji o działalności Polski na Ukrainie w ramach polskiej współpracy rozwojowej są strony internetowe polskich projektodawców/partnerów.

W tym miejscu należy zauważyć, że w zakresie sposobu publikowania informacji na ww. stronach nie ma przyjętych minimalnych standardów, tj. przyjęta forma i zakres przedstawianych informacji uzależniona jest od podejścia podmiotów biorących udział w realizacji projektów. To powoduje, że widoczność efektów realizacji polskiej współpracy rozwojowej jest słabsza, niż gdyby takie działania informująco-promujące prowadzić w sposób bardziej uporządkowany.

Aby przyczynić się do poprawy efektów wizerunkowych, sugeruje się bardziej szczegółowe prezentowanie treści dotyczących projektów na stronach internetowych. Informacje na temat działań finansowanych w ramach polskiej współpracy rozwojowej powinny m.in.:

- zawierać minimalne informacje o projekcie finansowanym w ramach polskiej współpracy rozwojowej,
- bardziej przybliżyć rezultaty projektów na stronach internetowych (w formie liczb, ale też z perspektywy indywidualnych odbiorców),
- zawierać, oczywiście w zależności od specyfiki projektu, produkty projektów w formie do pobrania, takich jak materiały szkoleniowe, raporty, a przynajmniej biuletyny czy ulotki informacyjne,
- zawierać logotypy polskiej pomocy,
- zawierać odwołania (linki) do stron partnerów wraz z informacją o partnerze (o ile takie strony istnieją),
- informować o ew. planach kontynuacji działań podjętych w projekcie lub powiązaniu z innymi projektami,
- być dostępne również przez jakiś czas po zakończeniu realizacji projektu.

W celu realizacji ww. założeń można rozważyć opracowanie wytycznych dla projektodawców, zawierających minimalne wymogi dotyczące zakresu i sposobu prezentowania treści na stronach internetowych, ale również dobre przykłady zaczerpnięte z doświadczeń innych donatorów/innych polskich projektów. Można również rozważyć organizację również szkoleń dla projektodawców w tym zakresie, również w formie e-learningowej.

Projekty w ramach komponentu polskiej współpracy rozwojowej są natomiast słabo widoczne w polskich i ukraińskich mediach i w tym zakresie należałoby podjąć pewne działania, które doprowadziłyby do upowszechnienia wiedzy o realizowanym przez Polskę wsparciu dla Ukrainy. W tym celu można rozważyć organizację szkoleń dla projektodawców w zakresie współpracy z mediami.

W celu ułatwienia monitorowania widoczności informacji nt. polskich projektów w przyszłości sugeruje się również modyfikację wzoru formularza sprawozdawczego, by podobnie jak to jest w przypadku projektów realizowanych w ramach Polsko-Kanadyjskiego Programu Wsparcia Demokracji finansowanego przez rząd Kanady i Polski, przewidywał on rubryki dotyczące wykorzystywania w ramach projektu technologii informacyjnych oraz informacji o projekcie w mediach. Umożliwi to w przyszłości sprawniejsze docieranie do informacji na temat projektów, publikowanych w źródłach innych niż strony internetowe.

Jednocześnie warto rozważyć stworzenie platformy, która gromadziłaby informacje nt. realizowanych projektów, z podaniem minimalnego zakresu informacji na ich temat. Dobrą podstawą do zbudowania takiego narzędzia byłaby strona [www.polskapomoc.gov.pl](http://www.polskapomoc.gov.pl), która obecnie zawiera szczegółowe

informacje jedynie o kilku wybranych projektach. Zgromadzenie takich informacji w jednym miejscu nie tylko poprawiłoby widoczność efektów polskiej współpracy rozwojowej, ale m.in. umożliwiło przyszłym projektodawcom identyfikację ew. parterów swoich działań lub zaplanowanie projektów komplementarnych do już realizowanych itp.

#### WNIOSKI

1. Projekty z zakresu bezpieczeństwa publicznego cechują się wysoką skutecznością w osiągnięciu założonych rezultatów twardych i produktów. W niektórych przypadkach ich wskaźniki zostały przekroczone (gł. liczba przeszkolonych osób, ilość przekazanego sprzętu lub materiałów promocyjnych). Pomiar stopnia osiągnięcia zaplanowanych rezultatów miękkich jest sporadyczny.
2. Jednym z najważniejszych efektów projektów realizowanych w ramach polskiej pomocy rozwojowej było postanowienie Gabinetu Rady Ministrów z 2013 r. w sprawie funkcjonowania ochotniczej straży pożarnej na Ukrainie, ze względu na to, że reforma decentralizacyjna stwarza szanse na dalszy rozwój w tym zakresie, tj. na zmiany systemowe.
3. Polska strona również odnosi korzyści ze współpracy z ukraińskimi partnerami. Przedsięwzięcia poświęcone np. współpracy transgranicznej przyczyniają się również do poprawy bezpieczeństwa polskich granic. Projekty stanowią też okazję do wymiany doświadczeń oraz rozwoju kompetencji kadr zaangażowanych w realizację działań. Projekty wdrażane w ramach pomocy rozwojowej mogą przynosić korzyści naszej gospodarce, ponieważ Ukraina stanowi potencjalny rynek zbytu polskich towarów (sprzętu, wyposażenia, usług szkoleniowych).
4. O synergii projektów wdrażanych w ramach II komponentu można mówić w odniesieniu do obszaru, na którym są one realizowane, tematyki prowadzonych działań, a także ich wykonawców i odbiorców. Większość projektów jest prowadzonych w zachodniej części Ukrainy i opiera się na ciągłej współpracy, w tym w ramach innych środków i programów (np. funduszy norweskich, środków UE w ramach Programu Polska-Białoruś-Ukraina).
5. Synergia działań na rzecz bezpieczeństwa w pewnej mierze wynika z faktu koordynowania dużej części projektów przez MSWiA we współpracy z MSZ. Dzięki temu przedsięwzięcia te nie powielają się – każde z nich buduje nową jakość na bazie zdobytych doświadczeń i bieżących potrzeb odbiorców.
6. Efekty synergiczne są najbardziej widoczne w odniesieniu do tematyki realizowanych działań, szczególnie tworzenia na Ukrainie ochotniczej straży pożarnej (OSP), które wpisuje się w proces reform administracji rządowej i samorządowej obejmujących modyfikację struktur ratowniczo-gaśniczych.
7. Analiza danych medialnych wskazuje na możliwości poprawy efektów wizerunkowych poprzez bardziej szczegółowe prezentowanie treści dotyczących projektów na stronach internetowych.

#### REKOMENDACJE

1. Należy kontynuować wsparcie procesu zmian w organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego ze względu na to, że reforma decentralizacyjna stwarza szanse na dalszy rozwój w tym zakresie, a także fakt, iż Polska może zaoferować Ukrainie sprawdzone wzorce, zgodne ze standardami europejskimi.
2. Kolejne projekty z zakresu ratownictwa powinny być komplementarne w stosunku do wcześniejszych przedsięwzięć, ale jednocześnie - w celu zwiększenia synergii prowadzonych działań - obejmować:
  - nowych odbiorców np. zakładowe jednostki straży pożarnej w kombinatach chemicznych czy elektrowniach atomowych
  - nowe dziedziny tematyczne np. ratownictwo medyczne, gaszenie pożarów w obiektach przemysłowych, kolejowych, na parkingach podziemnych )
  - dalsze obszary kraju tj. obwody położone we wschodniej części Ukrainy, nie zagrożone działaniami wojennymi np. chersoński, czerkaski, charkowski, szczególnie we współpracy z innymi donatorami. Polska strona, za racji swojego doświadczenia oraz łatwiejszej współpracy z ukraińskimi partnerami

mogłaby w większym stopniu partycypować w „miękkich” działaniach, takich jak opracowanie systemowych rozwiązań legislacyjnych i organizacyjnych, czy prowadzenie szkoleń, a w mniejszym w zakupie sprzętu czy budowie lub remontowaniu obiektów (np. remiz), które wymagają znacznych nakładów finansowych.

3. Jednocześnie warto nadal prowadzić działania na zachodniej Ukrainie, ze względu na możliwość współpracy transgranicznej oraz bezpieczeństwo granicy polskiej oraz zewnętrznej granicy UE, a także niewielkie ryzyko nakładania się projektów z działaniami innych donatorów.
4. Warto promować wśród realizatorów projektów pomiar rezultatów miękkich w formie testów wiedzy i/ lub umiejętności, badanych przed rozpoczęciem i po zakończeniu szkoleń (pre/ post-testy), który umożliwi wykazanie stopnia osiągnięcia przyjętych założeń i będzie stanowił informację zwrotną dla osób prowadzących szkolenia.
5. Informacje nt. projektów przedstawiane na stronach internetowych powinny m.in. obejmować opis rezultatów (w formie liczb, ale też z perspektywy indywidualnych odbiorców) oraz informować o ew. planach kontynuacji działań podjętych w projekcie lub powiązaniu z innymi projektami, a także zawierać logotypy polskiej pomocy oraz odwołania (linki) do stron partnerów wraz z informacją o partnerze. Treści te być dostępne również przez jakiś czas po zakończeniu realizacji projektu.
6. W celu realizacji ww. założeń można rozważyć opracowanie wytycznych dla projektodawców, zawierających minimalne wymogi dotyczące zakresu, sposobu oraz czasu prezentowania treści na stronach internetowych, ale również dobre przykłady zaczerpnięte z doświadczeń innych donatorów/innych polskich projektów. Można również rozważyć organizację szkoleń dla projektodawców w tym zakresie, również w formie e-learningowej.



## II.3. TRWAŁOŚĆ

Które działania wspierane w ramach polskiej współpracy rozwojowej miały najbardziej trwały wpływ na sytuację beneficjentów?

Wyniki przeprowadzonego badania wskazują na to, że projekty z zakresu bezpieczeństwa publicznego, które mają najbardziej trwały wpływ na sytuację odbiorców, łączą działania o „twardym” tj. infrastrukturalnym bądź logistycznym oraz „miękkim”, czyli edukacyjnym charakterze.

Działania „twarde” polegały na modernizacji bądź remoncie obiektów budowlanych (np. stacji ratownictwa górskiego, strażnic dla jednostek OSP), a także na przekazaniu ukraińskiej stronie specjalistycznego sprzętu. Wyposażenie to, z jednej strony pozwala na wykorzystanie zdobytych kompetencji w codziennej pracy straży i policji, a z drugiej służy szkoleniu kolejnych osób. W przypadku działań prowadzonych przez służby pożarnicze (np. SGSP, KW PSP w Krakowie) były to m.in. samochody do ratownictwa chemiczno-ekologicznego wraz z wyposażeniem, kabina dekontaminacyjna, sikawki, gaśnice, detektory, mierniki, a także środki ochrony osobistej ratownika (np. ubrania specjalne - strażackie i ochrony przeciwchemicznej), rękawice, buty, kominiarki, hełmy strażackie, aparaty ochrony dróg oddechowych, a także stanowiska serwisowe tego sprzętu.

Dla strony ukraińskiej przekazywanie specjalistycznego sprzętu ma kluczowe znaczenie ze względu na ogromne deficyty w tym zakresie. Braki w wyposażeniu oraz przestarzały sprzęt są z jednej strony efektem braku środków i permanentnego niedofinansowania służb ratowniczych, a z drugiej - obecnej sytuacji politycznej. Większość fabryk, które do tej pory produkowały sprzęt pożarniczy na Ukrainie, znajduje się na terytorium obecnie okupowanej części kraju, toteż sprzęt rodzimej produkcji nie jest wytwarzany i nie możliwości jego zakupu. Z kolei wyposażenie produkcji zagranicznej jest zbyt drogie, szczególnie, że we wschodniej części kraju są prowadzone działania wojenne wymagające dużych nakładów finansowych. Możliwość usprawnienia realizacji działań ratowniczych dzięki przekazanemu przez polską stronę sprzętu stanowi dla ukraińskich służb najwyższą wartość w odniesieniu do polskiej pomocy rozwojowej.

Przekazywanie sprzętu stricte szkoleniowego np. trenażera służącego do symulowania pożarów wewnętrznych, również przyczynia się do utrzymania trwałości przekazywanej wiedzy i umiejętności, ponieważ umożliwia dalsze doskonalenie kompetencji strażaków, zarówno uczestników szkoleń prowadzonych w ramach projektów, jak i kolejnych osób z ich jednostek. W celach szkoleniowych można także wykorzystywać zużyty sprzęt np. służący do ratownictwa CBRN, który ma relatywnie krótki czas przydatności.

Warto zaznaczyć, że specjalistyczny sprzęt przekazywany stronie ukraińskiej służy również szkoleniu osób cywilnych np. młodzieży czy nauczycieli, których strażacy uczą posługiwania się gaśnicami.

Choć przekazywanie wyposażenia z zasady gwarantuje trwałość efektów projektu, nie można zapominać o ryzykach z tym związanych np. wykorzystywaniu sprzętu niezgodnie z celami projektów, czy jego zużywanie się, w tym w wyniku braku lub niewłaściwego serwisowania. W projekcie *CBRN - transgraniczne bezpieczeństwo i współpraca* dobrą praktyką służącą zapewnieniu trwałości wypracowanych rezultatów było przyznanie ukraińskim ratownikom uprawnień do serwisowania sprzętu ochrony osobistej. Dbałość o nauczanie beneficjentów nie tylko obsługi, ale i sposobów naprawy i konserwacji przekazanego sprzętu przyczynia się do wydłużenia czasu jego użytkowania.

Trwałość rezultatów tego projektu zapewniło także przekazanie partnerowi przetłumaczonych na język ukraiński instrukcji dotyczących zakładania i testowania sprzętu.

Obok działań polegających na przekazywaniu sprzętu, trwałość rezultatów projektów zapewniają w dużym stopniu przedsięwzięcia infrastrukturalne, w tym inwestycje polegające na modernizacji już istniejącej infrastruktury. Przykładem takiej inicjatywy jest projekt realizowany przez Ambasadę RP pt. *Modernizacja stacji ratownictwa górskiego na Czarnohorze*. W przypadku tego projektu zidentyfikowano kilka aspektów trwałości: w kontekście jego finansowania (przez zapewnienie kontynuacji grantu w 2017 r.), trwałości w aspekcie technicznym (poprzez dopasowanie materiałów do trudnych warunków atmosferycznych) oraz ciągłości pracy ratowników górskich, którzy zostali zatrudnieni przez Państwową Służbę Ukrainy ds. Sytuacji Nadzwyczajnych. Do największych zagrożeń trwałości tego projektu należy natomiast niestabilna sytuacja polityczna i gospodarcza Ukrainy. Choć raczej nie ma realnego zagrożenia w postaci rozwiązania umów o pracę z ratownikami, to jednak przekształceniom może podlegać ww. instytucja, zaś bez finansowania stacja ratownictwa straci pracowników.

Mówiąc o utrzymywaniu się efektów projektów w czasie, nie można jednak zapominać o tym, że trwały wpływ na sytuację ich odbiorców gwarantuje jedynie połączenie komponentów infrastrukturalnych, logistycznych z edukacyjnymi. Przekazywaniu sprzętu muszą towarzyszyć szkolenia w zakresie jego obsługi i serwisowania, które umożliwiają późniejsze wykorzystywanie otrzymanego wyposażenia.

Projekty o charakterze wyłącznie edukacyjnym mogą zapewniać utrzymywanie się efektów w czasie również wtedy, gdy nie są uzupełniane o „twarde” działania, choć te niewątpliwie przyczyniają się do zwiększenia trwałości. Specjalistyczne szkolenia np. z zakresu ratownictwa, zwalczania handlu ludźmi czy migracji, dzięki którym odbiorcy nabywają określoną wiedzę oraz umiejętności, są następnie wykorzystywane w pracy służb pożarniczych i policyjnych, co zapewnia trwałość rezultatów projektów.

Na trwałość efektów o charakterze edukacyjnym, wpływa także konsekwentna realizacja programów szkoleniowych w ramach następujących po sobie projektów realizowanych w kolejnych latach, która umożliwia poszerzenie i ugruntowanie zdobytej wiedzy. Ponadto, do zwiększenia trwałości oraz oddziaływania rezultatów projektów istotnie przyczyniają się szkolenia kaskadowe, które polegają na przekazywaniu nabytych kompetencji kolejnym osobom, które bezpośrednio nie uczestniczyły w działaniach projektowych. Tego rodzaju szkolenia przeprowadzono np. w ramach dwóch projektów realizowanych w 2016 roku: *Zwiększenie skuteczności reagowania ukraińskich służb ratowniczych na sytuacje kryzysowe* oraz *Zwalczanie handlu ludźmi – wsparcie służb policyjnych obwodu wołyńskiego*. Dzięki szkoleniom kaskadowym, które prowadzili uczestnicy zajęć realizowanych przez polskich ekspertów z KW PSP w Krakowie oraz KWP w Lublinie, po zakończeniu działań projektowych przeszkolono większą liczbę strażaków z obwodu iwano-frankowskiego i chersońskiego, a także policjantów z pionu kryminalnego wołyńskiej policji.

Zapewnieniu trwałości rezultatów projektów oraz zniwelowaniu problemu jakim jest duża rotacja kadr kierowniczych w ukraińskich służbach ratowniczych i policyjnych (wynikająca z czynników natury politycznej), najczęściej służy równoległe prowadzenie działań edukacyjnych skierowanych do przedstawicieli różnych szczebli – zarówno kierowniczo-dowódczej różnych rang, jak i szeregowych strażaków czy policjantów. W związku z tym treści dydaktyczne oraz formy przekazu, takie jak konferencja, seminarium, szkolenia teoretyczne i praktyczne oraz ćwiczenia (w tym terenowe)

powinny być dywersyfikowane ze względu na profil zawodowy i specyficzne potrzeby odbiorców. Tego rodzaju działania zostały np. podjęte w projektach *Zwiększenie skuteczności reagowania ukraińskich służb ratowniczych na sytuacje kryzysowe* oraz *Dziś i jutro szkoleń praktycznych w pożarnictwie*.

Jedną z ciekawszych inicjatyw służących zapewnieniu trwałości i zwiększeniu oddziaływania projektu był spot prewencyjny przygotowany przez KWP w Lublinie we współpracy z wołyńską komendą. Celem spotu było uświadomienie zagrożeń związanych z handlem ludźmi, poinformowanie o prawach, które przysługują ofiarom tego procederu oraz zwiększenie bezpieczeństwa osób migrujących z Ukrainy. Materiał poświęcony wyzyskowi pracownikom i seksualnemu został rozpowszechniony w obwodowej telewizji, gdzie był emitowany z dużą częstotliwością tj. 5 razy dziennie w ciągu miesiąca. Poza tym spot został zamieszczony na stronach internetowych konsulatów RP oraz Ukrainy, portalu informacyjnym wołyńskiej policji i Wołyńskiej Rady Obwodowej, a także na stronie i profilu FB lubelskiej komendy. Szerokie rozpowszechnienie spotu oraz duża częstość jego emisji przyczyniały się do utrwalania właściwych postaw wobec zagrożenia handlem ludźmi. Materiał ten został bardzo dobrze przyjęty na Ukrainie i był emitowany dłużej niż zakładano. Proces selekcji scenariusza i wyboru firmy, która zrealizowała spot wsparli rzeczniczy prasowi polskiej policji, a w opracowanie tego materiału bardzo mocno zaangażował się ukraiński partner, co wpłynęło na wysoki poziom merytoryczny przekazu.

Trwałymi produktami projektów z zakresu bezpieczeństwa są także publikacje - opracowania, raporty, podręczniki czy dobre praktyki, z których po zakończeniu projektu mogą korzystać nie tylko jego beneficjenci, ale i osoby nie uczestniczące w działaniach projektowych. Inicjatywa przekazania zdobytej czy wypracowanej w ramach projektów wiedzy jak najszerszej grupie odbiorców została uwzględniona np. w postaci podręcznika nt. ratownictwa CBRN, czy dobrej praktyki w zakresie zwalczania handlu ludźmi, która została rozpowszechniona w wydziałach ukraińskiej policji zajmujących się tą problematyką. Ponadto wołyńscy policjanci zostali zobligowani do stosowania w codziennej pracy nabytej podczas szkoleń wiedzy i umiejętności, zgodnie z zapisami dobrej praktyki.

Trwałość uzyskiwanych efektów jest również uzależniona od innego rodzaju działań samodzielnie podejmowanych przez beneficjentów tj. aktywności, które nie zostały włączone do projektu i wykraczają poza jego zakres. Przykładem działań podejmowanych z własnej inicjatywy może być opracowanie przez osobę uczestniczącą w szkoleniach z ratownictwa medycznego, przewodnika metodycznego, a także przeszkolenie kolejnych osób. Z kolei utrzymywanie się w czasie rezultatów projektów koncentrujących się na wspieraniu reformy systemu zarządzania kryzysowego czy tworzenia OSP, są uwarunkowane wdrażaniem tych zmian na Ukrainie.

Na trwałość efektów projektów ma także wpływ nawiązana stała współpraca z partnerami ukraińskimi, bieżąca wymiana wiedzy i doświadczeń, co pozwala na dalszą współpracę operacyjną i pozaoperacyjną już po zakończeniu działań projektowych. Projekty prowadzone w ramach Wieloletniego Programu przyczyniają się też do nawiązania i rozwijania sieci stałej współpracy pomiędzy Polską i Ukrainą w zakresie ratownictwa i ochrony przeciwpożarowej, dzięki czemu zwiększa się potencjał ukraińskich służb i ich gotowość do wdrażania reform. Wielu respondentów IDI podkreślało, że robocze kontakty nawiązane w wyniku realizacji projektów są kontynuowane również po ich zakończeniu, przyczyniając się do długofalowej współpracy obu stron.

Należy jednak zaznaczyć, że trwałość osiągniętych rezultatów czy odroczone efekty projektów realizowanych na Ukrainie w ramach polskiej współpracy rozwojowej nie są monitorowane. Dlatego nie ma pewności czy przekazany sprzęt po kilku latach nadal służy odbiorcom, czy jest we właściwy sposób użytkowany i serwisowany. Mechanizm zarządzania polską pomocą nie przewiduje też raportowania na temat sposobów wykorzystania przekazanej podczas szkoleń wiedzy i umiejętności, szczególnie w dłuższej perspektywie czasowej.

#### WNIOSKI

1. Najbardziej trwały wpływ na odbiorców projektów z zakresu bezpieczeństwa publicznego mają przekazane podczas specjalistycznych szkoleń wiedza i umiejętności, które następnie są wykorzystywane w pracy służb pożarniczych i policyjnych, a także działania „twarde” tj. przekazywany stronie ukraińskiej sprzęt oraz przedsięwzięcia infrastrukturalne (np. modernizacja już istniejących obiektów) szczególnie w połączeniu z działaniami szkoleniowymi.
2. Zwiększeniu trwałości i oddziaływania rezultatów projektów służy także: przekazanie stronie ukraińskiej sprzętu strictly szkoleniowego (np. trenażera symulującego pożary wewnętrzne), szkolenia kaskadowe, opracowane i rozpowszechnione publikacje, a także nawiązane kontakty robocze i długofalowa współpraca.
3. Trwałość rezultatów, bądź odroczone efekty projektów realizowanych na Ukrainie nie są monitorowane, toteż nie ma pewności czy i w jaki sposób przekazany sprzęt służy odbiorcom oraz jak wykorzystują oni kompetencje nabyte podczas szkoleń.

#### REKOMENDACJE

1. Warto kontynuować włączanie do projektów elementów polegających na przekazywaniu stronie ukraińskiej sprzętu oraz realizowaniu działań infrastrukturalnych (np. remontów pojedynczych remiz dla OSP), szczególnie we współpracy z innymi donatorami, a także łączyć komponenty „twarde” z działaniami szkoleniowymi.
2. Nie można zapominać o ryzykach związanych z przekazywaniem wyposażenia np. wykorzystywaniu go niezgodnie z celami projektów, czy zużywaniu się, w tym w wyniku niewłaściwego użytkowania, dlatego w przypadku działań „twardych” należy też uwzględnić szkolenia z zakresu serwisowania oraz konserwacji sprzętu.
3. Warto zapewnić monitorowanie (i ew. raportowanie) w zakresie sposobów użytkowania przekazanego sprzętu i wyposażenia, a także korzystania z uzyskanej w ramach przeprowadzonych szkoleń wiedzy i umiejętności, szczególnie w dłuższej perspektywie czasowej.
4. Można zobowiązać stronę ukraińską do zamieszczania w liście intencyjnym planu wykorzystania efektów projektu.
5. Warto częściej uwzględniać w projektach szkolenia kaskadowe oraz publikacje (np. podręczniki, dobre praktyki), które zwiększają trwałość i oddziaływanie założonych rezultatów.
6. Elementem, który może zapewnić trwałość efektów szkoleń i jednocześnie zniwelować problem rotacji ukraińskich kadr jest prowadzenie równoległych szkoleń skierowanych do przedstawicieli szczebla kierowniczego oraz operacyjnego.

## II.4. SPÓJNOŚĆ ZEWNĘTRZNA I WYRÓŻNIKI PPR

Które projekty lub działania były kompatybilne z działaniami innych donatorów? Czy współpraca z nimi/w jakich obszarach / pod jakimi warunkami mogłaby zwiększyć wartość dodaną polskiej pomocy?

Czy/w jakich aspektach działania realizowane przez polską pomoc wyróżniały się na tle działań innych donatorów ?

Benchmarking wykazał, że badani donatorzy rozumieją temat wspierania bezpieczeństwa na Ukrainie przede wszystkim jako pomoc humanitarną, dążenie do pokojowego rozwiązywania konfliktu, czy promowanie szacunku dla praw człowieka i przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego. W związku tym bezpośrednie działania w tym obszarze dotyczą przede wszystkim wsparcia osób wewnątrznie przesiedlonych, zapewnienia pomocy humanitarnej i współpracy w tym zakresie z organizacjami międzynarodowymi. Obszar współpracy z różnymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo na Ukrainie nie jest priorytetem pomocy rozwojowej badanych donatorów działających na Ukrainie. Jeśli temat ten się pojawia to raczej w kontekście współpracy wojskowej (Szwecja/Niemcy).

Spośród badanych donatorów tylko Niemcy podejmowali działania dotyczące wsparcia służb ratowniczych realizując to na dwa sposoby. Po pierwsze, Ambasada Niemiec na Ukrainie ma możliwość elastycznego reagowania na sytuacje kryzysowe poprzez uruchomienie wsparcia w momencie, gdy wydarza się tragedia (np. katastrofa naturalna) dostarczając odpowiednim służbom niezbędnego sprzętu czy produktów pierwszej potrzeby dla osób poszkodowanych. Po drugie niemiecka agencja pomocy rozwojowej (GIZ) wdrażała projekt skierowany bezpośrednio do instytucji wspierających gminy w przyjmowaniu wewnętrznych przesiedleńców - Państwowej Służby ds. Sytuacji Nadzwyczajnych Ukrainy oraz Ukraińskiego Czerwonego Krzyża. Projekt pt. *Wzmacnianie zdolności ukraińskich służb sytuacji nadzwyczajnych* angażujący 13 mln euro realizowany jest w okresie 2015-2018 we wschodnich obwodach Ukrainy. W ramach projektu beneficjenci otrzymują wsparcie techniczne w postaci zakupionego sprzętu, jak i wsparcie merytoryczne poprzez szkolenia, warsztaty, wizyty studyjne.

Cel i uzasadnienie tych działań podejmowanych przez Niemcy w ramach powyższego projektu jest jednak inny, niż w przypadku Polski, chodzi tu przede wszystkim o poprawę zdolności instytucjonalnej ukraińskich służb do skutecznej pomocy osobom wewnątrznie przesiedlonym. Trudno tu również doszukiwać się komplementarności z działaniami polskimi. Biorąc jednak pod uwagę ogólne trudności zgłaszane przez respondentów związane z koordynacją działań wszystkich donatorów na Ukrainie, jako sukces należy upatrywać, że działania podejmowane przez Polskę nie powielają działań realizowanych przez innych donatorów. W przypadku projektu niemieckiego, gwarancją tego była koncentracja wsparcia na wschodniej Ukrainie w związku z trwającym tam konfliktem, podczas gdy polskie projekty realizowane były przede wszystkim na terenach zachodniej Ukrainy. Należy jednak zwrócić uwagę na znaczącą skalę zaangażowanych środków i w konsekwencji dostarczonego przez Niemcy wsparcia (więcej w raporcie z benchmarkingu). W tym kontekście warto rozważyć wykorzystanie dostępnych kanałów koordynacji celem poszukiwania z jednej strony linii demarkacyjnej dla niepowielania działań, z drugiej strony możliwości łączenia wysiłków dla osiągnięcia efektów synergicznych. W szczególności jest to ważne w przypadku zainicjowania wsparcia doradczego przy opracowywaniu na poziomie centralnym, a następnie wdrażaniu nowych modeli działania (np. w zakresie ochotniczych straży

pożarnych) – tak aby nie prowadzić do równoległego wypracowywania różnych rozwiązań modelowych. Warto podkreślić jednak, że ryzyko jest tu niewielkie, ze względu na wspomniane wcześniej brak znaczącego zainteresowania donatorów tym obszarem wsparcia.

W tym kontekście zauważyć należy, że Polska wyróżnia się na tle innych donatorów samym faktem regularnego wsparcia służb ratowniczych na Ukrainie. Można w tym wypadku mówić o pewnej niszy w pomocy rozwojowej na Ukrainie, którą wypełnia polska pomoc. Jest to szczególnie istotne ze względu na efekty wizerunkowe. W sytuacji intensywnej działalności różnych donatorów na Ukrainie niemal zmonopolizowanie jednego obszaru wsparcia tworzy przestrzeń do zwiększenia widoczności polskiej pomocy rozwojowej na Ukrainie.

Brak znaczącej aktywności innych donatorów w tym obszarze uzasadniany jest trudnościami związanymi ze współpracą z ukraińską administracją charakteryzująca się formalizmem, hierarchicznością i brakiem elastyczności działania, które nasilają się w przypadku współpracy z różnymi służbami. W tym kontekście Polacy oceniani są na tle innych donatorów bardzo pozytywnie przez beneficjentów wsparcia (wspominano o projektach realizowanych we współpracy z Niemcami, Węgrami, Rumunami i Francuzami). Polaków wyróżniała na tle innych donatorów bliskość kulturowa, podobieństwo języka i mentalności, które ułatwiają nawiązywanie bliższych kontaktów, niwelują bariery pomiędzy partnerami i podnoszą skuteczność udzielanego wsparcia. Ponadto, polską pomoc rozwojową cechował wysoki stopień praktyczności prowadzonych szkoleń oraz zrozumienie i dostosowanie do miejscowych realiów.

Tworzone na Ukrainie rozwiązania w zakresie OSP nierzadko opierają się na polskich, przedwojennych regulacjach. Żadne inne wzorce, poza polskimi nie są brane pod uwagę przez ukraińskie władze, toteż można mówić tu o „polskim produkcie eksportowym” – Polska przoduje w realizacji projektów pożarniczych, które z czasem stały się naszą specjalizacją, z uwagi na możliwość zaimplementowania na Ukrainie polskich rozwiązań. Stanowi to naszą przewagę w porównaniu z działaniami innych donatorów. Nie bez znaczenia jest również fakt, że polskie rozwiązania i procedury są oparte na standardach europejskich.

Nasze doświadczenia w zakresie decentralizacji sprawiają, że staliśmy się ekspertami w tej dziedzinie. Ukraina może łatwo z tych doświadczeń skorzystać i opierać własne rozwiązania na polskich wzorcach, ponieważ te, które są stosowane w krajach Europy Zachodniej są dla niej zbyt obce i często nieadekwatne - nie przystające do realiów.

Pomimo tego, że środki przeznaczane na wsparcie Ukrainy w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa publicznego w ramach polskiej współpracy rozwojowej są niewielkie w porównaniu ze środkami zaangażowanymi przez innych donatorów w różnych obszarach wsparcia, systematyczność, a także kompleksowość, przy jednoczesnym wyspecjalizowaniu tej pomocy, wyróżniają ją na tle innych krajów. Zaprzestanie finansowania tego typu działań z pewnością spowodowałoby znaczne straty wizerunkowe i prestiżowe.

#### WNIOSKI

1. Polska wyróżnia się na tle innych donatorów systematycznym, kompleksowym oraz wyspecjalizowanym wsparciem służb ratowniczych na Ukrainie. Zaprzestanie finansowania tego typu działań z pewnością spowoduje znaczne straty wizerunkowe.



2. Obszar wzmocnienia bezpieczeństwa na Ukrainie poprzez wsparcie dla różnych służb ratowniczych jest polską niszą, a projekty strażackie „polskim produktem ekspertowym”.
3. Nie zauważono komplementarności polskich działań na rzecz bezpieczeństwa z działaniami podejmowanymi przez innych donatorów, nie zidentyfikowano również przypadków powielania działań w tym obszarze.
4. Polską pomocą rozwojową wyróżnia dostosowanie do ukraińskich realiów, nastawienie na przekazywanie praktycznych rozwiązań oraz bliskość kulturowa, a także podobieństwo języka i mentalności, które pozytywnie wpływają na efektywność i skuteczność wsparcia. Strona ukraińska chętnie korzysta z polskich wzorców, które łatwo powielić i które przystają do miejscowych warunków.

#### REKOMENDACJE

1. Warto rozważyć wykorzystanie istniejących kanałów koordynacji polskich działań z innymi donatorami celem poszukiwania z jednej strony linii demarkacyjnej dla niepowielania działań, z drugiej zaś – możliwości łączenia wysiłków dla osiągnięcia efektów synergicznych. W szczególności jest to ważne w przypadku zainicjowania wsparcia doradczego przy opracowywaniu, a następnie wdrażaniu nowych modeli działania (np. w zakresie ochotniczych straży pożarnych) – tak aby nie prowadzić do równoległego wypracowywania różnych rozwiązań modelowych.

## II.5. CZYNNIKI WPŁYWAJĄCE NA EFEKTYWNOŚĆ POLSKIEJ POMOCY

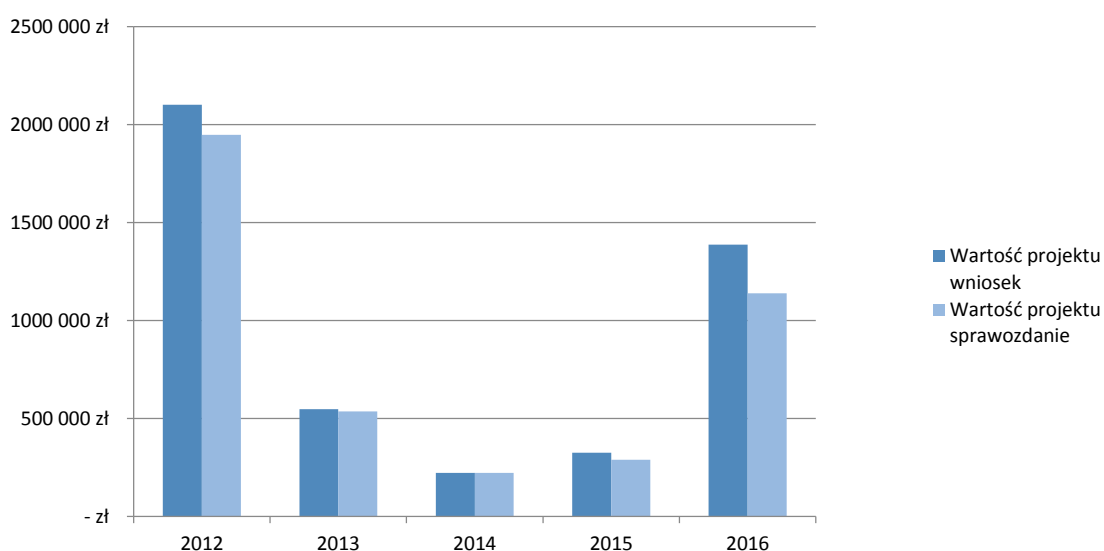
Jakiego typu doświadczenia i potencjał polskich organizacji i instytucji są niezbędne / sprzyjają szczególnie realizacji projektów na Ukrainie: a) z administracją publiczną różnych szczebli, b) z partnerami lokalnymi / pozarządowymi c) z innymi donatorami (państwa, organizacje międzynarodowe)?

Jakie są kluczowe ograniczenia i wyzwania o charakterze politycznym, społecznym i organizacyjnym, które wpływają na skuteczność i efektywność działań podejmowanych przez polskich projektodawców oraz w jakie działania zaradcze podejmowano w trakcie realizacji projektów celem niwelowania negatywnego wpływu różnego rodzaju barier na skuteczność i efektywność realizowanych projektów?

Czy i w jakim stopniu polskie projekty prezentują innowacyjne i możliwe do wdrożenia (z punktu widzenia odbiorców wsparcia) rozwiązania?

W ciągu ostatnich 5 lat w Komponentie II wsparcie uzyskało 20 projektów, wnioskowana kwota wsparcia wynosiła ponad 4,5 mln zł. Poniższy wykres przedstawia wartości projektów określone we wnioskach o dofinansowanie oraz faktycznie podniesione wydatki w poszczególnych latach.

Wykres 5. Wartości projektów planowane i rozliczone w poszczególnych latach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wniosków i sprawozdań z realizacji projektów

Analizując rozkład budżetu w Komponentie II na poszczególne lata należy zwrócić uwagę, że największe wydatkowanie środków miało miejsce w latach 2012 r. i 2016 r., kiedy zrealizowano najwięcej projektów - odpowiednio 8 i 6. W roku 2014 zrealizowano tylko jeden projekt. Dostępna alokacja została wykorzystana w 90%, a jej niepełne wydatkowanie wynikało przede wszystkim z długotrwałego procesu zatwierdzania wniosków oraz wydawania decyzji o uruchomieniu środków w ramach rezerwy celowej, co wpłynęło na brak możliwości wykonania pełnego zakresu projektu.

Efektywność projektów realizowanych w ramach II komponentu, rozumianą jako stosunek poniesionych nakładów do uzyskanych efektów, zwiększają zaoszczędzone środki, ponieważ z jednej strony, pozwalają one osiągać założone rezultaty mniejszym kosztem, a z drugiej umożliwiają realizację dodatkowych (niezakładanych wcześniej) rezultatów. Oszczędności w projektach wynikają głównie z powodu wahań kursu hrywny (spadku wartości tej waluty), uzyskania korzystniejszych od

zakładanych warunków ofert w postępowaniach na realizację zamówień publicznych, jak również bezkosztowej realizacji niektórych zadań projektowych np. wykonania we własnym zakresie tłumaczeń prezentacji i materiałów szkoleniowych na język ukraiński, czy przeprowadzenie szkoleń w ramach obowiązków służbowych. Wygospodarowane w ten sposób środki nie zawsze są zwracane donatorowi, ale przeznaczone na rozpowszechnianie rezultatów i promocję projektów, dzięki czemu następuje zwiększenie puli osiągniętych efektów np. poprzez zakup dodatkowych materiałów promocyjnych i biurowych oznaczonych logo Programu, przenośnej pamięci USB z wgranym spotem prewencyjnym, a także zakup dodatkowego wyposażenia (np. kamery termowizyjnej), w tym służącego do prowadzenia szkoleń (projektora multimedialnego).

Zwiększeniu efektywności służą także modyfikacje wprowadzane w trakcie trwania projektów. Zmiany te najczęściej są spowodowane opóźnieniami w realizacji działań projektowych z powodu długiego oczekiwania na środki z rezerwy celowej. Zmiana harmonogramów projektów może służyć zwiększeniu wskaźników założonych rezultatów lub osiągnięciu dodatkowych efektów np. w modułowym projekcie *Zwiększenie skuteczności reagowania ukraińskich służb ratowniczych na sytuacje kryzysowe* przesunięto na kolejny rok przekazanie dwóch używanych samochodów wraz z wyposażeniem, służących do ratownictwa chemiczno-ekologicznego, ponieważ zamierzano przekazać stronie ukraińskiej kolejne pojazdy, co wymagało uzyskania zgody Komendanta Głównego PSP. Kolejne modyfikacje tego projektu miały na celu usprawnienie procesu jego wdrażania. Ze względów ekonomicznych i praktycznych zmieniono środek transportu w czasie wizyty studyjnej w Chersoniu oraz wydłużono o jeden dzień wizytę w obwodzie iwano-frankowskim z uwagi na ilość i charakter omawianych zagadnień.

Do elementów przyczyniających się do podniesienia efektywności projektów prowadzonych w ramach polskiej pomocy rozwojowej należało również:

- podpisywanie przez stronę ukraińską listów intencyjnych, które mają zapobiegać wycofaniu się partnerów z prowadzonych działań,
- szacowanie liczby uczestników projektów w wyniku konsultowania się z ukraińskim partnerem na etapie opracowywania wniosku o dofinansowanie, dzięki czemu uniknięto problemów z pozyskaniem odpowiednio licznej grupy odbiorców,
- wdrażanie projektów w trybie modułowym, który był wskazywany przez respondentów IDI jako mocna strona przedsięwzięć prowadzonych w ramach pomocy rozwojowej, umożliwiającą realizację kompleksowych działań oraz wykorzystywanie wniosków wyciągniętych z poprzednich etapów projektu w jego kolejnych modułach,
- prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych na różnych szczeblach: strategicznym, taktycznym, kierowania interwencyjnego oraz wykonawczym np. równoległe organizowanie szkoleń dla strażaków oraz seminariów i konferencji dla decydentów - przedstawicielei wojewódzkich komend straży pożarnej, szkół pożarniczych, administracji państwowej, Ministerstwa Sytuacji Nadzwyczajnych Ukrainy,
- uczestnictwo w szkoleniach tłumaczy posiadających doświadczenie w przekładach branżowych (tłumacze znający specjalistyczne słownictwo w lepszy sposób oddają sens przekazywanych treści) oraz znajomość języka ukraińskiego przez koordynatora projektu po stronie polskiej i

vice versa (przyczyniająca się do obniżenia kosztów projektu, ułatwiająca porozumiewanie się obu stron oraz zmniejszająca do minimum ryzyko nieporozumień językowych),

- nieodpłatne realizowanie niektórych działań w ramach obowiązków służbowych przez członków zespołu projektowego i ekspertów, a także możliwość wykorzystania zaplecza technicznego realizatora projektu jako wkładu własnego (np. sprzętu biurowego, sal, multimediiów).

Efektywność polskiej pomocy rozwojowej zwiększyłoby opracowanie usystematyzowanego, wieloletniego planu działań w zakresie wspierania bezpieczeństwa publicznego na Ukrainie, przy równoczesnym zawężeniu, koncentracji oraz wyspecjalizowaniu tej pomocy tj. skupienia się na kilku celach i efektach. Ze względu na wysoką efektywność projektów w obszarze ratownictwa, które stało się polską specjalizacją, zaleca się koncentrację wsparcia na przedsięwzięciach szczególnie służących tworzeniu na Ukrainie ochotniczej straży pożarnej.

#### II.5.1. DOŚWIADCZENIE I POTENCJAŁ POLSKICH ORGANIZACJI I INSTYTUCJI

Ważną rolę w realizacji Wieloletniego Programu Polskiej Współpracy Rozwojowej odgrywa potencjał kadrowy i merytoryczny Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ), które zawiaduje tym mechanizmem pomocowym, a także potencjał Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), które powierza wdrażanie projektów podległym jednostkom.

Respondenci IDI pozytywnie ocenili stabilne zasady i procedury, na których opiera się Program. Dzięki temu, że nie wprowadza się w nim wielu zmian w zakresie finansowania, sprawozdawczości, czy promocji projektów, ich wdrażanie jest ułatwione. Dokumentacja projektowa jest bardzo przyjazna, a różne jej elementy zostały logicznie rozpisane. W Programie nie ma też nadmiernej biurokracji, co pozytywnie wpływa na efektywność prowadzonych prac. Wysoko oceniono również wsparcie udzielane przez osobę pełniącą funkcję opiekuna projektów wdrażanych w ramach II komponentu, która jest zawsze dostępna i chętna do pomocy (np. rozwiązywała „od ręki” problem z uzyskaniem bezpłatnych wiz przez ukraińskich uczestników szkoleń).

Współpraca realizatorów projektów z MSWiA była równie sprawna, jak z MSZ i umożliwiła szczegółowe dopracowanie różnych elementów wniosków o dofinansowanie. MSWiA odgrywa ważną rolę w przygotowaniu tej dokumentacji, ponieważ rozsyła do podległych służb zaproszenie do składania tzw. fiszek projektowych, spośród których wybiera najciekawsze i najbardziej efektywne przedsięwzięcia. Kolejny etap, polegający na dopracowaniu wniosku, obejmuje wyłącznie projekty wyselekcjonowane przez MSWiA. Departament Spraw Międzynarodowych tej instytucji, w razie potrzeby wspiera projektodawców w przygotowaniu wniosków projektowych, a także je koryguje, co przekłada się na wysoką jakość dokumentacji (np. dużą spójność logiczną poszczególnych elementów projektu).

Doświadczenie i potencjał polskich instytucji zajmujących się wdrażaniem projektów na rzecz bezpieczeństwa publicznego na Ukrainie stanowią mocną stronę współpracy rozwojowej. Do czynników ułatwiających realizację tych przedsięwzięć oraz osiąganie założonych efektów należą m.in. formalne porozumienia i umowy zawarte ze stroną ukraińską np. Porozumienie Wykonawcze o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej zawarta pomiędzy Komendantem Głównym Policji RP a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Ukrainy z 2007 r.

Na znaczny potencjał polskich podmiotów wpływa również ich duże doświadczenie w pozyskiwaniu i realizacji projektów finansowanych ze środków zewnętrznych np. UE oraz funduszy norweskich. W niektórych jednostkach np. KWP w Lublinie oraz KW PSP w Krakowie działają zespoły projektowe, które w ramach swoich obowiązków służbowych zajmują się wdrażaniem projektów, w tym obejmujących współpracę międzynarodową. Potencjał kadrowy tych instytucji tworzą także specjaliści prowadzących szkolenia w ramach projektów. Zazwyczaj są to eksperci wewnątrzni zatrudnieni w tych instytucjach np. funkcjonariusze Wydziału Kryminalnego prowadzący sprawy dotyczące handlu ludźmi, pracownicy Laboratorium Kryminalistycznego, strażacy KW PSPS w Krakowie specjalizujący się np. w gaszeniu pożarów wewnętrznych czy ratownictwie techniczno-drogowym, a także kadra Szkoły Głównej Służby Pożarniczej zajmująca się zagrożeniami CBRN. W niektórych szkoleniach uczestniczą także specjaliści z podmiotów, które współpracują z realizatorami projektów np. członkowie specjalistycznej grupy ratownictwa chemicznego i ekologicznego, zgłoszonej jako moduł CBRN do wykorzystania podczas działań międzynarodowych. Dzięki bazie kadrowej i technicznej tych instytucji możliwe jest koncentrowanie się podczas szkoleń na aspektach praktycznych, które są wskazywane przez ukraińskich odbiorców jako najbardziej przydatne.

Na potencjał polskich instytucji składają się także kontakty robocze i nawiązana współpraca (często wieloletnia) pomiędzy partnerami. Wzajemne zaufanie zdobyte w toku realizacji poprzednich projektów (w tym finansowanych z innych środków) oraz pozytywne doświadczenia wyniesione z dotychczasowej współpracy procentują inicjowaniem przez stronę ukraińską kolejnych przedsięwzięć, najczęściej z tymi samymi partnerami (np. KWP w Lublinie, KW PSP w Krakowie).

Poza potencjałem rodzimych instytucji, czynnikiem który stanowi o efektywności polskiej pomocy rozwojowej jest także potencjał jej odbiorców – recepcja i możliwość wykorzystania otrzymanego wsparcia. Partnerami wielu projektów prowadzonych w ramach II komponentu są Państwowa Służba Ukrainy ds. Sytuacji Nadzwyczajnych (do 2015 r. Ministerstwo ds. Sytuacji Nadzwyczajnych) oraz Lwowski Państwowy Uniwersytet Bezpieczeństwa Życia. Obie te instytucje są „naturalnymi” partnerami dla realizatorów projektów z zakresu bezpieczeństwa publicznego. Państwowa Służba Ukrainy ds. Sytuacji Nadzwyczajnych jest odpowiednikiem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, któremu podlegają służby strażackie i policyjne, zaś Lwowski Państwowy Uniwersytet Bezpieczeństwa Życia odgrywa na zachodniej Ukrainie podobną rolę jak Szkoła Główna Służby Pożarniczej. Choć lwowska uczelnia nie zajmuje się działalnością operacyjną, ma dobrą orientację w zakresie problemów i potrzeb ukraińskiego ratownictwa, a także możliwość upowszechniania w skali krajowej rozwiązań prezentowanych w ramach polskich projektów. W 2017 roku SGSP podpisała z Lwowskim Państwowym Uniwersytetem Bezpieczeństwa Życia porozumienie o uruchomieniu wspólnych studiów pożarniczych, których dyplom będzie uznawany w Unii Europejskiej. W Charkowie działa kolejna wyższa szkoła pożarnicza, którą można włączyć w realizację projektów w ramach pomocy rozwojowej, jednak podmiot ten nie ma tak dużego doświadczenia jak uczelnia lwowska i jest znacznie dalej położony (około tysiąc km dalej tj. 12 godzin na wschód od Lwowa, co znacznie zwiększa koszty transportu i utrudnia prowadzenie działań projektowych).

Informacje uzyskane podczas pogłębionych wywiadów indywidualnych wskazują na to, że realizatorzy projektów preferują współpracę z partnerami ukraińskimi, którzy „sprawdzili się” we wcześniejszych przedsięwzięciach i na których można liczyć np. Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie współpracowała już wcześniej z wołyńską policją w ramach programu Polska-Białoruś-Ukraina. Z kolei,

Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie, choć podjęła współpracę z nowym partnerem, bazowała na wcześniejszych kontaktach roboczych nawiązanych w Polsce i na Ukrainie.

Współpraca ze stałymi partnerami jest bardzo pozytywnie oceniana przez obie strony. Polskie instytucje i służby uchodzą za solidnych, wiarygodnych i sprawnych partnerów. We wdrażaniu projektów ważną rolę odgrywa też doświadczenie ukraińskich instytucji w realizacji wspólnych działań, które znacznie ułatwia kolejne przedsięwzięcia. W ukraińskich służbach nie ma jednak zespołów projektowych; działania prowadzone w ramach projektów realizują policjanci, którzy na co dzień wykonują swoje obowiązki zawodowe, dlatego brakuje osób, które mogłyby się zająć ewaluacją czy promocją projektu, np. prowadzeniem jego strony internetowej. Nie ma też środków na pomoc techniczną. Po stronie polskiego partnera jest zapewniona baza, zarówno kadrowa, jak i techniczna, które ułatwiają wdrażanie przedsięwzięć dofinansowanych ze środków zewnętrznych, natomiast na Ukrainie brakuje takiego zaplecza. Na przykład strażacy i policjanci podczas szkoleń kaskadowych muszą w najlepszym razie korzystać z prywatnego sprzętu, ponieważ ich jednostki nie dysponują przenośnymi komputerami. Pomimo zapewnienia zaplecza projektowego po stronie polskiego partnera, proces implementacji projektów również dla niego stanowi duże obciążenie administracyjne, ze względu na ograniczone zasoby kadrowe.

#### II.5.2. BARIERY O CHARAKTERZE POLITYCZNYM, SPOŁECZNYM I ORGANIZACYJNYM

Badania wykazały, że większość barier w realizacji projektu miało charakter obiektywny, tzn. trudności te nie były uzależnione od realizatorów. Do problemów o takim charakterze należały przede wszystkim bariery o charakterze politycznym i społecznym. Do pierwszych z nich należała trudna sytuacja polityczna na Ukrainie w 2014 roku (Euromajdan, działania wojenne w południowo-wschodniej części kraju), która powodowała konieczność zmian harmonogramów realizacji projektów. Barię społeczną, z kolei jest korupcja w administracji ukraińskiej, która może wydłużać proces załatwiania różnych spraw urzędowych, co z kolei przekładać się może na opóźnienia w realizacji projektów.

Do barier społecznych zalicza się również znaczna rotacja ukraińskich kadr szczebla zarządzającego. Ograniczone doświadczenie zawodowe nowych funkcjonariuszy, związane z krótkim stażem pracy na danym stanowisku oraz ryzyko utraty nabytych kompetencji, które nie są przekazywane przez odchodzących pracowników kolejnym osobom, mogą istotnie obniżyć trwałość oraz efektywność uzyskiwanych rezultatów. Brak ciągłości kadrowej na szczeblu menedżerskim, w tym po stronie polskiej, może w dużym stopniu osłabiać współpracę partnerów, ponieważ wymaga budowania nowych kontaktów.

Istotne jest też zagwarantowanie stałości i trafności grup szkoleniowych. Jednym ze zgłaszanych problemów był brak transparentności w naborze uczestników działań projektowych. Zdarzało się, że na szkolenia przyjeżdżały głównie osoby zajmujące kierownicze stanowiska, bądź udział w projekcie stanowił formę nagrody dla pracowników. Obecnie problem ten został w dużej mierze zniwelowany dzięki określaniu przez realizatorów projektów kryteriów naboru uczestników, przekazywaniu partnerowi ukraińskiemu wzorów ankiet osobowych, a także wprowadzeniu wymogu powoływania komisji i sporządzania protokołu rekrutacyjnego. Listy uczestników uwzględniają również osoby rezerwowe, co stanowi zabezpieczenie dla osiągnięcia założonych rezultatów na wypadek wykruszenia się niektórych odbiorców. Prowadzeniu trafnej rekrutacji uczestników projektów sprzyja

sprecyzowanie i zawężenie tematyki szkoleń, ponieważ koncentracja na określonym zagadnieniu pomaga wyselekcjonować osoby, które się nim zajmują w ramach obowiązków zawodowych.

W przypadku nowych partnerstw, utrudnienie może stanowić brak zaufania ze strony odbiorców, szczególnie we wschodniej części Ukrainy, w której kultura współpracy jest słabiej rozwinięta, niż np. w obwodzie lwowskim, a także brak sprawnej kooperacji pomiędzy poszczególnymi obwodami, które stosują różne procedury, co ma istotne znaczenie przy projektach kierowanych równolegle do partnerów z innych części kraju. Niemniej, wiele realizowanych w ramach komponentu II projektów było kontynuacją wcześniejszych działań, w większości z tymi samymi partnerami, więc współpraca układała się poprawnie i projekty były wdrażane płynnie. Jediną trudnością, na którą zwracano uwagę w sprawozdaniach z realizacji projektów była późne przekazywanie informacji o przyznaniu środków na realizację projektu i transfer tych środków. W wyniku opóźnień w stosunku do dat zakładanych we wnioskach realizacja projektów w pełnym zakresie była utrudniona, a w niektórych nie możliwe było zrealizowanie pełnego zakresu projektu, co znalazło odzwierciedlenie w wartościach wskaźników. Dodatkowo, w niektórych projektach utrudnieniem były długotrwałe procedury dotyczące zamówień publicznych, co przełożyło się na konieczność modyfikacji harmonogramu realizacji projektu. Wszystkie powyższe czynniki skróciły znacząco czas realizacji projektów, co w efekcie ograniczyło planowane działania, a efekty były mniejsze od zakładanych.

Warto podkreślić, że jedna z najczęstszych trudności we wdrażaniu projektów tj. opóźnienia w rozpoczęciu działań projektowych, wynika nie tylko z przyczyn niezależnych od realizatorów, takich jak późne przekazanie informacji o wynikach konkursu czy transfer środków finansowych, ale też z błędów formalnych popełnianych przez projektodawców, które opóźniają proces podpisywania z nimi umów na realizację dofinansowanych przedsięwzięć.

Utrudnienia organizacyjne wynikające z jednoroczności planowania budżetowego niwelują częściowo projekty modułowe. Krótki czas realizacji rocznych projektów, który – z uwagi na długotrwałą procedurę uruchamiania środków z rezerwy celowej – ogranicza się do kilku miesięcy, istotnie zawęża zakres realizowanych działań. Ich prowadzenie w ramach kilku odrębnych projektów, zamiast jednego w trybie modułowym, rodzi ryzyko uczestnictwa w tych przedsięwzięciach różnych odbiorców. W związku z tym np. szkolenia musiałyby być powielane i rozpoczynane od początku, bez możliwości kontynuacji podjętych wątków. Prowadzenie projektów w trybie modułowym umożliwia zaplanowanie działań w szerszej perspektywie czasowej oraz zaprezentowanie bardziej zaawansowanych rozwiązań np. realizatorzy szkoleń mogą je rozpocząć od prezentacji elementarnej wiedzy, a zakończyć na omówieniu standardów europejskich. Tryb modułowy, poprzez zapewnienie dłuższego kontaktu z odbiorcami, umożliwia lepszą diagnozę ich potrzeb poprzez dokładne poznanie oczekiwań oraz potencjału beneficjenta, a także dostosowanie do nich prowadzonych działań. Projekty modułowe wymagają jednak zapewnienia finansowania kolejnych etapów ich wdrażania, ponieważ brak takiej gwarancji stanowi ryzyko oraz utrudnienie organizacyjne.

Do obiektywnych trudności o charakterze organizacyjnym należało też uzyskanie bezpłatnych wiz dla uczestników szkoleń, które odbywały się w Polsce w ramach projektów realizowanych przez KWP w Lublinie oraz KW PSP w Krakowie. Problem ten został rozwiązany dopiero po interwencji opiekuna projektu z MSZ, ponieważ działania podejmowane przez realizatorów nie odniosły skutku. Ponadto wskazywano na trudności w przekazywaniu stronie ukraińskiej sprzętu, szczególnie pojazdów, które są przetrzymywane na granicy kilka tygodni/miesiący (ale też np. kamer termowizyjnych) - z powodu



konieczności opłacenia cła. Obecnie problem ten jest rozwiązywany w drodze przekazywania samochodów w ramach pomocy humanitarnej.

W projekcie *Modernizacja stacji ratownictwa na Czarnohorze* konieczna była zmiana partnera realizującego projekt – z Państwowej Służby Sytuacji Nadzwyczajnych Ukrainy na organizację pozarządową – Fundację Rozwoju Inicjatyw Społecznych. Zmiana ta została wymuszona przepisami budżetowymi Ukrainy, z których wynika, że wszystkie środki pozyskane przez organy wykonawcze władzy centralnej (a takim jest PSSNU) automatycznie stają się środkami budżetu centralnego i nie ma pewności, że w ogóle zostałyby przeznaczone na realizację celu, na jaki zostały przyznane. Zmianie uległ też zakres działań, przewidzianych w projekcie. Wynikał on z tego, że firma, która w ramach promocji i budowania swojej marki, zobowiązała się dostarczyć bezpłatnie okna do strażnicy, wycofała się z obietnicy i pojawiła się konieczność ich zakupu, do zamknięcia obiektu.

Jedną z ważnych barier występujących po stronie ukraińskiej jest zatrzymanie postępu we wdrażaniu reformy samorządowej. Decentralizacja obejmie również kwestie bezpieczeństwa publicznego np. tworzenia i finansowania OSP, ponieważ tego typu kompetencje i zadania będą spoczywały na gminach. Na Ukrainie brakuje strategii pożarniczej (do tej pory powstały jedynie trzy projekty ustaw w tym zakresie). Rozporządzenie dotyczące tworzenia OSP z 2013 r. nie przyniosło spodziewanych skutków, gdyż system ochotniczych jednostek nie powstał - utworzono jedynie pilotażowe formacje. Niemniej jednak, prace nad nową ustawą, która zostanie powiązana z reformą samorządową, rodzą nadzieję na podjęcie działań na rzecz tworzenia OSP na szerszą skalę. Konflikt zbrojny w Donbasie obnażył słabość zarządzania kryzysowego na Ukrainie np. w zakresie współpracy służb, dlatego budowanie systemu OSP, które mogą stanowić element spajający i wzmacniający władzę na poziomie lokalnym, ma kluczowe znaczenie. Niewdrożenie reformy samorządowej przez ukraiński rząd może istotnie ograniczać zakres i efekty polskiej pomocy rozwojowej, szczególnie osiągnięcie zmiany systemowej.

### II.5.3. INNOWACYJNOŚĆ ROZWIĄZAŃ

Projekty realizowane w komponentcie II w większości obejmowały działania szkoleniowe, seminaria, zakupy sprzętu oraz ćwiczenia praktyczne wykorzystujące zdobyte umiejętności i nowoczesny sprzęt, którym służby ukraińskiej wcześniej nie dysponowały. Niemniej jednak większość działań miała standardowy charakter i nie wykorzystywała rozwiązań innowacyjnych. Respondenci, którzy uczestniczyli w pogłębionych wywiadach mieli pewną trudność ze wskazaniem nowatorskich elementów we wdrażanych projektach. Ich zdaniem, o innowacyjności można mówić jedynie z perspektywy strony ukraińskiej, ponieważ prezentowane przez polskiego partnera treści szkoleniowe, stosowane rozwiązania, procedury i metody działania, a także sprzęt i wyposażenie, najczęściej stanowią w naszym kraju standard. Polskie służby ratownicze na początku lat 90. znajdowały się w sytuacji zbliżonej do warunków panujących teraz na Ukrainie, jednak obecnie nasza straż czy policja dysponują nowoczesnym sprzętem, który nie odbiega znacząco od standardów europejskich. Zdarza się wręcz, że ratownicy z krajów Europy Zachodniej czy Skandynawii są zaskoczeni wysokim poziomem naszego wyposażenia.

Przykładami innowacyjnych działań wykorzystywanych w projektach z zakresu bezpieczeństwa publicznego były zakupy sprzętu. W przypadku projektu *Podniesienie poziomu bezpieczeństwa ludności miasta Równie, ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży szkolnej* zakupiono sprzęt umożliwiający

przeprowadzanie szkoleń dla strażaków przy wykorzystaniu mobilnego poligonowego symulatora pożarów wewnętrznych, który stwarzał możliwość szkolenia w warunkach realnego pożaru. Podobnym przedsięwzięciem był projekt *Dziś i jutro szkoleń praktycznych w pożarnictwie*, gdzie również zakupione zostały nowoczesne trenażery do symulacji pożarów wewnętrznych w oparciu o moduł ćwiczebny o powierzchni 30m<sup>2</sup>.

Nową jakością dla ukraińskich strażaków stanowił nie tylko sprzęt, ale również rozwiązania w zakresie poprawy bezpieczeństwa i ergonomii pracy, które zostały przedstawione przez SGSP w ramach projektu *Dziś i jutro szkoleń praktycznych w pożarnictwie*. Z kolei w projekcie *CBRN transgraniczne bezpieczeństwo i współpraca* nowością dla lwowskich ratowników było uzyskanie uprawnień do serwisowania sprzętu ochrony osobistej.

Przedsięwzięciem, które bazowało na innowacji jest projekt *Ochrońmy las od ognia - innowacyjny program ochrony pożarowej środowiska przyrodniczego w obwodzie Rówieńskim*. Jego celem było podniesienie poziomu bezpieczeństwa publicznego poprzez wsparcie podmiotu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo środowiska przyrodniczego w formie innowacyjnego systemu monitoringu pożarowego lasów. Projekt realizowany był w trzech etapach - pierwszy polegał na przeszkoleniu pracowników Kostopilskiego Gospodarstwa Leśnego w zakresie systemów bezpieczeństwa pożarowego lasów w Polsce. W drugim etapie zakupiono i zamontowano audiowizualny system ochrony przeciwpożarowej i przeprowadzono specjalistyczne szkolenie z zakresu obsługiwanego sprzętu. Trzeci etap polegał na wdrożeniu systemu, opartego na nowoczesnych technologiach satelitarnych i radiowych. Istotnym elementem projektu były również działania mające wpływ na rozwój świadomości i proekologicznych zachowań mieszkańców w zapobieganiu sytuacji sprzyjającym powstawaniu pożarów oraz zaangażowanie do współpracy organizacji społecznych działających w obszarze ochrony środowiska.

W ramach projektu *Zwiększenie skuteczności reagowania ukraińskich służb ratowniczych na sytuacje kryzysowe* wykorzystywano innowacyjne i unikalne narzędzie szkoleń praktycznych - mobilną komorę rozgorzeniowo-dymową, w której symulowano pożary wewnętrzne. KW PSP w Krakowie jako jedyna w Polsce dysponuje takim sprzętem, który posiada jedynie kilka jednostek w Europie. Ponadto podczas szkoleń dotyczących transportu substancji niebezpiecznych posługiwano się sprzętem do ich przetaczania z cysterny, który stanowił nowość dla strony ukraińskiej. Ponadto krakowska komenda za innowacyjny aspekt tego projektu uznała fakt, że działania projektowe zostały skierowane nie tylko do jednostek położonych w zachodniej części Ukrainy (obwód iwano-frankowski), ale również wschodniej (obwód chersoński), gdzie bardzo rzadko sięga wsparcie innych donatorów.

W projekcie poświęconym przeciwdziałaniu i zwalczaniu handlu ludźmi realizowanym przez KWP w Lublinie nie zakładano innowacyjnych elementów, jednak rozwiązania i sprzęt, które zostały zaprezentowane ukraińskiej jednostce policji: aspekty techniczne, oprogramowanie, wyposażenie laboratorium, czy nowoczesna strzelnica stanowiły dla nich novum. Na wołyńskich policjantach duże wrażenie wywarła wizyta w Laboratorium Kryminalistycznym, a także dobrze zorganizowane bazy danych. Nowością było też dla nich zagadnienie przymusowego zebrania omawiane podczas szkolenia z zakresu wykorzystania pracowniczego, z którą ukraińska strona zetknęła się po raz pierwszy.

Za nowatorską można też uznać samą ideę tworzenia na Ukrainie jednostek ochotniczej straży pożarnej, ponieważ jest to rozwiązanie, które nie było tam dotąd stosowane. OSP są mocno

zakorzenione w polskim systemie ratowniczo-gaśniczym, ponieważ pochodzi z czasów przedwojennych, natomiast dla ukraińskich strażaków jest to nowe rozwiązanie organizacyjne.

#### WNIOSKI

1. Biorąc pod uwagę ograniczenia kadrowe, finansowe, a także ramy czasowe projektów, ich efektywność należy ocenić wysoko. W porównaniu z innymi donatorami nasze nakłady są niewielkie, jednak specjalizujemy się w projektach z zakresu pożarnictwa. Procedury i rozwiązania stosowane przez polskie służby, z racji doświadczeń zdobytych w procesie transformacji, mogą stanowić dla Ukrainy wzór do naśladowania, ponieważ można je tam łatwo adaptować i opierają się na standardach europejskich.
2. Efektywność projektów zwiększają zaoszczędzone środki służące dodatkowemu rozpowszechnianiu rezultatów i promowaniu projektów, a także możliwość dokonywania w nich zmian, wynikających zazwyczaj z oczekiwaniami na środki z rezerwy celowej.
3. Do innych elementów podnoszonych efektywność należały gł.: szkolenia i seminaria prowadzone równocześnie na różnych szczeblach (strategicznym, taktycznym, wykonawczym), a także rozwiązania organizacyjne (np. listy intencyjne, szacowanie liczby uczestników projektów w porozumieniu ze stroną ukraińską).
4. Realizatorzy projektów preferują współpracę z partnerami ukraińskimi, którzy „sprawdzili się” we wcześniejszych przedsięwzięciach (np. Państwową Służbą Ukrainy ds. Sytuacji Nadzwyczajnych oraz Lwowskim Państwowym Uniwersytetem Bezpieczeństwa Życia).
5. O dużym potencjale polskich instytucji decydują: formalne porozumienia i umowy zawarte ze stroną ukraińską, doświadczenie w realizacji projektów, w tym międzynarodowych, obecność zespołów projektowych w jednostkach straży i policji, doświadczenie merytoryczne specjalistów prowadzących szkolenia (zwykle są to eksperci wewnętrzni), a także kontakty robocze i długofalowa współpraca ze stroną ukraińską przyczyniająca się do inicjowania przez nią kolejnych projektów.
6. Ważną rolę w realizacji WPPWR odgrywa potencjał kadrowy i merytoryczny MSZ oraz MSWiA, które powierza wdrażanie projektów podległym jednostkom. Stabilne zasady i procedury, na których opiera się Program, przyjazna dokumentacja i brak nadmiernej biurokracji oraz wsparcie udzielane przez osobę pełniącą funkcję opiekuna projektów ułatwiają ich wdrażanie. MSWiA dokonuje wstępnej selekcji projektów, a następnie (w razie potrzeby) wspiera projektodawców w przygotowaniu wniosków o dofinansowanie, a także je koryguje, co przekłada się na wysoką jakość dokumentacji projektowej.
7. Podczas wdrażania projektów napotymano na różne trudności, które na ogół zostały przezwyciężone. Do problemów o charakterze obiektywnym, niezależnych od realizatorów, należały z jednej strony trudna sytuacja polityczna na Ukrainie i korupcja, a z drugiej opóźnione uzyskanie informacji o przyznaniu środków na realizację projektu, późne przekazywanie tych środków, a także długotrwałe procedury zamówień publicznych. Przyczyną opóźnionego rozpoczęcia działań projektowych były również błędy formalne popełniane przez grantobiorców, które wydłużały w czasie proces podpisywania umów.
8. Inne trudności polegały na fluktuacji kadr na szczeblu zarządzającym, a także braku transparentności w naborze uczestników projektu i zapewnieniu stałego składu osobowego w szkolonych grupach, choć obecnie te dwa ostatnie problemy zostały przezwyciężone. Utrudnienie we wdrażaniu projektów może też stanowić konieczność zdobycia zaufania ze strony odbiorców, słaba współpraca pomiędzy poszczególnymi obwodami, a także brak zespołów projektowych po stronie partnera ukraińskiego.
9. Treści szkoleniowe, stosowane rozwiązania, procedury i metody działania, a także sprzęt i wyposażenie, które najczęściej stanowią w naszym kraju standard, dla ukraińskich służb są elementami innowacyjnymi.

#### REKOMENDACJE

1. Efektywność polskiej pomocy rozwojowej zwiększyłoby opracowanie usystematyzowanego, wieloletniego planu działań w zakresie wspierania bezpieczeństwa publicznego na Ukrainie, służącego ich zawężeniu, koncentracji oraz wyspecjalizowaniu (np. w zakresie ratownictwa, tworzenia ukraińskich ochotniczych straży pożarnych).

2. Ze względu na wysoką efektywność projektów w obszarze ratownictwa, które stało się polską specjalizacją, zaleca się koncentrację wsparcia na tych przedsięwzięciach, zwłaszcza dotyczących tworzenia na Ukrainie ochotniczej straży pożarnej.
3. Zaleca się kontynuację współpracy ze sprawdzonymi partnerami, takimi jak np. z Państwową Służbą Ukrainy ds. Sytuacji Nadzwyczajnych oraz Lwowskim Państwowym Uniwersytetem Bezpieczeństwa Życia, ponieważ partnerzy ci mają możliwość upowszechniania w skali krajowej rozwiązań prezentowanych w ramach polskich projektów.
4. Rekomenduje się wcześniejsze rozstrzygnięcie konkursu i przekazywanie informacji o przyznaniu środków na realizację projektu. W przypadku długiego oczekiwania na środki z rezerwy celowej, realizowanie działań projektowych, które nie wymagają nakładów finansowych.
5. Rekomendacją jest również kierowanie działań projektowych równoległe do osób z poziomu kierowniczego oraz operacyjnego, a także realizowanie przedsięwzięć w trybie modułowym w celu zniwelowania problemu rotacji kadr oraz zapewnienia kompleksowości uzyskiwanych efektów. Przeciwdziałaniu fluktuacji kadr mogą również służyć szkolenia kaskadowe.
6. Rekomenduje się określanie w każdym projekcie kryteriów naboru uczestników i przekazywanie partnerowi ukraińskiemu wzorów ankiet osobowych, wprowadzenie wymogu powoływania komisji rekrutacyjnej i sporządzania protokołu. Formularz rekrutacyjny powinien zawierać opisy: doświadczenia zawodowego, motywacji do udziału w projekcie, a także sposoby wykorzystania wiedzy i doświadczenia, które zostaną nabyte podczas jego realizacji.

### III. WYNIKI ANALIZY SWOT I PODSUMOWANIE

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Wyprecyzowanie się polskiej pomocy w projektach pożarniczych, które stanowią naszą „niszę” i „polski produkt eksportowy”.</li> <li>○ Duża synergia pozioma projektów, które układają się w logiczną całość - kolejne przedsięwzięcia bazują na doświadczeniach wcześniejszych inicjatyw.</li> <li>○ Dostosowane działań do ukraińskich realiów i nastawienie na aspekty praktyczne.</li> <li>○ Bliskość kulturowa, podobieństwo języka i mentalności, które pozytywnie wpływają na efektywność i skuteczność wsparcia.</li> <li>○ Dobra i bliska współpraca z ukraińskimi partnerami ułatwiająca prowadzenie działań.</li> <li>○ Wysoka skuteczność w osiągnięciu założonych rezultatów twardych i produktów, wysoki stopień efektywności projektów.</li> <li>○ Duży potencjał i doświadczenie polskich instytucji, w tym działania MSWiA, które przekładają się na wysoką jakość dokumentacji projektowej.</li> <li>○ Stabilne zasady i procedury, na których opiera się Program, przyjazna dokumentacja, brak nadmiernej biurokracji oraz wsparcie opiekuna projektów ułatwiają ich wdrażanie.</li> <li>○ Kierowanie działań z zakresu bezpieczeństwa publicznego do komplementarnych grup odbiorców (równoległe do kadry zarządzającej i operacyjnej).</li> <li>○ Prowadzenie rozbudowanych, kompleksowych i specjalistycznych szkoleń praktycznych.</li> <li>○ Prezentowanie przez polską stronę rozwiązań i procedur opartych o standardy UE, nowoczesny sprzęt, którym dysponują polskie służby.</li> <li>○ Realizacja projektów w trybie modułowym, który umożliwia dokładne rozpoznanie potrzeb odbiorców oraz prowadzenie kompleksowych działań (np. cykliów szkoleniowych).</li> <li>○ Działania infrastrukturalne i przekazywanie sprzętu, a także łącznie tych komponentów ze szkoleniami zapewniające projektom trwałość.</li> <li>○ Korzyści ze współpracy transgranicznej - poprawa bezpieczeństwa polskich granic oraz zewnętrznej granicy UE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Brak powiązania projektów z działaniami innych donatorów (z wyjątkiem współpracy transgranicznej w ramach Programu PL-BY-UA 2007-2013).</li> <li>○ Rotacja kadr osłabia trwałość rezultatów projektów i negatywnie wpływa na sprawną współpracę dotychczasowych partnerów, powodując brak ciągłości w tym zakresie.</li> <li>○ Długotrwała procedura uruchamiania środków z rezerwy celowej, opóźniona informacja o przyznaniu środków oraz późne ich przekazywanie.</li> <li>○ Mniejsza możliwość realizacji projektów na terenie wschodniej Ukrainy ze względu na prowadzone działania wojenne, a także znaczne odległości (zły stan dróg oraz duże koszty transportu).</li> <li>○ Projekty są promowane jedynie w czasie ich trwania, przede wszystkim za pomocą stron internetowych realizatorów. Brakuje minimalnych standardów dotyczących formy i zakresu przedstawianych informacji, co osłabia efekt wizerunkowy polskiej pomocy.</li> <li>○ Brak stabilnych zespołów projektowych w strukturach instytucjonalnych po stronie partnera ukraińskiego.</li> <li>○ Sporadycznie dokonywany pomiar stopnia osiągnięcia zaplanowanych rezultatów miękkich.</li> </ul>
SZANSE	ZAGROŻENIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Reforma ukraińskich jednostek administracji rządowej i samorządowej umożliwia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Brak kontynuacji działań służących reformie samorządowej może zablokować tworzenie na Ukrainie struktur ochotniczej straży pożarnej.</li> </ul>

<p>wprowadzenie zmian w systemie ratownictwa (np. tworzenia ochotniczej straży pożarnej).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Strona ukraińska chętnie korzysta z polskich wzorców, które można łatwo wdrożyć, ponieważ przystają do miejscowych warunków.</li> <li>○ Niewielka „konkurencja” w postaci innych donatorów realizujących projekty w tym samym obszarze tematycznym i geograficznym (zachodnia Ukraina).</li> <li>○ Duże deficyty – sprzętowe, kompetencyjne, a także w zakresie procedur stwarza perspektywę dla kolejnych działań pomocowych z udziałem nowych odbiorców oraz dziedzin tematycznych.</li> <li>○ Projekty rozwojowe mogą przynosić korzyści naszej gospodarce, ponieważ Ukraina stanowi potencjalny rynek zbytu polskich towarów i usług.</li> <li>○ Ukraińscy partnerzy chętnie utrzymują robocze kontakty i podejmują długofalową współpracę z polską stroną.</li> <li>○ Treści szkoleniowe, stosowane rozwiązania, procedury i metody działania, a także sprzęt i wyposażenie, które najczęściej stanowią w naszym kraju standard, dla ukraińskich służb są elementami innowacyjnymi.</li> <li>○ Podpisanie w 2017 r. porozumienia przez SGSP oraz Lwowski Państwowy Uniwersytet Bezpieczeństwa Życia umożliwia prowadzenie wspólnych studiów pożarniczych, których dyplom będzie uznawany w Unii Europejskiej.</li> <li>○ Bezpłatna emisja spotów prewencyjnych w ukraińskiej regionalnej telewizji publicznej stwarza możliwość upowszechniania rezultatów projektów (dot. np. handlu ludźmi i innych zagrożeń) bez ponoszenia znacznych nakładów finansowych.</li> <li>○ Bezwizowy ruch z Ukrainą likwiduje jedną z trudności napotykaną w projektach.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Brak wieloletniego planu działań w zakresie wspierania bezpieczeństwa publicznego na Ukrainie.</li> <li>○ Słaba koordynacja prowadzonych projektów z działaniami innych donatorów rodzi ryzyko ich powielania oraz równoległego wypracowywania różnych rozwiązań modelowych.</li> <li>○ Trwałość rezultatów, bądź odroczone efekty projektów realizowanych na Ukrainie nie są monitorowane, toteż nie ma pewności czy i w jaki sposób przekazany sprzęt służy odbiorcom oraz jak wykorzystują oni kompetencje nabyte podczas szkoleń.</li> <li>○ Wdrażanie projektów utrudniają m.in. czynniki obiektywne, niezależne od realizatorów - sytuacja polityczna na Ukrainie, korupcja, duża rotacja kadr.</li> <li>○ Słabo rozwinięta kultura współpracy we wschodniej części Ukrainy w porównaniu np. z obwodem lwowskim, a także brak sprawnej kooperacji pomiędzy poszczególnymi obwodami, które stosują różne procedury.</li> </ul>
--	--

Mocną stroną projektów realizowanych w ramach II komponentu jest wysoki stopień ich synergii poziomej tj. spójności i sekwencyjności prowadzonych działań na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa publicznego na Ukrainie. Przedsięwzięcia te układają się w logiczną całość, ponieważ kolejne projekty bazują na doświadczeniach wcześniejszych inicjatyw. Nie są to dorywcze działania o charakterze punktowym, ale projekty wpisujące się w pewną strategię, która choć nie funkcjonuje w postaci jednego dokumentu zapewnia ich trwałość, oddziaływanie oraz efektywność. Można mówić wręcz o polskiej specjalizacji w projektach pożarniczych, które stanowią naszą „niszę” i „polski produkt eksportowy”. Reforma ukraińskich jednostek administracji rządowej i samorządowej stwarza szansę na wprowadzenie zmian w systemie ratownictwa (np. tworzenia ochotniczej straży pożarnej). Jednocześnie zaniechanie tych reform może zablokować tworzenie na Ukrainie struktur ochotniczej straży pożarnej. Jednym z kluczowych zagrożeń dla polskiej pomocy rozwojowej jest również brak wieloletniego planu działań w zakresie wspierania bezpieczeństwa publicznego na Ukrainie.

O powodzeniu polskich projektów rozwojowych decyduje wiele czynników – bliskość kulturowa (podobieństwo języka i mentalności), dobra i bliska współpraca z ukraińskimi partnerami, dostosowanie wsparcia do ukraińskich realiów, a także nastawienie na aspekty praktyczne. Elementy te przyczyniają się do wysokiej efektywności i skuteczności w osiąganiu założonych rezultatów twardych i produktów. Z kolei wykazywanie stopnia osiągnięcia zaplanowanych rezultatów miękkich należy do rzadkości, choć mogłoby stanowić cenną informację zwrotną dla osób prowadzących szkolenia oraz realizatorów projektów. Należy też zaznaczyć, że nie monitoruje się trwałości rezultatów, bądź odroczonego efektów przedsięwzięć realizowanych na Ukrainie, toteż nie ma pewności czy i w jaki sposób przekazany sprzęt służy odbiorcom po zakończeniu projektów, ani jak wykorzystują oni kompetencje nabyte podczas szkoleń.

Polska pomoc rozwojowa, z uwagi na prowadzone działania wojenne na terenie wschodniej Ukrainy, a także znaczne koszty transportu i zły stan dróg, koncentruje się w zachodniej części kraju. Dodatkową barierą w realizacji projektów na wschodzie Ukrainy może być słabo rozwinięta kultura współpracy (w porównaniu np. z obwodem lwowskim), a także brak sprawnej kooperacji pomiędzy poszczególnymi obwodami, które stosują różne procedury. Plusem koncentracji polskich działań na zachodniej Ukrainie jest niewielka „konkurencja” innych donatorów, którzy realizowaliby projekty w tym samym obszarze geograficznym oraz tematycznym tj. w zakresie pożarnictwa. Z drugiej strony, brak powiązania projektów z działaniami innych donatorów (z wyjątkiem współpracy transgranicznej w ramach Programu PL-BY-UA 2007-2013) osłabia polską pomoc i stwarza ryzyko powielania prowadzonych przedsięwzięć, w tym równoległego wypracowywania różnych rozwiązań modelowych.

Atutem Programu jest duży potencjał polskich instytucji, przede wszystkim ich doświadczenie w realizacji projektów, w tym o charakterze międzynarodowym, a także kontakty robocze i długofalowa współpraca z ukraińskimi partnerami, która np. w przypadku SGSP zaowocowała prowadzeniem wspólnych studiów pożarniczych. Potencjał polskich podmiotów tworzą również działania MSZ oraz MSWiA, które przekładają się na wysoką jakość dokumentacji projektowej. Stabilne zasady i procedury, na których opiera się Program, przyjazna dokumentacja, brak nadmiernej biurokracji oraz wsparcie opiekuna projektów znacznie ułatwiają ich wdrażanie. Czynnikiem, który dodatkowo usprawni realizację projektów jest bezwizowy ruch z Ukrainą.

Wdrażanie projektów utrudniają głównie czynniki obiektywne, niezależne od realizatorów, takie jak sytuacja polityczna na Ukrainie, korupcja, a także rotacja kadr, która negatywnie wpływa nie tylko na sprawność współpracy partnerów, ale też na trwałość osiąganych rezultatów. W przeciwieństwie do polskich służb, na Ukrainie nie ma zespołów projektowych, które mogłyby się zająć m.in. ewaluacją czy promowaniem projektów. Słabszą stroną Programu jest także niepełne wykorzystanie jego potencjału promocyjnego, co osłabia efekt wizerunkowy polskiej pomocy. Projekty rozwojowe są promowane jedynie w czasie ich trwania, przede wszystkim za pomocą stron internetowych realizatorów. Sytuacji tej mogłoby przeciwdziałać określenie minimalnych standardów dotyczących formy i zakresu przedstawianych informacji. Szanse na promocję oraz upowszechnianie rezultatów projektów obejmujących działania prewencyjne (np. w zakresie handlu ludźmi czy innych zagrożeń) stwarza bezpłatna emisja spotów społecznych w ukraińskiej telewizji publicznej.

Silną stroną polskiej pomocy rozwojowej są projekty modułowe, które umożliwiają przeprowadzenie dokładnej diagnozy potrzeb i potencjału odbiorców, a także realizację kompleksowych działań (np. całych cykli szkoleniowych). Należy zaznaczyć, że modułowy tryb wdrażania projektów może niwelować negatywny wpływ długotrwałej procedury uruchamiania środków z rezerwy celowej, a także opóźnionej informacji o przyznaniu dofinansowania, czy późnego przekazania środków, ponieważ wiąże się z prowadzeniem działań w dłuższej perspektywie czasowej.



Realizacja rozbudowanych, kompleksowych i specjalistycznych szkoleń, które umożliwiają projekty modułowe, zwłaszcza kierowanych do komplementarnych grup odbiorców tj. równoległe do kadry zarządzającej oraz operacyjnej, umożliwi wypracowanie lepszych efektów i przyczynia się do zwiększenia ich trwałości. Celowi temu służą także działania infrastrukturalne oraz przekazywanie sprzętu, a zwłaszcza łączenie tych komponentów z działaniami edukacyjnymi. Prezentowanie przez polską stronę rozwiązań i procedur opartych o standardy UE oraz nowoczesny sprzęt, którym dysponują polskie służby zwiększają przydatność udzielanego wsparcia. Strona ukraińska chętnie korzysta z polskich wzorców, które może łatwo wdrożyć, ponieważ przystają do miejscowych warunków. Duże deficyty w zakresie sprzętu, kompetencji ukraińskich służb, a także procedur dotyczących bezpieczeństwa publicznego, stwarzają perspektywy dla kolejnych działań pomocowych z udziałem nowych odbiorców, innych dziedzin tematycznych, a także obszarów działania. To, co dla polskiej strony często stanowi standard np. przekazywane treści szkoleniowe, prezentowane rozwiązania, procedury i metody działania, a także sprzęt i wyposażenie, z punktu widzenia ukraińskich służb może mieć charakter innowacyjny.

Warto przy tym podkreślić, że polska strona również odnosi korzyści z realizacji projektów na Ukrainie, przede wszystkim ze względu na możliwość rozwijania potencjału instytucjonalnego, wymiany doświadczeń oraz doskonalenia kompetencji kadr, ale także z uwagi na współpracę transgraniczną, która przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa polskich granic oraz zewnętrznej granicy UE. Projekty rozwojowe mogą też przynosić korzyści naszej gospodarce, ponieważ Ukraina stanowi potencjalny rynek zbytu polskich towarów i usług.

#### IV. TABELA WNIOSKÓW I REKOMENDACJI – KOMPONENT II

Lp.	Wniosek	Rekomendacje strategiczne	Adresat
1.	<p>Polska wyróżnia się na tle innych donatorów systematycznym, kompleksowym i wyspecjalizowanym wsparciem służb ratowniczych na Ukrainie. Wsparcie to stanowi polską „niszę”, a projekty strażackie można wręcz określić mianem „polskiego produktu ekspertowego”. Jednym z najważniejszych efektów polskiej pomocy rozwojowej jest postanowienie Gabinetu Rady Ministrów z 2013 r. o funkcjonowaniu ochotniczych straży pożarnych (OSP) na Ukrainie.</p>	<p>Należy kontynuować wsparcie procesu zmian w organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na Ukrainie ze względu na szanse, które stwarza reforma decentralizacyjna (tj. zmiany systemowe), a także fakt, iż Polska może zaoferować Ukrainie sprawdzone wzorce, zgodne ze standardami europejskimi. Zaprzestanie finansowania działań wspierających ukraińskie ratownictwo spowoduje znaczne straty wizerunkowe. Efektywność polskiej pomocy rozwojowej zwiększyłoby opracowanie usystematyzowanego, wieloletniego planu działań w zakresie wspierania bezpieczeństwa publicznego na Ukrainie. (Rozdział II.5., s. 42).</p>	MSZ, MSWiA
2.	<p>Nie zauważono komplementarności polskich projektów na rzecz bezpieczeństwa z działaniami innych donatorów, nie zidentyfikowano również przypadków powielania przedsięwzięć w tym obszarze. Słaba koordynacja prowadzonych projektów z działaniami innych donatorów rodzi ryzyko ich powielania oraz równoległego wypracowywania różnych rozwiązań modelowych.</p>	<p>Współpraca z innymi donatorami w zakresie projektów pożarniczych mogłaby zwiększyć wartość dodaną polskiej pomocy np. poprzez dofinansowanie projektów infrastrukturalnych np. remontów i wyposażenia remiz dla OSP, czy stacji ratownictwa wysokogórskiego. Polska strona, mogłaby też w większym stopniu partycypować w „miękkich” działaniach, takich jak opracowanie systemowych rozwiązań legislacyjnych i organizacyjnych, czy prowadzenie szkoleń, które wymagają mniejszych nakładów finansowych. (Rozdział II.2., s. 26).</p> <p>Współpraca z różnymi donatorami wymaga zwiększenia koordynacji prowadzonych działań, w celu ich nie powielania oraz osiągania efektów synergicznych. Jest to szczególnie ważne w przypadku zainicjowania wsparcia doradczego przy opracowywaniu i wdrażaniu nowych modeli działania, by nie prowadzić do równoległego wypracowywania różnych rozwiązań modelowych (Rozdział II.4., s. 33).</p>	MSZ, MSWiA
3.	<p>Synergia projektów odnosi się do obszaru ich realizacji, tematyki działań, a także wykonawców i odbiorców. Większość projektów jest prowadzona w zachodniej części Ukrainy i opiera się na ciągłej współpracy, w tym w ramach innych środków i programów (np. funduszy norweskich, środków UE). Synergia działań na rzecz bezpieczeństwa w pewnej mierze wynika z koordynowania wielu projektów przez MSWiA, dzięki czemu nie następuje ich powielanie się – każde kolejne przedsięwzięcie buduje nową jakość na bazie zdobytych doświadczeń i bieżących potrzeb odbiorców.</p>	<p>Kolejne projekty z zakresu ratownictwa powinny być komplementarne w stosunku do wcześniejszych przedsięwzięć. Warto zachować dotychczasową koncentrację oraz wyspecjalizowanie wsparcia w obszarze ratownictwa, ale jednocześnie, np. przy dostępności większych środków finansowych, obejmować działaniami: nowych odbiorców (np. zakładowe jednostki straży pożarnej w kombinatach chemicznych, czy elektrowniach atomowych), nowe tematy w obrębie obecnych dziedzin (np. ratownictwo medyczne, gaszenie pożarów w obiektach kolejowych, na parkingach podziemnych), a także obwody położone we wschodniej części Ukrainy, niezagrożone działaniami wojennymi (np. chersoński, czerkaski, charkowski), szczególnie we współpracy z innymi donatorami oraz przy zapewnieniu koordynacji tego wsparcia. Jednocześnie warto nadal prowadzić działania na zachodniej Ukrainie, ze względu na możliwość współpracy transgranicznej oraz bezpieczeństwo granicy polskiej oraz zewnętrznej granicy UE, a także niewielkie ryzyko nakładania się projektów z działaniami innych donatorów (Rozdział II.2., s. 25).</p>	MSZ, MSWiA

	Wniosek	Rekomendacje operacyjne	Adresat
4.	Projekty z zakresu bezpieczeństwa cechuje wysoka skuteczność w osiąganiu założonych rezultatów twardych i produktów. W niektórych przypadkach ich wskaźniki zostały przekroczone (gł. liczba odbiorców, ilość przekazanego sprzętu lub materiałów promocyjnych). Pomiar stopnia osiągnięcia zaplanowanych rezultatów miękkich jest sporadyczny.	Promowanie wśród realizatorów projektów pomiaru rezultatów miękkich w formie testów wiedzy i/ lub umiejętności, badanych przed rozpoczęciem i po zakończeniu szkoleń (pre/post-testy). Badanie to umożliwi wykazanie stopnia osiągnięcia przyjętych założeń i będzie stanowił informację zwrotną dla osób prowadzących szkolenia (Rozdział II.2., s. 26).	MSZ
5.	Analiza danych medialnych wskazuje na możliwości poprawy efektów wizerunkowych poprzez bardziej szczegółowe prezentowanie treści dotyczących projektów na stronach internetowych.	Warto rozważyć opracowanie wytycznych dla projektodawców (np. w formie załącznika do umowy), zawierających minimalne wymogi dotyczące zakresu, sposobu oraz czasu prezentowania treści na stronach internetowych. Informacje te powinny też obejmować dobre przykłady zaczerpnięte z doświadczeń innych donatorów/innych polskich projektów (Rozdział II.2., s. 26).	MSZ
6.	Najbardziej trwały wpływ na odbiorców projektów mają przekazane podczas specjalistycznych szkoleń wiedza i umiejętności, które następnie są wykorzystywane w pracy służb pożarniczych i policyjnych, a także działania „twarde” tj. przekazywany stronie ukraińskiej sprzęt oraz przedsięwzięcia infrastrukturalne (np. modernizacja już istniejących obiektów), szczególnie w połączeniu z działaniami szkoleniowymi. Zwiększeniu trwałości i oddziaływania rezultatów projektów służy także: przekazanie stronie ukraińskiej sprzętu stricte szkoleniowego (np. trenera), szkolenia kaskadowe, opracowane i rozpowszechnione publikacje, a także nawiązane kontakty robocze i długofalowa współpraca.	Warto kontynuować włączanie do projektów elementów polegających na przekazywaniu stronie ukraińskiej sprzętu oraz realizowaniu działań infrastrukturalnych (np. remontów pojedynczych remiz dla OSP), szczególnie we współpracy z innymi donatorami, a także łączyć komponenty „twarde” z działaniami szkoleniowymi. Warto częściej uwzględniać w projektach szkolenia kaskadowe oraz publikacje (np. podręczniki, dobre praktyki), które zwiększają trwałość i oddziaływanie założonych rezultatów (Rozdział II.4., s. 30).	MSZ
7.	Trwałość rezultatów, bądź odroczone efekty projektów realizowanych na Ukrainie nie są monitorowane, toteż nie ma pewności czy i w jaki sposób przekazany sprzęt służy odbiorcom oraz jak wykorzystują oni kompetencje nabyte podczas szkoleń.	Nie można zapominać o ryzykach związanych z przekazywaniem wyposażenia np. wykorzystywaniu go niezgodnie z celami projektów, czy zużywaniu się, w tym w wyniku niewłaściwego użytkowania, dlatego w przypadku działań „twardych” należy kontynuować szkolenia z zakresu serwisowania oraz konserwacji sprzętu. Warto też zapewnić monitorowanie sposobów użytkowania przekazanego sprzętu, a także korzystania z uzyskanej podczas szkoleń wiedzy i umiejętności, szczególnie w dłuższej perspektywie czasowej. Działanie to mogłoby być prowadzone w ramach bieżącego monitoringu projektów realizowanych na rzecz tych samych co wcześniej odbiorców lub przez grantobiorców (np. w ciągu roku od zakończenia działań projektowych), szczególnie współpracujących z tymi samymi partnerami. Można też zobowiązać stronę ukraińską do zamieszczania w liście intencyjnym planu wykorzystania efektów projektu (Rozdział II.4., s. 30).	MSZ, MSWiA, inni realizatorzy projektów

8.	<p>Biorąc pod uwagę ograniczenia kadrowe, finansowe, a także ramy czasowe projektów, ich efektywność należy ocenić wysoko. Procedury i rozwiązania stosowane przez polskie służby, z racji doświadczeń zdobytych w procesie transformacji, mogą stanowić dla Ukrainy wzór do naśladowania, ponieważ można je tam łatwo adaptować.</p> <p>Efektywność projektów (rozumianą jako stosunek poniesionych nakładów do uzyskanych efektów) zwiększają zaoszczędzone środki, ponieważ z jednej strony, pozwalają one osiągać założone rezultaty mniejszym kosztem, a z drugiej umożliwiają realizację dodatkowych (niezakładanych wcześniej) efektów, służących promowaniu projektów.</p> <p>Zwiększeniu efektywności służą także modyfikacje wprowadzane w trakcie trwania projektów. Zmiany te najczęściej są spowodowane opóźnieniami w realizacji działań projektowych z powodu długiego oczekiwania na środki z rezerwy celowej. Zmiana harmonogramów projektów może służyć zwiększeniu wskaźników założonych rezultatów lub osiągnięciu dodatkowych efektów. Do innych elementów podnoszących efektywność należą: szkolenia i seminaria prowadzone równocześnie na różnych szczeblach (strategicznym, taktycznym, wykonawczym), a także pewne rozwiązania organizacyjne.</p>	<p>Rekomenduje się wcześniejsze rozstrzygnięcie konkursu i przekazywanie informacji o przyznaniu środków na realizację projektu. W przypadku długiego oczekiwania na środki z rezerwy celowej, realizowanie działań projektowych, które nie wymagają nakładów finansowych.</p> <p>Warto upowszechniać rozwiązania, które zwiększają efektywność projektów w aspekcie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• organizacyjnym np. prowadzenie działań edukacyjnych równoległe dla kadr zarządzających i operacyjnych,</li> <li>• finansowym np. w uzasadnionych przypadkach nie zwracanie zaoszczędzonych środków, ale ich wydatkowanie w celu rozpowszechnienia i promowania wypracowanych rezultatów, lepszego zaspokojenia potrzeb odbiorców, zwiększania osiągniętych efektów itp.</li> </ul> <p>(Rozdział II.5., s. 43).</p>	MSZ, MSWiA, inni realizatorzy projektów
9.	<p>Grantobiorcy preferują współpracę z partnerami ukraińskimi, którzy „sprawdzili się” we wcześniejszych przedsięwzięciach, ponieważ mają doświadczenie w realizacji projektów (zarówno od strony merytorycznej, jak i organizacyjnej/formalnej) i można na nich polegać.</p>	<p>Zaleca się kontynuację współpracy ze sprawdzonymi partnerami takimi jak np.: Państwową Służbą Ukrainy ds. Sytuacji Nadzwyczajnych oraz Lwowskim Państwowym Uniwersytetem Bezpieczeństwa Życia, ponieważ partnerzy ci mają możliwość upowszechniania w skali krajowej rozwiązań prezentowanych w ramach polskich projektów (Rozdział II.5., s. 43).</p>	MSZ, MSWiA, inni realizatorzy projektów

10.	<p>O dużym potencjale polskich instytucji decydują: formalne porozumienia i umowy zawarte ze stroną ukraińską, doświadczenie w realizacji projektów, w tym międzynarodowych, obecność zespołów projektowych w jednostkach straży i policji, doświadczenie merytoryczne specjalistów prowadzących szkolenia (zwykle są to eksperci wewnątrzni), a także kontakty robocze i długofalowa współpraca przyczyniająca się do inicjowania przez ukraińskich partnerów kolejnych projektów. Polscy partnerzy są oceniani jako solidni, sprawni i wiarygodni. O ich potencjale decyduje także bliskość kulturowa, znajomość i łatwość dostosowania się do ukraińskich realiów oraz koncentrowanie się w czasie szkoleń na aspektach praktycznych, które są bardzo cenione przez odbiorców. Ważną rolę w realizacji Programu odgrywa potencjał kadrowy i merytoryczny MSZ oraz MSWiA, które powierza wdrażanie projektów podległym jednostkom. Stabilne zasady i procedury, na których opiera się Program, przyjazna dokumentacja i brak nadmiernej biurokracji oraz wsparcie udzielane przez osobę pełniącą funkcję opiekuna projektów ułatwiają ich wdrażanie. MSWiA dokonuje wstępnej selekcji projektów, wspiera projektodawców w przygotowaniu wniosków o dofinansowanie, a także je koryguje, co przekłada się na wysoką jakość dokumentacji projektowej.</p>	<p>Warto zachęcać realizatorów projektów do utrzymywania kontaktów roboczych i długofalowej współpracy z ukraińskimi partnerami. Należy pozostać przy dotychczasowych formularzach wniosków projektowych i sprawozdań z realizacji projektów, ponieważ obecne rozwiązania w zakresie aplikowania o środki, a także sprawozdawczości zapobiegają nadmiernej biurokracji. Należy w dalszym ciągu zapewniać projektodawcom wsparcie opiekuna projektów i utrzymać wstępną selekcję projektów dokonywaną przez MSWiA. Warto przy tym zadbać o równy dostęp do konkursu wszystkich komend wojewódzkich (Rozdział II.5., s. 42).</p>	<p>MSZ, MSWiA, Komenda Główna Policji, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, inni realizatorzy projektów</p>
11.	<p>Podczas wdrażania projektów napotymano na różne trudności, które na ogół zostały przezwyciężone. Do problemów o charakterze obiektywnym, niezależnych od realizatorów, należały z jednej strony trudna sytuacja polityczna na Ukrainie i korupcja, a z drugiej opóźnione uzyskanie informacji o przyznaniu środków na realizację projektu, późne przekazywanie tych środków, a także długotrwałe procedury zamówień publicznych. Przyczyną opóźnionego rozpoczęcia działań projektowych były również błędy formalne popełniane przez grantobiorców, które wydłużały w czasie proces podpisywania umów. Inne trudności polegały na fluktuacji kadr na szczeblu zarządzającym, a także braku transparentności w naborze uczestników projektu i zapewnieniu stałego składu osobowego w szkolonych grupach, choć obecnie te dwa ostatnie problemy zostały przezwyciężone. Utrudnienie we wdrażaniu projektów może też stanowić konieczność zdobycia zaufania ze strony odbiorców, słaba współpraca pomiędzy poszczególnymi obwodami, a także brak zespołów projektowych w strukturach instytucjonalnych po stronie partnera ukraińskiego.</p>	<p>Rekomenduje się kierowanie działań projektowych równoległe do osób z poziomu kierowniczego oraz operacyjnego, a także realizowanie przedsięwzięć w trybie modułowym w celu zniwelowania problemu rotacji ukraińskich kadr zarządzających oraz zapewnienia kompleksowości uzyskiwanych efektów. Przeciwdziałaniu fluktuacji kadr mogą również służyć szkolenia kaskadowe. Rekomenduje się kontynuację wskazywania w każdym projekcie kryteriów naboru uczestników, przekazywanie partnerowi ukraińskiemu wzorów ankiet osobowych, wprowadzenie wymogu powoływania komisji rekrutacyjnej i sporządzania protokołu z jej posiedzenia. Formularz rekrutacyjny powinien zawierać opisy: doświadczenia zawodowego, motywacji do udziału w projekcie, a także sposoby wykorzystania wiedzy i doświadczenia, które zostaną nabyte podczas jego realizacji. Zmniejszeniu liczby błędów formalnych w projektach z grantobiorcami może posłużyć opracowanie FAQ/ wykazu najczęściej popełnianych błędów przez projektodawców (Rozdział II.5., s. 43).</p>	<p>MSZ, MSWiA, inni realizatorzy projektów</p>

## V. SPIS TABEL I WYKRESÓW

Schemat 1. Logika interwencji dla komponentu II .....	12
Wykres 1. Rozkład projektów w ramach priorytetu <i>Bezpieczeństwo publiczne i zarządzanie granicami</i> (2012-2016) .....	15
Wykres 2. Rozkład projektów w ramach priorytetu <i>Dobre rządzenie</i> (2016-2020) .....	15
Wykres 3. Liczba uczestników działań projektowych.....	16
Wykres 4. Sposoby prezentacji informacji o projektach w ramach komponentu II .....	22
Wykres 5. Wartości projektów planowane i rozliczone w poszczególnych latach.....	34

## VI. ZAŁĄCZNIKI

Załącznik 1. Lista projektów poddanych pogłębionej analizie

Załącznik 2. Studia przypadku

Załącznik 3. Raport z benchmarkingu



### Załącznik 1. Lista projektów poddanych pogłębionej analizie

1.	66/2014/ADM2014/M	CBRN - transgraniczne bezpieczeństwo i współpraca	2015	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	The Main Department of Ukraine State Service For Emergencies in Lviv Region
2.	346/2016/ADM2016	Zwalczanie handlu ludźmi-wsparcie służb policyjnych obwodu wołyńskiego **	2016	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Main Board of National Police in Volyn region
3.	617/2016/MG2016	Modernizacja stacji ratownictwa górskiego na Czarnohorze *	2016	Ambasada RP w Kijowie	Pierwotnie we wniosku - Państwowa Służba Sytuacji Nadzwyczajnych Ukrainy, potem na etapie podpisania umowy - partnerem była Fundacja Rozwoju Inicjatyw Społecznych
4.	215/PPR2012/JST/IN	Dziś i jutro szkoleń praktycznych w pożarnictwie	2012	Szkoła Główna Służby Pożarniczej	Lviv State University of Vital Activity Safety
5.	367/2016/ADM2016/M	Zwiększenie skuteczności reagowania ukraińskich służb ratowniczych na sytuacje kryzysowe *	2016	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	State service of Ukraine for the emergency situations in the Kherson region