

# **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.

## 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 przekroczono 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.

## 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.

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

Do jakich dokumentów rządowych Ukrainy odnosiły się interwencje podejmowane w projektach?

str. 14-16

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

Str 17-18

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

Str 18-20

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

Str 20-24

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 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.

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 konstrukcją 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.

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

Str 25-26

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

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

Str 27-33

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

Str 34-35

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 35-36

## 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 przekroczone 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.

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 współpracy po zakończeniu realizacji projektów, wreszcie wdrażanie kolejnych projektów.

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.

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

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

Str 37-42

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

Str 42-45

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

Str 45-47

Wpływ projektów na poszanowanie praw człowieka

Str 47-51

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.

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).

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.

Czy podjęte działania były odpowiedzią na właściwe zidentyfikowane potrzeby?

Str 52-53

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

Str 54-55

Czy/ w jaki sposób/ które projekty przyczyniały się do przełamywania stereotypów i uprzedzeń wpływających na rozwój?

Str 55-57



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.

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

Str 57-59

## Rekomendacje

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).

Str 25-26

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.

Str 47-51

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.

