

# **RAPORT Z BADANIA PT.**

*Zbadanie wybranych projektów zrealizowanych  
w ramach Polskiej Współpracy Rozwojowej  
udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w latach 2010-2012*

*Ukraina*

**Zamawiający:**

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

**Wykonawca:**

EGO – Evaluation for Government Organizations s.c.



**Autorzy raportu:**

Kateryna Stolyarenko

Iryna Kravchuk

Bartosz Ledzion

Karol Olejniczak

Paweł Śliwowski

Stanisław Bienias

Warszawa, 2013 r.

## SPIS TREŚCI

<b>PODSUMOWANIE .....</b>	<b>4</b>
<b>1 STRESZCZENIE – NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI I REKOMENDACJE Z RAPORTU KOŃCOWEGO .....</b>	<b>5</b>
<b>2 ZARYS CAŁOŚCIOWEJ KONCEPCJI BADANIA.....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 CELE BADANIA.....</b>	<b>12</b>
<b>2.2 ZARYS METODYKI .....</b>	<b>12</b>
<b>2.3 PROJEKTY OBJĘTE BADANIEM.....</b>	<b>14</b>
<b>3 WNIOSKI Z BADANIA DOTYCZĄCE PROJEKTÓW REALIZOWANYCH NA UKRAINIE .....</b>	<b>15</b>
<b>3.1 TRAFNOŚĆ.....</b>	<b>15</b>
3.1.1 Do jakich dokumentów rządowych Ukrainy odnosiły się interwencje podejmowane w projektach? .....	15
3.1.2 Czy/ w jakim stopniu/ w jakich aspektach realizowane działania projektowe były komplementarne z działaniami/ planami beneficjentów? .....	18
3.1.3 Czy zaproponowano projekty adekwatne do sytuacji beneficjentów (odpowiednie technicznie, uwzględniające istniejące zasoby, w tym infrastrukturę i kadry).....	19
3.1.4 Czy polskie interwencje były spójne z działaniami wspieranymi przez innych donatorów ?	21
<b>3.2 TRWAŁOŚĆ.....</b>	<b>26</b>
3.2.1 Czy/w jaki sposób zrealizowane projekty przyczyniły się do wsparcia istniejących lub wypracowania nowych rozwiązań systemowych .....	26
3.2.2 Czy/w jaki sposób produkty i osiągnięcia projektów są wykorzystywane i rozwijane przez beneficjentów? .....	28
3.2.3 Czy wystąpił/na czym polegał efekt multiplikacji (rozszerzenia przekazanych doświadczeń)? .....	28
<b>3.3 EFEKTYWNOŚĆ .....</b>	<b>35</b>
3.3.1 Czy/jakie działania dodatkowe podejmowane były w celu efektywnego wykorzystywania zasobów w trakcie realizacji projektów lub po ich zakończeniu przez projektodawców lub przez beneficjentów? .....	35
3.3.2 Czy zdaniem beneficjentów oraz zdaniem projektodawców możliwy był inny rodzaj interwencji, który mógłby przyczynić się do rozwiązania tego samego problemu za niższą cenę i bez wpływu na jakość wyników ? .....	36
<b>3.4 SKUTECZNOŚĆ.....</b>	<b>38</b>

3.4.1	Czy/ w jakim stopniu zostały osiągnięte cele i wykonane zadania (średnioterminowe i długoterminowe) określone w projektach? .....	38
3.4.2	Czy/ w jakim stopniu interwencje przyczyniły się do rozwoju potencjału i wzmocnienia instytucji/ organizacji partnerskich?.....	43
3.4.3	Czy/ w jaki sposób podejmowane działania przyczyniły się do zmian w postawach lub działaniach beneficjentów? .....	46
3.4.4	Wpływ projektów na poszanowanie praw człowieka .....	48
<b>3.5</b>	<b>UŻYTECZNOŚĆ</b> .....	<b>53</b>
3.5.1	Czy podjęte działania były odpowiedzią na właściwie zidentyfikowane potrzeby? .....	53
3.5.2	Czy/jakie narzędzia stosowane w projektach stanowiły dla beneficjenta przykład nowoczesnych technologii i/lub rozwiązań alternatywnych do dotąd wykorzystywanych? .....	55
3.5.3	Czy/ w jaki sposób/ które projekty przyczyniły się do przełamania stereotypów i uprzedzeń wpływających na rozwój? .....	56
3.5.4	Jakie działania projektowe w najwyższym stopniu i dlaczego sprzyjały umacnianiu wizerunku Polski jako donatora współpracy rozwojowej?.....	58
<b>4</b>	<b>REKOMENDACJE</b> .....	<b>60</b>

## PODSUMOWANIE

Badanie dotyczyło 12 projektów realizowanych w latach 2010-2012 na terytorium Ukrainy w ramach polskiej współpracy rozwojowej.

Najważniejsze wnioski przedstawione w raporcie z badania, to:

- Udzielone wsparcie odpowiednio uwzględniało potrzeby kraju – biorcy.
- Realizowane projekty były w przeważającym stopniu komplementarne z działaniami podejmowanymi przez beneficjentów i stanowią ważne uzupełnienie inicjatyw realizowanych przez innych donatorów.
- Projekty realizowane były przez wnioskodawców dobrze przygotowanych do tego typu działań oraz partnerów ukraińskich dysponujących odpowiednim potencjałem.
- Wnioskodawcy nie mieli problemów z realizacją zakładanych celów projektów. Wszystkie cele zostały zrealizowane, a nawet w 5 projektach przekroczone zakładane wartości docelowe wskaźników.
- Dzięki projektom uczestnicy wzbogacili swoją wiedzę o polskie doświadczenie i przykłady dobrych praktyk w zakresie rozwoju regionalnego i rozwoju obszarów wiejskich, rozwoju stowarzyszeń, aktywizacji i samoorganizacji społeczności lokalnych, rewitalizacji i audytu wewnętrznego.
- Zdobyta wiedza pozwoliła m.in. na podniesienie umiejętności w zakresie przygotowywania wniosków projektowych, rozwoju strategii zrównoważonego rozwoju i planów rewitalizacyjnych, a także przeprowadzania audytu wewnętrznego i zakładanie stowarzyszeń, czego dowodem są aktywne działania prowadzone po zakończeniu projektów.
- Realizacja projektów wzmocniła potencjał instytucji partnerskich na Ukrainie.
- Realizacja badanych projektów spowodowała impuls rozwojowy, szczególnie na poziomie lokalnym.
- Analiza wymiaru merytorycznego projektów pozwala stwierdzić, że podejmowane działania w dużej mierze adresowały kwestie praw człowieka i mogły przyczynić się do wprowadzenia zmian w tym zakresie, mimo nie w pełni odpowiedniego ujęcia tych kwestii we wniosku aplikacyjnym.

Kluczowe rekomendacje:

- W ramach prowadzenia polskiej pomocy rozwojowej wysoce wskazane wydaje się odejście od rocznego planowania budżetowego na rzecz projektów wieloletnich, które mają większe szanse na skuteczne inicjowanie zmian systemowych.
- W celu poprawy zrozumienia wśród wnioskodawców problematyki praw człowieka, a w konsekwencji pełniejszego włączeniu praw człowieka w kontekst współpracy rozwojowej, wskazane jest przygotowanie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych podręcznika dla przyszłych wnioskodawców.

Podsumowując należy podkreślić, że wszystkie analizowane projekty przyczyniły się do kreowania wizerunku Polski jako państwa nowoczesnego i otwartego.

# 1 STRESZCZENIE – NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI I REKOMENDACJE Z RAPORTU KOŃCOWEGO

## KLUCZOWE WNIOSKI Z BADANIA

Szerzej patrz:

### TRAFNOŚĆ

Przegląd dokumentów rządowych i inicjatyw władz ukraińskich pokazuje, że strona polska przy udzielaniu wsparcia rozwojowego, odpowiednio uwzględniała potrzeby kraju – biorcy. Projekty realizowane w latach 2010-2012 wpisywały się zarówno w założenia programów publicznych, jak i ramy prawne obowiązujące na terytorium Ukrainy. W większości przypadków właściwe władze (z punktu widzenia celów projektu) były zaangażowane we wdrażanie przedsięwzięć.

Realizowane projekty były w przeważającym stopniu komplementarne z działaniami podejmowanymi przez beneficjentów. Komplementarność to przede wszystkim aspekt tematyczny realizowanych działań (obszary wsparcia), aspekt przestrzenny wsparcia (np. realizowanie projektu na obszarze jednego miasta), aspekt temporalny wsparcia (kolejność realizacji projektów w czasie).

Skala i charakter projektów nie wymagały szczególnie dużego potencjału ze strony beneficjentów. Projekty realizowane były przez podmioty wystarczająco dobrze przygotowane do tego typu działań oraz partnerów ukraińskich dysponujących właściwym potencjałem. Rezultaty i brak istotnych problemów w trakcie wdrażania pozwalają stwierdzić, iż projekty były adekwatne do sytuacji beneficjentów.

*3.1.1 Do jakich dokumentów rządowych Ukrainy odnosiły się interwencje podejmowane w projektach? Str. 15-17*

*3.1.2 Czy/ w jakim stopniu/ w jakich aspektach realizowane działania projektowe były komplementarne z działaniami/ planami beneficjentów? Str. 18-19*

*3.1.3 Czy zaproponowano projekty adekwatne do sytuacji beneficjentów (odpowiednie technicznie, uwzględniające istniejące zasoby, w tym infrastrukturę i kadry)? Str. 19-20*

Najważniejszymi donatorami na Ukrainie poza Polską są: Komisja Europejska (UE), Kanadyjska Agencja Rozwoju Międzynarodowego (CIDA), Szwajcarska Agencja Rozwoju i Współpracy (SDC), Szwedzka Agencja Międzynarodowej Współpracy Rozwojowej (SIDA), Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) oraz Ministerstwo Finansów Holandii. Zakres wsparcia niniejszych donatorów, podobnie jak w przypadku Polski, obejmuje obszar samorządności lokalnej, rozwoju regionalnego i reformy finansów publicznych; przy czym warto podkreślić, że projekty polskiej pomocy rozwojowej stanowią ważne uzupełnienie inicjatyw realizowanych przez innych donatorów, co z pewnością przekłada się na proces wprowadzania zmian systemowych w sposobie zarządzania politykami publicznymi na Ukrainie.

## TRWAŁOŚĆ

Analiza projektów polskiej współpracy rozwojowej pozwala stwierdzić, że część z nich stanowi raczej wsparcie mających miejsce zmian systemowych niż przykład wypracowania nowych modelowych rozwiązań. Podejmowane w projektach działania odpowiadają potrzebom zawartym w dokumentach rządowych. Dzięki zapewnieniu trafności i komplementarności inicjatyw polska pomoc stanowi ważne narzędzie zarówno wprowadzania zmian w budowie potencjału administracji na Ukrainie.

Realizacja badanych projektów spowodowała impuls rozwojowy, szczególnie na poziomie lokalnym. W efekcie wsparcia szkoleniowego i doradczego przygotowano merytorycznie i mentalnie grupę liderów, którzy po zakończeniu projektów z sukcesem kontynuowali i rozwijali działania projektowe w zakresie dialogu społecznego, audytu, wdrażania strategii/planów rozwoju, aplikacji o środki zewnętrzne. W tym wymiarze należy także rozpatrywać możliwe zjawisko multiplikacji doświadczeń.

## EFEKTYWNOŚĆ

Wnioskodawcy podejmowali działania służące optymalizacji efektów realizowanych projektów. Świadczyć to może o ukierunkowaniu wnioskodawców na cele i dbałość o jakość współpracy (nawet wówczas, gdy związane to było z poniesieniem dodatkowych

*3.1.4 Czy polskie interwencje były spójne z działaniami wspieranymi przez innych donatorów?  
Str. 21-25*

*3.2.1 Czy/w jaki sposób zrealizowane projekty przyczyniły się do wsparcia istniejących lub wypracowania nowych rozwiązań systemowych? Str. 26-27*

*3.2.2 Czy/w jaki sposób produkty i osiągnięcia projektów są wykorzystywane i rozwijane przez beneficjentów? Str. 28-43*

*3.2.3 Czy wystąpił/na czym polegał efekt multiplikacji (rozszerzenia przekazanych doświadczeń)? Str. 28-34*

*3.3.1 Czy/jakie działania dodatkowe podejmowane były w celu efektywnego*

kosztów ze środków własnych). Analiza takich działań wskazuje jednak, że nie miały one charakteru kluczowego. W większości przypadków nie były też związane z krytyczną ścieżką projektów ani nie wynikały z istotnych zmian w otoczeniu zewnętrznym bądź sytuacji beneficjentów. Nie można też stwierdzić, aby w istotnym stopniu wpływały na efektywność projektów.

*wykorzystywania zasobów w trakcie realizacji projektów lub po ich zakończeniu przez projektodawców lub przez beneficjentów? Str. 35-36*

Dokonanie wiarygodnej oceny efektywności projektów nie jest możliwe ze względu na brak jednolitego systemu monitorowania wskaźników projektów polskiej pomocy rozwojowej, dużą różnorodność inicjatyw, brak punktu odniesienia do obiektywnych porównań oraz samą konstrukcję pytania badawczego. Z uwagi na powyższe ograniczenia ocenę efektywności narzędzi oparliśmy na refleksjach wnioskodawców, które dotyczyły: 1) sposobu określania celów i zadań w projektach, 2) rekrutacji uczestników oraz 3) właściwego planowania zadań w czasie.

*3.3.2 Czy zdaniem beneficjentów oraz zdaniem projektodawców możliwy był inny rodzaj interwencji, który mógłby przyczynić się do rozwiązania tego samego problemu za niższą cenę i bez wpływu na jakość wyników? Str. 36-37*

## **SKUTECZNOŚĆ**

Wyniki badania potwierdzają, że w ujęciu ilościowym, bazującym na weryfikacji mierników osiągnięcia celów, wnioskodawcy nie mieli problemów z realizacją zakładanych celów. Wszystkie cele zostały zrealizowane, a nawet w 5 projektach przekroczono zakładane wskaźniki osiągnięcia celów. Z kolei ujęcie jakościowe pokazuje, że uczestnicy wzbogacili swoją wiedzę o polskie doświadczenie i przykłady dobrych praktyk w zakresie rozwoju regionalnego i rozwoju obszarów wiejskich, rozwoju stowarzyszeń, aktywizacji i samoorganizacji społeczności lokalnych, rewitalizacji i audytu wewnętrznego. Pozwoliło to na poszerzenie umiejętności w zakresie przygotowywania wniosków projektowych, rozwoju strategii zrównoważonego rozwoju i planów rewitalizacyjnych, a także przeprowadzania audytu wewnętrznego i zakładania stowarzyszeń, czego dowodem są aktywne działania prowadzone po zakończeniu projektów.

*3.4.1 Czy/ w jakim stopniu zostały osiągnięte cele i wykonane zadania (średnioterminowe i długoterminowe) określone w projektach? Str. 38-43*

Oceniając potencjał instytucji partnerskich poprzez pryzmat trwałości i rozległości kontaktów można uznać, że został on wzmocniony dzięki udziałowi w projektach. Dowodami są nawiązanie nowych partnerstw między polskimi i ukraińskimi uczestnikami, nawiązanie stosunków partnerskich między ukraińskimi uczestnikami, partnerstw między samorządami terytorialnymi oraz społecznościami lokalnymi, kontynuowanie

*3.4.2 Czy/ w jakim stopniu interwencje przyczyniły się do rozwoju potencjału i wzmocnienia instytucji/ organizacji partnerskich? Str. 43-*

współpracy po zakończeniu realizacji projektów, wreszcie wdrażanie kolejnych projektów.

46

Analiza projektów pokazała, iż wiele z podejmowanych działań miało istotny wpływ zarówno na zmianę kognitywną (zmiany w myśleniu i postawach uczestników), jak i behawioralną (zmiany w działaniu). Dzięki uzyskanej pomocy uczestnicy zostali zainspirowani do kontynuowania działań podjętych w projektach oraz podejmowania nowych wyzwań i inicjatyw na poziomie lokalnym.

*3.4.3 Czy/ w jaki sposób podejmowane działania przyczyniły się do zmian w postawach lub działaniach beneficjentów? Str.46-*

48

Bezpośrednim celem projektów nie było propagowanie i obrona podstawowych praw człowieka. W tym rozumieniu kwestia praw człowieka była jedynie wskazywana we wniosku aplikacyjnym w zakresie równości szans, a począwszy od 2011 roku również w zakresie szerszej kategorii „poszanowanie praw człowieka i zasad dobrego rządzenia”. We wszystkich wnioskach aplikacyjnych odniesiono się do kwestii równości szans kobiet i mężczyzn. W niektórych przypadkach należałoby krytycznie ocenić sposób opisanie tej problematyki, co wskazuje na brak ich głębszego zrozumienia. Z kolei w zakresie analizy wniosków w kontekście pola „poszanowanie praw człowieka i zasad dobrego rządzenia” należy zwrócić uwagę na dwa elementy: 1) nacisk przez wnioskodawców był kładziony przede wszystkim na kwestię opisu projektu w kontekście realizacji zasady dobrego rządzenia (i ten aspekt został opracowany stosunkowo dobrze), 2) za wyjątkiem dwóch projektów (358/2011 oraz 450/2012) kwestia praw człowieka była poruszana w analizowanych wnioskach bardzo enigmatycznie. Ponadto niepokojące jest to, że pytanie dot. praw człowieka skierowane do koordynatorów projektów nie spotkało się z reakcją świadczącą o istotności tej kwestii.

*3.4.4 Wpływ projektów na poszanowanie praw człowieka. Str. 48-52*

Niemniej jednak analiza wymiaru merytorycznego projektów pozwala stwierdzić, że podejmowane działania w dużej mierze odnosiły się do kwestii praw człowieka i mimo wszystko mogły przyczynić się do wprowadzenia pewnych zmian. Na uwagę w tym polu zasługują szczególnie przedsięwzięcia, które wspierały przeprowadzenie debat publicznych, inicjatyw oddolnych, budowy strategii lokalnych. Takie działania rozwijały poczucie niezależności, promowały demokratyczne podejście w zarządzaniu rozwojem oraz zwiększyły szanse rozwojowe wspartych społeczności.



## UŻYTECZNOŚĆ

Projekty w ramach polskiej współpracy rozwojowej wpisują się w szerszy kontekst działań, jakie podejmowane są na Ukrainie w ramach różnych programów pomocowych oraz inicjatyw na rzecz współpracy bilateralnej. Polska pomoc w zdecydowanie największym stopniu wpisuje się w obszar poprawy jakości planowania i zarządzania strategicznego, zwiększania zaangażowania społeczeństwa i władz w działania konsultacyjne i partycypacyjne, lepszego wykorzystywania potencjałów rozwojowych, budowania zaplecza eksperckiego oraz potencjału grup liderów inicjujących pozytywne zmiany na rzecz zrównoważonego rozwoju, czy poprawy jakości życia. Projekty były nie tylko trafne, ale i użyteczne (elastycznie potrafiły dostosować zakres działań do identyfikowanych w trakcie realizacji potrzeb uczestników).

Jako nowoczesne rozwiązania o niskim stopniu upowszechnienia w warunkach ukraińskich, należy postrzegać przede wszystkim narzędzia zarządzania strategicznego (opracowywanie strategii) oraz operacyjnego zarządzania projektami.

Mówiąc ogólnie, odnosiły się do metodologii (wielu różnych, często komplementarnych) zarządzania projektami, które obecnie w Polsce są już standardem, w warunkach administracji ukraińskiej stanowią inspirujące novum. Podobnie jest w przypadku narzędzi deliberacji publicznej (konsultacje, uzgodnienia, włączanie szerszych grup społecznych do procesu planowania strategicznego). Aspekt nowości i alternatywności obecny był zarówno w proponowanych rozwiązaniach o charakterze strategicznym i kluczowym (planowanie strategiczne, zwiększenie poziomu partycypacji społecznej), jak i na poziomie operacyjnym (narzędzia planowania i zarządzania, np. PCM, audyt).

*3.5.1 Czy podjęte działania były odpowiedzią na właściwe zidentyfikowane potrzeby? Str. 53-54*

*3.5.2 Czy/jakie narzędzia stosowane w projektach stanowiły dla beneficjenta przykład nowoczesnych technologii i/lub rozwiązań alternatywnych do dotąd wykorzystywanych? Str. 55-56*

Przełamywanie stereotypów, ale też rozumienie paradygmatów rozwoju i wykorzystywanie mechanizmów rozwoju wymaga długich lat i systematycznej, wytrwałej pracy wielu aktorów na różnych szczeblach zarządzania. W przypadku analizowanych projektów można więc mówić co najwyżej o inicjowaniu zmian, o czynieniu pierwszych kroków na drodze do przełamywania stereotypów i uprzedzeń wpływających na rozwój. Pierwsza linia zmiany stereotypów to przejście od bierności do aktywności aktorów przemian (upodmiotowienie obywateli i wspólnot lokalnych). Druga linia związana jest ze zdolnością do odkrywania szans rozwojowych we własnym otoczeniu. Trzecia linia tych zmian kognitywnych związana była ze stosowaniem nowoczesnych narzędzi zarządzania procesami rozwoju.

*3.5.3 Czy/ w jaki sposób/ które projekty przyczyniały się do przełamywania stereotypów i uprzedzeń wpływających na rozwój? Str. 56-58*

W ocenie badanych beneficjentów projekty przyczyniły się do kreowania wizerunku Polski jako państwa nowoczesnego i otwartego. Aby wzmocnić ten element w przyszłości, warto wspierać projekty zakładające współpracę z mediami, w większym stopniu korzystające z nowoczesnych narzędzi promocyjnych (mediów społecznościowych) oraz proponujące działania bezpośrednio angażujące członków społeczności lokalnej.

*3.5.4 Jakie działania projektowe w najwyższym stopniu i dlaczego sprzyjały umacnianiu wizerunku Polski jako donatora współpracy rozwojowej? Str. 58-59*

## Rekomendacje

Koresponduje z wnioskiem (nr)

Jeśli grantodawcy zależy na tym, aby realizowane projekty wypracowywały nowe rozwiązania systemowe, koniecznym wydaje się odejście od rocznego planowania budżetowego na rzecz projektów wieloletnich. Ma to szczególne znaczenie w przypadku projektów miękkich (których realizacja trwa obecnie w praktyce około 6-8 miesięcy). Tak realizowane projekty nie są w stanie efektywnie przyczynić się do wprowadzenia istotnych zmian. Projekty wieloletnie są już od dawna praktykowane na gruncie funduszy europejskich, jak i funduszy krajowych (np.: Program Lider skierowany do młodych naukowców prowadzony przez NCBiR).

*Pytanie 3.2.1 str. 26-27*

W celu poprawy zrozumienia wśród wnioskodawców problematyki praw człowieka, a w konsekwencji włączeniu praw człowieka w kontekst współpracy rozwojowej sugerujemy przygotowanie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych podręcznika. Dokument ten precyzowałby wymogi MSZ odnośnie pośrednich i bezpośrednich działań, które powinny zostać uwzględnione w projektach. Opracowując wytyczne i wskazówki dla beneficjentów w zakresie praw człowieka warto jednocześnie opracować wskazówki dotyczące konkretnych rozwiązań projektowych w zakresie promowania równości szans. Dobrym przykładem może tu być katalog praktyk opracowany w podręczniku dla beneficjentów programu Obywatele dla demokracji wdrażanym przez Fundację Batorego <http://www.ngofund.org.pl/>. Po opublikowaniu podręcznika warto także zorganizować cykl szkoleń dla potencjalnych wnioskodawców, które przybliżyłyby tę tematykę.

*Pytanie 3.4.4 str. 48-52*

Do obowiązków wnioskodawców powinno należeć gromadzenie, a następnie przekazanie MSZ koniecznych (dla potrzeb monitorowania i ewaluacji projektów) informacji, w szczególności kontaktów mailowych i telefonicznych do uczestników. Sugerujemy opracowanie Ministerstwu Spraw Zagranicznych opracowanie prostego systemu generowania danych osobowych. Wnioskodawcy w jednolitym formacie zbierali by dane o uczestnikach projektów. Jednocześnie przy okazji realizowanych działań uczestnicy projektów podpisywaliby deklaracje uczestnictwa oraz zgodę na przetwarzanie danych osobowych. Dzięki temu z jednej strony wnioskodawcy uwiarygodniliby informacje dotyczące osiągniętych rezultatów (liczba uczestników), z drugiej strony umożliwiliby ewaluatorom szybkie dotarcie do wszystkich uczestników projektów.

## 2 ZARYS CAŁOŚCIOWEJ KONCEPCJI BADANIA

### 2.1 CELE BADANIA

Zgodnie z zapisami Warunków Zamówienia celami badania było „określenie roli, jaką wybrane działania pełnią w poszerzaniu potencjału gospodarczych i społecznego krajów partnerskich, a z drugiej strony zdefiniowanie czynników wpływających na realizację polskich projektów.” Innymi słowy mamy poznać rzeczywiste efekty projektów - pozytywne zmiany do których doprowadziły oraz zidentyfikować czynniki, które wpłynęły na efekt końcowy.

Badanie służy „sformułowanie wniosków i rekomendacji dla procesu planowania rocznego i następnie programowania wieloletniego polskiej pomocy”.

### 2.2 ZARYS METODYKI

Do realizacji niniejszego badania przyjęliśmy **podejście oddolne**, to znaczy, że zarówno dane wtórne, jak i pierwotne były gromadzone, analizowane i oceniane na poziomie projektów w ramach studiów przypadku. Na etapie końcowym, wnioski z badań zostały zagregowane i przedstawione w raporcie końcowym. Dodatkowo wykonawca uzupełnił te dane o:

- wyniki dwóch badań CAWI na uczestnikach projektów (w przypadku projektów z zakresu dobrego rządzenia n=51),
- informacje z panelu ekspertów z zakresu rozwoju, dobrego rządzenia, w którym udział wzięło dwóch panelistów,
- analizę dokumentacji dot. programów i planu współpracy rozwojowej z lat 2010-2012, dokumentacji konkursowej oraz Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2012-2015,
- analizę działań innych donatorów,
- analizę wniosków aplikacyjnych, sprawozdań z załącznikami, innej dokumentacji
- analizę produktów powstałych w wyniku realizacji projektów: stron www, broszur, publikacji,
- wywiad ze specjalistą z zakresu współpracy z Ukrainą z ekspertem kluczowym EU Convent of Experts na Ukrainie (1 wywiad ),
- wywiady indywidualne z przedstawicielami Instytucji wnioskodawców, z koordynatorami projektów, uczestnikami projektów (n=83),
- analizę informacji medialnych dot. realizowanych projektów,

- analizę danych jakościowych,
- forum badawcze (bulletin board) z przedstawicielami wnioskodawców, które niestety nie przyniosło spodziewanych efektów - zgłosiły się 4 osoby, z czego tylko jedna przekazała komentarz,
- benchmarking, między projektami,
- analiza SWOT/TOWS.

## 2.3 PROJEKTY OBJĘTE BADANIEM

Nr	Tytuł
158/2010	Głos dla mieszkańców! Popularyzacja mechanizmów konsultacji społecznych w 15 powiatach na Ukrainie
16/2010	Przygotowanie grupy liderów, w tym reprezentujących samorządy do rozwiązywania problemów gospodarczych i społecznych na obszarach wiejskich i w rolnictwie Krymu
713/2010	Strategia dobrego rządzenia. Najlepsze polskie doświadczenie tworzenia strategii zrównoważonego rozwoju oraz zarządzania operacyjnego na rzecz rozwoju instytucji samorządowych Autonomicznej Republiki Krymu
49/2011	Wyrównywanie szans rozwojowych obszarów wiejskich Krymu
332/2011	Rozwój społeczności lokalnych na obszarach wiejskich w Obwodzie Winnickim na Ukrainie
284/2011	Transfer dobrych praktyk z gminy Lubaczów na rzecz rozwoju gminy Niemirów
203/2011	Rozwój gmin wiejskich na Ukrainie poprzez aktywizację obywateli i wsparcie współpracy władzy lokalnej z mieszkańcami
539/2011	Poprawa jakości życia mieszkańców jako efekt programu rewitalizacji centrum Lwowa
358/2011	Dla dobra wspólnego. Strategie zrównoważonego rozwoju oraz ich wdrażanie w życie poprzez planowanie operacyjne jako narzędzia dobrego rządzenia. Najlepsze polskie doświadczenia dla wzmocnienia lokalnych struktur samorządowych w Autonomicznej Republice Krymu
504/2012	Utworzenie i rozwój działalności Stowarzyszenia Samorządów Lokalnych Obwodu Winnickiego na Ukrainie
257/2012	Zarządzanie ryzykiem i audyt wewnętrzny w administracji terytorialnej na Ukrainie
450/2012	Zmiana dla przyszłości. Przygotowanie kadr administracji publicznej Autonomicznej Republiki Krym do zarządzania rozwojem na podstawie polskiego doświadczenia zarządzania zmianą w rozwoju regionalnym

## 3 WNIOSKI Z BADANIA DOTYCZĄCE PROJEKTÓW REALIZOWANYCH NA UKRAINIE

### 3.1 TRAFNOŚĆ

#### 3.1.1 Do jakich dokumentów rządowych Ukrainy odnoszą się interwencje podejmowane w projektach?

Od ponad dwudziestu lat Ukraina przechodzi proces transformacji od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej. Na wszystkich polach transformacji zaszły do tej pory bardzo duże zmiany, ale są obszary, które wymagają dalszej pracy, szczególnie w zakresie samorządu lokalnego, rozwoju regionalnego i finansów publicznych, w których przetrwało jeszcze wiele rozwiązań z poprzedniego systemu.

Wszystkie 12 projektów poddanych ewaluacji skierowanych było na wzmocnienie procesu budowy potencjału administracji publicznej i samorządowej na Ukrainie, co w pełni koresponduje z problemami ograniczającymi efektywne funkcjonowanie samorządów. Do najważniejszych problemów i wyzwań rozwoju samorządów możemy zaliczyć takie kwestie jak:

- ✓ Brak samowystarczalności finansowej – utrudnione finansowanie zadań i inicjatyw samorządu lokalnego związanych zarówno z jego codziennym funkcjonowaniem jak i działaniami pro-rozwojowymi;
- ✓ Budowę poprawnych mechanizmów współpracy między organami samorządowymi a organami administracji państwowej na poziomie rejonów i obwodów;
- ✓ Wypracowanie efektywnego i wydajnego systemu wydatków publicznych.

Wszystkie projekty wsparte w ramach Polskiej Współpracy Rozwojowej stanowią odpowiedź na powyższe wyzwania i problemy, tym samym wpisują się w kluczowe dokumenty prawne i strategiczne Ukrainy określające zasady funkcjonowania, jak i zakres wsparcia samorządów w zakresie budowy potencjału instytucjonalnego i rozwoju regionalnego. Do najważniejszych dokumentów korespondujących z zakresem projektów współpracy rozwojowej możemy zaliczyć:

1. **Akty prawne** na Ukrainie regulujące zasady funkcjonowania samorządu lokalnego:

- ✓ Artykuł 7 **Konstytucji Ukrainy**, uchwalonej 28 czerwca 1996r., „*Na Ukrainie uznaje się i gwarantuje się samorząd lokalny*”;
- ✓ **Europejska Karta Samorządu Lokalnego** ratyfikowana na Ukrainie w 1997 roku;
- ✓ **Ustawa o samorządzie miejscowym na Ukrainie z 1997r.** (*która określa podstawowe zasady funkcjonowania organów samorządności lokalnej*);
- ✓ **Dwie ustawy regulujące działalność samorządu lokalnego na Ukrainie (1998).** (*która ustanawia zasady funkcjonowania i odpowiedzialności władz lokalnych*);
- ✓ **Ustawa o terenowej administracji rządowej (2001).** (*która określa zadania i zasady organizacji organów terenowej administracji rządowej*);
- ✓ Artykuł 140 **Konstytucji Ukrainy**, uchwalonej 28 czerwca 1996r. Uznaje prawo zbiorowości lokalnej „*do samodzielnego rozstrzygnięcia spraw o znaczeniu lokalnym, w granicach określonych w Konstytucji i ustawach Ukrainy*”.
- ✓ **Koncepcja Rozwoju Publicznej Wewnętrznej Kontroli Finansowej na Ukrainie do 2017r.** i **Rozporządzenie Gabinetu Rady Ministrów Nr 1001 z dnia 28 września 2011.** Dokumenty te rekomendowały utworzenie w 2012 roku departamentów audytu wewnętrznego przez organy administracji terytorialnej.

## 2. Programy publiczne wspierające rozwój regionalny:

- ✓ **Państwowy Program Rozwoju Ekonomiczno-Społecznego na Ukrainie (2010).** Program wyznacza cele (*wzrost zaufania do władz państwowych*) i oczekiwane rezultaty reform, a w szczególności *włączenie obywateli w proces tworzenia i wdrażania polityki państwa, promowanie demokratycznych metod rządzenia, zapewnienia przejrzystości i otwartości organów administracji, podniesienie jakości obsługi przez te organy i walka z korupcją.*
- ✓ **Dekret Gabinetu Rady Ministrów „O Uchwaleniu Państwowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2015.”.** *Głównym celem polityki regionalnej do 2015 roku jest stworzenie warunków do wzmocnienia konkurencyjności regionów, zagwarantowania ich rozwoju, w tym technologicznego, podnoszenia wydajności pracy i poziomu zatrudnienia ludności.*
- ✓ **Program Reform Ekonomicznych na lata 2010-2014 „Zdrowe Społeczeństwo, Konkurencyjna Gospodarka i Efektywne Państwo”.** Program ma na celu *ułatwić*



*budowę nowoczesnej, zrównoważonej i zdolnej do globalnej konkurencji gospodarki, ustanowienie efektywnego i profesjonalnego systemu administracji publicznej a w konsekwencji poprawę warunków życia ludności. W szczególności Program kładzie nacisk na podniesienie efektywności administracji publicznej poprzez reformę usług publicznych i wzmocnienie władzy wykonawczej.*

W sposób oczywisty projekty realizowane w ramach Polskiej Współpracy Rozwojowej wpisują się w zapisy ustaw regulujących funkcjonowanie samorządności lokalnej na Ukrainie w obecnym kształcie, ale przede wszystkim wspierają dokumenty strategiczne zapowiadające zmiany w perspektywie 2-3 lat, czyli np. dekret O Uchwaleniu Państwowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2015 czy Program Reform Ekonomicznych na lata 2010-2014, które w zamierzeniu miały służyć opracowaniu koncepcji zmian i reformy samorządu lokalnego na Ukrainie i ogólnie rozumianej terytorialnej organizacji władzy. Można w tym momencie wymienić projekty realizowane w Autonomicznej Republice Krymu jak np. „Zmiana dla Przyszłości. Przygotowanie kadr administracyjnych Autonomicznej Republiki Krymu ...” czy „Strategia dobrego rządzenia. Najlepsze polskie doświadczenia tworzenia strategii zrównoważonego rozwoju oraz zarządzania operacyjnego na rzecz rozwoju instytucji samorządowych Autonomicznej republiki Krymu”.

Należy w tym momencie stwierdzić, że na Ukrainie od zeszłego roku działa, powołany przy Prezydencie Ukrainy zespół ekspertów przygotowujących koncepcję reformy samorządu terytorialnego. Projekty realizowane w ramach Polskiej Współpracy Rozwojowej, takie jak np. „Transfer dobrych praktyk z gminy Lubaczów na rzecz rozwoju gminy Niemirów” czy „Rozwój gmin wiejskich na Ukrainie poprzez aktywizację obywateli we wsparcie współpracy władzy lokalnej z mieszkańcami” służą nie tyle wsparciu władz ukraińskich, ale tworzą kadry i potencjał społeczny wymuszający na tych władzach zmiany w pożądanym przez demokratyczne społeczeństwa kierunku.

Podsumowując przegląd dokumentów i inicjatyw władz ukraińskich, przy udzielaniu wsparcia rozwojowego, można stwierdzić, że strona polska odpowiednio uwzględnia potrzeby kraju-odbiorcy. Projekty realizowane w latach 2010-2012 wpisywały się w założenia programów publicznych, jak i ramy prawne obowiązujące na terytorium Ukrainy. W większości przypadków właściwe władze (z punktu widzenia celów projektu) były zaangażowane we wdrażanie przedsięwzięć.

### **3.1.2 Czy/ w jakim stopniu/ w jakich aspektach realizowane działania projektowe były komplementarne z działaniami/ planami beneficjentów?**

Realizowane działania projektowe były komplementarne w stosunku do działań i planów beneficjentów. Komplementarność ta miała różne wymiary. W niektórych projektach istniała komplementarność polegająca na zainicjowaniu działań, które dotychczas nie były realizowane w bezpośredni sposób przez beneficjentów, ani które nie wynikają np. z zapisów dokumentów prawnych, lecz których realizacja w istotny sposób uzupełnia i wzbogaca dotychczasowe praktyki. Tak np. było w przypadku dwóch projektów realizowanych w celu podnoszenia jakości debaty publicznej (158/2010 oraz 203/2011). Efekt komplementarności osiągnięto poprzez wykorzystanie prawnych zapisów o przeprowadzaniu konsultacji na Ukrainie (Art. 13 ustawy o samorządzie miejscowym na Ukrainie z 1997r.) z wprowadzeniem nowego modelu przeprowadzania tych konsultacji – inicjowania ich nie tylko przez stronę rządową, ale też otoczenie społeczne (NGO). W tym przypadku projekt wpisał się w kierunek wcześniejszych działań podejmowanych przez ukraińskich partnerów społecznych. Podobnie wyglądała sytuacja projektu 332/2011, którego liderem była Fundacja FAPA. Projekt stanowił rozwinięcie i uzupełnienie wcześniejszych działań partnerów ukraińskich, związanych z działaniami na rzecz poprawy komunikacji między różnymi aktorami rozwoju na terenach wiejskich. Działania te były wcześniej prowadzone przez organizację „Inicjatywa”, która inspiracje do działań czerpała już wcześniej z polskich doświadczeń. Dodatkowo na tym terenie, w miejscowości Severynivka, realizowano wcześniej wiele pilotażowych działań z pola aktywizacji obszarów wiejskich.

Niektóre z działań podjętych w ramach projektów dofinansowanych przez Program polska pomoc rozwojowa, były komplementarne w stosunku do realizowanych jednocześnie przez innych donatorów. Np. projekt 539/2011 poświęcony rewitalizacji Podzamcza we Lwowie obejmuje podobny zakres merytoryczny, co projekt realizowany przez Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Projekty te obejmują teren Lwowa (jednak inne jego części). Ponieważ związane są z takimi aspektami jak poprawa jakości życia (przez poprawę jakości przestrzeni publicznej), zwiększenie partycypacji, poprawa atrakcyjności turystycznej, ich współwystępowanie ma szansę uruchomić ciekawe efekty synergii (pozytywny efekt bliskości przestrzennej i tożsamości merytorycznej projektów).

Innym przykładem komplementarności działań projektowych z planami/działaniami beneficjentów, jest projekt 284/2011, polegający na przekazaniu pozytywnych doświadczeń

z gminy Lubaczów oraz gminy Nemirov. Komplementarność zachodzi tu w wymiarze strategicznym, jak i operacyjnym. Strategiczny wymiar związany jest z wpisaniem się polskiego projektu w długotrwały proces modernizacji gminy Nemirov realizowany przez aktywny samorząd lokalny oraz silnego lokalnego lidera (burmistrz wybierany na stanowisko już od 1998 roku). W wymiarze operacyjnym projekt ten był komplementarny w stosunku do planów wykorzystania przez samorząd ukraiński efektu synergii w polu turystyki z organizowanymi mistrzostwami Europy w piłce nożnej na terenie Polski i Ukrainy w 2012.

Podsumowując można stwierdzić, iż realizowane projekty są w przeważającym stopniu komplementarne z działaniami podejmowanymi przez beneficjentów. Stopień komplementarności jest zadowalający. Aspekty komplementarności to przede wszystkim aspekt tematyczny realizowanych działań (obszary wsparcia), aspekt przestrzenny wsparcia (np. realizowanie projektu na obszarze jednego miasta), aspekt temporalnym wsparcia (kolejność realizacji projektów w czasie).

### **3.1.3 Czy zaproponowano projekty adekwatne do sytuacji beneficjentów (odpowiednie technicznie, uwzględniające istniejące zasoby, w tym infrastrukturę i kadry)**

Na początku należy podkreślić, iż pełna i rzetelna odpowiedź na to pytanie wymagałaby przeprowadzenia wcześniejszej pogłębionej analizy potencjału beneficjentów lub zbierania przez podmioty realizujące projekty dokładniejszych danych o beneficjentach. Bez tych uprzednich analiz stanu wyjściowego, odpowiedź (z punktu widzenia ewaluacji ex post) jest utrudniona.

Trzeba także przywołać dwa fakty. Po pierwsze, znacząca część projektów realizowana była przez doświadczone podmioty, identyfikujące się bogatym portfolio projektowym. Wśród nich byli tacy liderzy, którzy charakteryzowali się wcześniejszą realizacją działań na terenie Ukrainy z tamtejszymi partnerami (np. PAUCI, Stowarzyszenie Szkoła Liderów, Caritas). Również potencjał wybranych partnerów ze strony ukraińskiej (wcześniej podejmowane działania, rozeznanie w lokalnej sytuacji, sieci kontaktów, zatrudnianie ekspertów, w tym trenerów) pozwalała żywić przekonanie, że projekty będą zaprojektowane w sposób adekwatny do potrzeb beneficjentów.

Po drugie, trzeba mieć świadomość, że projekty miały przede wszystkim charakter działań edukacyjnych, szkoleniowych, ogólnie rzecz ujmując – tzw. działań miękkich. To oznacza, że

ze strony odbiorców, wymagały przede wszystkim woli podjęcia działania (udziału w szkoleniu, , podjęcia trudu tworzenia strategii), poświęcenia czasu, (to widać chociażby w tych projektach, w których udział osób mógłby być większy, gdyby działania przeprowadzono poza czasem prac polowych, które są angażujące i ograniczają możliwość udziału w innych aktywnościach w tym samym czasie). Biorąc pod uwagę powyższe, trzeba stwierdzić, że mniej istotne były takie czynniki, jak np. dostępność infrastruktury.

O tym, że projekty były adekwatne do sytuacji i potrzeb beneficjentów, świadczy kilka czynników. Po pierwsze skala zainteresowania projektami ze strony odbiorców końcowych. I tak np. w ramach projektu 158/2010 zrealizowano 13 z 15 zaplanowanych debat, w innych projektach udział beneficjentów w planowanych szkoleniach przekraczał początkowo zapisane w projekcie wskaźniki docelowe produktu. Trzeba mieć przy tym świadomość, że tak udany nabór przeprowadzony był przy zastosowaniu silnie selektywnych kryteriów rekrutacyjnych, które eliminowały możliwość udziału osób niezwiązanych merytorycznie z tematem projektu.

Innym wskaźnikiem sukcesu, a co za tym idzie, powodem do sądenia, iż projekty były dostosowane do sytuacji, jest skala zrealizowanych w niektórych projektach diagnoz (np. przeprowadzono badania na kilkutyśięcznych próbach respondentów). Tego typu działania wymagają istotnej sprawności organizacyjnej i pracy odpowiednio wykwalifikowanych kadr. Trudno byłoby je zrealizować bez tych czynników.

Na potwierdzenie tezy o prawidłowym dopasowaniu projektów do sytuacji beneficjentów można także wskazać fakt, iż w projektach niemal nie występowały istotne problemy niosące istotne zagrożenie dla powodzenia przedsięwzięcia. W większości sprawozdań z realizacji działań deklarowane problemy miały jedynie charakter logistyczny, związany np. z załatwianiem dokumentów wizowych.

Podsumowując, warto podkreślić, iż skala i charakter projektów nie wymagał bardzo dużego potencjału ze strony beneficjentów. Projekty realizowane były przez podmioty dobrze przygotowane do tego typu działań oraz partnerów ukraińskich dysponujących właściwym potencjałem. Rezultaty projektów i brak istotnych problemów w trakcie ich wdrażania pozwalają stwierdzić, iż projekty były adekwatne do sytuacji beneficjentów.

### 3.1.4 Czy polskie interwencje były spójne z działaniami wspieranymi przez innych donatorów ?

Najważniejszymi donatorami na Ukrainie poza Polską są: Komisja Europejska (UE), Kanadyjska Agencja Rozwoju Międzynarodowego (CIDA), Szwajcarska Agencja Rozwoju I Współpracy (SDC), Fundusze SIDA, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) oraz Ministerstwo Finansów Holandii. Zakres wsparcia niniejszych donatorów podobnie, jak w przypadku Polski obejmuje obszar samorządności lokalnej, rozwoju regionalnego i reformy finansów publicznych. Poniżej przedstawiamy zakres wsparcia poszczególnych donatorów<sup>1</sup>:

Zakres interwencji podejmowanych przez **Komisję Europejską** obejmuje wsparcie techniczne ukierunkowane na wsparcie polityki rozwoju regionalnego oraz efektywnego zarządzania rozwojem. Wsparcie dotyczy głównie ukraińskich władz szczebla rządowego i lokalnego w zakresie:

- przygotowania instrumentów rozwoju regionalnego (programów publicznych),
- identyfikacji krajowych i zagranicznych źródeł finansowania ?,
- rozwoju kadr i instytucji zarządzających rozwojem.

**Szwajcarska Agencja Rozwoju I Współpracy (SDC)** zapewnia wsparcie dla rozwoju usług publicznych, poprawy ich dostępności dla ludności na poziomie lokalnym. Wsparcie udzielane jest szkołom administracji publicznej odpowiedzialnym za kształcenie urzędników. Celem wsparcia jest udoskonalanie programów nauczania w obszarze zarządzania w administracji publicznej. Ponadto wspiera tworzenie związków i stowarzyszeń zrzeszających samorządy lokalne w celu wymiany dobrych praktyk i ich upowszechniania.

**Kanadyjska Agencja Rozwoju Międzynarodowego (CIDA)** wspiera lokalny rozwój gospodarczy oraz wzmacnia samorządność lokalną na Ukrainie. Wspierane przez Agencję projekty koncentrują się na wzmacnianiu zdolności ukraińskich instytucji rządowych w zakresie wdrażania i koordynacji polityk w zakresie administracji publicznej, rozwoju sektora prywatnego i polityki równości płci. Projekty także zachęcają do stałego rozwoju potencjału obwodów i regionów Ukrainy poprzez budowę zdolności w zakresie wykorzystania ekonomicznych metod planowania rozwoju (np. analizy ilościowej i narzędzi progностycznych). Ważnym aspektem pomocy jest wsparcie rządu ukraińskiego w procesie planowania i wdrażania Państwowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz państwowych

---

<sup>1</sup> Szczegółowy zakres wsparcia został przedstawiony w poniższej tabeli.

programów szkoleniowych dotyczących regionalnego rozwoju gospodarczego poszczególnych obwodów na Ukrainie.

Z kolei, **Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP)** finansuje projekty na rzecz zrównoważonego rozwoju lokalnego i regionalnego opartego na inicjatywach lokalnych. Projekty w dużej mierze obejmują koszty w zakresie budowy potencjału instytucjonalnego, jak i realizacji małych inicjatyw lokalnych na obszarach wiejskich. Interwencja obejmuje wyłącznie Autonomiczną Republikę Krymu.

**Fundusz SIDA** (Swedish International Development Agency) wspiera rozwój instytucjonalny i prawny demokracji lokalnej na Ukrainie, wzmocnia podstawy finansowe samorządności i decentralizacji władzy wypełniając w tym względzie standardy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

**Holenderskie Ministerstwo Finansów** wspiera proces wprowadzania audytu wewnętrznego w organach władzy wykonawczej na poziomie centralnym i regionalnym.

Porównując wsparcie udzielane w ramach Polskiej Współpracy Rozwojowej z inicjatywami podejmowanymi przez innych donatorów należy zauważyć dwie ważne cechy różniące zakres pomocy:

- po pierwsze, projekty realizowane przez innych donatorów są wieloletnie, trwają od 3 do 5 lat, dzięki czemu umożliwiają wprowadzanie zmian o charakterze systemowym,
- po drugie, dzięki długiej perspektywie czasowej umożliwiają:
  - wypracowanie zmian prawnych,
  - przekonanie i przygotowanie interesariuszy do ich wdrożenia,
  - wsparcie i monitoring procesu wdrożenia wypracowanych rozwiązań.

Z kolei projekty Polskiej Współpracy Rozwojowej na tle pozostałych donatorów wyróżniają cztery ważne cechy:

- po pierwsze, istotna wartość pomocy wynosząca ok. 14,5 mln EUR, ?
- po drugie, duża liczba projektów obejmująca swoją interwencją 3 ważne regiony Ukrainy (Obwodzie Winnickim Autonomicznej Republice Krymu i zachodniej Ukrainie), co zapewnia koncentrację przestrzenną pomocy,
- po trzecie, cykliczność pomocy, projekty, mimo pewnych zmian w priorytetach, są realizowane od wielu lat),

- po czwarte, krótka perspektywa czasowa, przez co projekty w dużej mierze mają charakter doraźny, wspomagający, a nie systemowy, gdyż są zbyt krótkie, żeby oddziaływać na etap wystąpienia potencjalnej zmiany.

Biorąc pod uwagę opisane cechy projektów polskiej pomocy rozwojowej można stwierdzić, że zakres interwencji jest komplementarny względem pomocy innych donatorów na dwóch poziomach:

- **geograficznym**, rozumianym jako wymiar przestrzenny realizowanych projektów, obejmujących te same regiony Ukrainy, a w szczególności Autonomiczną Republikę Krymu,
- **funkcjonalnym**, oznaczającym, że projekty Polskiej Współpracy Rozwojowej, w dużej skali niezależnie wspierają te same obszary interwencji (budowa potencjału, pobudzanie aktywności społecznej, rozwijanie demokracji lokalnej, rewitalizację obszarów), w sposób „oddolony”, co zapewnia przygotowanie lub faktyczną realizację rozwiązań systemowych na poziomie lokalnym. W wymiarze praktycznym bardzo często projekty polskiej pomocy rozwojowej przygotowują beneficjentów do korzystania z pomocy/środków finansowych oferowanej w ramach funduszy o charakterze inwestycyjnym (np: Szwedzkiej Agencja Rozwoju i Współpracy (SDC).

Projekty polskiej pomocy rozwojowej dzięki dużej skali, wartości i zakresowi interwencji stanowią ważne uzupełnienie inicjatyw realizowanych przez innych donatorów, co z pewnością przekłada się na proces wprowadzania zmian systemowych w sposobie zarządzania politykami publicznymi na Ukrainie.

Tabela 1: Zakres dotacji na Ukrainie w obszarze samorządności lokalnej, rozwoju regionalnego i reformy finansów publicznych.

Instytucja wdrażająca	Zakres	Projekt	Czas realizacji	Budżet	Zakres terytorialny	Donator
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Rozwój regionalny, budowa potencjału administracji i publicznej i samorządowej	Polska pomoc rozwojowa	2008-2013	Ok. 60 mln PLN (ok. 14,5 mln EUR)	Ukraina	Polska pomoc rozwojowa
	Rozwój demokracji lokalnej na Ukrainie	Wzmocnienie potencjału władz lokalnych na Ukrainie	Kwiecień 2011 - Marzec 2014	780 000 CHF	Pilotaż na grupie miast z całego kraju	SDC
Rada Europy		Wzmocnienie Demokracji Lokalnej i	Styczeń 2010 – Marzec 2013	1 780 000 CHF	Ukraina	SIDA i SDC

		Wsparcie dla Reformy Samorządności Lokalnej na Ukrainie				
<b>Komisja Europejska</b>	Rozwój Regionalny	Zrównoważony Rozwój Regionalny na Ukrainie	Wrzesień 2008 - Grudzień 2011	6 mln EURO	Ukraina	UE
<b>UNDP</b>	Rozwój lokalny i bezpieczeństwo ludności	Zarządzanie Komunalne i Program Zrównoważonego Rozwoju (MGSDP)	Kwiecień 2004 – Grudzień 2013	991 500 CHF	Ukraina, 29 miast partnerskich	SDC, UNDP, Miasta partnerskie
		Program UNDP Integracji i Rozwoju Krymu	Styczeń 1995 – Czerwiec 2011	28 mln USD	Autonomiczna Republika Krymu	CIDA, NORAD, SIDA, SDC, KE (od 2008) i UNDP
		Zrównoważony rozwój na Krymie: doradztwo w zakresie metod transformacji obszarów wiejskich	Kwiecień 2012 – Grudzień 2013	172 276 USD	Autonomiczna Republika Krymu	SDC
		Wsparcie Rozwoju regionalnego na Krymie	Faza I Sierpień 2010 -Luty 2012, Faza II Marzec 2012 - Czerwiec 2013	1.5 mln EUR	Autonomiczna Republika Krymu	UE i UNDP
		Podejście do rozwoju lokalnego oparte na inicjatywach lokalnych (Community Based Approach - CBA)	Wrzesień 2007 – Czerwiec 2011 (Faza I); Czerwiec 2011 – Czerwiec 2015 (Faza II)	9.1 mln EUR	Autonomiczna Republika Krymu	EU and UNDP
<b>Swiss Centre for Resource and Consultation on Development (SKAT)</b>	Zarządzanie lokalne i usługi publiczne	Wsparcie dla Decentralizacji na Ukrainie (Projekt DesPro)	Faza I (2007-2010), Faza II (2010-2013) Faza III (2013-2017)	4 967 905 CHF	Autonomiczna Republika Krymu, Obwody Winnicki i Sumski	SDC



<b>Canadian Urban Institute (CUI)</b>	Regionalny rozwój gospodarczy	Projekt Zarządzanie lokalne i Rozwój (RGD)	30 Marzec 2005 - 31 Marzec 2013	5 mln USD	13 regionów: Dniepropietrowsk, Doneck, Zaporże, Kirowograd, Zakarpacie, Wołyń, Iwano-Frankowsk, Lwów, Równe, Tarnopol, Chmielnicki i Czerniowce	CIDA
<b>The Conference Board of Canada (CBoC)</b>	Budowanie potencjału na poziomie miast i regionów	Projekt Rozwój Gospodarczy Oparty na wiedzy (EBED)	Styczeń 2010- Grudzień 2015	Brak danych	Obwody lwowski i dniepropietrowski, 6 miast: Lwów, Czerwieńsk, Drohobycz, Nikopol, Krzywy Róg, i Dniepropietrowsk	CIDA
	Promocja zasad dobrego rządzenia, demokracji i rządów prawa	Mechanizm wprowadzenia i wsparcia reform prawnych i politycznych (PRISM)	Styczeń 2007- Grudzień 2012	Brak danych	Ukraina	CIDA
<b>Ministerstwo Finansów Holandii</b>	Reforma finansów publicznych	Wsparcie Ministerstwa Finansów Holandii dla Państwowej Inspekcji Finansowej na Ukrainie we wprowadzeniu publicznej wewnętrznej kontroli finansowej	2010 –do dziś	Brak danych	Ukraina	Ministerstwo Finansów w Holandii

Źródło: Opracowanie własne

## 3.2 TRWAŁOŚĆ

### 3.2.1 Czy/w jaki sposób zrealizowane projekty przyczyniły się do wsparcia istniejących lub wypracowania nowych rozwiązań systemowych

Do najbardziej wyrazistych przykładów wsparcia istniejących przez polskie projekty inicjatyw systemowych możemy zaliczyć:

- projekty, których celem jest tworzenie dokumentów planistycznych (np. 713/2010, 358/2011 i 450/2012) ,
- projekt, którego celem jest wsparcie procesu dialogu ze społecznością lokalną (np. 158/2010 ),
- projekt, którego celem było wprowadzenie praktyki audytu wewnętrznego w działalność urzędów (257/2012).

W ramach projektów (projekty 713/2010, 358/2011 i 450/2012) opracowano strategie/plany zrównoważonego rozwoju przy współpracy z jednostkami władzy centralnej i samorządowej, organizacjami pozarządowymi, dziennikarzami oraz małymi i dużymi przedsiębiorstwami. Takie podejście nie było dotychczas praktykowanym rozwiązaniem. Projekty przyczyniły się nie tylko do powstania nowych standardów opracowywania strategii lokalnych, ale także dostarczyły narzędzi zapewniających skuteczne ich wdrożenie. Takie podejście do zarządzania rozwojem znajduje swoje systemowe podstawy w:

- **Dekrecie Gabinetu Rady Ministrów „O Uchwaleniu Państwowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2015.”.** *Głównym celem polityki regionalnej do 2015 roku jest stworzenie warunków do wzmocnienia konkurencyjności regionów, zagwarantowania ich rozwoju, w tym technologicznego, podnoszenia wydajności pracy i poziomu zatrudnienia ludności.*
- **Programie Reform Ekonomicznych na lata 2010-2014 „Zdrowe Społeczeństwo, Konkurencyjna Gospodarka i Efektywne Państwo”.** *Program ma na celu ułatwić budowę nowoczesnej, zrównoważonej i zdolnej do globalnej konkurencji gospodarki, ustanowienie efektywnego i profesjonalnego system administracji publicznej a w konsekwencji poprawę warunków życia ludności. W szczególności Program kładzie nacisk na podniesienie efektywności administracji publicznej poprzez reformę usług publicznych i wzmocnienie władzy wykonawczej.*

Z kolei w projekcie 158/2010 wprowadzono z sukcesem praktykę debat publicznych z udziałem władz centralnych oraz partnerów, które zastąpiły dotychczasowe formalne konsultacje publiczne. Podczas debat publicznych, nie tylko przedstawiano problemy i szukano rozwiązań, ale także informowano mieszkańców o problemach i inicjatywach władz lokalnych. Sprzyjało to aktywnemu uczestnictwu obywateli. W kontekście władz, spotkania z mieszkańcami pozwoliły im zapoznać się z potrzebami obywateli oraz bezpośrednio z nimi porozmawiać. To wszystko pozwoliło na nawiązanie relacji opartych na zaufaniu wewnątrz samej społeczności oraz na linii społeczność - jednostki władzy publicznej. Takie podejście do prowadzenia debat publicznych znajduje swoje podstawy prawne i systemowe w Artykule 140 **Konstytucji Ukrainy**, uchwalonej 28 czerwca 1996r. Uznaje prawo zbiorowości lokalnej „do samodzielnego rozstrzygnięcia spraw o znaczeniu lokalnym, w granicach określonych w Konstytucji i ustawach Ukrainy”.

Ostatnią interesującą praktyką, która stanowi wsparcie dla zmian systemowych w administracji ukraińskiej jest projekt 257/2012, którego celem jest podniesienie kompetencji i umiejętności urzędników z zakresie audytu wewnętrznego. Zmiany systemowe w tym obszarze są wprowadzane za sprawą **Koncepcji Rozwoju Publicznej Wewnętrznej Kontroli Finansowej na Ukrainie do 2017r.** i **Rozporządzeniu Gabinetu Rady Ministrów Nr 1001 z dnia 28 września 2011.** *Oba dokumenty rekomendują utworzenie w 2012 roku komórek ds. audytu wewnętrznego w organach administracji terytorialnej. Projekt nie tylko podnosi kompetencje uczestników w zakresie audytu, ale także ma na celu zmianę wizerunku tego narzędzia.* Dotychczas audyty kojarzone były z nakładaniem kar i identyfikowaniem nieprawidłowości, natomiast dzięki projektowi zaczęto traktować audyt jako możliwość opracowania rekomendacji dla kierownictwa, zaś audytorów zaczęto postrzegać jak partnerów, których rolą jest opracowanie metod poprawy i usprawnienia pracy.

Analiza projektów Polskiej Współpracy Rozwojowej pozwala powiedzieć, że część z nich stanowi raczej wsparcie mających miejsce zmian systemowych niż przykład wypracowania nowych modelowych rozwiązań. Podejmowane w projektach działania odpowiadają potrzebom zawartym w dokumentach rządowych, tak więc polska pomocy stanowi ważne narzędzie wprowadzania zmian systemowych.

### 3.2.2 Czy/w jaki sposób produkty i osiągnięcia projektów są wykorzystywane i rozwijane przez beneficjentów?

### 3.2.3 Czy wystąpił/na czym polegał efekt multiplikacji (rozszerzenia przekazanych doświadczeń)?

Ze względu na bardzo zbliżony charakter obu pytań, odpowiedź na nie została połączona w jeden fragment. Analiza 12 projektów pokazała, iż produkty i osiągnięcia projektów są na różne sposoby wykorzystywane i rozwijane przez beneficjentów. Myśląc o multiplikacji doświadczeń, nie zaobserwowaliśmy procesu „nadbudowywania” doświadczeń polskich przez doświadczenia beneficjentów ukraińskich. Multiplikację (w kontekście analizowania niniejszego raportu) należy rozumieć jako poszerzanie pola uczenia się beneficjentów i wykorzystywania doświadczeń wynikających z projektów w obszarach i działaniach, których nie zakładano w procesie tworzenia założeń projektów.

Z uwagi na specyfikę i charakter projektów nie można ustalić precyzyjnie, jak duży był wpływ projektów na uruchamianie zmian i długofalowe efekty. Zdaniem naszych rozmówców opisane zmiany były w istotnym stopniu wywołane wdrożeniem projektów polskiej pomocy rozwojowej. Niemniej jednak, żeby uporządkować ocenę sposobu wykorzystywania produktów projektów przez beneficjentów należy wyodrębnić 3 pola interwencji, w których zjawisko to jest najbardziej widoczne:

- Pole 1: Podniesienie kompetencji beneficjentów w zakresie przygotowania i zarządzania projektami,
- Pole 2: Pomoc w planowaniu rozwoju regionalnego i w prowadzeniu dialogu społecznego,
- Pole 3: Wsparcie organizacji pozarządowych i procesu zarządzania w administracji publicznej.

#### Pole 1: Podniesienie kompetencji beneficjentów w zakresie przygotowania i zarządzania projektami

W ramach projektów realizowanych w Autonomicznej Republice Krymu uczestnicy przeszli intensywne szkolenia z zakresu zarządzania cyklem projektu (PCM). Dzięki szkoleniom uczestnicy stali się bardziej aktywni - przygotowują projekty związane z rozwijaniem praktyk proekologicznych, ochroną środowiska, tworzeniem warunków ułatwiających adaptację społeczną osób niepełnosprawnych, ułatwieniem dostępu do informacji poprzez tworzenie centrów turystycznych oraz ułatwianiem dostępu do usług medycznych.

W rezultacie, we wszystkich regionach objętych wsparciem, liczba projektów współfinansowanych z różnych źródeł państwowych i/ lub międzynarodowych wyraźnie wzrosła. Nasi respondenci szacują, że wzrost mógł nastąpić nawet o 50%.

Na szczególną uwagę zasługują przedstawiciele rejonu sowieckiego (713/2010, 358/2011, 450/2012). W regionie tym aż 9-krotnie wzrosła wartość pozyskanych środków (w 2009r. na projekty z tego zakresu pozyskano 146 000 UAH, zaś w 2012r. – już 2.1 mln UAH). Środki udało się pozyskać z różnych źródeł m.in. Ukraińskiej Fundacji Inwestycji Społecznych, Szwedzkiej Agencji Rozwoju i Współpracy (SDC), Korpusu Pokoju, MATRA oraz Międzynarodowej Fundacji Odrodzenie (projekty na rzecz wdrażania rozwoju ekoturystyki, jednostek samorządu terytorialnego oraz opieki zdrowotnej nad matką i dzieckiem). Ponadto, w rejonie krasnoperekopskim w latach 2010-2012 przygotowano i wdrożono ponad 10 projektów, a w rejonie niżniegorskim w 2012r. – 21 projektów z zakresu edukacji, infrastruktury i opieki zdrowotnej. Biorąc pod uwagę powyższe oraz informacje uzyskane w toku wywiadów indywidualnych można stwierdzić, że projekty w ramach polskiej pomocy rozwojowej miały istotny wpływ w zakresie skuteczności pozyskiwania wsparcia zewnętrznego.

Interesujący jest także przykład projektu nr 16/2010 w ramach którego można zaobserwować kilka ciekawych przykładów wymiernego wykorzystania wsparcia, jaką uzyskano dzięki projektowi. W efekcie działań projektowych powołano organizację pozarządową we wsi Herojew zrzeszającą 448 członków czyniąc ją największą organizacją w całym rejonie saskim Autonomicznej Republiki Krymu. Organizacja podjęła intensywną pracę nad projektami, w efekcie czego udało się uzyskać dotacje na realizację trzech projektów w zakresie zwiększenia dostępności usług opieki zdrowotnej, kultury oraz oświetlenia ulic. Kolejnym przykładem jest aktywność projektowa beneficjentów z rejonu Dachnyj, którzy dzięki wsparciu uzyskali i zrealizowali projekt na rzecz rozwoju ekoturystyki przy wsparciu „Ogólnokrymskiego konkursu projektów i programów na rzecz rozwoju lokalnych jednostek samorządu terytorialnego”. Ponadto we wsi Mykhaylivskiy powstała szkoła sportowej jazdy konnej, zaś we wsi Ivanovskiy – ferma bażantów.

Kolejnym przykładem praktycznego wykorzystania umiejętności i kompetencji zdobytych dzięki polskiej pomocy rozwojowej jest projekt 49/2011. Beneficjenci projektu podjęli się realizacji wielu interesujących inicjatyw. W rejonach lenińskim i sowieckim opracowano 13 projektów, w tym Rejonowy program reform infrastruktury mieszkaniowej i komunalnej. Z kolei w

rejonie niżniahirskim powstało 5 projektów, w tym jeden projekt na utworzenie centrum sportowego w budynku starego kina opracowany przez radę rejonową. Projekt ten otrzymał wsparcie z "Ogólnoukraińskiego konkursu projektów i programów na rzecz rozwoju jednostek samorządu terytorialnego". Bardzo ciekawą inicjatywę podjęli także mieszkańcy wsi Orekhov, którzy opracowali projekt modelowy „Nowa społeczność wiejska”. Po zakończeniu udziału w pomocy rozwojowej w ramach tej inicjatywy zrealizowali 7 projektów dotyczących rozwoju praktyk proekologicznych, tworzenia warunków dla osób niepełnosprawnych, ochrony środowiska, likwidowania barier informacyjnych, tworzenia centrów turystycznych.

Ciekawe efekty praktycznego wykorzystania produktów projektu są także widoczne w projekcie 203/2011. Dobrym przykładem jest przedsięwzięcie rady społeczności miejscowości Grycev, w ramach którego przygotowano projekt „Grycev – modelowa społeczność zrównoważonego rozwoju”. Jest to innowacyjna platforma funkcjonująca jak inkubator zrównoważonego rozwoju społeczności, w ramach której są organizowane szkolenia i praktyki/ staże dla liderów społeczności lokalnej. Ponadto projekt umożliwił:

- wprowadzenie reform w przedsiębiorstwach publicznych,
- organizację systemu wywozu śmieci,
- utworzenie nowej szkoły dla 90 uczniów (Grycev, obwód chmielnicki).
- realizację 9 projektów, w tym inwestycji z zakresu modernizacji szkoły, oświetlenia ulic, dostaw gazu, otwarcia nowych przedszkoli oraz budowy placów zabaw dla dzieci.

Pod koniec warto także zwrócić uwagę na projekt 284/2011. Dzięki wiedzy i kompetencjom nabytym w ramach działań projektowych beneficjenci z miejscowości Nemirów wygrali regionalny konkurs projektów na zapewnienie dostaw gazu do Wiejskiego Centrum Kultury. Zwycięski projekt otrzymał wsparcie finansowe ze środków lokalnego budżetu w wysokości 50 000 UAH. Wydzierżawiono działkę pod budowę kompleksu hotelowego w centrum wsi. Dzięki staraniom lokalnych przedsiębiorców i samych mieszkańców wybudowano plac zabaw dla dzieci. Mieszkańcy Niemirowa zapożyczyli tradycję organizowania Festynu lokalnej żywności od mieszkańców Lubaczowa.

*Pole 2: Pomoc w planowaniu rozwoju regionalnego i w prowadzeniu dialogu społecznego*

W przypadku tego obszaru pomocy polskiej pomocy rozwojowej zauważalne przykłady wykorzystywania i rozwijania przez beneficjentów produktów projektów można wskazać w trzech projektach.

W ramach projektu 713/2010 udzielono pomoc w zakresie opracowania dwóch lokalnych strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju. Pod koniec projektu podjęto działania mające na celu operacjonalizację przyjętych celów w strategiach poprzez:

- opracowanie międzysektorowych programów rozwojowych,
- zaplanowanie rocznego programu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Dokumenty strategiczne zostały także opracowane i wdrożone w miejscowości Gryciv oraz Dovzhky w ramach projektu 203/2011.

Powyższe działania w istotny przyczynią się do stymulowania społeczno-gospodarczego rozwoju społeczności lokalnych obszarów wiejskich położonych w wybranych regionach.

Bardzo ciekawym projektem w zakresie planowania rozwoju regionalnego jest projekt 539/2011, w ramach, które opracowano i skonsultowano ze społecznościami lokalnymi Program Rewitalizacyjny. Od zakończenia projektu Plan jest stopniowo wdrażany przez władze. Dobrym przykładem działań wdrożeniowych jest rozpoczęcie pracach rewitalizacyjnych w zakresie odnowy wewnętrznych terenów zielonych. W ciągu ostatniego roku mieszkańcy Lwowa stali się bardziej aktywni w rozwiązywaniu lokalnych problemów takich jak m. in. kwestia parkowania. Liderzy społeczności lokalnych często przedstawiają własne inicjatywy na rzecz rozwoju Podzamcza wskazując na spójność swoich pomysłów z Programem Rewitalizacji. Bardzo dobrym odzwierciedleniem opinii użytkowników Programu odnośnie jego użyteczności jest cytata z wywiadu z jednym z respondentów:

*“Jesteśmy bardzo wdzięczni stronie polskiej za elastyczne podejście i zrozumienie ukraińskiego ustawodawstwa. Dzięki przyjaznemu nastawieniu strony polskiej poszerzyliśmy wiedzę teoretyczną odnośnie rewitalizacji, a także nauczyliśmy się wdrażać różne projekty mające na celu poprawę jakości życia mieszkańców naszego regionu”*

Kolejnym przykładem nowego obszaru interwencji pomocy rozwojowej jest projekt 158/2010, którego celem jest wsparcie procesu prowadzenia dialogu ze społecznościami lokalnymi. Projekt miał bezpośredni wpływ na społeczności lokalne, w których przeprowadzano debaty publiczne. Przyczynił się także do poprawy dialogu między radą

gminy i jej mieszkańcami. W 15 gminach biorących udział w projekcie przeprowadzono 14 debat publicznych.

*“Doświadczenie Polaków w zakresie konsultacji publicznych wykorzystaliśmy przy organizowaniu corocznych debat publicznych w mieście Turka. Burmistrz i przewodniczący rady Vovchenskoji, rejon turczański, obwód lwowski”.*

Podjęto też inne inicjatywy z wykorzystaniem konsultacji publicznych oraz aktywnym udziałem społeczności lokalnych: powstały przedszkola; naprawiono dach oraz okna w szkole; zorganizowano dostawy wody (wieś Kamianka, obwód dnepropietrowski); stworzono strony internetowe organizacji pozarządowych informujące o konsultacjach publicznych oraz wydano publikację prasową 2012r. Jeden z uczestników brał udział w opracowaniu Projektu decyzji regulacji budżetu Rady miasta, który został zatwierdzony przez radę miasta, co w konsekwencji przyczyniło się do awansu jednego z uczestników projektu.

*“Dzięki wiedzy i umiejętnościom nabytym ramach projektu, zostałem zastępcą rady miasta. W mojej codziennej pracy wykorzystuję doświadczenia w zakresie współpracy z mieszkańcami, które zdobyłem w Polsce.”*

### Pole 3: Wsparcie organizacji pozarządowych i procesu zarządzania w administracji publicznej.

W ramach tego pola interwencji pomocy rozwojowej podjęto dwie ciekawe inicjatywy, które wyróżniają się widocznym wykorzystaniem efektów zakończonych projektów.

Pierwszym przykładem jest projekt 504/2012, w ramach którego założono Stowarzyszenie w Winnicy, które stanowiło platformę komunikacyjną służącą wymianie doświadczeń między władzami lokalnymi różnego szczebla. Platforma ta służy wypracowaniu wspólnych decyzji oraz wyrażaniu potrzeb i interesów. Stowarzyszenie nadal funkcjonuje, stało się instytucjonalnie silne, a finansowane jest głównie ze składek członkowskich. Stowarzyszenie podjęło „poza projektem” szereg działań realizowanych w latach 2012-2013, m.in. współpracę w ramach projektu społecznego „Szybka porada prawna” oraz prowadzenie szkoleń prawnych dla przedstawicieli władz lokalnych, a także metodologiczne wsparcie społeczności w zakresie opracowywania planów rozwoju. Co więcej, Stowarzyszenie opracowało oraz rozpowszechniło kwartalny Biuletyn Winnicy oraz broszurę “Najlepsze praktyki realizowane przez samorząd terytorialny”. Z inicjatywy Stowarzyszenia założono regionalne centrum informacyjne, którego zadaniem jest udzielanie wsparcia metodologicznego społecznościom w zakresie opracowywania wniosków projektowych oraz



wdrażania projektów na rzecz rozwoju społecznego. We współpracy z amerykańskim Korpusem Pokoju zorganizowano szkolenie "Wolontariat w obwodzie winnickim" oraz wyjazd studyjny członków Stowarzyszenia do Mołdawii.

Z kolei drugim użytecznym przedsięwzięciem, którego celem jest usprawnienie procesu zarządzania w jednostkach administracji jest projekt 257/2012. W wyniku projektu przeprowadzono audyt wewnętrzny w wybranych urzędach. Wyniki audytów zostały skonsultowane z burmistrzami badanych miast, w wyniku czego powstały rekomendacje, które sukcesywnie są wdrażane we wszystkich regionach docelowych po zakończeniu projektu. Najbardziej widocznym aspektem użytkowania wyników projektu jest miasto Winnica, w którym przygotowano plan przeprowadzenia audytów wewnętrznych w 2013r. W ramach planu do końca sierpnia 2013 roku zrealizowano 4 kolejne sesje audytowe dotyczące oceny jakości usług administracyjnych, zaś do końca 2013r. zaplanowano przeprowadzenie jeszcze kolejnych 10 sesji. Jak pokazują wyniki badania realizacja projektu stanowiła impuls do utrwalenia praktyki i od stycznia 2013 roku stworzono w urzędzie miasta Winnica komórki ds. jakości, której kompetencje obejmują prowadzenie audytów wewnętrznych w urzędzie. Ciekawym dowodem na to, jak inspirujący był wpływ projektu na zmianę sposobu myślenia nt. audytów jest cytata z wypowiedzi jednego z beneficjentów projektu.

*"Projekt radykalnie zmienił moje podejście do obowiązków audytora wewnętrznego... Przeprowadzenie audytu wewnętrznego w naszym mieście było ogromnym krokiem w stronę integracji europejskiej"*

W przypadku powyższego projektu zmiana sposobu myślenia spowodowała zmianę strukturalną sposobu działania, dodatkowo utrwaloną zmianą prawa (decyzją burmistrza o utworzeniu komórki ds. jakości).

Istotne jest także, iż w ramach realizowanych projektów publikowane i dystrybuowane były np. materiały pomocnicze lub publikacje podsumowujące działania. Można zakładać, iż dostępność tych publikacji może się w przyszłości przyczynić do znajdowania w zrealizowanych projektach inspiracji do różnorodnych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju na terenie Ukrainy (np. publikacja poświęcona problematyce konsultacji społecznych powstała jako jeden z produktów projektu 158/2010). W sprawozdaniach pojawiają się także informacje o zainteresowaniu lokalnych mediów (TV Charków, Radziechów), a także planach utworzenia punktów informacyjnych. Promocja rezultatów

projektów i upowszechnienie ich wyników powinno zaowocować szerszym wykorzystaniem dobrych praktyk.

Podsumowując powyższe można potwierdzić, że realizacja projektów spowodowała impuls rozwojowy na poziomie lokalnym. W efekcie wsparcia szkoleniowego i doradczego przygotowano merytorycznie i mentalnie grupę liderów, którzy po zakończeniu projektów z sukcesem kontynuowali i rozwijali działania projektowe. Do najciekawszych przykładów wykorzystania wyników projektów możemy zaliczyć:

- przygotowanie i wdrożenie przeszło 75 projektów dotyczących sektora kultury, rozwoju praktyk proekologicznych, poprawy jakości życia, tworzenia warunków dla osób niepełnosprawnych, ochrony środowiska, likwidowania barier informacyjnych, tworzenia centrów turystycznych, modernizacji szkół, inwestycji komunikacyjnych oraz dostaw gazu.
- wdrożenie 4 planów rozwoju obszarów w regionach objętych wsparciem (np. we Lwowie, obwodzie winnickim oraz Republice Krymskiej), po czym uruchomiono szereg nowych programów i inicjatyw lokalnych.
- przeprowadzenie niezależnie ponad 14 debat publicznych, aby aktywnie włączyć lokalne społeczności w proces decyzyjny władz samorządowych,
- kontynuacja aktywnych działań społecznych w ramach Stowarzyszenie Winnica,
- wprowadzenie na stałe praktyk z zakresu audytu wewnętrznego w działalność urzędów (w szczególności w mieście Winnica).

W niektórych przypadkach analizowanych projektów nie było metodologicznej możliwości stwierdzenia, który konkretnie element projektu zainicjował zmiany i multiplikację efektów. Należy przyjąć, że w większości przypadków była to wówczas interakcja wielu czynników doprowadzająca do korzystnych zmian. Ponadto badania jakościowe nie pozwalają na stwierdzenie z całą pewnością, że przytoczone powyżej efekty projektów są wyłączną konsekwencją wsparcia oferowanego w ramach polskiej pomocy rozwojowej. Zbyt mała próba badawcza (12) projektów oraz ich szeroki i zróżnicowany charakter nie pozwalają bowiem na wykorzystanie metodologii opartej na schemacie kontrfaktycznym dających najmocniejsze dowody dot. związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy oferowanym wsparciem, a efektami o charakterze społeczno-gospodarczym.

### 3.3 EFEKTYWNOŚĆ

#### 3.3.1 Czy/jakie działania dodatkowe podejmowane były w celu efektywnego wykorzystywania zasobów w trakcie realizacji projektów lub po ich zakończeniu przez projektodawców lub przez beneficjentów?

Z analizy zgromadzonego korpusu danych wynika, iż w trakcie realizacji projektów podejmowano pojedyncze dodatkowe działania, które można podzielić na następujące typy:

- wykorzystywanie nadarzających się okazji zrealizowania części zakładanych działań bez udziału środków finansowych z budżetu projektu,
- zrealizowanie dodatkowych, niezakładanych wcześniej działań bez nakładów finansowych z budżetu projektu,
- zrealizowanie działań komplementarnych wobec projektu w ramach pozaprojektowej działalności podmiotu realizującego projekt,
- zmiany w budżecie/zmiany merytoryczne w projektach służące optymalizacji zakładanych działań.

Przykład działań z pierwszej grupy przynosi projekt 203/2011, w ramach którego przeprowadzone miały zostać spotkania dyskusyjne w formie „okrągłego stołu”. Spotkania te udało się zrealizować w ramach partnerskiej współpracy z przedstawicielami samorządów terytorialnych w Polsce (spotkania i rozmowy podczas wizyt studyjnych). Dzięki temu planowane działania zostały zrealizowane, ich rezultaty zostały osiągnięte, jednak nie poniesiono w tym wymiarze kosztów, które wcześniej przewidywano.

Do drugiej grupy działań można zaliczyć np. wsparcie udzielone realizacji projektu 284/2011 przez potomków dawnych właścicieli ziem, które obecnie znajdują się w ramach jednostek samorządowych zaangażowanych w projekt. Dzięki życzliwości tychże osób udało się nieodpłatnie pozyskać bogaty zasób archiwaliów, które mają stanowić jeden z ważnych elementów w budowaniu świadomości o tradycji historycznej regionu (jeden z elementów budowanego potencjału turystycznego).

Z tego samego projektu pochodzi przykład działania z trzeciej grupy wymienionej powyżej. Podczas Festiwalu Kultur przeprowadzono rekonstrukcję Bitwy pod Niemirowem (bez udziału środków projektu. Wydarzenie przyciągnęło ok. 10 000 widzów, co jest istotnym wskaźnikiem, jeżeli chodzi o potencjał promocyjny wydarzenia.

Ostatnim rodzajem dodatkowych działań podejmowanych w projektach są wprowadzone w trakcie ich realizacji nieznaczące zmiany (np. dodatkowe publikacje materiałów konferencyjnych w projekcie 358/2011), czy też modyfikacje zakresu realizacji działań lub harmonogramu w celu bardziej optymalnego przygotowania wizyt studyjnych, czy też konferencji.

Jak widać z przytoczonych powyżej przykładów podejmowane działania nie miały charakteru kluczowego, ani nie przyczyniały się w sposób znaczący na poprawę rezultatów i prognozowanych efektów projektów. W większości przypadków nie były też związane z krytyczną ścieżką projektów, ani nie wynikały z istotnych zmian w otoczeniu zewnętrznym bądź sytuacji beneficjentów. Nie można też stwierdzić, aby działania te w istotnym stopniu wpływały na efektywność projektów.

### **3.3.2 Czy zdaniem beneficjentów oraz zdaniem projektodawców możliwy był inny rodzaj interwencji, który mógłby przyczynić się do rozwiązania tego samego problemu za niższą cenę i bez wpływu na jakość wyników ?**

Na powyższe pytanie nie można było udzielić jednoznacznej i wiarygodnej odpowiedzi w toku przeprowadzonego badania ex post z kilku powodów.

Po pierwsze, brak jest jednolitego systemu monitoringu i wskaźników który uwzględniałby informacje o kosztach (te same jednostki miary). Na marginesie warto dodać, że taki monitoring byłby, naszym zdaniem, kontrproduktywny - narzucałby nadmierne obciążenia na beneficjentów i ograniczał różnicowanie tematyczne projektów.

Po drugie, projekty są bardzo różnorodne (np. organizacja debat, opracowanie strategii, wizyty studyjne, system zarządzania ryzykiem). Trudno dla tak szerokiego spektrum działań znaleźć jednorodne, porównywalne miary kosztów. Naszym zdaniem w tym polu analiza kosztów-korzyści ma ograniczone zastosowanie.

Po trzecie, nie ma zewnętrznego punktu odniesienia do obiektywnych porównań cen i kosztów.

Po czwarte, sama konstrukcja logiczna tego pytania jest sprzeczna. Trudno w ocenie kwestii efektywności (a więc de facto pytania czy koszty projektów nie zostały zawyżone) opierać się na opiniach beneficjentów i projektodawców, czyli grup bezpośrednio zaangażowanych we

wdrożenie interwencji. Autodeklaracje o zbyt wysokich kosztach względem osiągniętych efektów byłyby przyznaniem się do niegospodarności.

Pamiętając o powyższych ograniczeniach i opierając się na zebranych materiale można jednak sformułować kilka obserwacji, które odnoszą się do tego jak podnieść efektywność tych projektów, rozumianą jako efektywność wprowadzanych zmian.

1. Projekty w ramach których określono konkretne cele i które zakładały dostarczenie praktycznych umiejętności osiągały na ogół lepsze efekty;
2. Wkomponowanie zadań praktycznych w działania na rzecz rozwoju potencjału instytucjonalnego (wizyty studyjne/ szkolenia) poprawia uczenie się i umożliwia uczestnikom natychmiastowe zastosowanie teorii w praktyce;
3. Wymiana doświadczeń między stroną polską a ukraińską (szczególnie działań lokalnych) będzie skuteczniejsza jeśli zorganizuje się wzajemne wizyty studyjne (czyli wyjazdy przedstawicieli instytucji z Polski do Ukrainy). To pomoże w doprecyzowaniu działań w trakcie realizacji projektu, a przede wszystkim pozwoli lepiej dopasować narzędzia do specyfiki sytuacji na Ukrainie
4. Kolejność zaplanowanych działań ma duże znaczenie. Najpierw lepiej jest przeprowadzić szkolenia, a następnie zorganizować wizytę studyjną. Taka kolejność zapewnia wybór odpowiednich uczestników spośród najbardziej aktywnych i „obiecujących” osób uczestniczących w szkoleniu.
5. Lepiej organizować wizyty studyjne do Polski poza miesiącami letnimi. Latem przypada czas najintensywniejszych robót polowych oraz szczyt sezonu wakacyjnego, a to ogranicza możliwość przyjazdu ukraińskich uczestników i powoduje rezygnacje z udziału.
6. Dla zapewnienia aktywnego uczestnictwa oraz trwałości efektów wskazane jest dokonywać wyboru uczestników/społeczności lokalnych w otwartych konkursach.

Należy jednak podkreślić, że spostrzeżenia te nie mogą być podstawą do jakiegokolwiek negatywnej oceny efektywności projektów. Pokazują one jedynie możliwości optymalizacji działań, w większości przy zachowaniu tych samych kosztów (poza obserwacją 3, która wymagałaby poniesienia dodatkowych kosztów wizyt Polaków na Ukrainie).

## 3.4 SKUTECZNOŚĆ

### 3.4.1 Czy/ w jakim stopniu zostały osiągnięte cele i wykonane zadania (średnioterminowe i długoterminowe) określone w projektach?

Badanie ewaluacyjne obejmowało ocenę 12 projektów realizowanych w latach 2010-2012 wspólnie przez partnerów z Polski i Ukrainy w ramach programu polskiej pomocy rozwojowej. Ogólnym celem wszystkich projektów było wzmocnienie realizacji koncepcji *dobrego rządu*<sup>2</sup> na terytorium Ukrainy. Cele badanych projektów obejmowały następujące kwestie:

1. wzmocnienie dialogu pomiędzy terenowymi organami administracji centralnej, władzami samorządowymi i organizacjami pozarządowymi;
2. wzmocnienie jednostek samorządu terytorialnego w obszarze nowoczesnego zarządzania usługami komunalnymi, zarządzania nieruchomościami i energooszczędnością;
3. profesjonalizację systemu zarządzania terytorialnego oraz wsparcie w tworzeniu polityki rozwoju regionalnego;
4. rozwój obszarów wiejskich oraz rolnictwa, w szczególności wspieranie rolnictwa, aktywizacja społeczności lokalnych w celu podniesienia standardów życia na obszarach wiejskich.

Wybrane projekty różniły się pod względem zakresu oraz tematyki, a także miejsca realizacji (różne regiony Ukrainy). Podczas badania ewaluacyjnego projekty pogrupowano przyjmując za kryterium miejsce realizacji:

- Projekty realizowane w centralnej części Ukrainy były nakierowane na rozwój lokalnych społeczności na obszarach wiejskich w Obwodzie Winnickim (332/2011), założenie i rozwój działalności Stowarzyszenia Samorządów Lokalnych w Obwodzie Winnickim (504/2012) oraz zarządzanie ryzykiem i audyt wewnętrzny w instytucjach administracji terytorialnej (257/2012).

---

<sup>2</sup> W praktyce wszystkie projekty, mimo różnie formułowanych celów, służyły urzeczywistnieniu zasady good governance

- Celem projektów realizowanych w Autonomicznej Republice Krymu było przygotowanie grupy liderów działających na rzecz rozwiązywania problemów gospodarczych i społecznych na obszarach wiejskich (16/2010); opracowanie strategii dobrego rządzenia oraz zarządzania operacyjnego (713/2010); zapewnienie równych szans dla rozwoju obszarów wiejskich, wspieranie rozwoju regionalnego oraz lokalnych struktur administracji centralnej (358/2011), wzmocnienie polityki rozwoju regionalnego (450/2012).
- Założeniem projektów realizowanych w zachodniej Ukrainie było podniesienie jakości życia mieszkańców poprzez program rewitalizacji centrum Lwowa (539/2011) oraz podniesienie umiejętności społeczności lokalnej związanych z rozwojem usług turystycznych w gminie Niemirów w obwodzie lwowskim (284/2011). Projekty mające zasięg ogólnokrajowy były nakierowane na popularyzowanie udziału mieszkańców w życiu publicznym (158/2010) oraz stworzenie sprzyjających warunków dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego na szczeblu lokalnym (203/2011).

Wszystkie projekty miały charakter edukacyjny, a ich celem było podzielenie się polskim doświadczeniem związanym z dobrymi praktykami w zakresie rozwoju regionalnego i budowy potencjału administracyjnego. Struktura większości projektów wyglądała następująco: (1) szkolenie, (2) wizyty studyjne, (3) publikacje (broszury, instrukcje itd.), (4) realizacja praktycznych działań: tworzenia projektów/strategii (5) konferencje podsumowujące.

**Prowadzone w ramach badanych 12 projektów działania pozwoliły dotrzeć do ponad 3 766 osób, które aktywnie uczestniczyły w działaniach projektowych.** Przy czym uczestników należy podzielić na pięć kategorii uzależnionych od form wsparcia, które zostało udzielone beneficjentom w ramach realizacji projektów.

Pierwszą kategorię stanowią bezpośredni adresaci projektów, czyli przedstawiciele jednostek administracji rządowej, samorządowej, liderzy społeczności lokalnych, jak i organizacji pozarządowych. Osoby te uczestniczyły zazwyczaj w kilkudniowych warsztatach. Celem warsztatów było z jednej strony podniesienie ich wiedzy i kompetencji, z drugiej strony ich aktywizację w lokalnym środowisku dzięki nabytym umiejętnością praktycznym (np: przygotowania wniosków projektowych). W ramach projektów udało się przeszkolić 473 osoby.

Drugą kategorię stanowią uczestnicy wizyt studyjnych, które miały miejsce aż w 9 projektach. Uczestnicy wizyt byli zazwyczaj rekrutowani wśród osób biorących udział w warsztatach. Łączna liczba osób, które wzięły udział w wizytach wyniosła 152 osoby.

Trzecią kategorią są osoby, które brały udział w debatach publicznych lub konsultacjach projektów dokumentów strategicznych. W dużej mierze są to przedstawiciele społeczności lokalnych (przedsiębiorcy, dziennikarze, przedstawiciele organizacji pozarządowych, mieszkańcy), niemniej jednak część osób są to także reprezentanci władz lokalnych. Debaty, konsultacje przeprowadzono w ramach czterech projektów. Udział w nich wzięły 1883 osoby.

Przedostatnią kategorię stanowią uczestnicy konferencji organizowanych w ramach 6 projektów. Uczestnicy konferencji zazwyczaj pokrywają się z osobami z wyżej opisanych kategorii. W konferencjach wzięły udział 843 osoby.

Ostatnia kategoria uczestników projektów nie została wliczona do osób biorących bezpośrednio udział w działaniach projektowych, ponieważ są to osoby, które brały udział w charakterze respondentów w badaniach ankietowych. Byli to głównie przedstawiciele lokalnych społeczności. W ramach trzech projektów przeprowadzono badania ankietowe, w których wzięło udział 4862 respondentów.

Zarówno ilościowe, jak i jakościowe ujęcie stopnia realizacji założonych celów wskazuje, że wszystkie z nich zostały osiągnięte.

W ujęciu ilościowym, bazującym na weryfikacji mierników osiągnięcia celów, można stwierdzić, że wnioskodawcy nie mieli problemów z realizacją zakładanych celów. Przy czym warto dodać, że wartości docelowe wskaźników w 7 projektach zostały zrealizowane na zakładanym poziomie, a w przypadku pozostałych 5 (49/2011, 713/2010, 16/2010, 203/2011, 504/2012) wartości te zostały nieznacznie przekroczone.

**Z kolei w ujęciu jakościowym** realizacja projektów przyczyniła się do rozwoju kompetencji (poszerzenia wiedzy i umiejętności) wśród uczestników oraz zmiany ich sposobu myślenia. Jak pokazujemy w kolejnym rozdziale konsekwencją zmiany sposobu myślenia, była zmiana sposobu działania, która była szczególnie widoczna po zakończeniu działań projektowych. Doskonałym potwierdzeniem zmiany podejścia jest cytat z rozmowy z jednym z uczestników projektu realizowanego na Krymie.



*“Projekt pokazał nam, do czego musimy dążyć, aby zacząć funkcjonować na zupełnie innym poziomie”*

Poniżej opisujemy w ujęciu jakościowym, w jakim stopniu zostały osiągnięte cele w poszczególnych projektach.

Projekty 16/2010 i 49/2011 dostarczyły wiedzy i umiejętności praktycznych w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich, koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, metod społecznej i kulturowej aktywizacji społeczności oraz roli społeczeństwa obywatelskiego i władz. Uczestnicy zdobyli doświadczenie w zakresie gospodarczej aktywizacji społeczności lokalnych poprzez rozwój turystyki wiejskiej i agroturystyki, a także rolnictwa. Ponadto, uczestnicy nauczyli się, jak być liderem w społeczności oraz jak wypracować dobrą relację na linii obywatele – organy władzy.

Uczestnicy projektów 713/2010, 358/2011, 450/2012 poznali ramy prawne związane z programowaniem i implementacją polityki rozwoju regionalnego. Zostali zaznajomieni ze strukturą strategii lokalnych, jak również z procesem ich formułowania, aktualizacji, negocjowania i zatwierdzenia. Ponadto, uczestnicy poszerzyli wiedzę w zakresie poszczególnych etapów definiowania projektu, matrycy logicznej, formułowania wskaźników, harmonogramu działań, budżetu oraz metod wdrażania projektu wraz z zasadami przeprowadzenia studium wykonalności. Dzięki wizycie studyjnej uczestnicy mogli obserwować „w praktyce” wdrażanie strategii i zasad zrównoważonego rozwoju przez jednostki samorządowe.

Uczestnicy projektów 158/2010 i 203/2011 poszerzyli wiedzę w zakresie metod diagnozowania problemów w swoich regionach, przygotowania i prowadzenia debat publicznych oraz prowadzenia dialogu między jednostkami samorządu terytorialnego i mieszkańcami. Podczas wizyt studyjnych uczestnicy mogli skorzystać z polskiego doświadczenia w tym zakresie. Wykonanie zadania praktycznego (podejście „learning by doing”) okazało się bardzo skuteczne, gdyż dało możliwość praktycznego zastosowania zdobytej wiedzy i umiejętności.

Uczestnicy projektu 539/2011 zdobyli wiedzę oraz umiejętności praktyczne w zakresie rewitalizacji. W ramach projektu opracowano program rewitalizacji dzielnicy Podzamcze na lata 2012-2025. Obywatele nabyli umiejętności w zakresie samoorganizacji służącej rozwiązywaniu lokalnych problemów. Z drugiej strony, przedstawiciele Instytutu Miasta oraz Rady Miasta nabyli umiejętności w zakresie organizowania debat publicznych i spotkań z

różnymi grupami mieszkańców. Wykorzystywali te umiejętności również w innych dziedzinach i projektach. Dla architektów niezwykle cenna była możliwość poznania metod projektowania obiektów architektury, które uwzględniają znacznie szerszą perspektywę działań i właściwe ich osadzenia w środowisku lokalnym. Eksperci-architekci nauczyli się również metod organizowania debat publicznych. Umiejętność prowadzenia "burzy mózgów" z udziałem ekspertów z różnych dziedzin okazała się pomocna dla wszystkich stron.

Dzięki projektowi 332/2011 uczestnicy nabyli umiejętności w zakresie pełnienia funkcji lidera w społeczności oraz rozwijania kapitału społecznego, a także nawiązywania partnerstwa i dobrych relacji między społecznościami i jednostkami władz samorządowych, jak również poznali metody aktywizowania społeczności lokalnych.

Uczestnicy projektu 284/2011 nabyli umiejętności w zakresie rozwijania turystyki w Niemirowie, a sami mieszkańcy Niemirowa i Lubaczowa umocnili istniejące stosunki poprzez organizowanie wzajemnych wizyt, wydarzeń kulturalnych oraz przedsięwzięć wakacyjnych. Projekt przyniósł też dodatkowe efekty o których mowa w rozdziale 3.2.1.

Projekt 504/2012 przyczynił się do poszerzenia wiedzy najważniejszych członków stowarzyszenia, zapewnił im odpowiednie narzędzia oraz wsparcie europejskiego eksperta ds. dobrych praktyk w zakresie rozwoju organizacji. Stowarzyszenie planuje działania szkoleniowe w oparciu o konsultacje z partnerami. Stowarzyszenie to nowa organizacja bez ustalonej struktury, a wszyscy jego członkowie traktowani się jak równorzędni partnerzy. Zarząd składa się z równej liczby przedstawicieli władz samorządowych różnego szczebla.

W ramach projektu 257/2012 uczestnicy poznali różnice między audytem wewnętrznym i kontrolą wewnętrzną oraz zaznajomili się z kwestiami dot. definiowania i zarządzania ryzykiem. Ukraińscy eksperci zilustrowali uczestnikom wymagania ukraińskiego ustawodawstwa w zakresie tworzenia i funkcjonowania jednostek audytu wewnętrznego. Z kolei polscy eksperci przedstawili standardy międzynarodowe oraz polskie doświadczenie w tej dziedzinie. Beneficjenci projektu poznali praktyczne aspekty planowania i przeprowadzania audytu wewnętrznego, a także rolę kierownika i audytora w procesie określania ryzyka i wdrażania rekomendacji poaudytowych.

Podsumowując, można stwierdzić, że w ujęciu ilościowym, bazującym na weryfikacji mierników osiągnięcia celów, wnioskodawcy nie mieli problemów z realizacją zakładanych celów. Z kolei ujęcie jakościowe pokazuje, że uczestnicy wzbogacili swoją wiedzę o polskie doświadczenie i przykłady dobrych praktyk w zakresie rozwoju regionalnego i rozwoju obszarów wiejskich, rozwoju stowarzyszeń, aktywizacji i samoorganizacji społeczności lokalnych, rewitalizacji i audytu wewnętrznego. Pozwoliło to na poszerzenie umiejętności w zakresie przygotowywania wniosków projektowych, rozwoju strategii zrównoważonego rozwoju i planów rewitalizacyjnych, a także przeprowadzania audytu wewnętrznego i zakładanie stowarzyszeń, czego dowodem są aktywne działania prowadzone po zakończeniu projektów.

### **3.4.2 Czy/ w jakim stopniu interwencje przyczyniły się do rozwoju potencjału i wzmocnienia instytucji/ organizacji partnerskich?**

Współpraca w ramach projektów zwykle miała pozytywny wpływ na rozwój organizacji partnerskich. Na przykład dla projektów 713/2010, 358/2011 i 450/2012 przełożyło się to na rozwój całej organizacji oraz zwiększenie rozpoznawalności i poprawę wizerunku instytucji. Wielu uczestników projektów rozpoczęło opracowywanie planów strategicznych oraz organizację szkoleń pro publico bono dla społeczności lokalnych z zakresu planowania strategicznego.

Kwestię potencjału postanowiliśmy jednak przeanalizować przez pryzmat trwałości i rozległości kontaktów. Czyli uznaliśmy, że dowodem na wyższy potencjał organizacji jest jej większy poziom usieciowienia (nowych kontaktów, kontynuowanej współpracy).

Patrząc z tej perspektywy można sformułować pięć grup wniosków dotyczących:

1. nawiązywania nowych partnerstw między polskimi i ukraińskimi uczestnikami,
2. nawiązywania stosunków partnerskich między ukraińskimi uczestnikami,
3. partnerstw między samorządami terytorialnymi oraz społecznościami lokalnymi,
4. kontynuowania współpracy po zakończeniu realizacji projektów,
5. wdrażania serii projektów.

W przypadku większości projektów będących przedmiotem badania ewaluacyjnego istniały ograniczone dowody nawiązania nowych partnerstw między polskimi i ukraińskimi uczestnikami. Analizy wykazały, iż najefektywniejsze partnerstwa zostały nawiązane w przypadku projektów realizowanych w centralnych i zachodnich częściach Ukrainy, zwłaszcza

w obwodzie winnickim (mieszkańcy tego obwodu oraz społeczności polskie łączą wspólne dzieje historyczne). I tak, np. Stowarzyszenie Samorządów Lokalnych Obwodu Winnickiego (projekt 504/2012) nawiązało stosunki partnerskie z 4 polskimi stowarzyszeniami (Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Miast Polskich, Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski, Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych). Stowarzyszenie pełniło też rolę mediatora w kontaktach między społecznościami polskimi i ukraińskimi zapewniając wsparcie w zakresie odpowiednich dokumentów, kontaktów oraz przy opracowywaniu wniosków projektowych. Realizacja projektu 203/2011 sprzyjała nawiązaniu stosunków partnerskich w ramach współpracy transgranicznej. Mieszkańcy Niemirowa i Lubaczowa (projekt 284/2011) umocnili istniejące stosunki poprzez organizowanie wzajemnych wizyt, wydarzeń kulturalnych oraz przedsięwzięć wakacyjnych. 42% ankietowanych uczestników wskazało, iż nawiązali stosunki partnerstwa podczas realizacji badanego projektu.

Prawie wszystkie projekty przyczyniły się do nawiązywania stosunków partnerskich między ukraińskimi uczestnikami (332/2011, 257/2012, 713/2010, 358/2011, 450/2012, 16/2010, 49/2011). Projekty o zasięgu ogólnokrajowym były najbardziej efektywne, gdyż przyczyniły się do przełamania stereotypów między uczestnikami z regionów zachodniej, wschodniej/południowej Ukrainy. Ponadto, nawiązano współpracę i partnerstwa między Stowarzyszeniem "Dialog Europejski" oraz 4 regionalnymi koordynatorami (partnerami projektu). Wykorzystano również partnerskie organizacje pozarządowe w gminach uczestniczących w projektach 158/2010 i 203/2011, co było podstawą do wdrażania podobnych projektów na terytorium Ukrainy (np. informowanie o centrach usług administracyjnych). 96% ankietowanych uczestników zadeklarowało, iż projekty przyczyniły się nawiązania współpracy między ukraińskimi uczestnikami.

Miały miejsce też przypadki, w których projekty przyczyniły się do nawiązania partnerstw między samorządami terytorialnymi oraz społecznościami lokalnymi. Projekt 539/2011 zmienił relacje między mieszkańcami regionu, a także stosunki społeczności lokalnych z samorządami terytorialnymi. Wspólne prace na rzecz rewitalizacji pozwoliły na zbudowanie wzajemnego zaufania wewnątrz społeczności oraz w relacjach między społecznościami i władzami samorządu terytorialnego. Instytut miasta umocnił swe relacje z Radą miasta, a także nawiązał nową współpracę z Politechniką Lwowską. Ponadto, Instytut miasta rozwinął współpracę z ruchem miejskim "Lypneva.com", który działa na rzecz polepszenia warunków życia mieszkańców Lwowa. Innowacyjne rozwiązania dobrowolnie zaproponowane przez

ruch Lypneva.com wykorzystano w 3 projektach rewitalizacyjnych dzielnicy Podzamcze. Opracowanie lokalnych strategii rozwoju na rzecz zrównoważonego rozwoju (projekt 713/2010) przyczyniło się do stosowania bardziej przejrzystych rozwiązań na szczeblu obwodowym, a także umocniło poczucie współodpowiedzialności za ich wdrażanie oraz korespondowało z potrzebami mieszkańców regionu. Stowarzyszenie Samorządów Lokalnych Obwodu Winnickiego (projekt 504/2012) podpisało porozumienie o współpracy z Winnickim Regionalnym Stowarzyszeniem Konsumentów, dzięki czemu uruchomiło pilotażowy projekt "Radar" na rzecz świadczenia usług informacyjnych (dot. działań jednostek samorządu, instytucji centralnych, radnych).

Większość polskich i ukraińskich partnerów kontynuowała współpracę po zakończeniu realizacji projektów (wyjątek stanowi ukraińska organizacja – Krymski Ośrodek Szkoleniowo-doradczy ds. rolnictwa, która zakończyła działalność). Wiele z tych partnerstw obecnie współpracuje w ramach wdrażania wspólnych projektów (uczestnicy projektów 257/2012, 504/2012, 158/2010, 203/2011) lub przygotowywania nowych projektów (uczestnicy projektów 713/2010, 358/2011, 450/2012). I tak np. Fundacja Współpracy Polsko-Ukraińskiej PAUCI w Warszawie oraz Fundacja Współpracy Polsko-Ukraińskiej PAUCI we Lwowie wspólnie realizują 2-letni projekt dotyczący inkubatorów przedsiębiorczości przy wsparciu Polskiej pomocy 2013. Fundacja Współpracy Polsko-Ukraińskiej PAUCI we Lwowie kontynuuje współpracę z radami miast Winnica oraz Czerkasy na rzecz reform procesów budżetowych.

Odnotowano również dobre przykłady wdrażania serii projektów przez polskich i ukraińskich partnerów w latach 2010-2012, kiedy to jeden projekt stawał się podstawą kolejnego projektu: (1) Stowarzyszenie "Szkoła Liderów" oraz Stowarzyszenie „Dialog Europejski” (projekt 158/2010, w następstwie którego zrealizowano 203/2011); (2) Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego Oddział w Starym Polu i Krymski Ośrodek Szkoleniowo-doradczy ds. rolnictwa (projekt 16/2010, następnie 49/2011) oraz (3) Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej and Stowarzyszenie Przedsiębiorców „Perspektywa” (projekty 713/2010, 358/2011 i 450/2012).

Podsumowując, oceniając potencjał instytucji partnerskich poprzez pryzmat trwałości i rozległości kontaktów można uznać, że został on wzmocniony dzięki udziałowi w projektach. Dowodami są nawiązanie nowych partnerstw między polskimi i ukraińskimi uczestnikami, nawiązanie stosunków partnerskich między ukraińskimi uczestnikami, partnerstwa między

samorządami terytorialnymi oraz społecznościami lokalnymi, kontynuowanie współpracy po zakończeniu realizacji projektów, wreszcie wdrażanie kolejnych projektów.

### **3.4.3 Czy/ w jaki sposób podejmowane działania przyczyniły się do zmian w postawach lub działaniach beneficjentów?**

Analiza projektów pokazała, że uczestnicy zmienili swój sposób myślenia, swoje postawy a także zdobyli inspiracje do kontynuowania działań podjętych w projektach i podejmowania nowych wyzwań.

Odnośnie zmian w myśleniu i postawach beneficjentów, w przypadku projektów realizowanych w Autonomicznej Republice Krymu (16/2010, 713/2010, 49/2011, 358/2011, 450/2012) beneficjenci wskazywali na dwie zmiany. Po pierwsze lokalni liderzy dzięki temu, że poznali od strony praktycznej proces przygotowywania wniosków projektowych deklarowali, że widzą w tym szansę na pozyskanie dodatkowych środków do rewitalizacji terenów wiejskich (16/2010 i 49/2011). Po drugie, dzięki konieczności opracowania strategii zrównoważonego rozwoju (w ramach projektów 713/2010, 358/2011 i 450/2012) przy współpracy z różnymi partnerami<sup>3</sup> wypracowano model współpracy pomiędzy władzami różnego szczebla, społecznościami wiejskimi, przedsiębiorcami, czy organizacjami pozarządowymi. Wspólny cel, jakim było opracowanie strategii motywował przedstawicieli różnych instytucji i sprawiał, że poczuli się oni do odpowiedzialności, aby wspólnie wypracować działania na rzecz rozwoju regionu.

W przypadku projektów o zasięgu ogólnokrajowym (158/2010, 203/2011), zmianą było zastosowanie alternatywnego podejścia do prowadzenia konsultacji społecznych zakładającego diagnozę problemów oraz prowadzenie debat publicznych.<sup>4</sup> To pozwoliło na zbudowanie relacji opartych na zaufaniu zarówno wewnątrz samej społeczności, jak i na linii społeczność - jednostki władzy publicznej, a także przyczyniło się do nawiązania prawdziwego partnerstwa między lokalnymi jednostkami władz samorządowych i aktywnymi organizacjami pozarządowymi. Zrealizowany projekt zaktywizował obie strony do wspólnego podejmowania działań na rzecz rozwoju regionu.

Realizacja projektów w zachodniej oraz centralnej Ukrainie przede wszystkim, zdaniem uczestników projektów, uświadomiła istotę prowadzenia dialogu pomiędzy władzami a

---

<sup>3</sup> Jednostkami władzy centralnej i samorządowej, organizacjami pozarządowymi, dziennikarzami oraz małymi i dużymi przedsiębiorstwami.

<sup>4</sup> z udziałem władz centralnych oraz partnerów

społecznościami lokalnymi. Natomiast same społeczności lokalne zostały, dzięki działaniom projektowym, zmotywowane do prowadzenia oddolnych inicjatyw na rzecz najbliższego otoczenia (539/2011, 284/2012, 332/2011, 504/2012, 257/2012).

Warto zwrócić uwagę na istotną zmianę, która nastąpiła w wyniku realizacji projektu 257/2012 (prowadzenie audytu). Większość z uczestników zrozumiała, iż celem audytu nie jest nakładanie kar i identyfikowanie nieprawidłowości (jak to się odbywa na Ukrainie), lecz opracowanie rekomendacji dla kierownictwa. Uczestnicy zaczęli traktować audytorów jak partnerów, których zadaniem jest opracowanie metod poprawy i usprawnienia pracy.

Odnośnie kontynuowania działań podjętych w projektach bądź podejmowania nowych wyzwań, ogólnie rzecz biorąc, w ramach wszystkich 12 projektów poddanych ewaluacji wykorzystuje się efekty i osiągnięte rezultaty. Natomiast z uwagi na specyfikę oferowanego wsparcia i charakter projektów nie ma możliwości precyzyjnego ustalenia, jak duży był wpływ projektów na uruchamianie zmian i długofalowe efekty. Zmiany te były jednak (bazując na deklaracjach rozmówców oraz analizie dostępnych dokumentów) w istotnym stopniu wywołane wdrożeniem projektów Polskiej pomocy rozwojowej.

W wyniku zrealizowanych projektów w regionach objętych wsparciem znacząco wzrosła aktywność projektowa. Fakt ten potwierdzają wyniki przeprowadzonych badań ankietowych - 78% ankietowanych uczestników przyznało, iż omawiane projekty przyczyniły się do wdrażania kolejnych projektów/ inicjatyw na rzecz rozwoju Ukrainy.

W przypadku projektów realizowanych w Autonomicznej Republice Krymu, po ich zakończeniu uczestnicy przygotowują kolejne projekty związane z rozwijaniem praktyk proekologicznych, ochroną środowiska, tworzeniem warunków ułatwiających adaptację społeczną osób niepełnosprawnych, ułatwieniem dostępu do informacji poprzez tworzenie centrów turystycznych oraz ułatwianiem dostępu do usług medycznych.

Po zakończeniu realizacji projektów o zasięgu ogólnokrajowym, uczestnicy podejmowali kolejne inicjatywy z wykorzystaniem konsultacji publicznych oraz aktywnym udziałem społeczności lokalnych: powstały przedszkola, szkoły; prowadzono prace renowacyjne w szkołach; zorganizowano dostawy wody, gazu, oświetlano ulice, budowano place zabaw. Stworzono także strony internetowe organizacji pozarządowych informujące o konsultacjach publicznych, jak również wydano publikację prasową 2012r. Jako dobrą praktykę wskazać można realizację projektu przyjętego przez Radę społeczności miejscowości Grycev pn. „Grycev – modelowa społeczność zrównoważonego rozwoju”, który polegał na stworzeniu

innowacyjnej platformy funkcjonującej jak inkubator zrównoważonego rozwoju społeczności, w ramach której są organizowane szkolenia i praktyki/ staże dla liderów.

Projekty realizowane w zachodniej Ukrainie zainspirowały uczestników do kontynuacji działań programu rewitalizacyjnego regionu (Projekt 539/2011) oraz podejmowania innych własnych inicjatyw rozwojowych. Ponadto, tak jak w przypadku realizacji projektów w innych regionach, wzrosła aktywność projektowa (np. miejscowość Nemirów wygrała regionalny konkurs projektów na zapewnienie dostaw gazu do Wiejskiego Centrum Kultury).

Dzięki projektom zrealizowanym w centralnej Ukrainie, nie tylko wzrosła aktywność mieszkańców w podejmowaniu różnego rodzaju inicjatyw na rzecz mieszkańców regionu, ale także - dzięki realizacji projektu 257/2012 - wcielono w życie we wszystkich regionach docelowych rekomendacje będące wynikiem audytów. Co więcej, zakończeniu projektu, przeprowadzono cztery kolejne audyty oceniające jakość usług administracyjnych, zaś do końca 2013 r. zaplanowano przeprowadzenie jeszcze 10 takich misji. Realizacja projektu była też impulsem do uruchomienia komórki ds. audytu wewnętrznego

Podsumowując, analiza projektów pokazała, iż podejmowane działania miały istotny wpływ zarówno na zmianę kognitywną (zmiany w myśleniu i postawach uczestników) jak i behawioralną (zmiany w działaniu).

#### **3.4.4 Wpływ projektów na poszanowanie praw człowieka**

Bezpośrednim celem projektów objętych badaniem nie było propagowanie i obrona podstawowych praw człowieka rozumianych zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka<sup>5</sup> (tego typu projekty były realizowane przez innych donatorów). W tym rozumieniu kwestia praw człowieka była jedynie adresowana we wniosku aplikacyjnym w zakresie równości szans, a począwszy od 2011 roku również w zakresie szerszej kategorii „poszanowanie praw człowieka i zasad dobrego rządzenia”.

Analizując bardziej szczegółowo treść wniosków aplikacyjnych to w każdym z projektów zaadresowano kwestię równości szans kobiet i mężczyzn. W niektórych przypadkach krytycznie należałoby jednak ocenić sposób opisanie tych kwestii, wskazujący na brak zrozumienia tej problematyki przez beneficjentów.

---

<sup>5</sup>ONZ, 10 grudnia 1948



W zakresie analizy wniosków w kontekście pola „poszanowanie praw człowieka i zasad dobrego rządzenia” należy zwrócić uwagę na dwa elementy:

- 1) Nacisk przez wnioskodawców był kładziony przede wszystkim na kwestię opisu projektu w kontekście realizacji zasady dobrego rządzenia (i ten aspekt był opracowany stosunkowo dobrze),
- 2) Za wyjątkiem dwóch projektów (358/2011 oraz 450/2012) kwestia praw człowieka (w rozumieniu Powszechnej deklaracji Praw Człowieka – ONZ) była poruszana w analizowanych wnioskach bardzo enigmatycznie (skrajnym przykładem jest tu wypełnienie wniosku aplikacyjnego, który uzyskał dofinansowanie, stwierdzeniem „Realizowany projekt będzie zakładał poszanowanie praw człowieka”).

Niepokojące jest ponadto to, że adresując pytanie dot. praw człowieka do koordynatorów projektów w ani jednym przypadku nie spotkały się one z reakcją świadczącą o istotności tej kwestii (po chwili zastanowienia koordynatorzy lepiej lub gorzej potrafili jednak znaleźć pewne informacje na ten temat). Dodatkowo analiza sprawozdań końcowych pozwoliła potwierdzić fakt, iż praktyczna realizacja praw człowieka w działaniach projektowych jest nieobecna. Nawet zasada równości szans nie jest respektowana w trakcie rekrutacji uczestników projektów. Powyższa sytuacja może świadczyć o braku jasnej komunikacji wagi i definicji tych działań z punktu widzenia wnioskodawcy.

Niemniej jednak analizowane projekty mniej lub bardziej wprost adresowały kwestie praw człowieka i mimo wszystko wniosły pewne zmiany (co szczególnie zaobserwowano w projektach 713/2010, 504/2012 i 257/2012). Przykładowo strategię rozwoju lokalnego na rzecz zrównoważonego rozwoju w Autonomicznej Republice Krymu uwzględniały główne koncepcje praw człowieka, m.in. równy dostęp do informacji dla kobiet i mężczyzn (projekt 713/2010 kontynuowany następnie w ramach projektów 358/2011 oraz 450/2012). Założenie Stowarzyszenia Samorządów Lokalnych w obwodzie winnickim umocniło koncepcję praw człowieka poprzez zaangażowanie przedstawicieli małych oraz dużych społeczności w procesy decyzyjne. Audyty wewnętrzne przeprowadzone przez rady miasta w Winnicy, Czerkasach i Lwowie służyły poprawie dostępu obywateli do usług społecznych (w

tym przypadku również w samym wniosku beneficjent nawiązał do art. 41 karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>6</sup>).

Wydaje się jednak, że wpływ projektów realizowanych w ramach polskiej pomocy rozwojowej na promowanie i respektowanie praw człowieka powinien być analizowany w kontekście tzw. trzeciej generacji praw człowieka, a nie praw podstawowych. Szczególne znaczenie ma tu Deklaracja o prawie do rozwoju<sup>7</sup> (Rezolucja 41/128 ZO ONZ z 4 grudnia 1986 r.), która w preambule stanowi, że

*„rozwój jest kompleksowym procesem o charakterze ekonomicznym, społecznym, kulturowym i politycznym, którego celem jest stałe polepszanie się dobrobytu zarówno całej populacji jak i poszczególnej jednostki na podstawie aktywnej, wolnej i znaczącej partycypacji w rozwoju i w sprawiedliwym rozdziale wynikających z tego rozwoju korzyści”.*

Deklaracja Prawa do Rozwoju, określa prawo do rozwoju jako nienaruszalne prawo człowieka. Na państwa nakłada zaś obowiązek współpracy ukierunkowanej na powszechne realizowanie tego prawa.

*Rozwój ludzki jest niezbędny do realizacji praw człowieka, a prawa człowieka niezbędne są do osiągnięcia pełnego rozwoju<sup>8</sup>.*

Polska zaliczając się do krajów rozwinięty (od 1996 r. członkiem OECD) a także wstępując do Unii Europejskiej przyjęła na siebie konkretne zobowiązania dotyczące udzielania pomocy rozwojowej<sup>9</sup>. Oceniane w ramach ewaluacji projekty wdrażane w ramach Polskiej pomocy rozwojowej są jednymi z instrumentów realizacji tych zobowiązań. Biorąc powyższe pod uwagę oraz wnioski i sprawozdania z przeprowadzonych ewaluacji 12 projektów, analizowane przedsięwzięcia należy ocenić jednoznacznie pozytywnie:

1. Projekty wspierały przeprowadzenia debat publicznych, inicjatyw oddolnych, rozwijały poczucie niezależności społeczności lokalnych oraz promowały

---

<sup>6</sup> Dobrze to pokazuje, że brak jasnego wskazania przez MSZ czego oczekuje i jak definiuje Prawa człowieka zmusza beneficjentów do dużej kreatywności by jakoś wypełnić wnioski. Analizując bowiem szczegółowe zapisy art. 41 Karty praw podstawowych ciężko jest się doszukać wprost związku między poszczególnymi ustępami artykułu a działaniami podejmowanymi w projekcie. Co nie znaczy, że w jakimś stopniu projekt się przyczynia do ich realizacji

<sup>7</sup> Rezolucja 41/128 ZO ONZ z 4 grudnia 1986 r

<sup>8</sup> Raport o Rozwoju Społecznym UNDP Prawa człowieka i rozwój ludzki, 2000 r.

<sup>9</sup> Marczyński M., Staszewska K., Polska pomoc rozwojowa a Deklaracja ONZ o Prawie do Rozwoju. Próba oceny, Instytut Globalnej Odpowiedzialności, 2008 r.

[http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/polsce14\\_2008\\_pol.pdf](http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/polsce14_2008_pol.pdf)

demokratyczne podejście w zarządzaniu rozwojem, udowadniając, że nie tylko sam efekt, ale i proces prowadzenia polityki rozwoju jest ważny.

2. Działania prowadzone w ramach projektów miały na celu upodmiotowienie obywateli i zwiększenie ich roli w kreowaniu polityk rozwojowych na poziomie lokalnym.
3. Większość badanych projektów była nakierowana na rozwój obszarów o mniejszych szansach rozwojowych, co dodatkowo zwiększało oddziaływanie projektów w omawianym zakresie.
4. Realizacja projektów przyczyniła się do budowy społeczeństwa obywatelskiego, w tym w szczególności wsparła budowę sektora trzeciego na Ukrainie<sup>10</sup>.

Wreszcie, co jest niezmiernie istotne, ewaluacja dostarczyła dowodów, że realizowane projekty faktycznie zwiększyły szanse rozwojowe wspartych społeczności lokalnych (o czym świadczy chociażby istotny wzrost ilości skutecznie pozyskanych środków w ramach kolejnych projektów, czy współpraca partnerów przy kolejnych przedsięwzięciach rozwojowych). Co więcej omawiane projekty polskiej pomocy rozwojowej koncentrowały się nie na ofiarowaniu przysłowiowej „ryby”, ale na nauce od podstaw, jak skonstruować najlepszej jakości wędkę i jakimi metodami najbardziej efektywnie „wędkować”.

Koncentracja na prawie do rozwoju wydaje się być ze wszech miar dobrym kierunkiem i zasadą horyzontalną prowadzenia polskiej pomocy rozwojowej. W celu właściwego adresowania tej kwestii konieczne jest jednak precyzyjne i przystępne (z punktu widzenia przyszłych wnioskodawców) wyartykułowanie tej problematyki w ramach wniosku aplikacyjnego i wymogów późniejszej sprawozdawczości. Efekty w tym zakresie będą wówczas lepiej widoczne. Z uwagi na szereg różnych podejść i aspektów na jakie zostać może położony nacisk przy dokonywaniu niniejszej definicji konieczne wydaje się wzięcie pod uwagę długookresowych celów polskiej pomocy rozwojowej. Sposób zdefiniowania tej kwestii powinien zostać wypracowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ma to bowiem wymiar polityczny. Opracowując wytyczne i wskazówki dla beneficjentów w zakresie praw człowieka warto jednocześnie opracować wskazówki dotyczące konkretnych

---

<sup>10</sup> Praktycznie wszystkie projekty wzmocniły partnerów instytucjonalnych po stronie ukraińskiej (z których znaczną część stanowiły organizacje pozarządowe), a jeden z projektów miał na celu stworzenie Stowarzyszenia

rozwiązań projektowych w zakresie promowania równości szans. **Dobrym przykładem może tu być katalog praktyk opracowany w podręczniku dla beneficjentów programu Obywatele dla demokracji wdrażanym przez Fundację Batorego <http://www.ngofund.org.pl/>.**

## 3.5 UŻYTECZNOŚĆ

### 3.5.1 Czy podjęte działania były odpowiedzią na właściwie zidentyfikowane potrzeby?

Projekty w ramach Polskiej Współpracy Rozwojowej wpisują się w szerszy kontekst działań, jakie podejmowane są na Ukrainie w ramach różnych programów pomocowych oraz inicjatyw na rzecz współpracy bilateralnej. Nieco inny charakter ma pomoc adresowana do partnerów ukraińskich ze strony USAiD (pomoc w obszarze obronności i militariów, w ochronie zdrowia, zabezpieczeniu terenów dawnej elektrowni atomowej w Czarnobylu), czy też pomoc adresowana przez ONZ, a służąca głównie realizacji na Ukrainie tzw. celów millenijnych (np. zapobieganie rozprzestrzenianiu epidemii HIV/AIDS, czy też równości płci).

Polska pomoc w zdecydowanie największym stopniu wpisuje się w agendę działań, jaką dla Ukrainy zaproponował Komitet Regionów Unii Europejskiej. Wśród najważniejszych wyzwań, wymienione zostały: wprowadzenie mechanizmów wielopoziomowego zarządzania rozwojem (*multilevel governance*), podjęcie działań modernizacyjnych na szczeblu samorządów, powiązane z podnoszeniem standardów operacyjnych instytucji działających na poziomie regionalnym i lokalnym, co ma się m.in. dokonać poprzez działania szkoleniowo-edukacyjne dla przedstawicieli strony ukraińskiej<sup>11</sup>.

Działania zaproponowane i przyjęte do realizacji w badanych projektach wpisywały się więc głównie w obszar poprawy jakości planowania i zarządzania strategicznego, większego zaangażowania społeczeństwa i władz w działania konsultacyjne i partycypacyjne, lepszego wykorzystywania potencjałów rozwojowych, budowania zaplecza eksperckiego oraz grup liderów inicjujących pozytywne zmiany na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz poprawy jakości życia. Zgromadzone w trakcie badań informacje pozwalają twierdząco odpowiedzieć na to pytanie ewaluacyjne. Wszystkie projekty finansowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w latach 2010-2012 były zasadne i aktualne.

Przegląd sprawozdań pozwala stwierdzić, iż zakres merytoryczny poszczególnych działań (np. szkoleń, konferencji, debat) był zgodny z celami zarysowanymi w projektach. Tematyka

---

<sup>11</sup> Aston University (2011) Local and regional government in Ukraine and the development of cooperation between Ukraine and the EU. Raport przygotowany na zlecenie Komitetu Regionów UE, s. 25.

tych działań była adekwatna w stosunku do aktualnych potrzeb ukraińskich partnerów. Na podkreślenie zasługuje także fakt, iż również osoby realizujące działania (wykładowcy, trenerzy, przedstawiciele firm, instytucji goszczących uczestników wizyt z Ukrainy) były dobierane w sposób adekwatny – w projektach korzystano zarówno z pomocy ekspertów – teoretyków, jak i praktyków (np. pracowników administracji z doświadczeniem w realizacji projektów).

Kolejnym z elementów, który potwierdza adekwatność podjętych działań do zidentyfikowanych potrzeb, jest pozytywna reakcja ze strony odbiorców, znajdująca odbicie w licznych uczestnictwie w podejmowanych działaniach. Zdecydowana większość projektów charakteryzuje się dużym stopniem udziału przedstawicieli samorządów czy organizacji trzeciego sektora ze strony Ukraińskiej. W wielu przypadkach dobre rezultaty w tym wymiarze udało się osiągnąć mimo bardzo precyzyjnie określonych kryteriów rekrutacyjnych, które eliminowały możliwość udziału osób niezwiązanych merytorycznie z tematem projektu. Co ważne i warte podkreślenia – aż 82% uczestników projektów stwierdziło, iż projekty były zgodne z ich potrzebami. Zazwyczaj owe potrzeby były określane podczas konferencji/ spotkań poświęconych wcześniejszym projektom realizowanym w ramach polskiej pomocy (projekty 713/2010, 358/2011, 450/2012, 16/2010, 49/2011, 257/2012, 203/2011) lub wyrażone przez ukraińskich uczestników podczas wcześniejszych wizyt studyjnych (539/2011, 284/2011).

Podsumowując można stwierdzić, że podjęte w ramach projektów działania były odpowiedzią na właściwie zidentyfikowane potrzeby. Powyższe stwierdzenia nie oznaczają jednak, iż podjęte działania przyczyniły się pełnego zaspokojenia potrzeb grup docelowych. Wobec wielkiej skali wyzwań rozwojowych, które stoją przed Ukrainą, rola polskich projektów miała raczej charakter punktowy oraz inicjacyjny, tzn. stanowiła jedynie wskazanie możliwych rozwiązań i zachętę do podejmowania dalszych działań na terenie Ukrainy przez różne podmioty działające w układach terytorialnych, w których realizowane były projekty.

### 3.5.2 Czy/jakie narzędzia stosowane w projektach stanowiły dla beneficjenta przykład nowoczesnych technologii i/lub rozwiązań alternatywnych do dotąd wykorzystywanych?

Odpowiedź na to pytanie warto zacząć od stwierdzenia, iż wspólną cechą badanych projektów jest ich stosunkowa prostota (nie chodzi o prostotę odnoszącą się do implementacji – niektóre z projektów wymagały znaczących nakładów pracy i sprawności administracyjnej – chodzi o prostotę proponowanych rozwiązań). Nie są to działania, które proponowałyby jakieś rewolucyjne, bądź wyjątkowo skomplikowane rozwiązania. Wiele z projektów opiera się na praktykach, które w polskim kontekście pojawiły się co prawda stosunkowo niedawno (działania w logice projektowej, konsultacje i partycypacja społeczna, nowoczesne wykorzystanie audytu), ale zostały już dobrze zinternalizowane przez polską administrację i organizacje pozarządowe.

W ten sposób polscy partnerzy replikują niejako proces, który zaszedł w Polsce w czasie intensywnego procesu integracji europejskiej, a przede wszystkim procesu włączenia się polskich instytucji w realizację Polityki Spójności UE. To właśnie te doświadczenia pozwalały stwierdzić, że często proste, z pozoru oczywiste narzędzia (np. związane z zarządzaniem projektami) nie są wcale powszechne w wielu instytucjach.

Podobnie rzecz ma się w przypadku beneficjentów ukraińskich. Jako nowoczesne rozwiązania o niskim stopniu upowszechnienia w warunkach ukraińskich, należy postrzegać przede wszystkim narzędzia zarządzania strategicznego (opracowywanie strategii) oraz operacyjnego zarządzania projektami. Mówiąc ogólnie – metodologia (czy raczej różne, często komplementarne metodologie) zarządzania projektami, które obecnie w Polsce są już standardem, w warunkach administracji ukraińskiej stanowią inspirujące novum. Dobrym przykładem może być tu chociażby grupa projektów realizowanych w Autonomicznej Republice Krymu (713/2010, 358/2011 i 450/2012). O nowości i atrakcyjności rozwiązań zaproponowanych w tej grupie świadczy fakt, iż po pierwszych działaniach do zespołu realizującego projekt zgłosili się przedstawiciele kolejnych samorządów z propozycją włączenia w działania projektowe także ich układów terytorialnych. W tych ramach zrealizowano szkolenie przygotowujące poświęcone planowaniu operacyjnemu, pomoc w opracowaniu strategii zrównoważonego rozwoju, szkolenie z zarządzania projektami (PCM), szkolenie poświęcone uzasadnianiu aspektów techniczno-ekonomicznych projektu oraz szkolenie z uaktualniania lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju. Najbardziej efektywne okazało się pięciodniowe szkolenie z PCM, którego wynikiem były konkretne

propozycje projektów. Podobne rozwiązania pojawiały się w innych projektach, np. narzędzia mapowania problemów w projektach (158/2010, 203/2011).

Mówiąc o innych alternatywnych rozwiązaniach, które spotkały się z pozytywnym przyjęciem ze strony ukraińskiej, trzeba wspomnieć o narzędziach deliberacji publicznej (konsultacje, uzgodnienia, włączanie szerszych grup społecznych do procesu planowania strategicznego). Miało to miejsce w wyżej wymienionych już projektach związanych z przygotowaniem strategii, ale również w projekcie poświęconym rewitalizacji (539/2011) czy też projekcie 322/2011 ukierunkowanym na rozwój obszarów wiejskich oraz aktywizację mieszkańców. Projekty tego typu swój walor „innowacyjności” czerpały przede wszystkim z pokazania beneficjentom różnych perspektyw patrzenia na rozwój lokalny, a przez to możliwość dostrzeżenia alternatywnych potrzeb i stanowisk. Jak powiedział jeden z respondentów: *„Projekt dał mi możliwość ponownej oceny mojej pracy oraz pomógł w znalezieniu nowych rozwiązań dotychczasowych problemów społeczności lokalnych.”*

Jak widać, aspekt nowości i alternatywności obecny był zarówno w proponowanych rozwiązaniach o charakterze strategicznym i kluczowym (planowanie strategiczne, zwiększenie poziomu partycypacji społecznej), jak i na poziomie operacyjnym (narzędzia planowania i zarządzania, np. PCM, audyt).

### **3.5.3 Czy/ w jaki sposób/ które projekty przyczyniały się do przełamania stereotypów i uprzedzeń wpływających na rozwój?**

Należy mieć na względzie, że przełamywanie stereotypów, ale też rozumienie paradygmatów rozwoju i wykorzystywanie mechanizmów rozwoju, wymaga długich lat i systematycznej, wytrwałej pracy wielu aktorów na różnych szczeblach zarządzania. W przypadku analizowanych projektów można więc mówić co najwyżej o inicjowaniu zmian, o czynieniu pierwszych kroków na drodze do przełamania stereotypów i uprzedzeń wpływających na rozwój.

Niemniej można wskazać kilka projektów, których realizacja może się przyczynić do częściowej zmiany myślenia o rozwoju regionalnym. Po pierwsze warto wskazać projekt 539/2011, dzięki któremu doświadczenie nabyte podczas rewitalizacji ubogich dzielnic przemysłowych w Krakowie zostało przekazane społeczności dzielnicy Podzamcze we Lwowie. Mieszkańcy tego miasta mieli jasno sprecyzowane oczekiwania wobec władz, związane z kreowaniem otoczenia, dbaniem o czystość, zagospodarowaniem terenów



zielonych oraz naprawą budynków. Realizacja projektu pozwoliła ukazać, że również mieszkańcy są w obecnym świecie aktywnym aktorem na tej arenie i to również ich zaangażowanie jest kluczowe dla powodzenia działań prorozwojowych<sup>12</sup>. Podobna sytuacja nastąpiła w przypadku projektu 504/2012, który przyczynił się do zwiększenia wiary uczestników w możliwość wprowadzenia zmian w najbliższym otoczeniu. A zatem pierwsza linia zmiany stereotypów to: przejście od bierności do aktywności aktorów przemian (upodmiotowienie obywateli i wspólnot lokalnych).

Druga linia związana jest ze zdolnością do odkrywania szans rozwojowych we własnym otoczeniu. W literaturze przedmiotu często spotyka się określenie „zależności od ścieżki”, czyli mówiąc kolokwialnie, wejścia w koleiny dawnych rozwiązań, nawet gdyby nie pasowały one do aktualnych wyzwań. Tak można opisać sytuację przedstawicieli gminy Niemirów, którzy chociaż znali pojęcie agroturystyki, to jednak nie dostrzegali w niej szansy na rozwój własnej wspólnoty, którą postrzegali bardziej w kategoriach uzdrowiskowo-sanatoryjnych. Pozytywne doświadczenia polskich partnerów w zakresie rozwoju agroturystyki oraz rozwoju obszarów wiejskich zostały szeroko rozpowszechnione także na terytorium Krymu (projekty 16/2010 i 49/2011).

Trzecia linia tych zmian kognitywnych związana była ze stosowaniem nowoczesnych narzędzi zarządzania procesami rozwoju. Często problemem jest bowiem próba rozwiązywania nowych problemów przy użyciu narzędzi, które do nowoczesnego świata nie pasują. W ramach zrealizowanych projektów taka zmiana dokonywała się w wielu przypadkach (zrozumienie wagi konsultacji i deliberacji publicznej, otwarcie się na mapowanie problemów i analizę strategiczną, zrozumienie pozytywnej roli audytu).

Warto także wskazać, iż prawie wszystkie projekty przyczyniły się do nawiązywania stosunków partnerskich między ukraińskimi uczestnikami (332/2011, 257/2012, 713/2010, 358/2011, 450/2012, 16/2010, 49/2011). Projekty o zasięgu ogólnokrajowym były najbardziej efektywne, gdyż przyczyniły się do przełamywania stereotypów między uczestnikami z regionów zachodniej, wschodniej/ południowej Ukrainy.

Wydaje się także zasadne stwierdzenie, iż realizacja projektów, w których istotnym elementem była promocja polskich doświadczeń związanych z wdrażaniem Polityki Spójności UE będzie miała istotny wpływ na kształtowanie się postaw proeuropejskich oraz budowanie

---

<sup>12</sup> Projekt doczekał się kontynuacji i w roku 2013 rozpoczęto rewitalizację podwórek Podzamcza przy aktywnym udziale społeczności lokalnej – projekt 361/2013

sprzyjającego integracji klimatu społeczno-politycznego we wspólnotach lokalnych, w których wdrażano projekty.

### 3.5.4 Jakie działania projektowe w najwyższym stopniu i dlaczego sprzyjały umacnianiu wizerunku Polski jako donatora współpracy rozwojowej?

Wszystkie projekty przyczyniły się do kreowania wizerunku Polski jako państwa nowoczesnego i otwartego. Stwierdzenie to oparliśmy na dwóch przesłankach: opiniach beneficjentów zebranych podczas badania oraz analizie działań projektów.

Jeśli chodzi o opinie beneficjentów to 84% ankietowanych uczestników zgadzało się ze stwierdzeniem, że projekty przyczyniły się do kreowania wizerunku Polski jako państwa nowoczesnego i otwartego. Jak opisał to jeden z rozmówców: *“Doświadczenie oraz postawa Polski dostarczyły nam idei kompleksowego rozwoju Ukrainy oraz Republiki Krymu”*.

Opinie beneficjentów zebrane w tym badaniu można podsumować w pięciu punktach:

1. Polska to stabilne, demokratyczne państwo, które w sposób konsekwentny wprowadza zmiany,
2. Polska osiągnęła wysoki poziom rozwoju jednostek samorządu terytorialnego i chętnie dzieli się doświadczeniami w tym zakresie,
3. Wejście Polski do Unii Europejskiej było impulsem do wdrażania zmian,
4. Polska szczerze wspiera idee rozwoju Ukrainy oraz wzmacnia współpracę kulturową i gospodarczą,
5. Polska dostarczyła przykładów dobrych praktyk, które można wdrożyć w ukraińskich realiach.

Wizyty studyjne oraz bezpośrednie spotkania z liderami społeczności lokalnych, przedstawicielami urzędów, jednostek władz centralnych i samorządu terytorialnego oraz prywatnymi przedsiębiorcami umocniły wizerunek Polski jako inicjatora współpracy na rzecz rozwoju. Ukraińscy uczestnicy byli pod wrażeniem szczerości Polaków przy określaniu trudności i błędów okresu wielkiej transformacji. To, że Polacy pokonali owe trudności bardzo zainspirowało ukraińskich uczestników. Dzięki wizytom studyjnym mieli okazję przyjrzeć się funkcjonowaniu koncepcji dobrego rządzenia, co z kolei zainspirowało ich do inicjowania zmian w swoich społecznościach lokalnych. Odwołując się do wypowiedzi naszych rozmówców:

*“Prace nad rozwojem jednostek samorządu terytorialnego zaowocują tym, że na Ukrainie będzie tak, jak w Polsce”*

*“Wiedzieliśmy, że opracowanie lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju jest ważne, jednak po wizytach w Polsce zrozumieliśmy, że jest to kwestia kluczowa”.*

Dzięki wizytom studyjnym ukraińscy uczestnicy mieli szansę zaobserwować praktyczne zastosowanie niektórych rozwiązań dotyczących rozwoju lokalnych samorządów. Ich doświadczenia były namacalne. Samo teoretyczne omówienie rozwiązań nie zapewniło by takiego efektu i efektywnej implementacji. Potwierdzeniem tej sytuacji jest wypowiedź jednego z uczestników projektów:

*“Wyjazdy studyjne do gmin położonych na obszarów wiejskich takich jak Tarnowo Podgórne koło Poznania pokazały, jak skuteczne zarządzanie polityką rozwoju uczyniło ten region jednym z najbogatszych w Polsce”.*

Na zakończenie warto także zaznaczyć, że wyjazdy studyjne skutkowały nawiązywaniem kontaktów i współpracy między polskimi i ukraińskimi społecznościami lokalnymi. Organizowano je w odpowiednim czasie, tj. po zakończeniu szkolenia lub w czasie jego trwania, co dało możliwość zaobserwowania zastosowania omówionych teorii w praktyce.

W naszej ocenie wizerunek Polski jako państwa nowoczesnego i otwartego wzmacniały szczególnie te projekty, które jako element działań projektu miały promocję w mediach lub szeroko zakrojone działania z udziałem społeczności lokalnej.

Przykładami współpracy z mediami są projekty 16/2010 i 49/2011 na temat których zamieszczono informacje w mediach (prasie polskiej i ukraińskiej, projekt 332/2011, który doczekał się artykułu w regionalnej prasie obwodu Winnickiego, a przede wszystkim projekt 504/2012, którego przebieg i wyniki były przedmiotem całego cyklu artykułów w prasie lokalnej, programów telewizyjnych i radiowych.

Drugą metodą promowania wizerunku Polski były projekty zawierające komponent aktywnego zaangażowania społeczności lokalnej. Najlepszym tego przykładem jest projekt 158/2010 obejmujący cały cykl debat ze społecznościami lokalnymi.

Podsumowując, w ocenie badanych beneficjentów projekty przyczyniły się do kreowania wizerunku Polski jako państwa nowoczesnego i otwartego. W naszej ocenie szczególnie warte wspierania w przyszłości są projekty które przewidują współpracę i kontakt z mediami oraz proponują działania bezpośrednio angażujące członków społeczności lokalnej.

## 4 REKOMENDACJE

Kluczowe wnioski i rekomendacje, które wynikają bezpośrednio z treści raportu zostały przedstawione w rozdziale 2 (str. 5-10).

Niżej przedstawione zostały dodatkowe wnioski i rekomendacje. Należy potraktować je jako wnioski i rekomendacje eksperckie. Są one wynikiem zarówno przeprowadzonych prac badawczych, jak i dyskusji w gronie ekspertów (członkowie zespołu badawczego posiadają wieloletnie doświadczenie w zakresie prowadzenia polityki rozwoju i budowy potencjału administracji publicznej). Z uwagi na strukturę raportu dostosowaną do potrzeb Zamawiającego (zawężoną do odpowiedzi na pytania SOPZ) w niniejszych wnioskach i rekomendacjach nie odwołujemy się do treści raportu<sup>13</sup>. Poniższe wnioski i rekomendacje nie mają charakteru rozstrzygającego, stanowić powinny punkt wyjścia do dyskusji strategicznej na poziomie Ministerstwa. Trzeba mieć przy tym na uwadze, że inspiracją do ich sformułowania była analiza zaledwie 12 projektów, a nie analiza wszystkich działań prowadzonych na Ukrainie.

Wnioski i rekomendacje podzieliliśmy na dotyczące:

- Ministerstwa Spraw Zagranicznych (z zaznaczeniem tych, które mają charakter strategiczny i powinny zostać rozważone przy opracowaniu przyszłego Wieloletniego Programu współpracy rozwojowej oraz tych które mają charakter techniczny)
- Wniosków i rekomendacji dla przyszłych projektodawców polskiej pomocy rozwojowej na Ukrainie

---

<sup>13</sup> Podstawą sformułowania niniejszych wniosków był cały proces badawczy a nie tylko wyniki przedstawione w rozdziale 4

Wnioski i rekomendacje dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych, które powinny zostać wzięte pod uwagę przy opracowaniu przyszłego Wieloletniego programu współpracy Rozwojowej:

**Rekomendacje**

Koresponduje z wnioskiem (nr)

W chwili obecnej projekty realizowane w ramach polskiej pomocy rozwojowej są rozproszone zarówno w wymiarze terytorialnym, podmiotowym, jak i tematycznym. Mimo że, jak dowodzą przeprowadzone badania, przynoszą zakładane efekty, to (poza przypadkami komplementarności wynikającej z realizacji niektórych projektów przez tego samego beneficjenta) nie ma możliwości zaistnienia efektów synergii. Rozproszone projekty nie pozwalają na uzyskanie efektu skali wsparcia pozwalającego na uruchamianie zmian na poziomie regionu, czy kraju (jak dowodzą badania zmiany zachodzą, ale na szczeblu lokalnym – punktowym). Ponadto, realizacja projektów, o stosunkowo niewielkiej wartości i najczęściej ograniczonych w praktyce do kilku miesięcy, dodatkowo pogłębia te słabości. W związku z koniecznością zwiększania skali pomocy rozwojowej (stopniowe wywiązywanie się ze zobowiązań międzynarodowych, jakie podjęła Polska) wskazanym wydaje się być wprowadzenie programowego, a nie projektowego myślenia o wdrażaniu interwencji w ramach polskiej pomocy rozwojowej. Jeżeli taka decyzja zostanie podjęta, konieczne jest dokonanie koncentracji:

**Całościowe wnioski**

1. **W wymiarze terytorialnym** – ograniczenie się do wybranych obszarów Ukrainy (wybór w tym zakresie może być różny: obszary, gdzie **dotychczas było realizowanych najwięcej projektów** – dzięki temu uzyskanie efektu skali, **obszary znajdujące się najbliżej polskiej granicy** – maksymalizacja szans na uzyskaniu korzyści społeczno-gospodarczych wynikających z sąsiedztwa lub **duże miasta**- tam koncentruje się kapitał intelektualny Ukrainy, możliwe są też **inne rozwiązania...**)
2. **W wymiarze podmiotowym** – wskazanie jednej, dwóch kategorii

beneficjentów (np. **administracja centralna** – szansa na maksymalizację zmian systemowych, ale z uwagi na charakter beneficjenta, konieczność bardzo dużego zaangażowania pracowników MSZ i innych ministerstw, np. **administracja samorządowa** Ukrainy – możliwość wprowadzenia zmian systemowych przy wykorzystaniu potencjału polskich wnioskodawców - JST, np. **sektor organizacji pozarządowych na Ukrainie** – maksymalizacja wykorzystania potencjału polskich wnioskodawców w obszarze rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, prowadzenia dialogu społecznego itp., przy jednoczesnym założeniu, że zmiany w krótkim okresie będą miały charakter bardziej lokalny, a możliwość zaistnienia zmian systemowych może mieć miejsce jedynie w długim przedziale czasowym), **inne...**

3. **W wymiarze tematycznym** – zawężając problemowy obszar interwencji (np. koncentracja na wprowadzaniu **rozwiązań systemowych służących prowadzeniu polityki rozwoju** na Ukrainie – szansa na maksymalizację efektów rozwojowych, wykorzystanie potencjału polskiej transformacji i doświadczeń z procesu dostosowania się do wymogów polityki spójności, **koncentracja na budowie społeczeństwa obywatelskiego** – dzięki szerokiemu spektrum działań, możliwość dotarcia do szerokiego kręgu odbiorców, skuteczne narzędzie promocji Polski wśród obywateli Ukraińskich, **koncentracja na wybranych aspektach branżowych i sektorowych objętych obszarami zadań samorządu ukraińskiego** – prowadząc takie działania wskazane jest uwzględnienie wpływu prowadzonych działań na wizerunek Polski jako donatora.

Jak pokazują najlepsze doświadczenia europejskie<sup>14</sup> dokonanie koncentracji jest wysoce wskazane. Bardzo wąski i punktowy zakres

---

<sup>14</sup> Porównaj np. *Outcome Indicators and Targets – Towards a Performance Oriented EU Cohesion Policy*, by Fabrizio Barca, Philip McCann

niniejszego badania (12 projektów) nie pozwala natomiast dostarczyć rozstrzygających dowodów, jakich konkretnie wyborów należy dokonać. Ponadto, jak wskazują najlepsze praktyki, sam wybór ma charakter w dużej mierze polityczny, a decyzje powinny znajdować oparcie w procesie dyskusji z różnymi interesariuszami przyszłego Wieloletniego programu współpracy rozwojowej. W określaniu priorytetów i pożądaných rezultatów wsparcia powinny aktywnie uczestniczyć właściwe dla danego regionu placówki dyplomatyczne, których zadaniem powinno być również dokonywanie właściwej diagnozy potrzeb i uwarunkowań, w tym skali i zakresu aktywności innych donatorów.

**Wnioski i rekomendacje dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych, o charakterze wdrożeniowym, możliwe do uwzględnienia zarówno w obecnym, jak i przyszłym Wieloletnim programie współpracy rozwojowej:**

Rekomendacje	Koresponduje z wnioskiem (nr)
<p>1. Wskazana jest większa <b>otwartość i elastyczność Ministerstwa na wprowadzanie zmian</b> w projektach (np. zmiany w budżecie – do pewnej wartości - lub harmonogramie nie powinny wymagać oficjalnej zgody MSZ). Eksperti w Ministerstwie w mniejszym zakresie powinni skupiać się na kwestiach rachunkowo-proceduralnych we współpracy z beneficjentami, a w większym zakresie angażować się w analizę merytoryczną projektów i ich lepsze zorientowanie na rezultaty<sup>15</sup>. W tym <b>względnie rekomenduje się szczegółową analizę procedur i sposobu aplikowania</b> w ramach programu skierowanego dla NGO a wdrażanego przez <b>Fundację Batorego Obywatele dla demokracji</b> <a href="http://www.ngofund.org.pl/">http://www.ngofund.org.pl/</a>, w toku badania ten właśnie system grantowy został zidentyfikowany jako przykład</p>	<p><b>Pytanie 3.2.1 (2)</b> <b>Całościowe wnioski</b></p>

<sup>15</sup> Większe zaangażowanie pracowników MSZ w kwestie merytoryczne projektów postulowali badani wnioskodawcy wsparcia

dobrych praktyk.

2. **W przypadku wprowadzenia projektów wieloletnich** (rekomendacja na str. 10) należy rozważyć organizowanie **otwartego naboru projektów w pierwszej połowie roku**. Pozwoliłoby to na rzetelniejsze przygotowanie wniosków projektowych przez organizacje pozarządowe. Wskazane jest również wydłużenie terminu nadsyłania poprawek do projektów.
3. **W trakcie spotkań informacyjnych dla wnioskodawców** Ministerstwo powinno koncentrować się na przekazaniu potencjalnym beneficjentom dodatkowych informacji oraz praktycznych interpretacji oficjalnych zapisów wymagań ujętych w wytycznych dot. naboru.
4. **Rekomenduje się dopracowanie i rozszerzenie zakresu wewnętrznych procedur MSZ**, w szczególności dot. sposobu postępowania w przypadku projektów, które oceniono negatywnie.
5. Wysoce wskazane jest **informowanie polskich placówek dyplomatycznych o wszystkich projektach polskiej współpracy rozwojowej realizowanych na danym obszarze**, wraz z wystosowaniem prośby o udzielenie niezbędnej pomocy. Krótka informacja o realizowanych projektach oraz o instytucjach je wdrażających powinna być publikowana na stronie internetowej Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej na Ukrainie.
6. Zobligowanie instytucji realizujących projekty do skuteczniejszej współpracy z mediami, w tym mediami społecznościowymi może **zapewnić lepszą promocję podjętych działań**.
7. Obecne badanie ewaluacyjne koncentrowało się na 12 projektach. Wskazane jest **rozszerzenie niniejszego badania**



(biorąc pod uwagę wyniki obecnej ewaluacji) **na wszystkie projekty realizowane w ostatnich kilku latach na terytorium Ukrainy.**

8. We wniosku aplikacyjnym wskazane jest wprowadzenie pola „Syntetyczny opis koncepcji projektu” (2200-2500 znaków), co umożliwi on osobom oceniającym wniosek zrozumienie całościowej przed dokonaniem oceny konkretnych elementów wniosku.
9. Użytecznym materiałem promocyjnym, a jednocześnie ciekawą inspiracją dla potencjalnych beneficjentów, mógłby się stać opracowany katalog dobrych praktyk (prezentujący najciekawsze projekty realizowane w ramach polskiej współpracy rozwojowej).
10. Zalecamy wprowadzenie możliwości realizacji projektów przez więcej niż jednego partnera po stronie polskiej. W przypadku polskiej pomocy rozwojowej można rozważyć mechanizmy zachęt do realizacji dużych projektów o bardziej systemowym charakterze w oparciu o potencjał większej liczby partnerów polskich.

**Wnioski i rekomendacje dla przyszłych projektodawców, które powinny być wzięte pod uwagę w trakcie opracowywania wniosku aplikacyjnego:**

#### **Rekomendacje**

**Koresponduje z wnioskiem (nr)**

1. Projektując działania i je wdrażając należy mieć świadomość, iż Polska i Ukraina mają wspólną historię, korzenie i tradycje. Częste odwoływanie się do tego faktu ułatwia transfer doświadczeń z Polski. Obywatele Ukrainy wierzą, iż jeśli Polska zwycięsko przeszła wielką transformację i wcieliła w życie reformy, to ich kraj też na to stać. Zaprezentowanie przykładów

**Całościowe wnioski**

dobrych praktyk z innych państw znajdujących się w podobnej sytuacji jak Ukraina (np. Mołdawii czy Gruzji) także ułatwiało transfer nowych idei.

2. Projekty, w ramach których określono konkretne cele i które zakładały dostarczenie praktycznych umiejętności, osiągały na ogół lepsze efekty.
3. Działania na rzecz rozwoju potencjału instytucjonalnego (wizyty studyjne/ szkolenia) powinny obejmować zadania praktyczne, które umożliwią uczestnikom natychmiastowe zastosowanie teorii w praktyce (np. uczestnicy wizyty studyjnej, w trakcie jej trwania, są zobligowani do przygotowania konkretnego, rzeczywistego dokumentu/ wniosku aplikacyjnego, który następnie wykorzystają po powrocie w rodzinne strony). Nauka przez działania praktyczne okazała się najbardziej skuteczną metodą. Co więcej zadania praktyczne zachęcają uczestników do dalszej pracy na rzecz wdrażania zmian w społeczności lokalnej.
4. Należy rzetelnie opracowywać materiały dla uczestników szkoleń, które powinny zawierać dodatkowe instrukcje i informacje, a nie tylko prezentację prowadzącego szkolenie. Uczestnicy często wracają do tych materiałów, gdy muszą rozwiązać konkretny problem.
5. W celu zapewnienia bardziej skutecznej wymiany doświadczeń między stroną polską i ukraińską należy organizować wzajemne wizyty studyjne, w tym również wyjazdy przedstawicieli instytucji z Polski na Ukrainę (służyć one mogą doprecyzowaniu działań w trakcie realizacji projektu, pozwalają też lepiej dopasować narzędzia do specyfiki sytuacji na Ukrainie). Ma to szczególne znaczenie w przypadku działań ukierunkowanych lokalnie. W celu uzyskania większych efektów wizyty te należy starać się łączyć z innymi wydarzeniami mającymi miejsce w danym czasie (takimi jak targi, konferencje...).

6. Wizyty studyjne były efektywnym i skutecznym narzędziem budowania potencjału. Należy mieć jednak na względzie, że mogą wystąpić trudności z doбором grupy uczestników wyjazdów studyjnych (taka sytuacja miała miejsce w przypadku niektórych projektów). Oto czynniki, które się do tego przyczyniały:
  - a) Dla większości beneficjentów był to pierwszy wyjazd poza granice Ukrainy. Zazwyczaj nie mieli oni dokumentów niezbędnych podczas zagranicznych podróży. Wyrobienie odpowiednich dokumentów zajmuje dużo czasu.
  - b) Niektórzy uczestnicy wyjazdów studyjnych reprezentowali jednostki administracji centralnej. Ich wyjazd wymagał zgody odpowiednich ministerstw. W niektórych przypadkach trzeba było długo czekać na wydanie pozwolenia na wyjazd.
  - c) Wyjazdy studyjne do Polski najczęściej odbywały się w miesiącach letnich, co przypadało na czas najintensywniejszych robót polowych oraz szczyt sezonu wakacyjnego, co z kolei ograniczyło możliwość przyjazdu niektórych ukraińskich uczestników do Polski.
7. Praca w grupach na rzecz rozwiązania konkretnego problemu jest skuteczną metodą edukacyjną. Rezultaty będące wynikiem wspólnego wysiłku są doskonałą inspiracją.
8. Zaplanowanie działań we właściwej kolejności jest niezwykle istotne. Przykładowo najpierw przeprowadzenie szkolenia, a następnie organizacja wizyty studyjnej zapewnia wybór odpowiednich uczestników spośród najbardziej aktywnych i „obiecujących” osób uczestniczących w szkoleniu.
9. Działając lokalnie wnioskodawcy i partnerzy mogą się spotkać z trudnościami w znalezieniu liderów społeczności lokalnych. Zazwyczaj tę rolę pełni kierownik urzędu, proboszcz lub dyrektor szkoły.

10. Należy, o ile to możliwe należy zapewnić udział przedstawicieli odpowiedniego z uwagi na cel projektu poziomu władz i na jak najwcześniejszym etapie realizacji przedsięwzięcia (zaproszenie do udziału w szkoleniach, konferencjach, warsztatach).
11. Dla zapewnienia aktywnego uczestnictwa oraz trwałości efektów wskazane jest dokonywać wyboru uczestników/społeczności lokalnych w otwartych konkursach.
12. Projektując wsparcie, zwłaszcza na poziomie lokalnym, należy mieć na względzie, że Internet jest zazwyczaj dostępny w centrach obwodowych. Jednak w mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego (wsie, małe miasta) często brak jest dostępu do Internetu, co znacznie utrudnia komunikację (w niektórych urzędach nie ma nawet faksu).
13. W celu podsumowania realizacji projektu oraz dla zapewnienia rzetelnego omówienia głównych osiągnięć i rezultatów, a także wyciągnięcia wniosków należy organizować spotkania (np. konferencje) podsumowujące projekt. Mogą one także służyć identyfikacji kolejnych wspólnych przedsięwzięć.
14. Promocja i właściwa informacja jest istotnym elementem każdego projektu. W celu zapewnienia lepszej rozpoznawalności projektu należy rozważyć stworzenie strony dot. projektu na portalu społecznościowym (co nie generuje dodatkowych kosztów) oraz możliwie nagłośnić jego realizację w mediach. Na stronie powinny się w szczególności pojawić informacje na temat efektów projektu i przykładów dobrych praktyk.