

MECHANIZMY FINANSOWANIA DZIAŁAŃ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

ze środków publicznych w obszarze współpracy rozwojowej

JĘDRZEJ WITKOWSKI

Celem niniejszej ekspertyzy jest prezentacja zróżnicowanych modelowych mechanizmów finansowania organizacji pozarządowych działających w obszarze współpracy rozwojowej. W pierwszej części wyjaśniono, w jaki sposób donatorzy zrzeszeni w Komitecie Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju finansują działania instytucji społeczeństwa obywatelskiego, omawiając mocne i słabe strony poszczególnych rozwiązań oraz niezbędne warunki ich realizacji. W drugiej części przedstawiono stosowane przez donatorów ograniczenia w dostępie do finansowania, w tym systemy akredytacji organizacji pozarządowych, i charakterystyczne cechy krajowego systemu współpracy rozwojowej, które należy brać pod uwagę w dyskusji o mechanizmach finansowania polskich podmiotów trzeciego sektora. Ekspertyza ma być punktem wyjścia debaty na temat najkorzystniejszych – zdaniem Grupy Zagranica – rozwiązań, których wprowadzenie Grupa Zagranica chce postulować w długim okresie.

Finansowa współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego od kilkudziesięciu lat podejmują działania związane ze wspieraniem rozwoju społeczno-gospodarczego na świecie i z pomocą humanitarną. W wielu krajach, w tym w Polsce, ich zaangażowanie wyprzedziło powstanie oficjalnych systemów pomocy rozwojowej finansowanych ze środków publicznych. Obecnie organizacje pozarządowe zajmujące się rozwojem (*non-governmental development organisations*, NGOs) są dla rządów państw donatorów istotnym partnerem w dostarczaniu wsparcia w krajach partnerskich. W największej mierze rządy wykorzystują współpracę z takimi organizacjami w czterech obszarach: świadczeniu usług dla obywateli, wspieraniu procesów demokratyzacji, wspieraniu potencjału organizacji pozarządowych w krajach partnerskich, zwiększaniu świadomości społecznej na temat rozwoju we własnych krajach (Tomlinson 2013, s. 68–69).

Uzasadniając współpracę z organizacjami pozarządowymi, rządy powołują się najczęściej na przewagi komparatywne (*comparative advantages*) trzeciego sektora w stosunku do działań innych organizacji, między innymi na:

- ▶ większą skuteczność w docieraniu do osób potrzebujących w krajach partnerskich i w angażowaniu ich do współpracy,
- ▶ szybkość reakcji w sytuacjach kryzysowych i sprawność w dostarczaniu pomocy humanitarnej,
- ▶ większą innowacyjność prowadzonych działań,
- ▶ umiejętność świadczenia pomocy na obszarach niestabilnych i (lub) objętych konfliktami,
- ▶ większą skuteczność w docieraniu z informacjami na temat rozwoju globalnego do obywateli własnego kraju i przyczynianie się do zwiększenia poparcia społecznego dla współpracy rozwojowej (OECD 2011, s. 14–16).

Kierując się tymi argumentami, kraje członkowskie Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju przeznaczyły w 2014 roku aż 18 miliardów dolarów amerykańskich z oficjalnej pomocy rozwojowej (Official Development Assistance, ODA) na działania prowadzone przez organizacje pozarządowe (*aid to and through CSOs*) (OECD 2015, s. 168)¹. Stopień zaangażowania organizacji pozarządowych zajmujących się rozwojem w poszczególnych krajach znacznie się różni (dane dotyczą 2013 roku) – pięć krajów dystrybuuje co najmniej 30% swojej oficjalnej pomocy rozwojowej za pośrednictwem lub do organizacji pozarządowych (Irlandia, Holandia, Hiszpania, Słowacja i Luksemburg), jednocześnie jednak w Grecji, we Francji, w Korei i Japonii udział środków przekazywanych takim organizacjom nie przekracza 5%. W Polsce w 2013 roku wskaźnik ten wynosił 15% (OECD 2015).

Badacze systemów współpracy rozwojowej zwracają uwagę na liczne wyzwania, jakie wiążą się z angażowaniem organizacji pozarządowych w obszarze współpracy

rozwojowej. Najważniejszym z nich jest bezwątpienia wysokość kosztów transakcyjnych. Koszty te, ponoszone przez agendy rządowe, są związane z tworzeniem i nadzorowaniem systemu finansowania działań organizacji pozarządowych zajmujących się rozwojem (szczególnie jeśli system ten obejmuje udzielanie niewielkich grantów). Do obciążeń donatorów należy dodać koszty ponoszone przez same organizacje, związane z prowadzeniem wielu rozdrobnionych działań i z koniecznością ich raportowania zgodnego z oczekiwaniami donatorów (OECD 2011, s. 37). Kolejnymi wyzwaniami są zwiększone ryzyko duplikacji działań i trudności związane z koordynacją rozdrobnionych inicjatyw podejmowanych przez organizacje pozarządowe zajmujące się rozwojem. Problematycznym zagadnieniem jest również zapewnienie zgodności działań prowadzonych przez organizacje i priorytetów polityki rozwojowej ustalanych przez rządy (Tomlinson 2013, s. 70–71). Poszczególni donatorzy stosują w tym obszarze różne rozwiązania – jedni wymagają od organizacji uzyskujących środki publiczne całkowitej

zgodności z wyznaczanymi przez rząd kierunkami i celami działalności, inni pozostawiają współpracującym organizacjom znacznie więcej elastyczności, wyznaczając jedynie podstawowe warunki brzegowe. Mimo tego zróżnicowania wśród donatorów Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju panuje zgoda, że zachowanie przewag komparatywnych podmiotów trzeciego sektora jest możliwe jedynie wtedy, kiedy organizacjom zapewni się niezależność w definiowaniu celów działalności i kiedy nie zostaną one sprowadzone do roli narzędzia realizacji polityki rządu.

Poszczególne modele finansowania działań organizacji pozarządowych w obszarze współpracy rozwojowej powstały jako próby przeciwdziałania wysokim kosztom transakcyjnym związanym z wcześniejszą współpracą i rozwiązania problemu spójności działań podmiotów trzeciego sektora z priorytetami polityki rozwojowej donatora.

Modele finansowania działań organizacji pozarządowych

Donatorzy zrzeszeni w Komitecie Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju wykorzystują zróżnicowane modele finansowania działań organizacji pozarządowych – niemal w każdym kraju stosuje się ich kilka jednocześnie. Zróżnicowanie to jest uznawane przez Komitet Pomocy Rozwojowej za „dobrą praktykę”, ponieważ pozwala skutecznie odpowiedzieć na zróżnicowane potrzeby pojawiające się w systemie współpracy rozwojowej (OECD 2012a, s. 31). W analizowanym obszarze można wyodrębnić cztery główne modele finansowania: wsparcie projektów proponowanych przez organizacje pozarządowe, otwarte konkursy ofert, szybkie wsparcie działań humanitarnych, wsparcie instytucjonalne na podstawie umów partnerskich. Poniżej szczegółowo opisano każdy z tych modeli, wskazano także warunki, w których jego stosowanie okazuje się efektywne, i przywołano praktyczne wyzwania związane z wprowadzaniem go w życie.

WSPARCIE PROJEKTÓW PROPONOWANYCH PRZEZ ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

Charakterystyka mechanizmu

Mechanizm wsparcia projektów (*programme and project support*) proponowanych przez organizacje pozarządowe zajmujące się rozwojem to model finansowania najczęściej stosowany przez donatorów z Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD 2011, s. 27). Jest to procedura inicjowana przez same organizacje, które przygotowują konkretne propozycje działań i przedstawiają je donatorowi odpowiedzialnemu za dystrybucję środków publicznych. Mechanizm ten nie zakłada konkurencji między organizacjami pozarządowymi, składane przez nie aplikacje nie są bowiem porównywane z wnioskami przedkładanymi przez inne podmioty, podlegają jedynie ewaluacji na podstawie kryteriów ustalonych przez donatora. Instytucja finansująca może wskazać priorytety lub obszary, których mogą dotyczyć projekty przedstawione przez organizacje pozarządowe zajmujące się

rozwojem (zgodnie z kierunkami polityki rozwojowej), albo pozostawić podmiotom trzeciego sektora pełną dowolność (jest również możliwe ograniczenie liczby wniosków, które w danym roku może w tym mechanizmie złożyć jedna organizacja). Przedłożone aplikacje są oceniane przez urzędników (zwykle w głównej siedzibie donatora) zgodnie z przyjętymi wcześniej i zakomunikowanymi kryteriami oraz według kolejności wpływania. Dofinansowanie uzyskują wszystkie projekty, które spełniły określone założenia i otrzymały pozytywną ocenę. Jedyną przeszkodą jest tutaj wysokość alokacji na dany okres rozliczeniowy – jej wyczerpanie kończy proces przyznawania grantów.

Procedura ta jest najczęściej stosowana w odniesieniu do wybranych – określonych przez donatora i uznanych przez niego za kluczowe – krajów lub obszarów tematycznych, a także w wypadku poszukiwania projektów o charakterze innowacyjnym. Od organizacji realizujących projekty finansowane według tego mechanizmu wymaga się wniesienia wkładu własnego (zwykle w formie wkładu rzeczowego lub osobowego). Omawiany mechanizm jest przeznaczony do finansowania konkretnych przedsięwzięć,

ale większość donorów umożliwia również pokrycie części kosztów związanych z funkcjonowaniem organizacji. Szczegółowe warunki finansowania oraz zakres, formę i oczekiwane rezultaty projektu określa się w umowie podpisywanej z organizacją pozarządową (zwykle umowa taka powstaje w dialogu z podmiotem dotowanym).

Przedstawiony mechanizm finansowania może być prowadzony i nadzorowany przez samego donatora centralnie (w zależności od konstrukcji systemu – przez ministerstwo lub rządową agencję rozwojową) albo regionalnie (za pośrednictwem sieci placówek dyplomatycznych). Jest jednak również możliwe przekazanie zadań związanych z utrzymaniem takiego mechanizmu partnerowi zewnętrznemu (organizacji społecznej lub firmie prywatnej). Przykładem tego rozwiązania jest Global Innovation Fund, współfinansowany między innymi przez brytyjski Department for International Development (DFID), amerykańską United States Agency for International Development (USAID), szwedzką Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) i australijski Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT).

Efektywność mechanizmu

Mechanizm ułatwia zdobycie finansowania działań organizacjom małym i średnim, które dopiero budują swój potencjał i trudno byłoby im sprostać konkurencji większych, bardziej doświadczonych i profesjonalnych podmiotów. Opisana procedura umożliwia również prowadzenie dialogu między organizacją składającą wniosek a donatorem – jej rezultatem może być dopracowanie planów realizacji przedsięwzięcia i ulepszenie jego koncepcji. Jest to formuła ułatwiająca realizację projektów innowacyjnych i pilotażowych (szczególnie w obszarach uznanych przez donatora za priorytetowe w jego działaniach), które często przegrywają konkurencję w otwartych konkursach ofert z projektami stosującymi dobrze sprawdzone strategie działań. Procedura ta pozwala znaleźć kompromis między priorytetami donatora a prawem inicjowania przedsięwzięć, z którego chcą korzystać organizacje pozarządowe. Niekonkurencyjny charakter tego modelu zachęca do współpracy podmiotów operujących w tych samych regionach lub sektorach.

Wyzwania realizacji

Najważniejszym wyzwaniem związanym z wykorzystaniem opisywanego mechanizmu są wysokie koszty jego przygotowania i utrzymania. Skuteczne prowadzenie działań jest

możliwe tylko przy zachowaniu odpowiedniego potencjału instytucji zarządzającej, która będzie w stanie w trybie ciągłym poddawać ocenie składane wnioski o dofinansowanie, negocjować warunki współpracy z twórcami docenionych rozwiązań i nadzorować realizację zadań. W związku z tymi trudnościami prowadzenie takich mechanizmów coraz częściej donatorzy zlecają innym instytucjom (jak w wypadku Global Innovation Fund). Ponadto problematyczne jest w tym modelu zapewnienie komplementarności działań finansowanych przez tego samego donatora i osiągnięcie rezultatów zakładanych przez donatora na etapie wieloletniego programowania współpracy rozwojowej. Wyzwaniem jest również zapewnienie przejrzystości procedury finansowania, zwłaszcza na etapie negocjowania szczegółowych warunków współpracy dotowanego z grantodawcą. Podobnie jak inne instrumenty przewidujące finansowanie konkretnych projektów, mechanizm ten w niewielkim stopniu przyczynia się do trwałego budowania potencjału organizacji pozarządowych aktywnych na tym polu.

OTWARTE KONKURSY OFERT

Charakterystyka mechanizmu

Otwarte konkursy ofert to najlepiej znany w Polsce mechanizm finansowania ze środków publicznych działań podmiotów trzeciego sektora. Podobnie jak w wypadku wsparcia projektów proponowanych przez organizacje pozarządowe, jest to procedura umożliwiająca organizacjom pozyskanie środków na sfinansowanie konkretnych przedsięwzięć. Otwarty konkurs ofert to jednak formuła zakładająca porównywanie pomysłów zgłoszonych do sfinansowania i przeznaczanie środków tylko na te przedsięwzięcia, które wyróżniają się na tle innych. Procedurę inicjuje donator, ogłaszając konkurs, definiując jego zakres tematyczny (wskazując obszary i sektory, których mogą dotyczyć projekty) i określając warunki udziału w konkursie. Zależnie od szczegółowości wytycznych, otwarte konkursy ofert mogą pozostawiać uczestniczącym w nich organizacjom dużą elastyczność lub mocno ograniczać ich prawo do inicjatywy (i do samodzielnej identyfikacji potrzeb rozwojowych, na które chcą odpowiadać). Jest to system umożliwiający donatorowi alokowanie środków na projekty realizujące jasno określone priorytety polityki rozwojowej. Otwarty konkurs ofert wymaga przygotowania i złożenia aplikacji w odgórnie określonym terminie, wpływa więc na dynamikę realizacji działań

i ich harmonogram. Wszystkie wnioski zgłoszone w konkursie podlegają ewaluacji według tych samych kryteriów, będących podstawą stworzenia list rankingowych (porównujących wszystkie projekty) i podjęcia decyzji o dofinansowaniu lub odmowie jego udzielenia. Podobnie jak w wypadku poprzedniego mechanizmu, realizatorzy projektów wnoszą (finansowy lub rzeczowy) wkład częściowo finansujący proponowane działania.

Procedura otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych jest najczęściej stosowaną formułą finansowania przez administrację działań publicznych prowadzonych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego w Polsce (nie tylko w obszarze współpracy rozwojowej). Jej przebieg jest szczegółowo uregulowany w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz w rozporządzeniach precyzujących jej ogólne zapisy.

Efektywność mechanizmu

Mechanizm otwartych konkursów ofert – z precyzyjnie zapisanymi celami szczegółowymi – jest efektywnym mechanizmem alokacji zasobów w sytuacji, w której donator ma jasno sprecyzowane cele i priorytety, których osiągnięcie chce dofinansować. Instrument ten zapewnia zbieżność finansowanych działań z wcześniej ustalonymi priorytetami i pozwala donatorowi na bardzo dużą elastyczność w doborze organizacji, z którymi współpracuje (nie wymaga podpisywania z organizacjami długoterminowych umów partnerskich, każdy konkurs może oznaczać zakończenie dotychczasowej współpracy). Mechanizm sprawdza się w sytuacji, w której środki są ograniczone, ubieganiem się o nie jest zaś zainteresowane liczne grono organizacji pozarządowych (suma budżetów złożonych projektów znacznie przekracza alokację środków przeznaczonych do rozdysponowania w konkursie). Konkurencyjna procedura umożliwia również osiągnięcie wysokiego wskaźnika efektywności kosztowej (*value for money*).

Wyzwania realizacji

Podobnie jak w wypadku wsparcia projektów proponowanych przez organizacje pozarządowe, najważniejszym wyzwaniem w stosowaniu mechanizmu otwartych konkursów ofert są koszty transakcyjne związane z jego wykorzystaniem. Koszty te ponosi donator, utrzymując personel prowadzący konkurs i nadzorujący realizowane projekty, a także organizacje pozarządowe ubiegające się o dofinansowanie w wysoce sformalizowanej

procedurze konkursowej. Konkurencyjna formuła udzielania dofinansowania wzmacnia rywalizacyjne nastawienie uczestników procesu, zniechęcając do współpracy i dzielenia się informacjami między organizacjami pracującymi w tych samych sektorach i na tych samych obszarach. Choć może zwiększać tak zwaną *value for money*, jednocześnie może zniechęcać do podejmowania działań ambitnych, ryzykownych czy innowacyjnych i do pogłębiania jakościowej współpracy z beneficjentami, kiedy trudno pokazać jej wartość we wniosku o dofinansowanie. Wyzwaniem może być również dostosowanie harmonogramu realizacji projektów do kalendarza konkursowego. Ponadto mechanizm otwartych konkursów nie pozwala w długiej perspektywie budować potencjału organizacji, umożliwia bowiem jedynie pokrycie kosztów bezpośrednio związanych z realizowanym projektem (konkurencyjny mechanizm zachęca do redukowania wszelkich kosztów, które nie są względnie konieczne do osiągnięcia w projekcie zamierzonych rezultatów).

UMOWY PARTNERSKIE

Charakterystyka mechanizmu

Umowy partnerskie podpisywane między organizacjami pozarządowymi a poszczególnymi donatorami należy uznać za najbardziej zaawansowaną i jednocześnie najbardziej wymagającą formę współpracy finansowej sektora pozarządowego z sektorem publicznym. W ramach tego mechanizmu donator zawiera wieloletnią umowę partnerską z podmiotem trzeciego sektora, przewidującą przekazanie temu podmiotowi określonych kwot, które dofinansowują znaczną część prowadzonych przezeń działań. Z tej możliwości mogą jednak skorzystać jedynie organizacje mogące się wykazać dużym doświadczeniem i sukcesami w obszarze współpracy rozwojowej. Podmioty ubiegające się o podpisanie umowy partnerskiej podlegają szczegółowej analizie prowadzonej przez personel donatora, najczęściej muszą także uzyskać wcześniej specjalną akredytację potwierdzającą skuteczność oraz wysoki standard zarządzania czy przejrzystość rozliczeń merytorycznych i finansowych.

Wieloletnia umowa finansowa obejmuje całość lub większość działań organizacji, nie zaś pojedyncze projekty. Taka formuła współpracy jest oferowana organizacjom, których profil działania wpisuje się w cele i priorytety krajowego systemu współpracy rozwojowej określone przez donatora, ale nie

wymaga się od organizacji, żeby wszystkie prowadzone przez nią działania były z nimi spójne. Finansowanie w ramach tego mechanizmu jest przeznaczone dla organizacji jako całości, dlatego organizacja jako całość (nie poszczególne projekty) jest z niego rozliczana. Personel zarządzający organizacją ma prawo decydowania o sposobie wykorzystania środków tak długo, jak długo decyzje te pozostają w ogólnych ramach ustalonych w umowie partnerskiej (na przykład w formie uzgodnionej matrycy logicznej lub matrycy rezultatów). Umowy partnerskie pozwalają pokrywać z otrzymanych środków zarówno koszty bezpośrednio związane z realizacją działań w terenie, jak i koszty codziennego funkcjonowania organizacji i jej biur. Taka formuła zapewnia organizacji przewidywalność finansowania w średnim okresie, zwykle bowiem wsparcie finansowe jest podzielone na kolejne transze, których wypłacenie przez donora zależy od ewaluacji działań podejmowanych przez organizację i od sprawozdawania (zarówno finansowego, jak i merytorycznego) sposobu wykorzystania dotychczas otrzymanych środków.

Umowy partnerskie są stosowane przez większość donatorów zrzeszonych w Komitecie Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Brytyjski Department for International Development (DFID) stworzył formułę Programme Partnership Agreements – mechanizm, w ramach którego około 40 organizacji wybranych w dwustopniowej, otwartej procedurze konkursowej i poddanych szczegółowemu audytowi zyskało prawo otrzymania środków z Department for International Development na podstawie umów ogólnie określających oczekiwane rezultaty ich działania.

Efektywność mechanizmu

Mechanizm umów partnerskich pozwala zredukować koszty transakcyjne związane z organizacją otwartych konkursów ofert lub ze wsparciem projektowym, z kolei po stronie organizacji ogranicza obciążenie związane z aplikowaniem o środki i koniecznością ich rozliczania. System zapewnia korzystającym z niego podmiotom przewidywalność finansowania i umożliwia stopniową rozbudowę ich potencjału merytorycznego i organizacyjnego. Ponadto ułatwia realizację długotrwałych programów wsparcia, które najbardziej efektywnie wpływają na życie beneficjentów, i umożliwia koncentrację na celach strategicznych, nie zaś na realizacji wskaźników określonych dla poszczególnych projektów. Mechanizm pozostawia sporą elastyczność

organizacjom partnerskim, umożliwia im więc również dostosowanie działań do zmieniających się potrzeb.

Wyzwania realizacji

Opisany mechanizm jest możliwy do realizacji tylko w systemach, w których działa już grupa stosunkowo silnych, skutecznych organizacji z wysokim potencjałem organizacyjnym. Wymaga zatem stworzenia przejrzystego systemu udzielania akredytacji lub wyboru organizacji kwalifikujących się do otrzymania wsparcia instytucjonalnego. Dla właściwego funkcjonowania tego mechanizmu konieczna jest drożność kanałów komunikacji i dobra współpraca między donatorem a sektorem pozarządowym. Skutkiem ubocznym wykorzystania tego mechanizmu może być zwiększenie dysproporcji między organizacjami pozarządowymi działającymi w obszarze rozwoju (wsparcie otrzymują największe, najbardziej skuteczne podmioty, dzięki temu dalej będą rozwijać swój potencjał, z kolei mniejsze lub młodsze organizacje są skazane na korzystaniu z mniej elastycznych i bardziej obciążających form działania). Bliskość współpracy między wybranymi organizacjami a rządem może ponadto prowadzić do pogłębienia zależności organizacji pozarządowych zajmujących się rozwojem od władz publicznych i stopniowo ograniczać ich przewagi komparatywne.

SZYBKE WSPARCIE DZIAŁAŃ HUMANITARNYCH

Charakterystyka mechanizmu

Mechanizm finansowania działań humanitarnych stworzono specjalnie z myślą o niesieniu pomocy w sytuacji nagłych kryzysów i katastrof naturalnych. W takich wypadkach kluczowe jest dostarczenie poszkodowanym natychmiastowego wsparcia i zabezpieczenie ich przed negatywnymi skutkami kryzysów. Większość donatorów wspomaga w takich sytuacjach agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych, które z kolei przekazują wsparcie organizacjom obecnym w miejscach, w których jest potrzebna pomoc. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju zwraca jednak uwagę, że nawet jeśli decyzja o przekazaniu środków została podjęta przez donatora szybko, to zanim pieniądze dotrą do potrzebujących, może minąć wiele dni. W odpowiedzi na to wyzwanie wiele krajów stworzyło mechanizmy szybkiego reagowania, które

umożliwiają wybranym organizacjom uzyskanie wsparcia nawet w czasie kilku godzin od wystąpienia katastrofy.

O przekazywane w tym trybie środki mogą się jednak starać jedynie organizacje, których działania zostały wcześniej podane przez personel donatora wnikliwej analizie i które zostały wysoko ocenione za swoją efektywność. Elementem procesu akredytacji jest również ocena potencjału organizacji do świadczenia efektywnej pomocy w konkretnych regionach świata. Takie organizacje, po szczegółowym sprawdzeniu, trafiają na listę podmiotów akredytowanych i upoważnionych do uzyskania środków publicznych z pominięciem procedur konkursowych.

Poszczególne państwa stosują różne kryteria akredytacji organizacji humanitarnych, ogólnie jednak można powiedzieć, że są to systemy przystosowane do potrzeb największych organizacji pozarządowych, które stać na utrzymanie stałej obecności w różnych regionach świata, które są w stanie w trybie natychmiastowym zorganizować świadczenie pomocy w dużej skali i które wielokrotnie dowiodły swojej skuteczności w podobnych sytuacjach. Etap oceny działania organizacji kończy się decyzją o ewentualnym podpisaniu z nią partnerskiej umowy ramowej, obejmującej świadczenie pomocy humanitarnej w sytuacji katastrof i konfliktów. Umowa taka może również określać maksymalną wysokość środków, jakie organizacja może otrzymać w sytuacji kryzysowej.

Uwolnienie tych środków zależy od zaistnienia okoliczności wymagających interwencji – zwykle następuje kilka lub kilkanaście godzin od zdarzenia (na podstawie prośby przesłanej do personelu donatora przez organizację). Organizacja otrzymująca takie środki wykazuje się zwykle bardzo dużą elastycznością w ich wykorzystaniu (zależnie od prowadzonej na bieżąco analizy potrzeb beneficjentów).

Z mechanizmu szybkiego wsparcia działań humanitarnych korzystają między innymi Komisja Europejska (Dyrekcja Generalna do spraw Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności) i brytyjski Department for International Development (DFID), który stworzył instrument Rapid Response Facility, uruchamiany każdorazowo w wypadku kryzysu, umożliwiający organizacjom uzyskanie środków na działania w czasie do 72 godzin od podjęcia decyzji o uruchomieniu wsparcia (organizacje mają 36 godzin na przygotowanie propozycji działań, Department for International Development ma do 36 godzin na podjęcie decyzji o ich dofinansowaniu).

W Polsce namiastką systemu szybkiego reagowania jest zapisany w Ustawie o współpracy rozwojowej mechanizm umożliwiający ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych zlecanie zadań publicznych w obszarze pomocy humanitarnej z pominięciem procedury otwartego konkursu ofert (art. 10 ust. 2).

Efektywność mechanizmu

Zgodnie z nazwą tego mechanizmu finansowania, kluczową cechą go wyróżniającą jest szybkość uwalniania środków w sytuacji kryzysowej. Ograniczenie grupy organizacji uprawnionych do uzyskania takiego wsparcia znacznie również zmniejsza koszty transakcyjne związane z udzielaniem wsparcia i nadzorem nad realizacją działań finansowanych ze środków publicznych. Opisana formuła finansowania ułatwia ponadto dużym organizacjom utrzymanie potencjału szybkiego reagowania w sytuacjach kryzysowych, zapewniając im jednocześnie dużą elastyczność w przeznaczaniu środków zgodnie z wynikami prowadzonej na bieżąco analizy potrzeb.

Wyzwania realizacji

Do funkcjonowania mechanizmu szybkiego wsparcia działań humanitarnych konieczne jest istnienie grupy organizacji pozarządowych o znacznym potencjale, zainteresowanych podjęciem takich działań i zdolnych do błyskawicznego zwiększenia skali swoich przedsięwzięć w terenie lub podjęcia aktywności w nowym regionie dotkniętym kryzysem. System wymaga ponadto stworzenia przejrzystego mechanizmu akredytacji, który pozwoliłby ustalić, jakie podmioty mogą korzystać z tej ścieżki finansowania, i jasnych procedur rozliczania działań, które zapewnią rozliczalność środków publicznych.

Ograniczenia dostępu do finansowania ze środków publicznych

Jak już wspomniano, procedury wyboru organizacji pozarządowych uprawnionych do otrzymania wsparcia ze środków publicznych i nadzoru nad ich pracą nastrożają donatorom sporo trudności i wiążą się z wysokimi kosztami utrzymania profesjonalnego personelu, który może wykonywać te działania. Instytucje finansujące działania sektora obywatelskiego starają się różnie usprawnić proces wyboru grantobiorców, między innymi wprowadzając warunki ograniczające dostęp do finansowania i stosując procedury akredytacyjne. Uwarunkowania te przyjmują różną formę w zależności od wykorzystywanego modelu finansowania i kraju, w którym są stosowane. Mechanizmy finansowania zakładające wsparcie projektów inicjowanych przez organizacje pozarządowe zajmujące się rozwojem oraz otwarte konkursy ofert zwykle

mają najwyższy poziom dostępności (są więc dostępne dla prawie wszystkich podmiotów), z kolei umowy partnerskie i mechanizmy szybkiego reagowania wymagają wprowadzenia skomplikowanych procedur akredytacyjnych.

PODSTAWOWE WARUNKI DOSTĘPU

Określenie przez donatora podstawowych warunków dostępu (*eligibility*) do środków to najmniej restrykcyjna metoda wskazania, które instytucje mogą starać się o przyznanie pieniędzy publicznych na swoje działania, stosowana najczęściej w wypadku wsparcia projektów proponowanych przez organizacje pozarządowe zajmujące się rozwojem i w otwartych konkursach grantowych. W systemie tym donator opisuje jedynie

podstawowe warunki, które muszą spełnić wnioskodawcy – ich spełnienie jest oceniane w skali dychotomicznej („tak” – „nie”). Kryteria te zwykle można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej z nich zalicza się uwarunkowania *stricte* formalne, na przykład status prawny wnioskodawcy, miejsce rejestracji², przestrzeganie w przeszłości wszystkich obowiązków sprawozdawczych, istnienie w statucie zapisów umożliwiających prowadzenie danej działalności. Druga grupa to wymagania dotyczące wcześniejszej działalności programowej – prowadzenie działań w podobnym obszarze przez określony czas poprzedzający złożenie wniosku lub zrealizowanie wcześniej projektów, których budżet sumował się do określonej kwoty. Jest to system o najbardziej włączającym charakterze, co jest spójne z logiką dopuszczenia do konkursu ofert jak

największej liczby podmiotów, aby móc spośród przedstawionych propozycji wybrać najbardziej konkurencyjne.

Zastosowanie tego mechanizmu z jednej strony jest konieczne do zapewnienia zgodności decyzji o finansowaniu z regulacjami prawnymi (na przykład kiedy środki dystrybuowane w procedurze konkursowej mogą otrzymać jedynie podmioty trzeciego sektora), z drugiej zaś strony eliminuje organizacje niemające wystarczającego doświadczenia (w domyśle: niegwarantujące należytej realizacji projektu). Część takich organizacji rezygnuje z aplikowania już na etapie lektury warunków naboru, pozostałe są eliminowane na etapie wstępnej, formalnej oceny złożonych wniosków (niewymagającej szczegółowej analizy działań zaproponowanych przez organizację). Mechanizm określania podstawowych warunków dostępu jest szeroko stosowany w Polsce w wypadku otwartych konkursów ofert na powierzenie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

SYSTEM OBOWIĄZKOWYCH AKREDYTACJI

Zupełnie odmienne podejście jest stosowane przez donatorów przy wyborze organizacji, z którymi będą podpisane umowy partnerskie, i podmiotów, które będą upoważnione do korzystania z mechanizmu szybkiego finansowania działań humanitarnych. W procesach tych wykorzystuje się bowiem

zwykle procedury akredytacyjne, zakładające pogłębioną analizę organizacji prowadzoną przez personel donatora lub wynajęte do tego celu podmioty zewnętrzne. Analiza obejmuje ocenę dotychczasowej działalności organizacji (strategii, celów, form pracy, skali zaangażowania, obszarów wsparcia, osiągniętych rezultatów i standardów działania) i sposobu jej funkcjonowania (terminowości i przejrzystości raportowania, jasności struktury wewnętrznej i standardów zarządzania). Proces ten, prowadzony według jasnych kryteriów, kończy się decyzją o przyznaniu akredytacji, której uzyskanie uprawnia do starania się o środki finansowe donatora. Samo zdobycie akredytacji nie jest równoważne z otrzymaniem finansowania, ale jest warunkiem koniecznym starania się o grant. Procedura analizy organizacji jest powtarzana zwykle co trzy lata i kończy się przedłużeniem akredytacji lub jej wygaśnięciem.

Donatorzy wprowadzają systemy akredytacji, aby wybrać organizacje, które w największym stopniu (i najbardziej skutecznie) mogą się przyczynić do osiągania celów polityki rozwojowej państwa i z tego względu zasługują na specjalne ułatwienia. Organizacje mające akredytację otrzymują zwykle środki umożliwiające nie tylko finansowanie poszczególnych projektów, ale także pokrywanie kosztów funkcjonowania całej organizacji (*unrestricted funding*), jednocześnie jednak godzą się na poddanie swojej pracy zewnętrznej kontroli ze strony donatora.

Poszczególni donatorzy stosują różne mechanizmy akredytacyjne. Najbardziej

klasyczną formułą takiej akredytacji jest, wspomniany wcześniej, system pracy Dyrekcji Generalnej do spraw Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności, która poddaje swoich partnerów (i kandydatów na partnerów) szczegółowemu sprawdzeniu, z pozytywnie ocenionymi organizacjami podpisuje zaś umowy ramowe. Podobny system zastosowała również w obecnej perspektywie budżetowej Dyrekcja Generalna do spraw Współpracy Rozwojowej, która poszukiwała strategicznych partnerów wśród struktur parasolowych społeczeństwa obywatelskiego zaangażowanego w politykę rozwojową. W tym wypadku w pierwszej fazie przedstawiciele Komisji Europejskiej poddawali ocenie strategię działania poszczególnych platform i oceniali ich reprezentatywność.

Najbardziej interesujący system akredytacji organizacji pozarządowych funkcjonuje w Australii. Mechanizm obowiązkowej akredytacji dla organizacji ubiegających się o wsparcie w ramach Australian NGO Co-operation Programme został stworzony przez Department for Foreign Affairs and Trade (DFAT) we współpracy z krajową platformą skupiającą organizacje pozarządowe (Australian Council for International Development, ACFID), przedstawiciele organizacji pozarządowych zajmujących się rozwojem uczestniczą więc w procesie certyfikacji innych podmiotów z trzeciego sektora. System przewiduje dwa rodzaje akredytacji – dla organizacji o mniejszym lub większym doświadczeniu.

Podsumowanie

Tworząc zróżnicowane mechanizmy finansowania organizacji pozarządowych i odpowiadające im formuły dopuszczania podmiotów trzeciego sektora do starania się o środki publiczne, należy nie tylko uwzględnić zróżnicowane cele polityki rozwojowej i sytuację sektora pozarządowego, który ma korzystać z tego systemu. Równie istotne jest podjęcie próby oceny, w jaki sposób współpraca z administracją publiczną wpłynie na stopień niezależności organizacji pozarządowych od administracji. Analizy Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju zwracają uwagę, że „donatorzy powinni znaleźć równowagę między szanowaniem autonomii organizacji

socjalnego a sterowaniem nimi w kierunku, który pomaga osiągnąć zdefiniowane przez donatorów cele współpracy rozwojowej” (OECD 2011, s. 39). Zagadnienie to staje się tym ważniejsze, jeśli uwzględni się wyniki prowadzonych badań, które pokazują, że bliskość relacji między sektorem publicznym i sektorem pozarządowym może się negatywnie odbijać na jakości działań organizacji pozarządowych zajmujących się rozwojem (Edwards, Hulme 1997; Banks, Hulme, Edwards 2014). Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju sugeruje, że aby uniknąć tych negatywnych rezultatów, należy wspólnie definiować priorytety współpracy, w tym oczekiwany stopień

zbieżności działania organizacji z celami ustalonymi przez donatorów, zapewnić przejrzystość mechanizmów certyfikacji i finansowania działań, jasno określać, czy działania organizacji pozarządowych mają jedynie wspierać osiągnięcie celów określonych przez donatora, czy także wypełniać luki w tych priorytetach, współpracować ze strukturami pośredniczącymi trzeciego sektora, żeby wzmacniać jego mechanizmy koordynacyjne (Tomlinson 2013, s. 73).

Wnioski dla polskiego systemu współpracy rozwojowej

Nie można jednoznacznie wskazać, które z przedstawionych wyżej mechanizmów finansowania działań organizacji pozarządowych w obszarze współpracy rozwojowej są lepsze lub gorsze. Jak bowiem wspomniano, ich ocena powinna opierać się każdorazowo na dwóch kryteriach:

- ▶ w jaki sposób mechanizm wpływa na skuteczność osiągania celów rozwojowych (definiowanych przez donatora lub przez donatora i organizacje realizujące projekty),
- ▶ w jaki sposób mechanizm wpływa na potencjał organizacji pozarządowych realizujących te projekty (OECD 2011, s. 26).

Taka ocena musi więc uwzględniać specyfikę krajowego systemu pomocowego (między innymi priorytety polityki rozwojowej) i specyfikę sektora pozarządowego aktywnego w obszarze rozwoju (między innymi jego potencjał i skalę działania), jej wyniki w poszczególnych krajach będą się więc różnić.

CHARAKTERYSTYKA POLSKIEGO SYSTEMU WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ

Celem niniejszego opracowania nie jest szczegółowa analiza polskiego systemu współpracy rozwojowej, lecz jedynie wskazanie tych jego cech, które powinny być uwzględnione w planowaniu optymalnych rozwiązań w obszarze mechanizmów finansowania działań organizacji pozarządowych. Wśród nich należy wymienić:

- ▶ małą skalę polityki rozwojowej (niski wolumen oficjalnej pomocy rozwojowej i stosunkowo niski udział organizacji pozarządowych w dystrybucji tych środków),
- ▶ dynamikę i rozdrobnienie sektora pozarządowego – w sektorze dominują organizacje małe lub średnie, z roku na rok powstają nowe organizacje, inne zaś kończą swoją działalność,
- ▶ niski potencjał organizacyjny trzeciego sektora – niewiele organizacji może pozwolić sobie na zatrudnianie stałego płatnego personelu (płatny personel pojawia się w organizacjach wtedy, kiedy podmiot realizuje projekt),
- ▶ niewystarczający potencjał organizacyjny Departamentu Współpracy Rozwojowej – urzędnicy odpowiadający za obsługę współpracy Ministerstwa Spraw Zagranicznych z organizacjami pozarządowymi

zajmującymi się rozwojem z trudem zarządzają istniejącymi (prostymi) mechanizmami, stworzenie bardziej rozbudowanych procedur wymaga zaś zwiększenia zatrudnienia w departamencie,

- ▶ niechęć do przyjęcia współodpowiedzialności za stan potencjału organizacji pozarządowych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych,
- ▶ niski poziom zaufania i słabość komunikacji między organizacjami pozarządowymi a Ministerstwem Spraw Zagranicznych,
- ▶ niską rangę polityki rozwojowej jako elementu polityki zagranicznej Polski,
- ▶ niesymetryczną współzależność między Ministerstwem Spraw Zagranicznych a grantobiorcami – z jednej strony resort spraw zagranicznych nie jest w stanie bez organizacji pozarządowych zrealizować Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej, z drugiej zaś strony dla wielu organizacji pozarządowych zajmujących się rozwojem to właśnie ministerstwo jest najważniejszym (jeśli nie jedynym) źródłem przychodów (zależność organizacji pozarządowych od Ministerstwa Spraw Zagranicznych jest więc już teraz znacznie silniejsza).

Ostatnim czynnikiem, który należy wskazać, są uwarunkowania prawne, w obecnym kształcie uniemożliwiające wykorzystanie jakiegokolwiek mechanizmu finansowania poza otwartym konkursem ofert.

WNIOSKI I KLUCZOWE WYZWANIA

Prezentowane wyżej uwarunkowania sprawiają, że o ogólnych zmianach w systemie finansowania organizacji pozarządowych można mówić jedynie w średnim okresie. Wypracowanie i stworzenie takiego systemu (przy dobrej woli i zaangażowaniu obu stron) potrwa zapewne w najlepszym wypadku od trzech do pięciu lat.

W obecnej sytuacji nie należy spodziewać się zainicjowania tego procesu przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, inicjatywa musi więc wyjść z sektora pozarządowego (choć na pewnym etapie konieczne jest jej przejęcie przez stronę rządową).

Koniecznym warunkiem podjęcia takiej inicjatywy jest ustalenie w gronie przedstawicieli organizacji pozarządowych (w tym organizacji niezrzeszonych w Grupie Zagranica), jaki jest ich zdaniem optymalny kształt

systemu finansowej współpracy rozwojowej. Wizja taka powinna obejmować między innymi odpowiedzi na następujące pytania:

- ▶ Jakie mechanizmy w największym stopniu przyczynią się do realizacji misji organizacji?
- ▶ Które z nich są adekwatne do stanu zaawansowania polskiego sektora współpracy rozwojowej?
- ▶ Jakim obostrzeniem są skłonne poddać się organizacje pozarządowe, aby uzyskać dostęp do środków publicznych niezwiązanych bezpośrednio z realizacją poszczególnych projektów? Istotne jest włączenie do tej dyskusji organizacji spoza Grupy Zagranica, które korzystają ze wsparcia finansowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, i skonkludowanie jej dokumentem programowym, który mógłby posłużyć za podstawę dialogu z resortem dyplomacji.

Zasadne wydaje się uznanie zagadnienia potencjału organizacji pozarządowych za kluczowy element tych dyskusji – swoisty zwornik różnych jej wątków (niski potencjał jako uwarunkowanie ogólne, negatywny wpływ obecnego systemu finansowania na budowanie potencjału organizacji, potrzeba istnienia organizacji o wysokim potencjale, które mogą stać się dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych ważnymi partnerami w realizacji polityki rozwojowej). W tym wymiarze zasadne wydaje się podjęcie refleksji o działaniach, które mogą już teraz przyczynić się do rozbudowy potencjału organizacji pozarządowych (na przykład zmiany w sposobie prowadzenia otwartych konkursów ofert), i uznanie wpływu na potencjał organizacji za jedno z kryteriów oceny proponowanych na przyszłość rozwiązań systemowych.

W procesie prowadzącym do stworzenia wizji optymalnego systemu finansowania działań organizacji pozarządowych ze środków publicznych istotnym krokiem może być również uważne przyjrzenie się mechanizmom wykorzystywanym przez wybrane państwa zrzeszone w Komitecie Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, które od lat wykorzystują umowy partnerskie i systemy certyfikacji oraz poddają cyklicznym ewaluacjom ich wpływ na osiągnięcie celów krajowych polityk rozwojowych i potencjał organizacji pozarządowych.

Przypisy

¹ Dane dotyczą środków przekazywanych przez donatorów zarówno organizacjom pozarządowym zarejestrowanym w ich krajach, jak i lokalnym instytucjom społeczeństwa obywatelskiego zarejestrowanym i działającym w krajach partnerskich. Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju nie dysponuje danymi na temat udziału środków przekazywanych organizacjom zarejestrowanym w krajach partnerskich w całej puli środków przekazywanych trzeciemu sektorowi. Wiadomo jednak, że większość członków Komitetu Pomocy Rozwojowej wspiera finansowo również organizacje z krajów partnerskich, skala tego wsparcia jest jednak kilkakrotnie mniejsza niż w wypadku organizacji krajowych. W obszarze tym są stosowane różne rozwiązania. Na przykład Szwecja wykorzystuje do wspierania lokalnych organizacji z krajów partnerskich pośrednictwo organizacji parasolowych z tych krajów, Norwegia – krajowe i międzynarodowe organizacje pozarządowe jako pośredników w przekazywaniu środków do organizacji z krajów partnerskich, z kolei Wielka Brytania zastrzega, że 5-10% środków przekazywanych w ramach ogólnego wsparcia budżetowego powinno trafiać do lokalnych organizacji pozarządowych (OECD 2011, s. 29).

² Poszczególne kraje członkowskie Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju różnie podchodzą do możliwości finansowania organizacji pozarządowych zarejestrowanych poza ich granicami, większość donatorów umożliwia jednak korzystanie ze wsparcia podmiotom zarówno krajowym, jak i międzynarodowym czy lokalnym organizacjom z krajów partnerskich (doskonałym przykładem jest w tym obszarze działalność brytyjskiego Department for International Development i australijskiego Department of Foreign Affairs and Trade). Zwykle jednak dla każdej z tych grup są przeznaczone osobne mechanizmy finansowania i odrębne postępowania dotacyjne. Stosunkowo rzadkie jest bezpośrednie przekazywanie środków od donatorów do organizacji w krajach partnerskich, wiąże się to bowiem z bardzo wysokimi kosztami utrzymania takiego systemu dystrybucji.

Bibliografia

- Banks Nicola, Hulme David, Edwards Michael (2014), *NGOs, States and Donors Revisited: Still Too Close for Comfort?*, „World Development”, t. 66, s. 707-718.
- Edwards Michael, Hulme David (1997), *Too Close for Comfort. NGOs, States and Donors*, Palgrave Macmillan Press Ltd., New York.
- Fowler Alan (2000a), *NGDOs as a moment in history: beyond aid to social entrepreneurship or civic innovation?*, „Third World Quarterly”, t. 21, s. 637-654.
- Fowler Alan (2000b), *NGO futures: beyond aid: NGDO values and fourth position*, „Third World Quarterly”, t. 21, s. 589-603.
- Griffin Janice, Judge Ruth (2010), *Civil Society Policy and Practice in Donor Agencies*, INTRAC.
- Huyse Huib, De Bruyn Tom (2015), *New Trends In Governmental Funding of Civil Society Organizations: A Comparative Study of 9 OECD-DAC Donors*, KU Leuven – HIVA, Leuven.
- Keijzer Niels, Spierings Eunike (2011), *Comparative analysis of EU donor policies towards working with Civil Society Organisations*, ECDPM.
- OECD (2011), *How DAC members work with civil society organisation: An overview, 2011*, OECD, Paris.
- OECD (2012a), *Partnering with Civil Society; 12 Lessons from DAC Peer Reviews*, OECD, Paris.
- OECD (2012b), *OECD DAC Peer Review of Australia, 2013 Memorandum*, OECD, Paris.
- OECD (2013a), *Aid for CSOs*, OECD, Paris.
- OECD (2013b), *OECD Development Co-operation Peer Review: Australia 2013*, OECD, Paris.
- OECD (2014), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: United Kingdom 2014*, OECD, Paris.
- OECD (2015), *Development Co-operation Report 2015*, OECD, Paris.
- Tomlinson Brian (2013), *Working with civil society in foreign aid. Possibilities for South-South cooperation?*, UNDP China.

PAŹDZIERNIK 2016 ROKU



Grupa Zagranica
ul. Noakowskiego 10 lok. 6A
00-666 Warszawa
tel +48 22 299 01 05
grupa@zagranica.org.pl
www.zagranica.org.pl

Grupa Zagranica jest federacją
54 organizacji pozarządowych
zaangażowanych we współpracę rozwojową
i wspieranie demokracji, w pomoc
humanitarną i edukację globalną.

Więcej o współpracy
rozwojowej możesz
znaleźć na stronie
internetowej
Grupy Zagranica:

WWW.ZAGRANICA.ORG.PL