

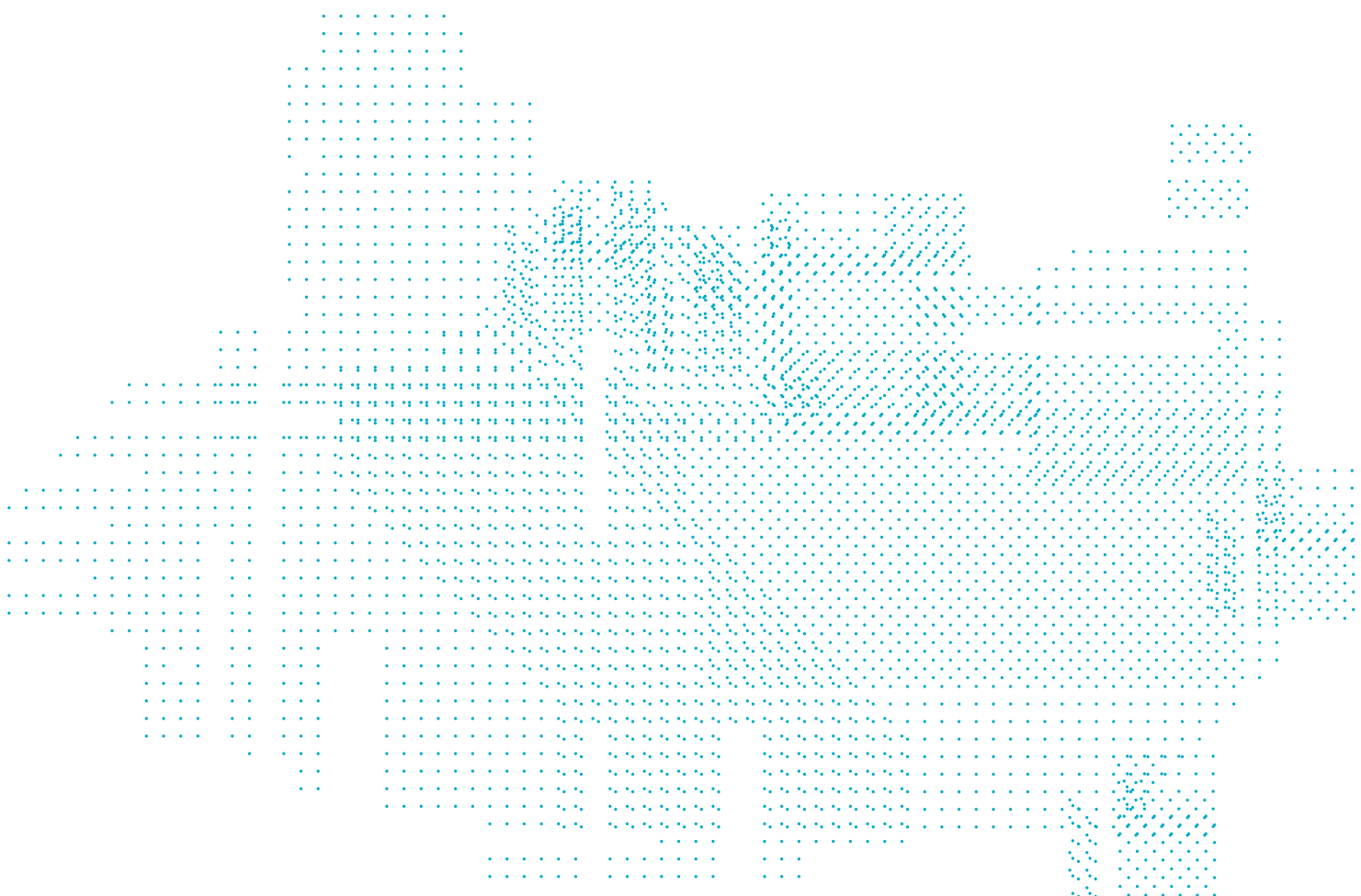
BADANIA

EKSPERTYZY

REKOMENDACJE

PIOTR KAŻMIERKIEWICZ

ROLA SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W POLSKIEJ WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ: OSIĄGNIĘCIA I POTRZEBY



**INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH**

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
PROGRAM EUROPEJSKI

Publikacja została przygotowana w ramach projektu: "Update of the current status of implementation of international/bilateral trade regimes with ODA recipients and the current role of civil society and private sectors as development actors in the new EU Member states"

Realizacja projektu była możliwa dzięki finansowemu wsparciu Komisji Europejskiej



Koordynator projektu: Łukasz Wenerski

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub w części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych jest dozwolone z podaniem źródła.

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013

Wydawca:
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel. (22) 55 64 260, faks (22) 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl www.isp.org.pl

Niniejsza publikacja została wydana przy wsparciu finansowym Komisji Europejskiej. Publikacja odzwierciedla jedynie stanowiska autorów i Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za umieszczoną w nich zawartość merytoryczną.

Streszczenie

Polskie organizacje pozarządowe, wdrażając projekty pomocowe, dokonując oceny skuteczności przyjętych rozwiązań oraz proponując kierunki debaty na forum eksperckim oraz publicznym, odgrywają kluczową rolę w tworzeniu podstaw krajowego systemu pomocy rozwojowej. Wkład organizacji pozarządowych zaznaczył się w szczególności w latach 2011-2012, gdy przyjęto prawne i instytucjonalne rozwiązania dla konsultacji z urzędnikami odpowiedzialnymi za planowanie i programowanie pomocy. Potencjał trzeciego sektora można zwiększyć poprzez wprowadzenie wsparcia instytucjonalnego dla organizacji kompetentnych w zakresie wdrażania pomocy. Taka forma finansowania pozwoliłaby szczególnie mniejszym organizacjom zatrzymać wykwalifikowany personel oraz nawiązać stałe partnerstwa z międzynarodowymi donatorami.

Dla osiągnięcia tego celu konieczne jest przemyślenie formatu relacji pomiędzy administracją państwową a partnerami społecznymi. Z jednej strony, organizacje pozarządowe oczekują ze strony urzędników uznania kluczowej roli jaką większe, bardziej doświadczone organizacje odgrywają w pomocy, czego wyrazem mogłoby być ustanowienie rzeczywistego systemu finansowania wieloletniego. Z drugiej strony, wydaje się wskazane wypracowanie mniej konfrontacyjnych i bardziej nieformalnych form komunikacji z administracją.

Wstęp

Raport ten powstał w ramach międzynarodowego projektu „Aktualizacja obecnego stanu wdrażania międzynarodowych i dwustronnych systemów handlu z biorcami oficjalnej pomocy rozwojowej oraz rola społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego w pomocy rozwojowej w nowych krajach członkowskich UE” realizowanego ze środków Unii Europejskiej. W tekście szczególną uwagę poświęcono analizie mocnych stron polskich organizacji pomocowych oraz wyzwaniom stojącym przed nimi.

W analizie uwzględniono następujące aspekty działań organizacji: relacje z instytucjami państwowymi, administracja zasobami (finansowymi, ludzkimi), doświadczenia w zakresie wdrażania projektów za granicą, wpływ na kształt krajowej pomocy rozwojowej oraz udział w debacie publicznej i eksperckiej. Raport otwiera analiza zasobów własnych i barier w działalności organizacji pozarządowych. Ponadto podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie trzeci sektor wykorzystał swoją pozycję dla wpływu na kierunek polityki państwa oraz zwiększenie świadomości społecznej w zakresie współpracy rozwojowej.

Do wypracowania wniosków posłużyły różnego rodzaju źródła. Po pierwsze, w celu określenia kluczowych aspektów współpracy z administracją państwową uwzględniono coroczne raporty z monitoringu pomocy rozwojowej, opracowane przez Grupę Zagranica oraz głosy w debacie zarówno ze strony urzędników, jak i przedstawicieli trzeciego sektora (wrzesień-październik 2012). Następnie, w październiku i listopadzie 2012 roku rozesłano wśród większości członków Grupy Zagranica ankiety, w których zawarto pytania o mocne strony oraz problemy poszczególnych organizacji. Na ich podstawie opracowano koncepcję pogłębionych wywiadów, które przeprowadzono z 12 przedstawicielami organizacji pozarządowych w lutym 2013 roku. Wnioski z wywiadów zostały przedstawione oraz uzupełnione w trakcie okrągłego stołu przedstawicieli organizacji pozarządowych 26 lutego 2013 roku, a następnie skonfrontowane podczas seminarium, w którym obok reprezentantów trzeciego sektora wzięli udział przedstawiciele administracji państwowej.

1. Organizacje pozarządowe a administracja państwowa: redefinicja stosunków

Niewielka grupa weteranów.

Polskie organizacje pozarządowe odgrywają decydującą rolę w kształtowaniu krajowych działań w zakresie pomocy rozwojowej. Przez lata zbudowały swą pozycję, na którą przede wszystkim złożyły się szczególne umiejętności personelu. Znalazło to uznanie zarówno w oczach polskiego MSZ, jak też donatorów zagranicznych, którzy w sposób ciągły finansują ich projekty. Dzięki zdolności pozyskiwania rokrocznie finansowania projektowego, względnie wąska grupa doświadczonych organizacji stale bierze udział w polskich działaniach pomocowych.

Jednocześnie brak wsparcia instytucjonalnego oraz wieloletniego finansowania ze strony MSZ sprawia, że organizacje zmuszone są startować w konkursach

grantowych. Niepewność co do dalszego finansowania działań ogranicza nabór stałego personelu, a konieczność obsługi procedur biurowatycznych związanych z wnioskowaniem i rozliczaniem środków odbywa się kosztem działań w ramach statutowych celów organizacji.

Udostępnienie wsparcia instytucjonalnego jest również uzasadnione względami strategicznymi, jako że MSZ uznaje polskie organizacje pozarządowe za kluczowych partnerów w zakresie wdrażania pomocy rozwojowej. Co ma również swoje odzwierciedlenie na konkursowych listach rankingowych. W wypowiedziach publicznych, jak też w bezpośrednich kontaktach urzędnicy przyznają, że o sukcesie tych organizacji w corocznych konkursach decyduje ich zdolność spełniania kryteriów formalnych oraz technicznych. Z drugiej strony, widać niechęć do finansowania tych organizacji na zasadach pozaprojektowych, co przedstawiciel jednej z większych z nich objaśnia przywiązaniem do filozofii „niech wygra najlepszy”. Jego zdaniem takie podejście wolnorynkowe doprowadziło do niezdrowej konkurencji pomiędzy organizacjami pozarządowymi, zmuszając je do nadmiernej redukcji kosztów, w szczególności personelu. Z kolei w opinii niezależnego eksperta kolejną przeszkodą dla stworzenia systemu wsparcia instytucjonalnego jest tendencja ze strony administracji państwowej do traktowania w równy sposób organizacji, biorących udział w konkursach grantowych, gdzie nie pojawia się pojęcie „kluczowych graczy”.

Relacje z administracją państwową

Wprowadzenie finansowania instytucjonalnego wiązałoby się jednak z koniecznością zmiany podejścia do administracji państwowej ze strony wielu organizacji.

Wywiady z przedstawicielami NGO wskazują, że sektor organizacji pomocowych jest podzielony w kwestii stosunku do celów i strategii rządowej w tym obszarze. Zarysowują się dwa wyraźne stanowiska. Z jednej strony, organizacje zainteresowane wprowadzeniem do debaty krajowej pewnych kwestii globalnych (takich jak Partnerstwa z Pusan, miejsca ekologii, równości płci czy demokratyzacji w rozwoju) podkreślają konieczność zachowania dystansu oraz autonomii wobec administracji. Z ich punktu widzenia, jasny podział ról jest konieczny do zapewnienia skuteczności pomocy. Zgodnie z tym podziałem, organizacje są zaangażowane nie tylko we wdrażanie pomocy, ale też w monitorowanie zgodności działań administracji z przyjętymi zobowiązaniami. Organizacje te obawiają się, że polegając wyłącznie na środkach Polskiej Pomocy pełniłyby jedynie rolę podwykonawców, krytycznie odnoszą się również do możliwości zbytowego powiązania pomocy z celami polityki zagranicznej państwa.

Z drugiej strony, część organizacji wskazuje, że nadanie współpracy rozwojowej większego znaczenia w polskiej dyplomacji oraz uznanie znaczenia organizacji pozarządowych, które posiadają międzynarodową renomę oraz kompetencje, pozwoliłoby zwiększyć widoczność oraz wpływ polskiej pomocy. Przedstawiciele organizacji, które ich zdaniem dawno „wyrósł z wieku niemowlęcego” i są w stanie prowadzić projekty infrastrukturalne, wskazują, że wbrew głosom pojawiającym się w debacie publicznej, Polska dysponuje znacznym potencjałem wdrożeniowym, co odróżnia nasz kraj od wielu nowych krajów członkowskich UE. Szef jednej z dużych organizacji zauważył, że choć MSZ przedsięwzięło pewne kroki w celu zwiększenia widoczności polskiej pomocy – poprzez np. organizację oddzielnych konkursów w zakresie działań promujących wizerunek Polski jako

nowego donatora – to pozostaje jeszcze wiele do zrobienia. Wskazuje m.in. na brak strategicznego planu, który łączyłby działania pomocowe, prowadzone przez instytucje państwowe oraz organizacje pozarządowe, tym samym zwiększając ich widoczność jako całość.

Wypowiedzi zarówno urzędników, jak też przedstawicieli trzeciego sektora wskazują na ogólną zgodę co do tego, że działania pomocowe służą poprawie wizerunku Polski za granicą i że w związku z tym wskazane jest, by jak najwięcej działań było prowadzonych „w biało-czerwonych barwach”. Jednocześnie organizacje pozarządowe zwracają uwagę na zbyt wąskie pojmowanie terminu „widoczność” w działaniach projektowych. Poza tradycyjnym umieszczaniem informacji o finansowaniu ze środków Polskiej Pomocy powinny istnieć inne instrumenty – uwzględnione w budżecie projektu – zwiększające rozpoznawalność polskiej polityki rozwojowej. Służyłyby temu takie działania jak: przyznanie pierwszeństwa polskim produktom i technologiom we wdrażaniu projektów oraz stworzenie praktycznych możliwości kofinansowania udziału polskich organizacji pozarządowych w międzynarodowych projektach wieloletnich.

2. Personel i wolontariat: strategie przetrwania kryzysu

Elastyczne organizacje o poziomej strukturze

Niepewne podstawy finansowania sprawiają, że – w przeciwieństwie do zagranicznych odpowiedników – polskie organizacje pozarządowe nie mogą sobie pozwolić na utrzymywanie większego stałego personelu. W warunkach kryzysu model ten można uznać za optymalny. Zgodnie z tym podejściem, polskie organizacje definiują się jako niewielkie zespoły złożone ze zmotywowanych, wszechstronnie uzdolnionych profesjonalistów, którzy nierzadko podejmują się prowadzenia projektu przez wszystkie jego etapy od przygotowania wniosku po jego wdrażanie i raportowanie. Model ten, typowy dla małych organizacji, ma tę zaletę, że pozwala poszczególnym członkom poczuć się „właścicielami” projektu i tym samym identyfikować się z celami tego projektu, co z kolei zapewnia spójność między działaniami, które zostały zaplanowane, wykonane i raportowane. Z kolei wadą tego rozwiązania jest znaczne obciążenie personelu obowiązkami oraz brak możliwości skupienia się na pewnym wycinku działań, co pozwalałoby wypracować konkretne zdolności

w tym zakresie. Ponadto obciążenie niewielkiego zespołu pełnym zakresem obowiązków może doprowadzić do „wypalenia się” pracowników, szczególnie w okresach szczytowych (np. pod koniec roku finansowego). Znaczne obciążenie pracą, niejasny podział obowiązków i niskie zarobki sprzyjają rotacji personelu, która z kolei zakłóca rytm pracy, jak też ostatecznie obniża reputację organizacji jako beneficjenta.

Dla przeciwdziałania potencjalnemu odpływowi kadr, organizacje stosują jedną z trzech skutecznych strategii: zachęty dostosowane do konkretnych potrzeb pracowników, rozróżnienie pomiędzy stałymi członkami zespołu a współpracownikami oraz płaskie systemy płacowe z elementami ubezpieczenia na wypadek okresowych trudności w pozyskaniu źródeł finansowania. Stosowane rozwiązania wymagają tego, aby wszyscy pracownicy brali udział w pozyskiwaniu finansowania poprzez zaangażowanie ich w wypracowanie koncepcji projektu i przygotowanie wniosków, które

przed złożeniem podlegają ocenie innych członków zespołu. Taka pozioma struktura zatrudnienia pozwala skutecznie wyrównywać obciążenie obowiązkami oraz angażować pracowników, którzy tym samym dostrzegają, że wysokość indywidualnych zarobków jest uzależniona od wyników całej organizacji.

Niezależnie od wielkości oraz budżetu organizacji, respondenci podkreślali, że systemy płac, przyjęte dobrowolnie przez personel, zostały dostosowane do potrzeb danego kolektywu. Zdaniem rozmówców to właśnie taki system wynagrodzenia został uznany przez pracowników za kluczowy czynnik dla podjęcia przez nich decyzji o pozostaniu w organizacji. W przypadku dwóch doświadczonych organizacji, zatrudnionych jest po około 10 osób, którym po krótkim okresie próbnym zaproponowano umowę o pracę na czas nieokreślony. Przyjęto płaską strukturę płac powyżej średniej oferowanej na rynku. Biorąc pod uwagę, że pracownicy to głównie osoby po trzydziestce z rodzinami, szczególną uwagę przykładano do stabilności finansowej personelu. Z tego powodu, wprowadzono pewne mechanizmy wewnętrzne, których celem jest zapewnienie z jednej strony długoterminowej perspektywy finansowej organizacji, a z drugiej strony ochrony dla pracowników w okresach dekoniunktury.

Jedną z takich metod jest „fundusz solidarnościowy”, do którego pracownicy wplacają regularnie określoną sumę pozwalającą na wypłatę podstawowej pensji członkom zespołu, którzy nie pozyskują projektów w danym roku. Mechanizm ten stanowi niezbędne uzupełnienie systemu, w którym płaca jest uzależniona od przychodów projektowych. Inna metoda polega na przyjęciu podstawowej stawki równej dla całego personelu, która podlega korekcie o max. 20 procent w przypadku pracowników okresowo wykonujących obowiązki w większym bądź mniejszym zakresie. Rozwiązanie to równoważy kwestię wkładu pracy z dobrem osobistym pracownika, ograniczając koszt osobowy w okresie, gdy dany członek zespołu nie zdoła pozyskać środków projektowych.

Wśród rozmówców panuje zgoda, że o tym, czy dany pracownik pozostanie w zespole, decydują ostatecznie czynniki pozaekonomiczne: wspólnota wartości i osobiste przekonanie co do celów organizacji. Zjawisko to można zaobserwować najlepiej w przypadku tych organizacji, które korzystają z wolontariuszy, pracujących w niepełnym wymiarze godzin i nie pobierających wynagrodzenia. Warto zauważyć, że prawie wszystkie organizacje zostały założone przez osoby, które zdecydowały się na kontynuację na własny rachunek działalności, prowadzonej wcześniej w ramach zatrudnienia w organizacjach międzynarodowych (np. ONZ) lub dużych organizacjach pozarządowych albo też stażu czy też wolontariatu misyjnego. Wielu respondentów podkreślało, że niezależnie od formy instytucjonalnej prowadzonych działań, to właśnie *koncentracja na działalności pomocowej* motywuje ich do tego by stworzyć i rozwijać własną organizację.

Siła przyciągania.

Wewnętrzne przekonanie o celowości działań jako podstawowy motyw prowadzenia działalności przez organizacje świadczy o ogólnie dobrej kondycji trzeciego sektora w rozwoju. Do takiego wniosku prowadzi też analiza czynników, które decydują o tym, w jaki sposób organizacje podchodzą do planowania działań. Rozmówcy byli zgodni co do tego, że przy wyborze

kierunków oraz form działania, o których finansowanie się ubiegają (np. w ramach konkursów Polskiej Pomocy) to nie priorytety określone przez danego donatora odgrywają kluczową rolę, a własna ocena potrzeb lokalnych, jak też odpowiedź na zapotrzebowanie wyrażone przez miejscowego partnera. Świadczy o tym na przykład praktyka kilku organizacji, które widząc, że dany obszar nie został uwzględniony przez donatora, nie zdecydowały się w ogóle wnioskować o finansowanie w danym roku.

Rzeczywiste zaangażowanie w pomoc potrzebującym okazuje się być również najważniejszym czynnikiem motywującym potencjalnych *wolontariuszy*, którzy z zasady nie otrzymują wynagrodzenia. Ich rekrutacja odbywa się przede wszystkim poprzez kontakty osobiste, wydarzenia publiczne oraz ogłoszenia zamieszczane na stronach internetowych organizacji. Wolontariat cieszy się zainteresowaniem organizacji zarówno ze względu na potrzeby kadrowe, jak też cele misyjne. Jeden z rozmówców wskazał, że w jego organizacji, zatrudniającej dziesięciu stałych pracowników, nabór dziesięciu wolontariuszy pozwala na wykonanie dodatkowo jednej trzeciej obowiązków. Z drugiej strony, podkreślił, że nabór wolontariuszy stanowi, obok zbiórki datków, potwierdzenie obywatelskiego charakteru organizacji oraz dowód jej legitymizacji w społeczności lokalnej.

Rozmówcy są zainteresowani zwiększonym naborem wolontariuszy, lecz zwracają uwagę, że pomimo znacznej liczby zapytań ze strony osób ogólnie zainteresowanych współpracą zauważają niewielką skalę poważnego zaangażowania. Inną przeszkodą dla zwiększenia roli wolontariuszy jest niedostępność odrębnych funduszy na delegowanie wolontariuszy do krajów docelowych. Część organizacji podkreśla, że brak gwarancji finansowania działań długoterminowych w danym kraju docelowym ogranicza możliwość delegowania nie tylko wolontariuszy, ale również pracowników poza działaniami wchodzącymi w skład aktualnie prowadzonych projektów.

Organizacje pozarządowe podnoszą też kwestię ograniczeń w zakresie form zatrudnienia, wynikających z – ich zdaniem – zbyt mało elastycznych przepisów konkursów Polskiej Pomocy. Krytyce poddany został jako biurokratyczne obciążenie dla organizacji wymóg zawierania umów-zleceń bądź umów dla wolontariuszy. Negatywnie oceniane jest też ograniczenie kosztów administracyjnych do 15 procent, szczególnie w kontekście rosnących oczekiwań co do jakości personelu, deklarowanych przez donatorów publicznych (np. Fundusz Solidarności). Część rozmówców upatruje też w cięciach kosztów administracyjnych, regularnie dokonywanych w ramach procedur konkursów MSZ, kolejnej bariery w pozyskiwaniu profesjonalnych ekspertów i specjalistów, która nie bierze pod uwagę rzeczywistych kosztów rynkowych w zakresie usług eksperckich.

3. Potencjał organizacji pozarządowych w zakresie wdrażania projektów

Modele wdrażania pomocy za granicą.

Z rozmów z przedstawicielami trzeciego sektora wynika, że w niewystarczającym stopniu dostrzegana jest przewaga konkurencyjna organizacji zaangażowanych w pomoc rozwojową w porównaniu z dużymi organizacjami z innych krajów. Właściwa ocena potencjału polskich organizacji mogłaby pomóc uporać się z dwoma problemami, z którymi boryka

się polska pomoc w dwóch kluczowych regionach (krajach b. ZSRR oraz w Afryce): małą widocznością oraz ograniczonym wpływem pomocy, wynikającymi z niskiego poziomu finansowania.

Polskie organizacje stosują różne metody działania w zależności od wielkości organizacji oraz rodzaju operacji. W krajach postradzieckich pomoc często przyjmuje formę przekazu doświadczeń i jest realizowana przez względnie małe organizacje. Kluczem do ich sukcesu jest zdolność do identyfikacji, zarządzania oraz sprawdzania wiarygodności partnerów lokalnych. Dzięki nawiązaniu bliskiej współpracy z organizacją partnerską oraz delegacji własnego personelu do kraju docelowego, organizacje te są w stanie właściwie ocenić miejscowe potrzeby. W związku z tym, relacje z partnerami lokalnymi są uznawane przez polskie organizacje za kluczowe, umożliwiając im określenie aktualnych priorytetów pomocy, reagowanie na zmieniające się okoliczności, a w efekcie utrzymywanie długoterminowej obecności w regionie. Zdolność do przetrwania w niesprzyjających warunkach podkreślano w wywiadach jako przewagę polskich organizacji nad zachodnimi odpowiednikami.

Takie podejście, określone przez jednego z rozmówców, jako „działanie na odległość”, może być stosowane w innym regionie geograficznym – w Afryce, w ograniczonym stopniu. Zdaniem przedstawiciela większej organizacji z długoletnim doświadczeniem w kilku krajach kontynentu, dla zapewnienia dostatecznej widoczności polskiej pomocy oraz zaakcentowania wagi polskiego wkładu w pomoc nie wystarczy, by koordynator zarządzał projektem z polskiego biura, monitorując postępy czynione przez partnerów lokalnych na odległość. Obecność w kraju docelowym odgrywa szczególne znaczenie w przypadku projektów humanitarnych oraz klasycznie rozwojowych, wymagających znacznych inwestycji infrastrukturalnych – w bazę dla operacji, organizację konwoju oraz pobyt personelu na okres projektu w biurze terenowym. Jednakże tylko kilka największych organizacji (takich jak Polska Akcja Humanitarna czy Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej) posiada odpowiednie środki bądź personel (np. Fundacja dla Somalii), który może być oddelegowany do kraju docelowego.

Unikalna znajomość miejscowych warunków w połączeniu z umiejętnością oceny szczególnych potrzeb lokalnych oraz identyfikacji możliwości działania czyni z polskich organizacji pozarządowych nieodzownych partnerów dla administracji. Udział trzeciego sektora może zwiększyć skuteczność działań pomocowych w dwóch regionach docelowych dla polskiego wsparcia, stanowiąc odpowiedź na problemy, z którymi stykają się tam donatorzy. Na obszarze postradzieckim trudność sprawia dobór beneficjentów: jak kierować fundusze tak, by trafiały do inicjatyw, które cieszą się rzeczywistym poparciem społecznym, a nie do organizacji tworzonych przez władze (tzw. GONGOs). Polskie organizacje mają bogate doświadczenie w pracy w złożonym środowisku takim, jak Białoruś czy Azja Środkowa, co predestynuje je do pozycji lidera w projektach partnerskich z miejscowymi organizacjami. W opinii przedstawicieli organizacji z ponad dwudziestoletnim stażem pracy na rzecz demokratyzacji na obszarze postradzieckim, znajomość miejscowych realiów pozwala im dokonać niezależnej oceny tego, czy działania proponowane przez partnera lokalnego są uzasadnione. W przypadku oceny negatywnej, polska organizacja jest w stanie przedstawić alternatywną propozycję. Ten rodzaj wiedzy na temat lokalnych potrzeb jest tym cenniejszy, że pomimo rozbudowanej sieci konsularnej, w naszych placówkach zatrudnionych jest niewiele osób, które na co dzień zajmują się kwestiami pomocowymi.

Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w Afryce subsaharyjskiej gdzie znajduje się zaledwie pięć ambasad (Abudża, Addis Abeba, Luanda, Nairobi i Pretoria), co sprawia, że jest to region o najniższej liczbie polskich przedstawicielstw dyplomatycznych. Tak niska liczba ambasad jest skutkiem reorganizacji polskiej sieci konsularnej w roku 2008, w wyniku której zamknięte zostało pięć innych ambasad w regionie (Dakar, Dar es Salaam, Harare, Kinszasa oraz Lagos). Ponadto rozmówcy wskazują, że nawet w krajach, w których działają ambasady, nie otrzymali oni wymaganej pomocy logistycznej bądź informacyjnej, co ułatwiłoby prowadzenie działań pomocowych w danym kraju. Jeden z ekspertów wskazał na źródło problemu w bardzo poważnych brakach kadrowych w placówkach, sugerując, że dla zapewnienia niezbędnej wiedzy o warunkach lokalnych konieczne jest oddelegowanie dwóch ekspertów dla danego kraju docelowego.

Polskie organizacje pozarządowe a oficjalne priorytety pomocy.

Relacje pomiędzy MSZ a polskimi organizacjami pozarządowymi w procesie wdrażania pomocy przyjmują różne kształty w zależności od regionu geograficznego. Zależność ta odzwierciedla szerszy dylemat pomiędzy realizacją priorytetów polityki zagranicznej a celami pomocy rozwojowej. W regionie, który dopiero od niedawna stał się przedmiotem zwiększonego zainteresowania polskiej dyplomacji, Afryce, gdzie tradycyjnie Polska określała jeden kraj za priorytetowy, to organizacje pozarządowe inicjują działania pomocowe. Stosują przy tym różne strategie w celu podniesienia świadomości w zakresie wagi pomocy Afryce skierowane do środowisk biznesu, decydentów i opinii publicznej. Fundacja Usłyszeć Afrykę prowadzi podobnego typu działania w Polsce i w Afryce zaś Fundacja dla Somalii organizuje wizyty studyjne dla polskich przedsiębiorców oraz promuje tę tematykę poprzez udział znanych aktorów w kampaniach medialnych. Z kolei duże organizacje humanitarne (PCPM, PAH) informują o wymiernych rezultatach działań w kampaniach informacyjnych oraz publikacjach eksperckich i materiałach popularyzujących kwestie pomocowe.

W krajach postradzieckich, wobec których Polska prowadzi aktywnie polityki sąsiedztwa i wspierania demokracji, może dochodzić do konfliktu w zakresie strategii oraz formy działań prowadzonych przez polskie instytucje państwowe oraz organizacje pozarządowe. Z przeprowadzonych rozmów wynika, że część organizacji jest zainteresowana większym wpływem na kształt priorytetów polskiej pomocy rozwojowej i demokratyzacyjnej w regionie. Pojawiały się głosy, że obecnie organizacje traktowane są głównie jako podwykonawcy działań planowanych przez administrację, a brak koordynacji bądź należytej refleksji ze strony urzędników może prowadzić do sytuacji, w których zagrożone zostaną bezpieczeństwo lub dobro partnerów lokalnych. Pouczającym przykładem jest aresztowanie Alesia Białackiego wskutek przekazania władzom białoruskim informacji finansowej w roku 2011 – krok, w związku z którym minister Sikorski złożył wyrazy ubolewania.

4. Wpływ na kształt polityki państwa: przykłady sukcesu

Ewolucja partnerstwa w toku niezależnego monitoringu.

Lata 2011 i 2012 stanowiły punkt zwrotny w działaniach polskich organizacji pozarządowych w zakresie monitoringu oraz wypracowania rekomendacji dla polityki państwa w dziedzinie współpracy rozwojowej. W trakcie dyskusji,

przeprowadzonej w lutym 2013 roku, przedstawiciele Grupy Zagranica zaznaczyli, że poprzedzające dwa lata upłynęły pod znakiem pracy nad wkładem w kształt i treść dokumentów strategicznych, przygotowywanych przez MSZ. Podjęto szereg inicjatyw, które zdecydowanie poszerzyły możliwość uczestnictwa trzeciego sektora w planowaniu pomocy rozwojowej. Należy do nich m.in. wejście w życie ustawy o współpracy rozwojowej, opracowanie wieloletniego planu działań pomocowych, a także wprowadzenie stałych mechanizmów konsultacyjnych. Organizacjom pozarządowym udało się zbudować mocną pozycję w procesie określenia podstaw systemowych pomocy poprzez stałe zaangażowanie w dialog z kluczowymi departamentami MSZ, odpowiedzialnymi za planowanie i programowanie pomocy. Proces ten przybrał formę regularnego monitoringu postępów kraju na drodze do wypełnienia zobowiązań międzynarodowych oraz zapewnienia większej skuteczności pomocy.

W latach 2006-2011 zespół monitoringowy, powołany w ramach Grupy Zagranica, skupiającej 61 organizacji pozarządowych zaangażowanych w działania pomocowe, humanitarne, prodemokratyzacyjne oraz edukacyjne, opublikował sześć raportów rocznych na temat oficjalnej polskiej pomocy rozwojowej. Inicjatywa w zakresie monitoringu polskiej pomocy została nieformalnie zainicjowana przez kilka dużych organizacji, które od lat współpracowały z administracją we wdrażaniu projektów, jak też uczestniczyły w konsultacjach na temat organizacji krajowego systemu pomocowego.

W pierwszym raporcie za lata 2005 i 2006 znalazło się uzasadnienie potrzeby niezależnego monitoringu oficjalnej pomocy. Wzrost nakładów na pomoc krajom rozwijającym się sprawił, że coraz bardziej aktualna stawała się kwestia oceny skuteczności pomocy, a dotychczasowe ewaluacje, prowadzone przez niewielką grupę instytucji zagranicznych i ekspertów krajowych, opierały się wyłącznie na danych przedstawianych w raportach rocznych MSZ. Raporty pozarządowe miały wypełnić tę lukę, uzupełniając ocenę jakości pomocy o perspektywę beneficjentów, co pozwoliłoby na wskazanie słabych i mocnych stron organizacji pomocy, a w rezultacie wypracowanie pozytywnego wizerunku polskiej pomocy w krajach docelowych. Od początku raporty miały poddawać ocenie nie tylko poszczególne projekty, ale też służyć określeniu całłościowych celów i priorytetów krajowego systemu pomocowego.

Co roku raport przygotowuje zespół ekspertów, którzy analizują poszczególne obszary pomocy w oparciu o lekturę oficjalnych raportów i opracowań, a także informacje, o które występują w korespondencji i na spotkaniach z urzędnikami instytucji państwowych odpowiedzialnych za planowanie i organizację pomocy. Obok Ministerstwa Spraw Zagranicznych, które odgrywa kluczową rolę, wsparcia regularnie udzielają resorty spraw wewnętrznych, edukacji i finansów. Raporty pozwalają śledzić postępy na drodze do spełnienia przez nasz kraj zobowiązań w zakresie skali pomocy, jak też ewolucję systemu prawnego i instytucjonalnego. W kolejnych raportach można znaleźć szczegółowe rekomendacje oraz ocenę zakresu, w jakim zeszłoroczne propozycje zostały uwzględnione.

Mocną stroną raportów jest ich standardowy układ treści. Uwzględnia on analizę statystyczną rzeczywistych nakładów na pomoc dwustronną dla krajów priorytetowych, prezentuje w czytelnej formie plusy i minusy propozycji rządowych oraz co roku przedstawia w pogłębiony sposób

określony aspekt pomocy. Warto też zauważyć, że raporty przygotowuje stały zespół autorów, którzy reprezentują bądź to organizacje o uznanym dorobku w zakresie wdrażania pomocy, bądź krajowe sieci, skupione na pewnych aspektach współpracy (równość płci, ekologia, edukacja rozwojowa czy demokratyzacja).

Ocena skuteczności monitoringu.

Po sześciu latach publikacji i prezentacji niezależnych raportów warto postawić pytanie o skuteczność wysiłków na rzecz monitoringu. Nie można na to pytanie odpowiedzieć w sposób jednoznaczny. Od początku w raportach zwraca się uwagę na pewne strukturalne problemy systemu pomocowego: niedostateczną skalę finansowania, niewystarczający związek pomiędzy deklarowanymi celami a rzeczywistymi kierunkami pomocy oraz niski udział w całości polskiej ODA pomocy, kierowanej przez MSZ jako organ koordynujący.

Wskazując na brak postępów na drodze do tych ogólnych celów w okresie przed 2007 rokiem, w raportach za kolejne lata zamieszczono konkretne wskaźniki oraz sugestie podjęcia działań w określonym terminie. W 2008 roku zalecono, by rząd wypełnił zobowiązanie złożone na forum unijnym w 2005 roku, że do roku 2010 poziom oficjalnej pomocy rozwojowej wzrośnie do 0,17% PKB. Z kolei w 2010 roku podkreślono celowość spełnienia postanowienia o osiągnięciu poziomu 0,33% PKB do roku 2015. Niestety ani te, ani inne konkretne rekomendacje, odpowiadające wskazaniom raportu DAC z 2010 roku, nie zostały spełnione. Do połowy roku 2013 Polska nie przystąpiła do DAC (co było rekomendowane przez Grupę regularnie od 2008 roku), zaś postęp w przyjęciu innych sugestii DAC, podnoszonych w kolejnych raportach Grupy, uznany został za powolny (odejście od pomocy wiązanej i koncentracja wsparcia na mniejszej grupie priorytetów tematycznych i geograficznych).

Polskie organizacje pozarządowe wcześniej rozpoznały przeszkody w osiągnięciu celów w zakresie skuteczności pomocy wskazywanych przez DAC. W raporcie o polskiej pomocy w roku 2009, organizacje w następujący sposób określiły bariery dla zwiększenia wolumenu pomocy oraz podjęcia działań na rzecz podniesienia jej skuteczności:

Największym ograniczeniem pozostaje brak powszechnego zrozumienia dla wyzwań globalnych wśród decydentów (...). Nowa definicja roli naszego kraju wymaga o wiele większej świadomości zarówno wśród większości parlamentarzystów, jak i administracji rządowej, i polskie organizacje pozarządowe są aktywnie zaangażowane w dialog z decydentami oraz działania edukacyjne¹.

Następnie stwierdza się, że „silne poparcie ministra spraw zagranicznych”, który odpowiada za koordynację działań instytucji państwowych oraz inicjację strategicznych zmian w organizacji pomocy, jest „warunkiem koniecznym” do osiągnięcia postępów „w tym zakresie”. O znaczeniu kwestii skuteczności pomocy świadczy też fakt, że poświęcono jej oddzielny rozdział w raporcie opublikowanym w roku 2010, w którym znalazły się szczegółowe rekomendacje dla wybranych jednostek administracji, a w szczególności dla dwóch departamentów MSZ: Współpracy Rozwojowej oraz Wdrażania

¹ Grupa Zagranica, *Polska pomoc zagraniczna 2009*, p. 31.

Programów Rozwojowych. W opisie rekomendacji poruszono nie tylko kwestię możliwego wpływu na całość polityki, ale też zdolność MSZ do wprowadzenia danych kroków w życie.

Konsultacje pomiędzy Grupą Zagranica a MSZ nabrały bardziej intensywnego charakteru w latach 2010-2012 w związku z przedłożeniem przez resort do konsultacji kilku dokumentów strategicznych, co wychodziło naprzeciw wieloletnim postulatam Grupy. Zgodnie z ramową strategią polskiej współpracy rozwojowej z 2003 roku, rząd postanowił przyjąć ustawę, w której określone zostałyby zasady, formy, metody wdrażania i podstawy finansowania działań pomocowych. W 2010 roku poczyniono znaczący krok na drodze do przyjęcia do ustawy: ogłoszone zostały robocze ramy ustawy, które w toku konsultacji zostały ciepło przyjęte jako wyraz „ogólnej zgody wypracowanej pomiędzy MSZ a organizacjami pozarządowymi”. W raporcie opublikowanym w 2010 roku, Grupa przedstawiła szczegółowe sugestie co do kwestii, które powinny się znaleźć w ostatecznej wersji ustawy zaś rok później, we wrześniu 2011 roku, powitała przyjętą ustawę jako odpowiedź na regularnie składane wnioski. Niemniej, podkreślając niezaprzeczalne osiągnięcia ustawy, Grupa Zagranica dostrzega nadal pole do dalszych postępów i rekomenduje szereg poprawek do tekstu ustawy.

Obecne ramy konsultacji.

Szósty raport monitoringowy został publicznie przedstawiony pod koniec września 2012 roku. Rangę tego wydarzenia podkreślał fakt, że prezentacja została zorganizowana równoległe z ogłoszeniem oficjalnego raportu MSZ, zaś uwagi do raportu pozarządowego przedstawiła publicznie podsekretarz stanu MSZ, odpowiedzialna za pomoc rozwojową. MSZ oceniło raport pozytywnie, wskazując, że obok analizy ilościowej wielkości i struktury polskiej pomocy, pojawiła się w szerszym zakresie analiza jakościowa. Prezentacja raportu stała się też okazją do potwierdzenia przez MSZ, że Grupa Zagranica ugruntowała swą pozycję jako „partnera do dyskusji” z resortem. Jednocześnie pomimo starań jej przedstawicieli, którzy podkreślali aspekty pozytywne (takie jak wprowadzenie programowania wieloletniego, powołanie oddzielnego funduszu prodemokratyzacyjnego oraz wejście w życie ustawy), okazało się, że resort nie wzięło pod uwagę znacznej części spośród krytycznych uwag Grupy dotyczących nowych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych. Choć postulaty Grupy przedstawione w roku 2012 stanowiły w dużej mierze kontynuację krytyki z lat poprzednich, w raporcie z tego roku ostrzej zostały zarysowane bariery na drodze do postępu oraz wskazane zostały konkretne problemy, które pojawiły się w toku konsultacji.

Zdaniem wielu rozmówców, nowy instrument prawny (ustawa) wprowadza stały mechanizm konsultacji polityki rozwojowej, tym samym formalizując długoletnie doświadczenia współpracy między MSZ a Grupą Zagranica. Ustawa powołuje do życia Radę Programową Współpracy Rozwojowej, która ma obradować dwa razy w roku, zatwierdzając roczne plany pomocy oraz inne dokumenty strategiczne. W jej skład wejdą nie tylko przedstawiciele resortów, klubów parlamentarnych i środowisk akademickich, lecz również cztery osoby ze środowiska pozarządowego (w tym dwie z zarządu Grupy Zagranica). Jak dotąd w ramach Grupy nie toczyła się dyskusja nad efektywnością tego modelu.

Kolejną inicjatywą na rzecz wzmocnienia konsultacji pomiędzy MSZ a trzecim sektorem jest propozycja ze strony podsekretarz stanu MSZ Katarzyny

Pełczyńskiej-Nałęcz kodeksu dobrych praktyk w zakresie współpracy z partnerami społecznymi. Zasady współpracy zostały zamieszczone na stronach internetowych resortu. Obejmują one (1) procedurę konsultacji projektów zmian w ustawie oraz innych aktach prawnych, wieloletniego programu współpracy rozwojowej i oficjalnych stanowisk rządowych do propozycji unijnych, (2) spotkania konsultacyjne z podsekretarz stanu oraz (3) konsultacje eksperckie. Obie formy spotkań są z zasady otwarte dla przedstawicieli organizacji pozarządowych z tym że konsultacje eksperckie mogą zostać zwołane w trybie pilnym na prośbę jednego lub kilku partnerów społecznych.

Z drugiej strony, dotychczasowe doświadczenia z zakresu konsultacji i monitoringu oficjalnej pomocy rozwojowej wskazują na pewne ograniczenia tego procesu. W wywiadach oraz w trakcie seminarium kilku rozmówców wyraziło wątpliwości czy przyjęta formuła, w ramach której krytyka przedstawiana jest w publicznych raportach rocznych nie może być uznana przez urzędników za zbyt „konfrontacyjną”. Takie obawy wydają się być uzasadnione, szczególnie biorąc pod uwagę, że w raporcie za rok 2011 uwagi krytyczne dotyczyły nie tylko ogólnych zasad i kierunków zmian, obejmując też konkretne rozwiązania dopiero co przyjęte przez resort. W toku dyskusji przedstawiciel jednej z większych organizacji zwrócił uwagę na to, że negatywna reakcja, z jaką mogły spotkać się pewne rekomendacje Grupy, mogła być w większej mierze spowodowana niedostosowaniem tonu tekstu do oczekiwań ze strony przedstawicieli administracji. Świadczyć może o tym przykład krytyki działań w ramach polskiej prezydencji w Radzie UE – o ile spotkała się ze zrozumieniem w okresie poprzedzającym prezydencję, gdy postulaty przedstawiła jedna z organizacji członkowskiej Grupy, to w kilka miesięcy później krytyka ta spotkała się z chłodnym przyjęciem. W związku z tym wielu przedstawicieli organizacji pozarządowych zarekomendowało, by w przyszłych próbach podnoszenia pewnych drażliwych kwestii zwrócono szczególną uwagę na kontekst i miejsce, w którym zostanie to zrobione tak, by ograniczyć straty wizerunkowe dla resortu, który pełni rolę lidera inicjującego zmiany systemowe.

W ocenie przedstawicieli organizacji pozarządowych jakość konsultacji zależy od poziomu wiedzy fachowej zaangażowanych urzędników. Rozmówcy postulują w związku z tym, aby w konsultacji dokumentów i inicjatyw rządowych oraz dyskusji nad propozycjami pozarządowymi brali udział urzędnicy posiadający niezbędną wiedzę w wybranym aspekcie tematyki pomocowej. Dobrym przykładem takiego podejścia była dyskusja nad włączeniem kwestii równości płci do wieloletniego planu współpracy rozwojowej. Zdaniem przedstawicielki koalicji organizacji działających na rzecz wzmocnienia obecności kobiet w rozwoju, co prawda nie wszystkie postulaty zostały uwzględnione, jednak dzięki kwartalnym spotkaniom z urzędnikiem wykazującym dobre rozeznanie w specjalistycznych aspektach problemu udało się osiągnąć sukces. Postęp został tym samym osiągnięty dzięki oddelegowaniu do stałych rozmów urzędnika, który jednocześnie jest ekspertem w tej tematyce.

5. Najlepsze praktyki z zakresu rzecznictwa i edukacji globalnej

W analizie na temat rozwoju i demokracji w działaniach polskich organizacji pozarządowych W. Tworowski wskazuje na znaczącą różnicę pomiędzy stopniem zaangażowania w edukację rozwojową organizacji pracujących w

obszarze „klasycznego” rozwoju oraz organizacji skoncentrowanych na prodemokratyzacji. Jego zdaniem te ostatnie mogłyby nauczyć się od tych pierwszych „promowania naszych działań w społeczeństwie”, konieczne jest również odrzucenie przekonania, że skoro „Polacy wierzą w demokrację, więc to oczywiste, że popierają działania demokratyzacyjne, na przykład na Ukrainie”². Nasze badania potwierdzają te wnioski. Można zauważyć, że rzeczywiście organizacje aktywne na takich polach jak pomoc humanitarna, redukcja ubóstwa, ekologia czy prawa kobiet kładą znaczny nacisk na informowanie opinii publicznej o potrzebach krajów docelowych, motywowanie do działania i poparcia dla kwestii rozwojowych w społeczeństwie oraz praca z kluczowymi grupami takimi jak politycy, urzędnicy, przedsiębiorcy, naukowcy czy studenci.

Duże organizacje pozarządowe wdrażające pomoc wypracowały własne metody rzecznictwa, które biorą pod uwagę specyfikę ich działań oraz grup docelowych. Przykładem jest Polska Akcja Humanitarna, która prowadzi oddzielne działania rzecznicze od sześciu lat. Dla zapewnienia spójności tych działań utworzono stanowisko tzw. *advocacy officer*. O skali i wadze działań rzeczniczych świadczy fakt, że edukacja rozwojowa społeczeństwa polskiego została uwzględniona jako cel strategiczny w strategii organizacji na lata 2010-2014. W strategii określono następujące grupy docelowe działań edukacyjnych: politycy i urzędnicy (zapewnienie wypełnienia zobowiązań międzynarodowych oraz poprawa jakości polityki), mass media (kampanie na rzecz podniesienia świadomości oraz aktywizujące), dzieci, młodzież i studenci (włączanie do programów zagadnień humanitarnych i edukacji globalnej). Strategia została rozpisana na odpowiadające celom ogólnym wskaźniki szczegółowe, którym przypisano działania, uwzględnione w planach rocznych. Wykonanie tych konkretnych planów jest przedmiotem raportu, składanego przez *advocacy officer* zarządowi Fundacji, który na tej podstawie dokonuje modyfikacji planu na kolejny rok.

Potrzeby grup docelowych, takich jak eksperci czy decydenci, uwzględniają również publikacje PAH. Zauważalna jest specjalizacja w publikacjach, o czym świadczą na przykład raporty analityczne (*policy briefs*) opracowane we współpracy z partnerami międzynarodowymi takimi jak Oxfam, People in Need, Globopolis i ECDPM oraz z polskimi organizacjami pomocowymi, poświęcone takim aspektom rozwoju jak demokracja, walka z głodem, zrównoważony rozwój, równość płci i transparentność działań pomocowych. Okazją do podkreślenia roli, jaką Polska może odegrać w polityce unijnej oraz do zaznajomienia polskich polityków z unijnym systemem pomocy rozwojowej stała się prezydencja RP w Radzie UE w drugiej połowie 2011 roku. PAH i Oxfam opublikowały katalog rekomendacji dla prezydencji zaś posłowie i urzędnicy otrzymali 222-stronicowy przewodnik, w którym przedstawiono podstawowe normy i ramy instytucjonalne unijnej pomocy. Ponadto w publikacji zamieszczono analizę aktualnych problemów stojących przed Unią oraz rekomendacje dla rządu polskiego. Warto też odnotować, że w roku polskiej prezydencji (2011) PAH opublikował również oddzielny raport prezentujący działania rzecznicze organizacji, w tym wysiłki na rzecz reform prawnych,

² M. Fijałkowska, W. Tworkowski, *Demokracja i rozwój w perspektywie polskich organizacji pozarządowych. Raport z badań*, Grupa Zagranica: Warszawa 2012, p. 27.

komentarze do strategii rządowej jak też wydarzenia publiczne i publikacje eksperckie.

Platforma pozarządowa jak też poszczególne organizacje są świadome możliwości, jakie otwierają materiały przekazujące wiedzę specjalistyczną urzędnikom oraz innym zainteresowanym osobom. Świadczy o tym ich zainteresowanie publikacją tekstów, które systematyzują pojęcia z dziedziny rozwoju, prowokują debaty eksperckie i przekazują doświadczenia międzynarodowe. Materiały te często ukazują się w seriach, co pozwala reagować na aktualne problemy oraz prezentować stanowiska z różnych źródeł. Grupa Zagranica publikuje serię „Opinie, debaty, analizy” w ramach projektu służącego podnoszeniu kompetencji członków Grupy w działaniach rzeczniczych skierowanych do administracji publicznej. Opublikowano osiem raportów, w których znalazły się nie tylko eksperckie analizy inicjatyw rządowych (przyjęcie ustawy, ustanowienie Funduszu Solidarności), ale też wprowadzenie do debaty międzynarodowego doświadczenia, w zakresie takich zagadnień jak relacje pomiędzy rozwojem a demokratyzacją oraz rozwojem a wzrostem gospodarczym.

Innym przykładem jest publikacja kwartalnika „Pomoc rozwojowa” przez Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej, przeznaczonego dla urzędników, działaczy pozarządowych i ekspertów zainteresowanych dyskusją zagadnień rozwoju globalnego oraz prezentacją wniosków z projektów wdrażanych za granicą. Na przykład w roku 2012 w kolejnych numerach kwartalnika pojawiły się pogłębione dyskusje nad wyzwaniem, jakie dla praktyki pomocy humanitarnej niosą wydarzenia arabskiej wiosny, kłęski suszy i głodu czy też potrzeby w zakresie opieki medycznej.

Na inną metodę rzecznictwa zwracają uwagę organizacje wyspecjalizowane w konkretnej tematyce pomocowej. Udział w ponadnarodowych koalicjach pozwala im zdaniem zwiększyć siłę własnych działań służących podnoszeniu świadomości społecznej. Na przykład koalicja KARAT, która działa na rzecz zwiększenia pozycji kobiet w pomocy udzielanej krajom docelowym, wykorzystuje udział w koalicji ponadgranicznej dla przeciwdziałania stereotypom związanym z handlem ludźmi. W ramach kampanii „Through Their Eyes, Through Ours” zorganizowano wystawy i wydano publikacje w czterech krajach europejskich (Belgii, Niemczech, Polsce i Słowacji). Sekretariat koalicji służy organizacjom lokalnym, występując w roli partnera w projektach międzynarodowych oraz komunikując ich stanowiska na poziomie krajowym i europejskim.

Podsumowując, organizacje pomocowe zdają sobie sprawę z potrzeby dostosowania formy przekazu oraz kanału komunikacji do potrzeb konkretnych kręgów odbiorców. Wraz z rosnącą świadomością opinii publicznej co do wagi zaangażowania w rozwiązywanie problemów globalnych, organizacje coraz częściej decydują się na działania, których celem jest dotarcie do wpływowych grup docelowych (biznes, urzędnicy, eksperci).