

# ORGANIZACJE POZARZĄDOWE ZAANGAŻOWANE WE WSPÓŁPRACĘ ROZWOJOWĄ – oczekiwania w obszarze finansowania wieloletniego i wsparcia instytucjonalnego

JĘDRZEJ WITKOWSKI

W ostatnich latach w ramach prac rzeczniczych Grupy Zagranica sformułowano ogólny postulat stworzenia przez administrację rządową „systemu wsparcia rozwoju NGO uwzględniającego (1) finansowanie instytucjonalne, (2) finansowanie wieloletnie, (3) finansowanie wkładów własnych do projektów [finansowanych] z innych źródeł [niż budżet państwa polskiego] (np. unijnych)”<sup>1</sup>. Obecne uwarunkowania prawne uniemożliwiają pełną realizację tych postulatów, kluczowe jest więc z jednej strony sformułowanie planu długofalowych działań mających na celu zmianę tych uwarunkowań prawnych, z drugiej zaś strony – zidentyfikowanie obszarów, w których częściowa realizacja tych postulatów jest możliwa i nie wymaga zmian prawnych.

## Uwarunkowania badania

Przyjęcie założenia o możliwości realizacji proponowanych w ekspertyzie postulatów w okresie do dwóch lat wymaga uwzględnienia przy ich definiowaniu uwarunkowań polskiej współpracy rozwojowej, w tym opisanych poniżej czynników wpływających na kształt rozwiązań w obszarze finansowania wieloletniego i wsparcia potencjału organizacji pozarządowych.

- ▶ Uwarunkowania prawne wynikające z Ustawy o finansach publicznych oraz Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, szczególnie:
  - ograniczenia w podejmowaniu przez administrację zobowiązań finansowych wykraczających poza rok budżetowy (poza funduszami celowymi i programami wieloletnimi w rozumieniu Ustawy o finansach publicznych),
  - wytyczne dotyczące zlecenia zadań publicznych przez administrację publiczną w trybie otwartych konkursów ofert i w trybie pozakonkursowym,
  - brak możliwości podmiotowego finansowania organizacji pozarządowych ze środków publicznych,

- możliwość prowadzenia przez organy administracji publicznej jednostek, których celem jest wspieranie organizacji pozarządowych, i zlecenia prowadzenia takich jednostek organizacjom pozarządowym.

- ▶ Ogólne deklaracje otwartości Departamentu Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych na doskonalenie mechanizmu projektów modułowych połączone z deklaracjami o braku możliwości wprowadzenia projektów wieloletnich (niepodzielonych na moduły stanowiące *de facto* osobne projekty) bez przeprowadzenia istotnych zmian legislacyjnych.
- ▶ Wyrażana przez urzędników Departamentu Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych niechęć do angażowania resortu dyplomacji w działania na rzecz rozbudowy potencjału organizacji pozarządowych, która ulega w ostatnich latach stopniowej ewolucji. Ewolucja ta manifestuje się między innymi umieszczeniem miękkich zapisów

dotyczących wspierania organizacji pozarządowych w *Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020*

oraz *Programie współpracy Ministra Spraw Zagranicznych z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi*

w art. 3 ust. 3 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2016–2017* (por. ramka poniżej).

## WIELOLETNI PROGRAM WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ NA LATA 2016–2020

zawiera ogólny zapis: „Konstrukcja systemu polskiej współpracy rozwojowej, w tym w szczególności tryb dystrybuowania środków publicznych na inicjatywy pomocowe, sprzyja podnoszeniu efektywności realizowanych projektów, a pośrednio służy wzmocnieniu potencjału partnerów polskiej współpracy rozwojowej. W ramach *Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020* podjęte zostaną działania zmierzające do budowania potencjału organizacji pozarządowych, a także organizowane będą szkolenia i doradztwo dla podmiotów uczestniczących w realizowaniu współpracy rozwojowej”.

Przyjęty w czerwcu 2016 roku *Program współpracy Ministra Spraw Zagranicznych z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2016–2017* powtarza zapis *Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020*, wymieniając „organizowanie szkoleń i doradztwa dla podmiotów uczestniczących w realizowaniu współpracy rozwojowej” jako jedną z form współpracy z organizacjami pozarządowymi aktywnymi w obszarze współpracy rozwojowej.

## Metodologia gromadzenia danych

Ekspertyza powstała na podstawie danych zastanych i wywołanych. W pierwszej kolejności analizie desk research poddano oficjalne stanowiska Grupy Zagranica i korespondencję platformy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych dotyczącą obszarów badania. W drugiej kolejności wykorzystano odpowiedzi nadesłane przez przedstawicieli organizacji pozarządowych za pośrednictwem ankiety internetowej. Ankieta była podzielona na trzy bloki pytań. Pierwszy dotyczył finansowania wieloletniego: ankietowani

kolejno odpowiadali w nim na pytania o optymalne, ich zdaniem, warunki finansowania wieloletniego, uwarunkowania obecnych projektów modułowych, które w największym stopniu utrudniają realizację projektu, i o ocenę użyteczności wybranych rozwiązań opisanych przez autora ankiety. W drugim bloku analogicznie pytano o oczekiwane sposoby wspierania potencjału organizacji przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, obecne uwarunkowania, które najbardziej utrudniają ten proces, ocenę wybranych

rozwiązań w tym obszarze, dodatkowo zaś o to, kto powinien prowadzić takie działania. Ostatni blok pytań dotyczył samej organizacji i zakresu jej współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Treść ankiety stanowi załącznik A.

Uzupełniającym źródłem danych były wcześniejsze badania jakościowe prowadzone przez autora ekspertyzy z urzędnikami Ministerstwa Spraw Zagranicznych i przedstawicielami organizacji pozarządowych.

## Analiza stanowisk Grupy Zagranica

### ZAANGAŻOWANIE MINISTERSTWA SPRAW ZAGRANICZNYCH W ROZWIJANIE POTENCJAŁU ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Grupa Zagranica od wielu lat postuluje zaangażowanie Ministerstwa Spraw Zagranicznych w rozwijanie potencjału organizacji pozarządowych zajmujących się współpracą rozwojową. Na poziomie szczegółowym platforma proponuje między innymi zwiększenie limitu finansowania kosztów administracyjnych (powyżej 15%) w konkursach grantowych prowadzonych przez resort, umożliwienie kwalifikowania kosztów koordynacji projektu jako kosztu merytorycznego (a nie

administracyjnego) i zapewnienie organizacjom wkładu własnego do projektów finansowanych ze środków unijnych.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych przez długi czas sceptycznie podchodziło do koncepcji zaangażowania się w rozwijanie potencjału organizacji pozarządowych, argumentując to dwojako. Po pierwsze, sugerując, że sektor obywatelski wspierany przez rząd traci swoją obywatelskość. Po drugie, wskazując, że wsparcie potencjału organizacji pozarządowych ograniczyłoby wydatki programowe w projektach rozwojowych. Szczególnie jest traktowany problem wkładów własnych do projektów unijnych – w tym obszarze resort dyplomacji widzi zasadność swojego

zaangażowania i zaproponował otwarte konkursy ofert skierowane do organizacji realizujących takie przedsięwzięcia.

Grupa Zagranica z kolei argumentuje, że wzrost potencjału organizacji pozarządowych w znacznym stopniu zwiększyłby efektywność działań rozwojowych prowadzonych przez polskie organizacje i ułatwiły im pozyskiwanie środków zagranicznych (głównie z Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej do spraw Współpracy i Rozwoju oraz Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej do spraw Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności).

Początki zmiany w nastawieniu ministerstwa do tej kwestii widać dopiero wskutek dyskusji podjętych przez Grupę Zagranica

z wiceministrem Konradem Pawlikiem zimą i wiosną 2015 roku. W tym samym czasie dobiegały końca prace koncepcyjne nad *Wieloletnim Programem Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020*.

Analiza dokumentów pozwala domniemywać, że wtedy Ministerstwo Spraw Zagranicznych po raz pierwszy zaczęło rozważać możliwość zaangażowania w rozwijanie potencjału organizacji pozarządowych. Departament Współpracy Rozwojowej sygnalizował jednocześnie, że uwarunkowania prawne (Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) nie pozwala na udzielanie organizacjom pozarządowym wsparcia podmiotowego. W tym samym czasie wiceminister Konrad Pawlik zadeklarował wprowadzenie do *Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020* zapisu dotyczącego wzmocnienia potencjału organizacji pozarządowych. Ogólny zapis dotyczący tego zagadnienia został wprowadzony do dokumentu przyjętego przez Radę Ministrów w październiku 2015 roku.

Warto przy tym zauważyć, że zapis „konstrukcja systemu polskiej współpracy rozwojowej, w tym w szczególności tryb dystrybuowania środków publicznych na inicjatywy pomocowe [...] pośrednio służy wzmocnieniu potencjału partnerów” nie jest precyzyjny. Nie wiadomo, jakie „działania zmierzające do budowania potencjału organizacji pozarządowych” zostaną podjęte w ramach realizacji *Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020* i kto ma je prowadzić.

Z inicjatywy Grupy Zagranica w *Planie rocznym współpracy rozwojowej na rok 2016*

powtórzono pierwszą część ogólnego zapisu z *Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020*, ale nie opisano (wbrew postulatowi Grupy Zagranica) konkretnych zadań do realizacji w tym obszarze.

## FINANSOWANIE WIELOLETNIE

Zagadnienie wieloletniego finansowania projektów rozwojowych i przedsięwzięć w zakresie edukacji globalnej było od wielu lat jednym z kluczowych postulatów organizacji pozarządowych. W odpowiedzi na ten postulat w 2012 roku po raz pierwszy (w ograniczonym zakresie) wprowadzono możliwość uzyskania przez organizacje dotacji na projekt modułowy. Mechanizm projektów był następnie doskonalony i rozszerzany na pozostałe otwarte konkursy ofert organizowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Mimo stopniowo wprowadzanych udoskonalień mechanizm modułowy pozostał „nie-doskonałą protezą wieloletniości”, która nie spełnia oczekiwań formułowanych przez organizacje zajmujące się współpracą rozwojową.

Problem wieloletniego finansowania był wielokrotnie dyskutowany w czasie spotkań z kierownictwem resortu dyplomacji i urzędnikami Departamentu Współpracy Rozwojowej. Przedstawiciele Grupy Zagranica formułowali postulaty dotyczące: (a) doskonalenia istniejącego mechanizmu modułowego, (b) sprawdzenia przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych możliwości wykorzystania instytucji wieloletniego finansowania stosowanego przez Ministerstwo Kultury

i Dziedzictwa Narodowego, (c) podjęcia starań o zmianę niekorzystnych uwarunkowań prawnych w dialogu z innymi resortami i parlamentem.

W odpowiedzi na te postulaty resort dyplomacji potwierdził na podstawie informacji z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, że przeniesienie stosowanych tam rozwiązań nie jest możliwe (Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie dysponuje bowiem funduszem celowym ani programem wieloletnim w rozumieniu Ustawy o finansach publicznych). Przedstawiciele resortu dyplomacji zachęcali Grupę Zagranica do kontynuacji działań rzeczniczych w tej sprawie skierowanych do Pełnomocnika Rządu do spraw Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania, jednocześnie sygnalizując gotowość dalszego doskonalenia mechanizmu modułowego zgodnie z istniejącymi uwarunkowaniami prawnymi.

Szczególnie intensywna była w tym obszarze dyskusja o finansowaniu przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych wkładów własnych do wieloletnich projektów finansowanych ze środków zagranicznych. Dyskusja ta łączyła wątki wieloletniego finansowania i rozwijania potencjału organizacji pozarządowych. W tym właśnie obszarze ze szczególnym natężeniem manifestowały się trudności pogodzenia elastycznego reżimu wydatkowania środków z wieloletnich dotacji europejskich z restrykcyjnymi, jednorocznymi wymaganiami systemu wydatkowania środków budżetowych z rezerwy celowej.

# Analiza ankiety internetowej

## WSPARCIE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH ZE STRONY MINISTERSTWA SPRAW ZAGRANICZNYCH

W odpowiedzi na otwarte pytania dotyczące oczekiwań organizacji w zakresie wsparcia instytucjonalnego dominują postulaty finansowe. Z opinii respondentów wynika jasno, że badani widzą rolę resortu dyplomacji jako podmiotu współfinansującego wsparcie dla ich organizacji, ale nie bezpośredniego dostarczyciela tego wsparcia (organizacje oczekują możliwości pozyskania finansowania na udział w szkoleniu, nie zaś zorganizowania szkolenia przez urzędników Departamentu Współpracy Rozwojowej).

W ramach ogólnego postulatu finansowania rozwoju potencjału organizacji respondenci proponują dwa rodzaje rozwiązań. Po pierwsze, zorganizowanie otwartego konkursu ofert, w którym można byłoby zdobyć środki na samo prowadzenie organizacji (opłacenie bieżących kosztów jej funkcjonowania). Większość respondentów jednak wątpi w możliwość realizacji tego scenariusza bez daleko idących zmian prawnych (wątpliwości te są zasadne, ponieważ polskie prawo nie przewiduje możliwości podmiotowego finansowania organizacji pozarządowej ze środków publicznych). Drugie proponowane rozwiązanie jest wzorowane na zasadach stosowanych w finansowanym ze środków Mechanizmu Finansowego

Europejskiego Obszaru Gospodarczego programie „Obywatele dla Demokracji” i zakłada umożliwienie organizacji przeznaczenia części grantu na zaplanowane i opisane we wniosku działania skierowane na jej rozwój instytucjonalny (więcej informacji o programie na stronie internetowej [www.ngo-fund.pl](http://www.ngo-fund.pl)). Takie środki mogłyby finansować udział pracowników organizacji w szkoleniach, rozwój działalności fundraisingowej, konsultacje z ekspertami, tworzenie strategii, finansowanie narzędzi informatycznych ułatwiających pracę organizacji, składki członkowskie w międzynarodowych organizacjach lub koszty wizyt studyjnych. Przyjęcie takiego rozwiązania wydaje się możliwe na gruncie obowiązujących uwarunkowań prawnych

i zależy od woli politycznej kierownictwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

W odpowiedziach respondentów pojawia się również zagadnienie uregulowań istniejących w obecnych konkursach, które istotnie ograniczają możliwość finansowania kosztów osobowych i kosztów administracji. W tym wymiarze są formułowane przez respondentów postulaty zniesienia sztywnych limitów dla kosztów administracyjnych w budżetach projektów finansowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Uregulowania te są szczególnie ograniczające w projektach o mniejszych budżetach i w działaniach pracochłonnych, wymagających istotnego zaangażowania czasowego zespołu prowadzącego projekt. Sztywne limity wydatków często odbijają się na jakości tych przedsięwzięć lub zmuszają personel projektu do pracy bez wynagrodzenia. Jedną z organizacji zauważa, że w sytuacji optymalnej limity dla poszczególnych typów kosztów w ogóle zostałyby zniesione – organizacje przygotowałyby, ich zdaniem, optymalne dla jakości projektu budżety (niezależnie od limitu), a komisja konkursowa oceniałaby ich gospodarność (uznając, że istnieją projekty, w których koszty obsługi i koordynacji mogą być wyższe niż na przykład 15%, i takie, w których koszty te powinny być niższe):

„Wychodzimy z założenia, że aplikant powinien móc przedstawić budżet projektu, który według niego będzie gwarantem jakości i osiągnięcia zadeklarowanych rezultatów (oczywiście z zastosowaniem zasady oszczędnego wydawania środków), a MSZ powinien mieć narzędzia, aby merytorycznie taki budżet ocenić”.

Respondenci proponują w tym obszarze również rozwiązania pośrednie, takie jak uznanie kosztu koordynacji projektu za wydatek merytoryczny (a tym samym nieobejmowanie go limitem dla kosztów administracyjnych), ułatwienie łączenia jednej osobie funkcji koordynatora projektu i eksperta merytorycznego, likwidację ograniczeń w finansowaniu środków trwałych dla organizacji. Realizacja tych postulatów również jest możliwa na gruncie obowiązującego prawa i zależy od decyzji kierownictwa Departamentu Współpracy Rozwojowej i (lub) kierownictwa resortu dyplomacji.

Przedstawiciele kilku organizacji zwrócili ponadto uwagę na potrzebę zaangażowania ministerstwa w promocję polskich organizacji w kraju (na przykład przez aktywność w mediach) i poza jego granicami (na przykład prezentowanie ich na ważnych konferencjach branżowych).

W kilku odpowiedziach badanych wybrzmiał również postulat sprawnego wypłacania środków z przyznanych przez ministerstwo dotacji i dążenie do rozwiązania problemu z płynnością finansową w projektach jednorocznych oraz modułowych. Realizacja tego postulatu po części jest zależna od współpracy Ministerstwa Spraw Zagranicznych z Ministerstwem Finansów, warto jednak zwiększyć zaangażowanie w tym obszarze, ponieważ dla wielu (szczególnie mniejszych) organizacji opóźnienia w wypłacie dotacji stanowią bardzo poważny problem na etapie realizacji działań.

Pojedyncze głosy w ankiecie dotyczyły również: przetłumaczenia regulaminu konkursu na język angielski (postulat uzasadniony w wymiarze potrzeby zaangażowania partnera lokalnego na etapie pisania wniosku), uproszczenie wniosków o dofinansowanie, „łączenie teorii z praktyką” przez korzystanie z cateringu *fair trade* przez resort dyplomacji i zachęcanie do podobnych działań innych resortów oraz swoich grantobiorców, wsparcie w kontaktach z placówkami dyplomatycznymi, zwiększenie przewidywalności kalendarza konkursów. Również realizacja tych postulatów zależy od decyzji podejmowanych autonomicznie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

#### Które z poniższych rozwiązań (działań) możliwych do prowadzenia przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Pani/Pana zdaniem, w największym stopniu ułatwiłyby budowanie potencjału Pani/Pana organizacji?

(1 – rozwiązanie w ogóle nie poprawiłoby sytuacji, 5 – rozwiązanie znacznie poprawiłoby sytuację)

1. możliwość uzyskania rocznego, dwu- lub trzyletniego grantu pokrywającego część bieżących kosztów działania organizacji	4,86
2. zagwarantowanie wkładu własnego do projektów finansowanych przez zagranicznych donatorów	4,64
3. możliwość przeznaczenia do 15% dotacji projektowej na rozwój instytucjonalny organizacji	4,57
4. zwiększenie limitu wydatków z budżetu projektu na koszty administracyjne do 20%	4,29
5. wyłączenie kosztów personelu merytorycznego projektu (w tym koordynacji) z limitu kosztów administracyjnych, określonego obecnie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych na poziomie 15%	4,29
6. możliwość pozyskania finansowania na pokrycie kosztów przygotowania projektu (w tym wizyty w krajach partnerskich)	4,29
7. możliwość pozyskania finansowania na pokrycie kosztów ewaluacji projektu	4,21
8. możliwość uzyskania dofinansowania na udział w szkoleniach	4,07
9. wizyty studyjne w krajach priorytetowych polskiej pomocy według <i>Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020</i>	3,79
10. możliwość finansowania staży i wymian pracowników między organizacjami	3,71
11. wsparcie merytoryczne w ubieganiu się o środki zagranicznych donatorów	3,64
12. przegląd partnerski projektów rozwojowych – spotkania ewaluacyjne realizowanych projektów typu „jeden na jeden”	3,57
13. spotkania sieciujące organizacji działających w danym kraju (regionie geograficznym, obszarze tematycznym)	3,50
14. możliwość konsultacji merytorycznych z ekspertami w procesie tworzenia i (lub) realizacji projektu	3,43
15. możliwość konsultacji merytorycznych z ekspertami z zakresu rozwoju organizacji	3,43
16. szkolenia na temat tworzenia, rozliczania i ewaluacji projektów	3,14
17. szkolenia na tematy związane bezpośrednio z działalnością w krajach partnerskich	2,93
18. stworzenie i prowadzenie internetowej platformy samokształceniowej dla pracowników rozwojowych, humanitarnych lub wolontariuszy zagranicznych	2,86

TABELA 1. Ocena przydatności wybranych rozwiązań w zakresie wspierania organizacji pozarządowych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Odpowiadając na pytania otwarte o sposoby wspierania potencjału organizacji, przypomniano również ogólne postulaty: konsultowanie z organizacjami pozarządowymi decyzji w sprawie wyboru krajów priorytetowych na etapie programowania polskiej współpracy rozwojowej, omawiane w kolejnej sekcji zagwarantowanie wkładów własnych do projektów finansowanych przez zagranicznych sponsorów i umożliwienie wieloletniego finansowania.

Po udzieleniu odpowiedzi na pytania otwarte respondenci zostali poproszeni o ocenę, w jakim stopniu pomogłyby im organizacjom wybrane działania. Zaprezentowane w tabeli 1 wyniki (szeregowane według średniej ocen przydatności zaprezentowanej w prawej kolumnie) potwierdzają przedstawione wyżej wnioski z analizy odpowiedzi na pytania otwarte.

O potrzebie podjęcia długofalowych działań rzeczniczych uwzględniających zmianę obowiązującego prawa świadczy to, że realizacja dwóch pierwszych (najwyżej ocenionych postulatów) nie jest możliwa na podstawie obowiązujących przepisów. Już jednak propozycje zawarte w punktach od trzeciego do piątego (nieidące tak daleko jak postulaty formułowane przez samych respondentów w pytaniach otwartych) są możliwe do szybkiej realizacji. Wysokie oceny przyznane przez respondentów tym rozwiązaniom powinny stanowić przyczynek do poważnego ich potraktowania przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Realizacja postulatów oznaczonych numerami sześć i siedem (również wysoko ocenionych przez respondentów) wymaga wprowadzenia nowych rozwiązań – nie jest możliwe sfinansowanie kosztów ponoszonych przed rozpoczęciem lub po zakończeniu projektu, możliwe jest jednak przekazanie przez resort dyplomacji środków podmiotowi, który finansowałby takie działania dla wielu organizacji. Słabsza ocena części postulatów (na przykład tych oznaczonych numerami od ósmego do dziesiątego) może wynikać z tego, że ich wdrożenie jest możliwe w wypadku realizacji bardziej ogólnego postulat numer trzy (wprowadzenie możliwości przeznaczenia do 15% dotacji projektowej na rozwój instytucjonalny organizacji). Należy jednak zaznaczyć, że bardzo nisko oceniono konkretne propozycje wsparcia, na przykład platformę samokształceniową, szkolenia dotyczące pracy w krajach partnerskich i przygotowywania wniosków. Wynika to z (wyrażonego w odpowiedziach na pytania otwarte) przekonania, że takie formy wsparcia nie odpowiadają na bardzo zróżnicowane potrzeby polskich organizacji.

W odpowiedziach na pytania otwarte dotyczące wsparcia respondenci podkreślali, że formy i metody pomocy dla organizacji pozarządowych powinny być ustalane w dialogu z organizacjami lub przynajmniej z nimi konsultowane. Wiąże się to z obawą, że oferta wsparcia stworzona bez takiej rozmowy różni się z prawdziwymi oczekiwaniami czy potrzebami fundacji i stowarzyszeń.

Wprowadzenie części opisanych wyżej rozwiązań zależy od jednorazowej decyzji podjętej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (na przykład decyzja w sprawie limitów kosztów administracyjnych), inne jednak (na przykład finansowanie wizyt przygotowawczych) wymaga osobnego zarządzania przez kompetentną instytucję. Z odpowiedzi respondentów wynika, że organizacje nie chcą, żeby bezpośrednio zajmowało się tym Ministerstwo Spraw Zagranicznych, takie rozwiązanie nie wydaje się zresztą optymalne. Finansowanie i rozliczanie takich działań mogłoby być zlecone innej organizacji pozarządowej zgodnie z zapisem ust. 6–7 art. 5 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Takie zadanie mogłaby na siebie przyjąć Grupa Zagranica lub Fundacja Solidarności Międzynarodowej. Gdyby ministerstwo nie wyraziło zgody na finansowanie w ramach budżetów poszczególnych projektów części działań budujących potencjał organizacji (na przykład do limitu 15% budżetu), część takich działań mogłaby być finansowana bezpośrednio lub w ramach uproszczonego systemu regrantingowego przez organizację, która od resortu otrzyma zlecenie prowadzenia takich działań.

## WIELOLETNIE FINANSOWANIE

Pytani o optymalne warunki finansowania projektów rozwojowych respondenci potwierdzają postulaty zgłaszane od wielu lat przez Grupę Zagranica. Wskazują najczęściej wprowadzenie możliwości realizacji jednolitych projektów trzyletnich (zamiast przewidzianych obecnie projektów modułowych pozorujących „wieloletność”). Dla takich inicjatyw powinny być, zdaniem respondentów, określone wspólne rezultaty na cały okres realizacji projektu. Należałoby także przewidzieć dla nich możliwość kontynuacji działań między latami realizacji projektu, z założeniem konieczności rozliczenia rezultatów w perspektywie całego projektu (a nie w podziale na lata, jak w projektach modułowych). W tym rozwiązaniu trzeba przewidzieć finansowe rozliczanie okresowe z możliwością przesuwania środków między latami realizacji projektów. Finansowanie

takich projektów nie powinno być zależne od rezerwy budżetowej, pewność otrzymania finansowania w kolejnym roku jest kluczowa dla realizatora projektu. Jak wskazano wyżej, realizacja tego ogólnego postulat wymaga przeprowadzenia istotnych zmian legislacyjnych.

Osobnym wątkiem pojawiającym się w wypowiedziach badanych był problem zapewnienia organizacjom wkładów własnych do projektów finansowanych przez sponsorów zagranicznych (głównie Komisję Europejską). Respondenci zwracają uwagę, że optymalnym rozwiązaniem byłoby założenie, że organizacja otrzymująca grant zagraniczny automatycznie uzyskuje jego dofinansowanie (nie jest to na razie możliwe na gruncie polskiego prawa). W oczekiwaniu na ogólne zmiany w tym zakresie Ministerstwo Spraw Zagranicznych mogłoby jednak ułatwić organizacjom dostęp do dofinansowania wkładów własnych, zbliżając swoje wymagania do warunków konkursowych Komisji Europejskiej (w głównej mierze chodzi tutaj o konkurs Development Education and Awareness Raising). Możliwe jest choćby odwołanie się przez Departament Współpracy Rozwojowej w konkursie przewidującym dofinansowanie wkładów własnych do szerszej definicji edukacji globalnej i podnoszenia świadomości stosowanej przez Komisję Europejską<sup>2</sup>. Taki krok nie odpowiadałby w pełni na wyzwanie związane z godzeniem elastycznego reżimu finansowanego Komisji Europejskiej ze sztywnym systemem Ministerstwa Spraw Zagranicznych, ale z pewnością znacznie poprawiłby sytuację kilku organizacji pozarządowych, umożliwiłby bowiem wspieranie przez resort dyplomacji działań kierowanych do szerokiej publiczności, w tym biznesu, przedstawicieli samorządów i administracji. Jednocześnie takie rozwiązanie nie wymagałoby rozpoczęcia dyskusji, której celem jest ponowne zdefiniowanie edukacji globalnej. Przyjęcie tego rozwiązania pozostaje w gestii Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

W odpowiedziach respondentów na pytania otwarte pojawiały się również postulaty dotyczące doskonalenia dotychczasowych procedur. Po pierwsze, uproszczenie wniosków projektowych, które w obecnych wersjach są bardziej rozbudowane niż klasyczne formularze ofert tworzone przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Po drugie, wydłużenie czasu na składanie wniosków od terminu ogłoszenia konkursu (respondent proponował czterdzieści pięć dni, wydaje się jednak, że trzydzieści dni to okres minimalny). Po trzecie, odejście w projektach modułowych od zasady, że

**Które z poniższych rozwiązań mogłyby, Pani/Pana zdaniem, ułatwić realizację projektów modułowych?  
(1 – rozwiązanie w ogólnie nie poprawiłoby sytuacji, 6 – rozwiązanie znacznie poprawiłoby sytuację)**

1. zniesienie wymagania precyzowania rezultatów projektu dla każdego modułu osobno	5,77
2. umożliwienie przenoszenia środków między budżetami obu (wszystkich) modułów	5,54
3. zniesienie wymagania tworzenia osobnych matryc logicznych dla każdego modułu	5,31
4. zniesienie wymagania, aby dotacja w pierwszym module projektu była przynajmniej tej samej wysokości co dotacja w drugim roku	5,23
5. wycofanie z umowy zapisów o warunkowości wsparcia działań w kolejnym module	4,77
6. zniesienie wymagania przygotowywania osobnych budżetów dla każdego z modułów	4,69
7. zniesienie wymagania przygotowania rozliczenia projektu po pierwszym (drugim) module	3,38
8. zniesienie wymagania sprawozdawania merytorycznego projektu po pierwszym (drugim) module	3,08

**TABELA 2. Ocena przydatności wybranych rozwiązań dotyczących finansowania projektów modułowych**

budżet pierwszego modułu musi być równy budżetowi drugiego modułu lub wyższy niż budżet drugiego modułu (uzasadnienie tego postulatu przedstawiono poniżej). Po czwarte, uznanie daty stempla pocztowego za datę złożenia wniosku w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Ostatnia propozycja jest szczególnie istotna dla organizacji spoza Warszawy, a dzięki istnieniu internetowego systemu aplikowania o środki jej wprowadzenie nie powinno opóźnić realizacji konkursu. Wdrożenie tych rozwiązań również pozostaje w gestii Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Stosunkowo często w odpowiedziach badanych pojawiały się wskazania dużego znaczenia zapewnienia organizacjom możliwości uwzględnienia realnych kosztów administracji i zatrudnienia stałego personelu. W tym sensie zasady finansowania powinny, zdaniem respondentów, wspierać stabilność i budowanie profesjonalizmu organizacji. Postulaty te omówiono w poprzednim punkcie.

Po udzieleniu odpowiedzi na pytania otwarte dotyczące wieloletniego finansowania, respondenci zostali poproszeni o ocenę przydatności wybranych innych rozwiązań dotyczących obecnie funkcjonujących projektów modułowych. Odpowiedzi na to pytanie zostały przedstawione w tabeli 2 (prawa kolumna zawiera średnią ocenę każdego z rozwiązań).

Najwyżej oceniono propozycję zniesienia wymagania precyzowania rezultatów projektu dla każdego z modułów osobno (średnia ocen tego rozwiązania to 5,77 w skali od 1 do 6). Wydaje się, że realizacja tego postulatu jest możliwa na gruncie obowiązującego prawa. Ustawa o finansach publicznych w ust. 2 pkt 1 art. 151 wymaga bowiem zawarcia w umowie dotacji

szczegółowego opisu zadania, w tym celu, na jaki dotacja została przyznana, i terminu jego wykonania (nie mówi więc o rezultatach). Podobnie art. 14 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie wymaga opisanie w ofercie rezultatów realizacji zadania, a ust. 4 pkt 1 art. 18 tej ustawy wymaga jedynie zamieszczenia w sprawozdaniu szczegółowego opisu wykonania zadania publicznego, z uwzględnieniem osiągniętych celów i zrealizowanych działań. Powyższe uwarunkowania prawne dotyczą również, podobnie wysoko ocenionej, propozycji oznaczonej numerem trzecim: zniesienie wymagania tworzenia osobnych matryc logicznych dla każdego modułu (średnia ocena to 5,31). Można sobie zatem wyobrazić ofertę (i umowę) na realizację projektu modułowego, która dla każdego z modułów opisuje osobno cel projektu (tak jak jest on obecnie definiowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych) i działania, ale nie zawiera zwymiarowanych i opatrzonych wskaźnikami rezultatów zamkniętych w dwóch osobnych matrycach logicznych. Zaproponowane rozwiązanie jest oczywiście dalekie od optymalnego, ale może nieco ułatwić realizowanie projektów modułowych w okresie przejściowym.

Wysoko została również oceniona propozycja wprowadzenia rozwiązań umożliwiających przenoszenie środków między budżetami poszczególnych modułów (5,54). Niestety, jej wprowadzenie nie jest możliwe na gruncie obowiązujących przepisów Ustawy o finansach publicznych (nie jest to możliwe nawet w wypadku wieloletnich dotacji finansowanych z funduszy celowych). Z tych samych powodów nie jest również możliwa realizacja postulatów dotyczących zniesienia wymagania tworzenia osobnych budżetów dla poszczególnych modułów oraz

przygotowania cząstkowego rozliczenia projektu i cząstkowego sprawozdania merytorycznego po pierwszym (drugim) module (postulaty od szóstego do ósmego, średnia ocena odpowiednio: 4,69, 3,38 i 3,08).

W związku z uzależnieniem finansowania programu Polska Pomoc od rezerwy celowej nie jest także możliwe usunięcie z umów dotacyjnych dla projektów modułowych zapisów o warunkowości wsparcia działań w kolejnym module (postulat piąty). Brak realizacji tego postulatu nie powinien jednak nastęrczać trudności, dotychczas bowiem Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie korzystało z tej klauzuli, kończąc projekt po pierwszym module.

Inaczej jest w wypadku postulatu numer cztery, dotyczącego zniesienia wymagania, aby dotacja w pierwszym module projektu była przynajmniej tej samej wysokości, co dotacja w drugim lub trzecim roku (średnia ocena 5,23). Rozwiązanie to należałoby, w opinii autora, uznać za kuriozalne, jeśli weźmie się pod uwagę, że moduł pierwszy jest zwykle realizowany tylko przez kilka miesięcy, moduł drugi zaś – przez cały rok. Zadośćuczynienie temu obowiązkowi często odbywa się kosztem jakości całego projektu. Wydaje się, że usunięcie lub istotna modyfikacja tego warunku nie wymaga wprowadzania zmian legislacyjnych, zależy więc jedynie od Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

# Rekomendacje

## ZAANGAŻOWANIE MINISTERSTWA SPRAW ZAGRANICZNYCH W ROZWIJANIE POTENCJAŁU ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Za kluczowe postulaty możliwe do realizacji w krótkiej perspektywie należy uznać:

- ▶ wprowadzenie możliwości przeznaczenia części dotacji projektowej na rozwój instytucjonalny organizacji,
- ▶ usunięcie limitu wydatków z budżetu projektu na koszty administracyjne lub zwiększenie go do 20%,
- ▶ wyłączenie kosztów personelu merytorycznego projektu (w tym koordynacji) z limitu kosztów administracyjnych,
- ▶ przekazanie wybranej organizacji pozarządowej z doświadczeniem w obszarze współpracy rozwojowej i we wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego zadań związanych z wspieraniem rozwoju organizacji pozarządowych aktywnych w tym obszarze (zgodnie z zapisami ust. 6–7 art. 5 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).

Pretekstem do dialogu w tej sprawie może stać się dyskusja o operacjonalizacji zobowiązań zawartych w *Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2010* oraz o wprowadzeniu poprawek do *Programu współpracy Ministra Spraw Zagranicznych*

z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2016–2017. W nowej wersji tego ostatniego dokumentu powinny również zostać zapisane wyniki tych konsultacji.

## FINANSOWANIE WIELOLETNIE

W obszarze wieloletniego finansowania postulaty krótkoterminowe kierowane do Ministerstwa Spraw Zagranicznych powinny skupiać się na doskonaleniu systemu modułowego i konkursu umożliwiającego współfinansowanie ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych wkładów własnych do innych projektów. Szczególnie istotne wydaje się:

- ▶ maksymalne uproszczenie wniosków o dotację na projekty modułowe przez ograniczenie zakresu informacji, które w aplikacji należy określać osobno dla obu modułów (na przykład rezultatów i pełnej matrycy logicznej dla poszczególnych modułów projektu),
- ▶ odwołanie do szerokiej definicji edukacji globalnej i podnoszenia świadomości stosowanej przez Komisję Europejską w konkursie Development Education and Awareness Raising na potrzeby konkursu (lub zadania) umożliwiającego polskim

organizacjom otrzymanie dofinansowania wkładów własnych,

- ▶ odstąpienie od stosowania zasady, że budżet pierwszego modułu projektu musi być równy budżetowi drugiego modułu lub wyższy niż budżet drugiego modułu.

Ponadto zasadne wydaje się szczegółowe przeanalizowanie w dialogu z Departamentem Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych możliwości i ewentualnych pozytywnych konsekwencji wynikających z nadania *Wieloletniemu Programowi Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2010* charakteru programu wieloletniego w rozumieniu art. 136 Ustawy o finansach publicznych.

LISTOPAD 2016 ROKU

## Przypisy

<sup>1</sup> Wewnętrzna notatka ze spotkania przedstawicieli Grupy Zagranica z wiceminister Joanną Wronecką 17 lutego 2016 roku.

<sup>2</sup> Warto przypomnieć, że pierwszy otwarty konkurs ofert, w którym można było pozyskać dofinansowanie wkładów własnych do projektów finansowanych ze źródeł zagranicznych, nie był ograniczony do działań edukacyjnych. O wsparcie mogły się w nim również starać organizacje realizujące typowe projekty rozwojowe (choć żadnego takiego grantu ostatecznie nie przyznano).



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](http://WWW.ZAGRANICA.ORG.PL)

## I. WIELOLETNIE FINANSOWANIE

- ▶ Jakie warunki wieloletniego finansowania projektów rozwojowych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych uznałaby Pani/uznałby Pan za optymalne dla Pani/Pana organizacji?
- ▶ Czy Pani/Pana organizacja ubiegała się o dofinansowanie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych projektów modułowych?
- ▶ Które z obecnych uwarunkowań finansowania projektów modułowych są dla Pani/Pana organizacji najbardziej uciążliwe? Dlaczego?
- ▶ Które z poniższych rozwiązań mogłyby, Pani/Pana zdaniem, w największym stopniu ułatwić realizację projektów modułowych? (1 – rozwiązanie w ogóle nie ułatwiłoby realizacji projektu, 6 – rozwiązanie znacznie ułatwiłoby realizację projektu)

1. zniesienie wymagania precyzowania rezultatów projektu dla każdego modułu osobno	_____	1	2	3	4	5	6
2. zniesienie wymagania tworzenia osobnych matryc logicznych dla każdego modułu	_____	1	2	3	4	5	6
3. zniesienie wymagania przygotowania rozliczenia projektu po pierwszym (drugim) module	_____	1	2	3	4	5	6
4. zniesienie wymagania sprawozdawania merytorycznego projektu po pierwszym (drugim) module	_____	1	2	3	4	5	6
5. wycofanie z umowy zapisów o warunkowości wsparcia działań w kolejnym module	_____	1	2	3	4	5	6
6. zniesienie wymagania, aby dotacja w pierwszym module projektu była przynajmniej tej samej wysokości co dotacja w drugim roku	_____	1	2	3	4	5	6
7. umożliwienie przenoszenia środków między budżetami obu (wszystkich) modułów	_____	1	2	3	4	5	6
8. zniesienie wymagania przygotowywania osobnych budżetów dla każdego z modułów	_____	1	2	3	4	5	6

## 2. WSPARCIE INSTYTUCJONALNE DLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH ZE STRONY MINISTERSTWA SPRAW ZAGRANICZNYCH

- ▶ Jakie są oczekiwania Pani/Pana organizacji w zakresie wsparcia instytucjonalnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych dla organizacji pozarządowych zaangażowanych we współpracę rozwojową? Jakie działania powinien prowadzić resort, jakie rozwiązania przyjąć, aby przyczynić się do zwiększenia potencjału Pani/Pana organizacji?
- ▶ Jakie działania Ministerstwa Spraw Zagranicznych lub zasady stosowane przez ten resort w polityce grantowej najbardziej utrudniają trwałe wzmacnianie potencjału Pani/Pana organizacji?
- ▶ Które z poniższych rozwiązań (działań) możliwych do wprowadzenia przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Pani/Pana zdaniem, w największym stopniu ułatwiłoby budowanie potencjału Pani/Pana organizacji? (1 – rozwiązanie w ogóle nie poprawiłoby sytuacji, 5 – rozwiązanie znacznie poprawiłoby sytuację)
- ▶ Wprowadzenie części powyższych rozwiązań to wyłączna prerogatywa władz publicznych. Obowiązujące prawo pozwala Ministerstwu Spraw

1. zwiększenie limitu wydatków z budżetu projektu na koszty administracyjne do 20%	_____	1	2	3	4	5
2. wyłączenie kosztów personelu merytorycznego projektu (w tym koordynacji) z limitu kosztów administracyjnych, określonego obecnie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych na poziomie 15%	_____	1	2	3	4	5
3. możliwość przeznaczenia do 15% dotacji projektowej na rozwój instytucjonalny organizacji	_____	1	2	3	4	5
4. możliwość uzyskania rocznego, dwu- lub trzyletniego grantu pokrywającego część bieżących kosztów działania organizacji	_____	1	2	3	4	5
5. szkolenia na temat tworzenia, rozliczania i ewaluacji projektów	_____	1	2	3	4	5
6. szkolenia na tematy związane bezpośrednio z działalnością w krajach partnerskich	_____	1	2	3	4	5
7. możliwość uzyskania dofinansowania na udział w szkoleniach	_____	1	2	3	4	5
8. spotkania sieciujące organizacji działających w danym kraju (regionie geograficznym, obszarze tematycznym)	_____	1	2	3	4	5
8. wizyty studyjne w krajach priorytetowych polskiej pomocy według <i>Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2010</i>	_____	1	2	3	4	5
9. możliwość finansowania staży i wymian pracowników między organizacjami	_____	1	2	3	4	5
10. możliwość pozyskania finansowania na pokrycie kosztów przygotowania projektu (w tym wizyty w krajach partnerskich)	_____	1	2	3	4	5
11. możliwość pozyskania finansowania na pokrycie kosztów ewaluacji projektu	_____	1	2	3	4	5
12. możliwość konsultacji merytorycznych z ekspertami w procesie tworzenia i (lub) realizacji projektu	_____	1	2	3	4	5
13. możliwość konsultacji merytorycznych z ekspertami z zakresu rozwoju organizacjami	_____	1	2	3	4	5
14. wsparcie merytoryczne w ubieganiu się o środki zagranicznych donatorów	_____	1	2	3	4	5
15. zagwarantowanie wkładu własnego do projektów finansowanych przez zagranicznych donatorów	_____	1	2	3	4	5
16. przegląd partnerski projektów rozwojowych – spotkania ewaluacyjne realizowanych projektów typu „jeden na jeden”	_____	1	2	3	4	5
17. stworzenie i prowadzenie internetowej platformy samokształceniowej dla pracowników rozwojowych (humanitarnych) lub wolontariuszy zagranicznych	_____	1	2	3	4	5

Zagranicznych na powołanie jednostki, której zadaniem byłoby realizowanie innych działań w zakresie wspierania organizacji pozarządowych (na przykład prowadzenie szkoleń), resort może także powierzyć realizację tych zadań istniejącej organizacji. Która z dostępnych możliwości jest, Pani/Pana zdaniem, optymalna?

- opisane wyżej działania powinien prowadzić Departament Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych,
- opisane wyżej działania powinna prowadzić jednostka specjalnie powołana do tego celu przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych,
- opisane wyżej działania powinna prowadzić na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych Grupa Zagranica,
- opisane wyżej działania powinna prowadzić na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych inna organizacja pozarządowa.

## 3. INFORMACJE NA TEMAT ORGANIZACJI

- ▶ Ile wniosków o dofinansowanie do Ministerstwa Spraw Zagranicznych złożyła Pani/Pana organizacja w latach 2014–2016?
- ▶ Ile projektów dofinansowanych z Ministerstwa Spraw Zagranicznych (jakichkolwiek) realizowała Pani/Pana organizacja w latach 2014–2016?
- ▶ Ile projektów modułowych dofinansowanych z Ministerstwa Spraw Zagranicznych realizowała Pani/Pana organizacja w latach 2014–2016?