



**POLSKA
WSPÓŁPRACA
ROZWOJOWA
RAPORT 2016**



GRUPA
ZAGRANICA

POLSKA WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA RAPORT 2016

AUTORZY:

Bartłomiej Kozek
Grzegorz Piskalski
Justyna Szambelan
Magdalena Trojanek
Jędrzej Witkowski
Magdalena Wnuk

KONSULTACJA, REDAKCJA:

Jan Bazyl
Magdalena Trojanek

PROJEKT GRAFICZNY, SKŁAD I KOREKTA:  RZECZYOBRAZKOWE

WYDAWCA:

Grupa Zagranica

© Grupa Zagranica 2016

Polska współpraca rozwojowa. Raport 2016 jest dziesiątym z kolei corocznym raportem monitoringowym wydanym przez Grupę Zagranica – federację kilkudziesięciu organizacji pozarządowych, które podejmują działania za granicą w zakresie współpracy rozwojowej, pomocy humanitarnej, wspierania demokracji i edukacji globalnej. Grupa prowadzi działalność rzeczniczą wobec partnerów zewnętrznych, pracuje na rzecz zwiększania kompetencji organizacji członkowskich w zakresie współpracy rozwojowej, a także propaguje współpracę wewnętrzną sektora w celu zwiększenia skuteczności podejmowanych działań.

Niniejsza publikacja nie musi wyrażać opinii wszystkich organizacji członkowskich Grupy Zagranica.

KONTAKT:

Grupa Zagranica
ul. Noakowskiego 10/6a
00-666 Warszawa
grupa@zagranica.org.pl
www.zagranica.org.pl



Publikacja została wydana w ramach projektu „Obywatelski monitoring polskiej pomocy rozwojowej”, finansowanego ze środków Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w ramach programu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich.

| | | |
|------------|--|----|
| | WSTĘP ————— | 7 |
| 1 ▶ | DZIAŁANIA POLSKI W ZAKRESIE WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ W 2015 ROKU – STATYSTYKI ————— | 8 |
| | Justyna Szambelan | |
| 2 ▶ | POLSKA POMOC HUMANITARNA DLA SYRII ————— | 16 |
| | Magdalena Wnuk, Magdalena Trojanek | |
| 3 ▶ | ZAANGAŻOWANIE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W TWORZENIE I REALIZACJĘ POLITYKI WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ — | 20 |
| | Jędrzej Witkowski | |
| 4 ▶ | KONTAKTY MIĘDZY ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI A MINISTERSTWEM SPRAW ZAGRANICZNYCH – PRÓBA OCENY ————— | 30 |
| | Bartłomiej Kozek, Grzegorz Piskalski | |

WSTĘP

Polska współpraca rozwojowa. Raport 2016 to już dziesiąta edycja corocznej publikacji, w której Grupa Zagranica przedstawia spojrzenie organizacji pozarządowych na stan i rozwój polskiej współpracy rozwojowej. Ze względu na dostępność danych niniejszy raport – podobnie jak w latach ubiegłych – zawiera analizę działań i wydatków związanych z oficjalną pomocą rozwojową w 2015 roku, choć niektóre analizowane procesy wykraczają poza 2015 rok i obejmują zarówno lata wcześniejsze, jak i 2016 rok.

Podobnie jak w 2015 roku szczególnie przyjrzelśmy się kwestii udziału Polski w pomocy humanitarnej dla osób dotkniętych konfliktem syryjskim. Do współpracy nad tym tematem zaprosiliśmy Magdalenę Wnuk ze Stowarzyszenia 61 (rozdział 2). W niniejszym raporcie czytelnik znajdzie również analizę pozostałych wydatków w ramach polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej, przygotowaną przez Justynę Szambelan (rozdział 1).

Redaktorzy poszczególnych edycji raportu wybierają dodatkowy – obok analizy danych statystycznych – temat przewodni, poszerzając tym samym pole dyskusji nad jakością i spójnością polityki rozwojowej w Polsce. W tegorocznym raporcie poprosili ekspertów o ocenę współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym w zakresie współpracy rozwojowej. Tej tematyce poświęcone są dwa rozdziały niniejszej publikacji, przygotowane niezależnie przez Jędrzeja Witkowskiego – eksperta z zakresu współpracy międzysektorowej, oraz przez Bartłomieja Kozka i Grzegorza Piskalskiego z Fundacji CentrumCSR.PL, organizacji członkowskiej Grupy Zagranica. Przy czym rozdział autorstwa Bartłomieja Kozka i Grzegorza Piskalskiego został ściśle oparty na dotychczasowych postulatach rzeczniczych Grupy Zagranica i opiniach osób z organizacji członkowskich grupy. Mamy nadzieję, że oba teksty będą stanowić wartościowy wkład w dalszą dyskusję o zwiększaniu jakości współpracy między sektorem pozarządowym a administracją publiczną w tym obszarze tematycznym.

1

**DZIAŁANIA POLSKI
W ZAKRESIE
WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ
W 2015 ROKU
STATYSTYKI**

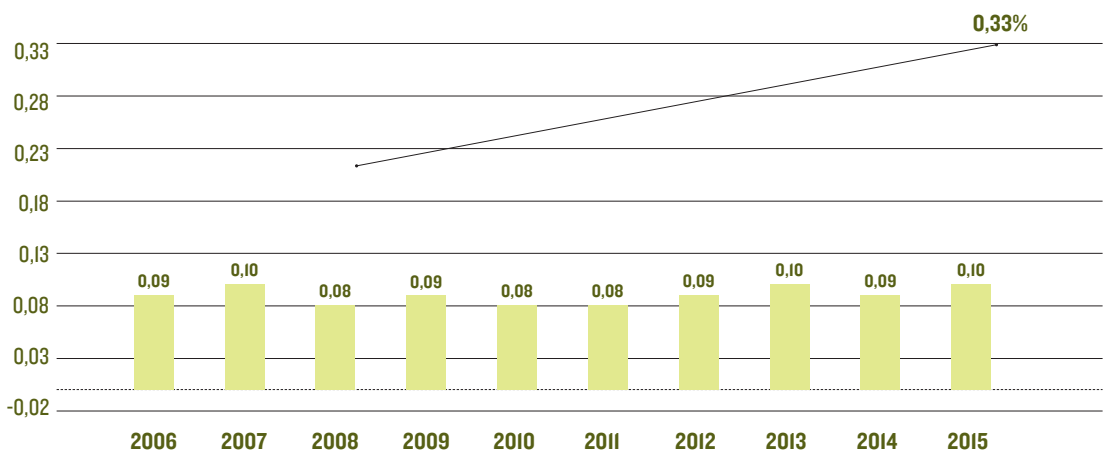
Justyna Szambelan

Państwa członkowskie Unii Europejskiej podjęły w 2005 roku zobowiązanie, że najpóźniej w 2015 roku będą przekazywać w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej 0,7% dochodu narodowego brutto (DNB). Również Polska była sygnatariuszem tych zobowiązań, choć jako nowe państwo członkowskie przyjęła nieco niższy cel, deklarując przeznaczanie 0,33% DNB na pomoc rozwojową. Zobowiązanie to członkowie Unii Europejskiej potwierdzili w 2008 roku na szczycie w Ad-Dausze¹, mimo że tymczasem uczynili jedynie ograniczony postęp w tym kierunku. W 2015 roku tylko pięć państw Unii Europejskiej osiągnęło zamierzony poziom 0,7% DNB przeznaczanego na oficjalną pomoc rozwojową: Luksemburg, Szwecja, Dania, Holandia i Wielka Brytania. Unia Europejska jako całość przekazała w 2015 roku na pomoc rozwojową tylko 0,47% DNB², pozostając dość daleko w tyle za swoimi deklaracjami. Niemniej na szczycie dotyczącym finansowania dla rozwoju, który odbył się w Addis Abebie w 2015 roku, zobowiązanie zostało odnowione. Także polski minister finansów potwierdził, że dążymy do tego, aby przekazywać 0,33% DNB na pomoc rozwojową³.

Tymczasem polska pomoc rozwojowa w 2015 roku wyniosła 1,66 miliarda złotych, co stanowi około 0,1% DNB Polski. Oznacza to, że wzrosła ona w stosunku do 2014 roku o 0,01% po tym, jak w 2014 roku spadła

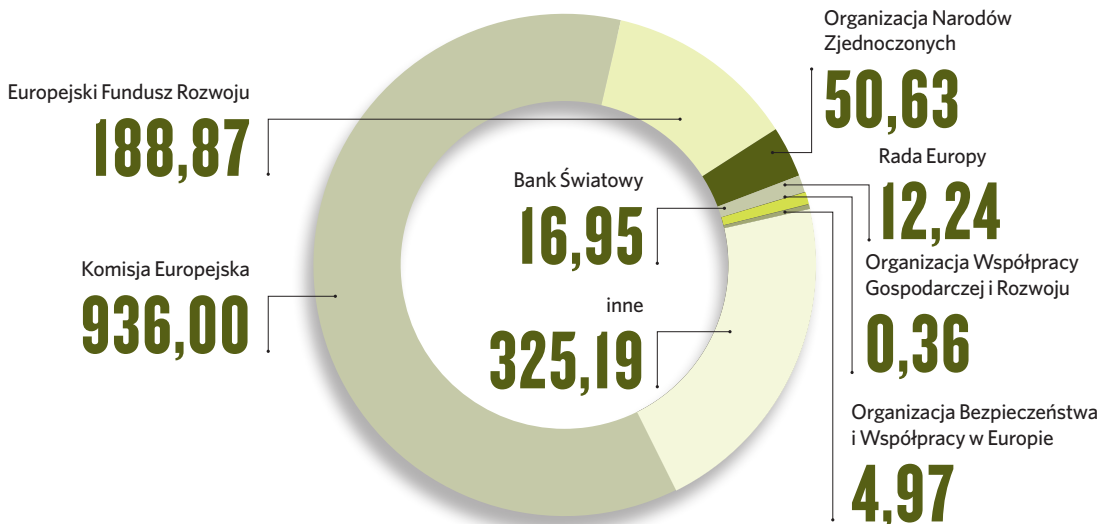
w stosunku do 2013 roku o 0,01%, ale nadal nie osiąga nawet połowy deklarowanego poziomu.

W kwocie tej zawierają się koszty wielostronnej pomocy rozwojowej w wysokości 1,29 miliarda złotych (78%) i koszty dwustronnej pomocy rozwojowej w wysokości 367 milionów złotych (22%). Tradycyjnie największymi polskimi wydatkami na wielostronną pomoc rozwojową są składki do budżetu Unii Europejskiej (936 milionów złotych) i do Europejskiego Funduszu Rozwoju (189 milionów złotych). Unia Europejska chwali się tym, że jako całość od lat jest największym donatorem pomocy rozwojowej na świecie, co nie dziwi, jeśli weźmie się pod uwagę, że 20 z 29 członków Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju to państwa Unii Europejskiej (przy tym sama Unia Europejska również ma status członkowski). W 2015 roku oficjalna pomoc rozwojowa instytucji unijnych i państw członkowskich Unii Europejskiej wyniosła 0,47% jej DNB⁴, co przewyższa średnią pozostałych członków Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, wynoszącą 0,21% DNB przekazywanego na pomoc rozwojową⁵. Więcej informacji o współpracy rozwojowej Unii Europejskiej znajduje się w raporcie konfederacji CONCORD, której członkiem jest Grupa Zagranica⁶.



WYKRES I. Udział oficjalnej pomocy rozwojowej w dochodzie narodowym brutto Polski (w procentach)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju *Total flows by donor (ODA + OOF + Private)* - [http:// stats.oecd.org](http://stats.oecd.org) [dostęp: 6 października 2016 roku].



WYKRES 2. Polska pomoc wielostronna (w milionach złotych)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania organów administracji rządowej z realizacji zadań z zakresu współpracy rozwojowej w 2015 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2016.

Dwustronna współpraca rozwojowa

Oprócz Ukrainy i Białorusi, które tradycyjnie są największymi beneficjentami polskiej pomocy rozwojowej, w 2015 roku znaczne kwoty przekazano Etiopii i Angoli w ramach kredytów preferencyjnych (patrz ramka *Kredyty preferencyjne*). Poza tym dość wysoko na liście beneficjentów polskiej pomocy rozwojowej plasuje się Syria, co jest zrozumiałe ze względu na toczącą się tam wojnę i dramatyczną sytuację tamtejszej ludności. Oprócz tego pieniądze trafiły do pozostałych krajów Partnerstwa Wschodniego, Autonomii Palestyńskiej i Azji Centralnej, wysuwanych na pierwszy plan w Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej na lata 2012–2015, ale także do państw niewskazanych w priorytetach polskiej pomocy, takich jak Kazachstan, Kambodża (patrz ramka *Kredyty preferencyjne*) czy Kosowo, gdzie służy kontyngent polskiej policji. Ogółem do krajów priorytetowych trafiło 77% polskiej pomocy, w tym 48% do krajów Partnerstwa Wschodniego.

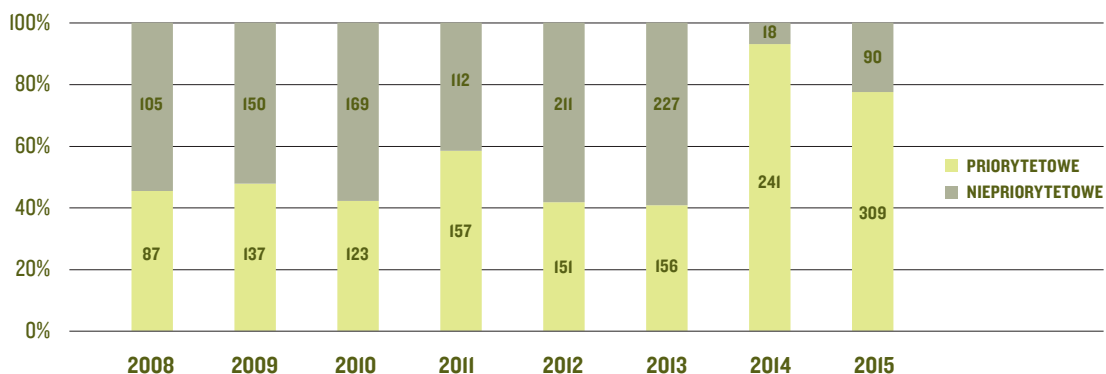
Kraj Wielkość pomocy brutto (w milionach złotych*)

| | |
|-----------------------|--------|
| Ukraina | 107,12 |
| Etiopia | 101,31 |
| Białoruś | 67,03 |
| Angola | 54,96 |
| Syria | 11,01 |
| Mołdawia | 9,13 |
| Gruzja | 7,37 |
| Kazachstan | 4,09 |
| Autonomia Palestyńska | 3,83 |
| Kambodża | 3,68 |

TABELA 1. Najwięksi odbiorcy polskiej dwustronnej pomocy rozwojowej w 2015 roku, z zaznaczeniem krajów priorytetowych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP do DAC OECD 2016*.

* Wartości są podane w przybliżeniu, ponieważ do zestawienia wykorzystano dane sprawozdane do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w dolarach amerykańskich (przyjęto średnioroczny kurs dolara do złotego w wysokości 3,71 złotego).



WYKRES 3. Wielkość polskiej pomocy dwustronnej netto skierowanej do krajów priorytetowych w latach 2008–2015 (w milionach złotych)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju *Total flows by donor (ODA + OOF + Private)* – [http:// stats.oecd.org](http://stats.oecd.org) [dostęp: 6 października 2016 roku].

Kredyty preferencyjne

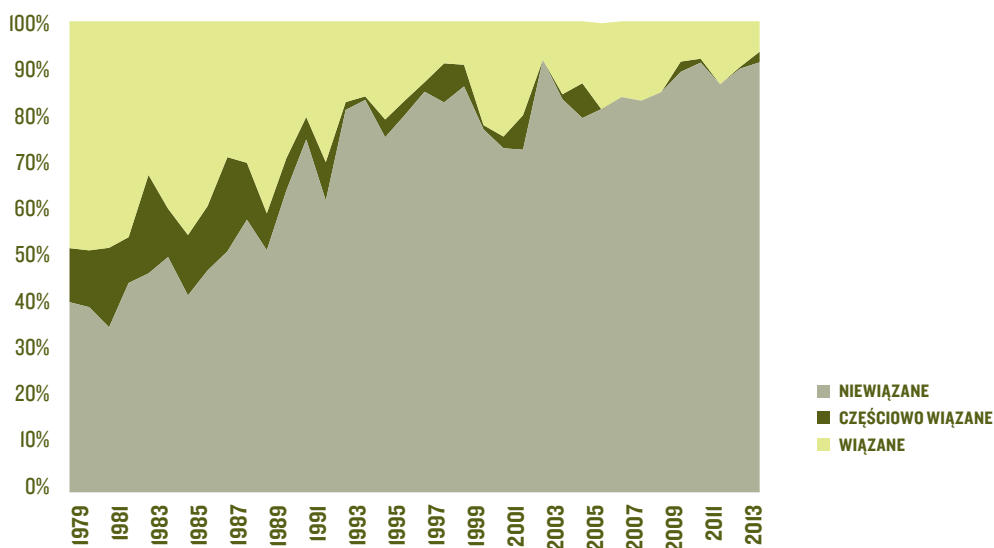
W ramach kredytów preferencyjnych znaczne kwoty w 2015 roku przekazano Etiopii i Angoli. Trzeba zaznaczyć, że są to w całości kredyty związane, czyli takie, które muszą być wydatkowane na polskie dobra i usługi. Organizacje międzynarodowe i eksperci w sprawach rozwoju międzynarodowego są zdania, że wiązanie pożyczek jest niekorzystne dla krajów beneficjentów, ponieważ uniemożliwia im wybór i zakup dóbr lub usług w najlepszej cenie i jakości na światowym rynku albo zakup dóbr lub usług na lokalnym rynku, dzięki któremu pieniądze zasilają ich gospodarkę.

Kredyty preferencyjne wciąż stanowią znaczną część polskiej dwustronnej pomocy rozwojowej, chociaż tendencja ta jest malejąca (w 2015 roku było to 17%, w 2014 roku – 20%, w 2013 roku – około 30%, w 2012 roku – około 40%). Polityka Ministerstwa Finansów w zakresie udzielania tej pomocy nie jest spójna z polityką Ministerstwa Spraw Zagranicznych, szczególnie z Wieloletnim Programem Współpracy Rozwojowej na lata 2012–2015. Na przykład Angola nie należy do krajów priorytetowych polskiej współpracy rozwojowej, mimo to w 2015 roku była czwartym jej największym biorcą.

Duża kwota w ramach kredytów preferencyjnych trafiła także do Kambodży, co jest wynikiem podpisania ze stroną khmerską w 2013 roku umowy regulującej zadłużenie, jakie Ludowa Republika Kambodży⁷ zaciągnęła w Polskiej Republice Ludowej w latach osiemdziesiątych XX wieku. Postanowiono, że połowa tej kwoty zostanie przeznaczona na konserwację zabytków na terenie Królestwa Kambodży przez wyspecjalizowane polskie przedsiębiorstwa. Jeśli warunek ten zostanie dotrzymany, druga połowa tej kwoty będzie przez rząd polski umorzona, co nastąpiło w 2016 roku.

Należy oczekiwać, że w kolejnych latach udział kredytów preferencyjnych w polskiej pomocy rozwojowej będzie większy, ponieważ podpisano umowy kredytowe z Ukrainą na około 111 milionów dolarów, z Tanzanią na 110 milionów dolarów, z Kenią na 100 milionów dolarów i z Etiopią na 50 milionów dolarów. Wszystkie te pożyczki są w 100% związane warunkiem wydatkowania na dobra i usługi dostarczane przez polskie przedsiębiorstwa.

Trzeba przypomnieć, że Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, którego Polska jest członkiem od 2013 roku, od lat sześćdziesiątych XX wieku zabiega o to, aby kredyty udzielane krajom rozwijającym się nie były związane warunkiem wydatkowania na dobra i usługi zakupione u donatorów. Pomoc wiązana jest mniej efektywna od pomocy niewiązanej, podwyższa bowiem koszty dóbr i usług – beneficjenci nie mogą szukać najlepszej cenowo oferty na rynku światowym, ale muszą się zaopatrzyć w kraju donatora. Poza tym pomoc taka faworyzuje duże projekty, które wymagają importu kapitałochłonnych dóbr produkowanych w kraju donatora albo wiedzy wykwalifikowanych ekspertów z kraju donatora zamiast mniejszych projektów skupionych na eliminacji ubóstwa. Może to powodować, że pomoc mija się z priorytetami beneficjentów. Same kraje beneficjenci pomocy wielokrotnie wskazywały, że pomoc wiązana stanowi dla nich jedną z poważniejszych przeszkód. W 2001 roku Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju przyjął *Rekomendację dotyczącą niewiązania pomocy dla krajów najmniej rozwiniętych*, następnie zaś kwestia ta była podnoszona na kolejnych forach wysokiego szczebla na temat efektywności pomocy rozwojowej (Paryż 2005, Akra 2008, Pusan 2011)⁸. W ostatnich latach średnio 15% kredytów preferencyjnych krajów donatorów miało status pomocy związanej. Polska, podobnie jak Austria i Portugalia, które



WYKRES 4. Udział kredytów wiązanych w kredytach preferencyjnych udzielanych przez państwa należące do Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w latach 2001–2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju *Aid (ODA) Tying Status* – <http://stats.oecd.org> [dostęp: 17 października 2016 roku].

KREDYTY PREFERENCYJNE

W 2014 roku Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju podjął nowe ustalenia w zakresie sposobu wliczania kredytów preferencyjnych do oficjalnej pomocy rozwojowej.

Od lat siedemdziesiątych XX wieku obowiązywało ustalenie, że jako pomoc są kwalifikowane kredyty, które zawierają co najmniej dwudziestopięcioprocentowy element grantu przy referencyjnej stopie procentowej w wysokości 10% rocznie. Żeby zrozumieć to założenie, należy znać pojęcie dyskontowania – na przykład przy referencyjnej stopie procentowej w wysokości 10% rocznie wartość 6 milionów dolarów za dziesięć lat będzie wynosić około 16 milionów dolarów (gdyby zdeponować tę kwotę w banku na 10% rocznie, tyle byłby wart depozyt po dziesięciu latach). Jeśli więc kraj donator udziela w danym roku pożyczki w wysokości 6 milionów dolarów, a przewidywana suma wszystkich spłat przez kraj beneficjenta w okresie dziesięciu lat wynosi mniej niż 12 milionów dolarów, to taka pożyczka spełnia kryterium dwudziestopięcioprocentowego elementu grantu. Na dotychczasowych zasadach w powyższym przykładzie do oficjalnej pomocy rozwojowej wliczono by 6 milionów dolarów w roku udzielenia pożyczki, w kolejnych latach zaś każda spłata przekazywana przez kraj beneficjenta krajowi donatorowi byłaby odejmowana od całkowitej kwoty oficjalnej pomocy rozwojowej, jaką może się pochwalić donator, ale tylko do wysokości 6 milionów dolarów.

W latach siedemdziesiątych XX wieku – uwzględniając ówczesne stopy procentowe na rynkach finansowych – były to rozsądne reguły. Obecnie sytuacja na rynkach finansowych diametralnie się zmieniła. Wiele krajów rozwiniętych może pożyczać pieniądze na światowych rynkach finansowych bardzo tanio, następnie przekazywać pożyczkę krajom rozwijającym się z kilkuprocentowym narzutem i nadal spełniać warunek dwudziestopięcioprocentowego grantu przy referencyjnej stopie procentowej 10%. Dlatego od dłuższego czasu pojawiały się sugestie, że należy zmienić sposób wliczania pożyczek preferencyjnych do oficjalnej pomocy rozwojowej.

Przede wszystkim zamiast stałej referencyjnej stopy procentowej na poziomie 10% nowa formuła odwołuje się do specjalnej stopy referencyjnej, ustalonej corocznie przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy na potrzeby analizy zdolności obsługi zadłużenia krajów rozwijających się (która obecnie wynosi 5%). Do tej stopy referencyjnej będzie dodawana „premia za ryzyko”: 1% dla krajów o wyższych średnich dochodach, 2% dla krajów o niższych średnich dochodach i 4% dla krajów o najniższych dochodach – dzięki temu pożyczki dla tych ostatnich będą się bardziej liczyć. Ponieważ jednak rodzi to ryzyko ponownej eksplozji zadłużenia w najstabilniej rozwiniętych krajach, ustalono nowe progi preferencyjności: czterdziestopięcioprocentowy element grantu dla krajów o najniższych dochodach, piętnastoprocentowy element grantu dla krajów o niższych średnich dochodach i dziesięcioprocentowy element grantu dla krajów o wyższych średnich dochodach.

Ponadto do pomocy rozwojowej będzie wliczany wyłącznie element grantu – tym samym w podanym wyżej przykładzie do kwoty oficjalnej pomocy rozwojowej wliczono by 4 miliony dolarów zamiast 6 milionów dolarów. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju wskazuje, że nowy system bardziej realistycznie pozwala porównywać pomoc udzielaną w formie grantów i pożyczek, ma także zachęcać donatorów do udzielania pomocy bezwrotnej lub pożyczek o bardzo dużym stopniu preferencyjności.

Źródło: *Modernising Official Development Assistance (ODA). Concessional loans before and after the HLM* – <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/ODA%20Before%20and%20After.pdf> [dostęp: 12 października 2016 roku]; D. Roodman, *Political compromise is not mathematically beautiful*, 2014 rok – <http://davidroodman.com/blog/2014/12/17/political-compromise-is-not-mathematically-beautiful> [dostęp: 12 października 2016 roku].

wciąż udzielają kredytów wiązanych w 100%, są niechlubnymi hamulcowymi, zwłaszcza że zdecydowana większość krajów rozwiniętych całkowicie rozwiązała udzielane przez siebie kredyty.

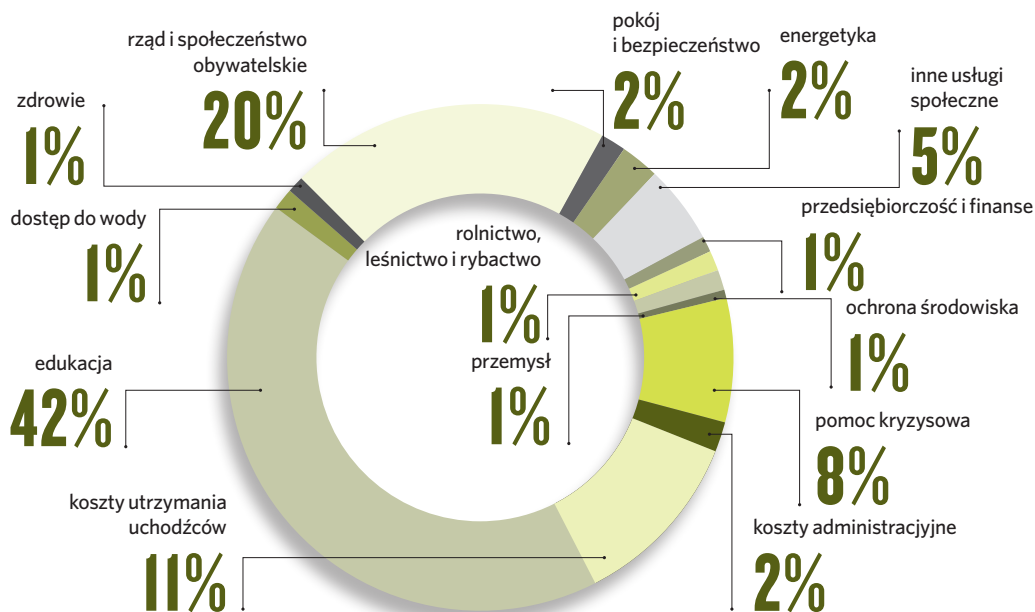
Stypendia

Stypendia stanowiły 32% całej polskiej pomocy w 2015 roku. To dużo, zważywszy, że są one wydatkowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego bez wyraźnej koordynacji z programem współpracy rozwojowej ustalonym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Z tego powodu Kazachstan, który nie jest na liście krajów priorytetowych polskiej pomocy, znalazł się wśród dziesięciu największych jej beneficjentów w 2015 roku. Trzeba również zaznaczyć, że tylko 25% tej kwoty to pieniądze przyznawane stypendystom do dysponowania, gdyż 75% to szacowane koszty kształcenia, czyli pracy nauczycieli akademickich i utrzymania infrastruktury uczelnianej.

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznaje, że nie dysponuje wiedzą o istnieniu polityki stypendialnej dla obywateli krajów rozwijających się⁹. Uczelnie wyższe mają w tym względzie autonomię i ją wykorzystują – blisko 16 milionów złotych skonsumowały „inne stypendia”¹⁰, podczas gdy programy stypendialne dla cudzoziemców prowadzone w koordynacji z Ministerstwem Spraw Zagranicznych otrzymały znacznie mniej środków: program stypendialny im. Konstantego Kalinowskiego – 2 miliony złotych, program stypendialny im. Stefana Banacha – 2 miliony złotych, program stypendialny im. Ignacego Łukasiewicza – nieco ponad 0,5 miliona złotych. Pierwszy z nich był skierowany do obywateli Białorusi, którzy z powodu represji nie mogli kontynuować lub podjąć studiów w swoim kraju (od 2016 roku zmienił

się charakter tego programu i kryterium represji nie jest już brane pod uwagę), drugi – do studentów z krajów Partnerstwa Wschodniego (oferuje im studia magisterskie i doktoranckie w obszarze nauk ścisłych, przyrodniczych, technicznych, ekonomicznych i z zakresu europeistyki), trzeci – do obywateli Angoli, Etiopii, Indonezji, Kenii, Kolumbii, Meksyku, Mjanmy, Mongolii, Mozambiku, Nigerii, Republiki Południowej Afryki, Senegal, Tanzanii i Wietnamu (jego uczestnicy mogą rozpocząć w Polsce studia magisterskie lub doktoranckie w zakresie nauk ścisłych, przyrodniczych i technicznych).

Ani Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ani Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie prowadzą badań, które mogłyby wskazać wyraźny związek między stypendiami udzielanymi przez uczelnie obywatelom krajów rozwijających się a rozwojem tych krajów. Nie wiemy, czy osoby te wracają do krajów swojego pochodzenia, czy też podejmują karierę w Polsce. Nie wiemy także, czy rozpoczynają pracę w wyuczonym zawodzie. Badania losów absolwentów są przewidziane dla trzech przywołanych programów stypendialnych, które są wspólną inicjatywą resortów spraw zagranicznych oraz nauki i szkolnictwa wyższego. W wypadku programu stypendialnego im. Konstantego Kalinowskiego odpowiedzi na ankiety jest jednak zbyt mało, aby można było mówić o miarodajnych wynikach. Z kolei programy stypendialne im. Stefana Banacha i im. Ignacego Łukasiewicza funkcjonują od niedawna, dlatego dotyczące ich badania ankietowe nie były jeszcze prowadzone. Warto tutaj wspomnieć, że stypendyści z Białorusi po studiach w Polsce mogą mieć problemy z powrotem i ze znalezieniem pracy w kraju pochodzenia, co dodatkowo podkreśla problem wykazania związku edukacji i pomocy rozwojowej.



WYKRES 5. Obszary tematyczne dwustronnej pomocy rozwojowej w 2015 roku (uwzględniono wyłącznie wydatki bezzwrotne)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju *Total flows by donor (ODA + OOF + Private)* – <http://stats.oecd.org> [dostęp: 6 października 2016 roku].

Wsparcie demokracji i transformacji systemowej

Abstrahując od kredytów preferencyjnych i kosztów kształcenia studentów, które dominują w polskiej pomocy rozwojowej, duża jej część programowo jest skoncentrowana na wspieraniu demokracji i transformacji systemowej. W 2015 roku 20% środków dwustronnej pomocy bezzwrotnej przekazano na projekty służące wzmocnieniu dobrego rządzenia i społeczeństwa obywatelskiego. Największe wydatki w tym obszarze tematycznym poniesiono na wsparcie TV Belsat i białoruskiego Radia Racja (ogółem na „wsparcie niezależnych mediów na Białorusi” wydatkowano 25 milionów złotych). Nieco mniejszą kwotę wydano na wsparcie społeczeństwa obywatelskiego w formie między innymi szkoleń dla liderów organizacji pozarządowych, samorządów uczniowskich i rad młodzieżowych, a także publikacji wspomnień z kijowskiego Majdanu i organizacji koncertu „Solidarni z Białorusią”, odbywającego się w Warszawie (łącznie około 14 milionów złotych). W krajach beneficjentach zrealizowano również liczne szkolenia dla urzędników, w tym policjantów i dyplomatów (łącznie około 9 milionów złotych). Ważnymi działaniami w tym obszarze były także seminaria dotyczące reformy samorządowej na Ukrainie.

Koszty utrzymania uchodźców i inne kategorie

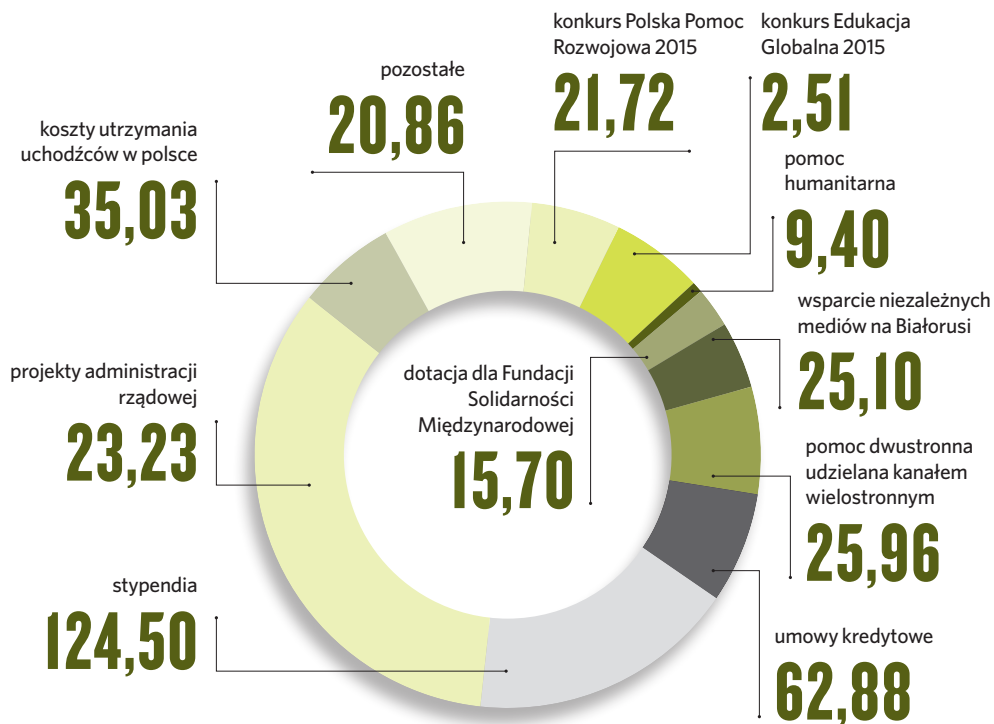
W 2015 roku do polskiej pomocy rozwojowej wliczono koszty utrzymania uchodźców w Polsce. Organizacje pozarządowe uważają to za złą praktykę, ponieważ

| Kraj | Ogółem | Odsetek wszystkich wniosków |
|-------------|--------|-----------------------------|
| Rosja | 7989 | 64,82% |
| Ukraina | 2305 | 18,70% |
| Tadżykistan | 541 | 4,39% |
| Gruzja | 394 | 3,20% |
| Syria | 295 | 2,39% |

TABELA 2. Liczba osób, które w 2015 roku złożyły wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Rzeczypospolitej Polskiej (dane dla pięciu najliczniejszych narodowości)

Źródło: Urząd do spraw Cudzoziemców, zestawienie „Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w pierwszej połowie 2016 roku” – <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/> [dostęp: 12 października 2016 roku].

pieniądze te nie przyczyniają się do rozwoju krajów globalnego Południa, pozostając w kraju donatora. Niemniej jednak wiele krajów zwiększa wartość swojej pomocy, wliczając do niej takie wydatki. W 2015 roku wartość pomocy rozwojowej znacznie wzrosła właśnie w tych krajach, które musiały przyjąć licznych uchodźców – w Grecji (wzrost o 39%), w Niemczech (wzrost o 26%) i na Węgrzech (wzrost o 25%)¹¹. Jeśli tendencja ta się utrzyma, nie jest wykluczone, że niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej staną się w najbliższych latach największym odbiorcą własnej pomocy rozwojowej. W Polsce w 2015 roku koszty utrzymania uchodźców wyniosły 50,31 miliona złotych,



WYKRES 6. Udział poszczególnych grup wydatków w dwustronnej pomocy rozwojowej w 2015 roku (w milionach złotych)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie organów administracji rządowej z realizacji zadań z zakresu współpracy rozwojowej w 2015 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2016.

z czego jednak tylko 35,03 miliona złotych wliczono do oficjalnej pomocy rozwojowej. Różnica między tymi kwotami to koszty utrzymania uchodźców z Rosji (według Urzędu do spraw Cudzoziemców 90% z nich deklaruje narodowość czeczeńską), która nie należy do krajów rozwijających się zgodnie z klasyfikacją Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Trzeba także przypomnieć, że Urząd do spraw Cudzoziemców ponosi koszty utrzymania uchodźców jedynie podczas trwania procedury uchodźczej – po jej zakończeniu osoby, którym przyznano ochronę międzynarodową, korzystają z polskiego systemu pomocy społecznej.

Trzeba zwrócić uwagę, że wśród decyzji w sprawach o przyznanie ochrony międzynarodowej zdecydowanie dominują odpowiedzi negatywne – w wypadku odrzucenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy osoby takie muszą wrócić do kraju pochodzenia. Głównym powodem bardzo wysokiego odsetka umorzeń spraw jest to, że osoby, wobec których toczy się postępowanie, wyjeżdżają z Polski do krajów zachodnich, przede wszystkim do Niemiec. Bardzo rzadko się zdarza, że osoby takie rezygnują z ubiegania się o ochronę i dobrowolnie wracają do kraju pochodzenia.

Do kategorii innych usług społecznych w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej (5% środków pomocy bezzwrotnej) zaliczono między innymi takie projekty finansowane przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jak odnowienie wizerunku Matki Boskiej Częstochowskiej (wotum dziękczynnego polskich uchodźców wojennych) w rzymskokatolickim kościele pod wezwaniem świętego Antoniego w Mersin w Turcji czy mikrofilmowanie i digitalizację poloników na Wschodzie. Ogółem wydatki na konserwację zabytków włączone do polskiej pomocy

rozwojowej wyniosły około 5 milionów złotych. Działania takie, skądinąd wartościowe, nie są powiązane z globalnymi celami rozwojowymi, dlatego ich zaliczanie do pomocy rozwojowej może budzić konsternację, zwłaszcza w wymiarze niemal zerowych wydatków na zdrowie czy ochronę środowiska.

Pomoc dwustronna przekazywana kanałem wielostronnym

Kanałem wielostronnym, czyli w ramach przekazania organizacjom międzynarodowym, zrealizowano zaledwie 7% polskiej pomocy dwustronnej. Były to między innymi wpłaty dokonane w reakcji na wydarzenia międzynarodowe, na przykład wpłata dobrowolna na rzecz Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) w odpowiedzi na apel humanitarny *Regional Refugee and Resilience Plan 2015–2016*, wpłata dobrowolna na rzecz Światowego Programu Żywnościowego (World Food Programme, WFP) w odpowiedzi na apel *Syria Emergency Operation* czy wpłata na Biuro Narodów Zjednoczonych do spraw Koordynacji Pomocy Humanitarnej na wsparcie biura w Kijowie.

Za pośrednictwem polskich organizacji pozarządowych wydatkowano 15% polskiej pomocy rozwojowej, głównie w ramach konkursów Polska Pomoc Rozwojowa i Edukacja Globalna. Znaczna jest także programowa dotacja dla Fundacji Solidarności Międzynarodowej, która realizuje zadania zlecone przez ministra spraw zagranicznych, w tym również organizuje konkursy dla polskich organizacji pozarządowych i formułuje zapytania ofertowe dotyczące projektów rozwojowych.

PRZYPISY

¹ Druga międzynarodowa konferencja poświęcona finansowaniu dla rozwoju, która miała służyć ocenie postępów we wdrażaniu konsensusu z Monterrey. Szczegóły dotyczące procesu Finansowanie dla Rozwoju – por. <http://www.un.org/esa/ffd> [dostęp: 27 września 2016 roku].

² Komisja Europejska, notatka prasowa z 13 kwietnia 2016 roku – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1362_en.htm [dostęp: 27 września 2016 roku].

³ Przemówienie ministra finansów Mateusza Szczurka na szczycie Organizacji Narodów Zjednoczonych w Addis Abebie – <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Poland.pdf> [dostęp: 31 stycznia 2016 roku].

⁴ Komisja Europejska, notatka prasowa z 13 kwietnia 2016 roku – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1362_en.htm [dostęp: 27 września 2016 roku].

⁵ *Ibidem*.

⁶ *AidWatch Report 2016*, CONCORD, Bruksela 2016 – <https://concordeurope.org/2016/10/26/aidwatch-report-2016/> [dostęp: 28 października 2016 roku].

⁷ Nazwa państwa kambodżańskiego obowiązująca w latach 1979–1989.

⁸ Spotkanie Wysokiego Szczebla Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC High Level Meeting) w kwietniu 2001 roku. Szerzej – por. <https://www.oecd.org/finance/2002959.pdf> [dostęp: 27 września 2016 roku].

⁹ Odpowiedź Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 6 października 2016 roku na zapytanie Grupy Zagranica z dnia 26 września 2016 roku.

¹⁰ *Sprawozdanie Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP do DAC OECD 2016*.

¹¹ *AidWatch Report 2016*, *op. cit.*

2

**POLSKA POMOC
HUMANITARNA DLA SYRII**

Magdalena Wnuk
Magdalena Trojanek

Prezydent Andrzej Duda i premier Beata Szydło wielokrotnie deklarowali, że Polska jest gotowa pomagać uchodźcom w krajach ich pochodzenia. W 2016 roku w odpowiedzi na kryzys syryjski na pomoc humanitarną Polska przeznaczyła 34,7 miliona złotych – analizują portal MamPrawoWiedziec.pl i Grupa Zagranica.

**MAGDALENA TROJANEK, GRUPA ZAGRANICA
MAGDALENA WNUK, MAMPRAWOWIEDZIEC.PL**

Stanowisko w sprawie polityki wobec uchodźców Beata Szydło przedstawiła już podczas kampanii wyborczej. „Priorytetowe i bezdyskusyjne jest bezpieczeństwo polskich obywateli. Nie możemy zgodzić się ani na szantaże, ani – w imię poprawności politycznej – na jakiegokolwiek narzucone nam kwoty uchodźców do przyjęcia” – mówiła. Jako premier podtrzymała sprzeciw wobec przenoszenia uchodźców z jednych państw członkowskich (w których najwięcej osób występuje o azyl) do innych. Jednocześnie zadeklarowała gotowość polskiego rządu do zwiększenia pomocy humanitarnej dla ofiar wojny w Syrii.

Jedna czwarta uchodźców z Syrii szuka schronienia w Europie

Według danych Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców 7 listopada 2016 roku na świecie było zarejestrowanych 4 796 896 uchodźców z Syrii, z czego 1 151 865 złożyło wniosek o przyznanie statusu uchodźcy w Europie¹. Większość uchodźców przebywa w państwach sąsiadujących z Syrią i tam również państwa Unii Europejskiej wysyłają najwięcej pomocy.

Polski rząd udziela pomocy humanitarnej na dwa sposoby: przez wpłaty do międzynarodowych funduszy unijnych (tak zwana pomoc wielostronna – 18,5 miliona złotych w 2016 roku) i w ramach tak zwanej pomocy dwustronnej (16,2 miliona złotych w 2016 roku), przekazując pieniądze polskim placówkom dyplomatycznym i organizacjom pozarządowym w konkursach prowadzonych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Część pomocy polski rząd realizuje z własnej inicjatywy, część jest obowiązkowym wkładem do funduszy unijnych, między innymi do budżetu Komisji Europejskiej.

Od rozpoczęcia konfliktu zbrojnego w Syrii polska pomoc humanitarna dla ofiar wojny i uchodźców, będąca częścią wewnętrznej polityki rządów, systematycznie wzrastała. W 2012 roku wynosiła 4,3 miliona złotych, w 2016 roku – już 34,7 miliona złotych (blisko 23 miliony złotych więcej niż w 2015 roku). Oprócz wsparcia dla syryjskich uchodźców Polska wysyła także pomoc humanitarną na Ukrainę i do Palestyny. W 2015 roku pomoc humanitarna dla uchodźców syryjskich i na Ukrainie stanowiła około 6% całej polskiej pomocy dwustronnej (dane za 2016 rok nie są jeszcze znane).

Pomoc humanitarna jest częścią współpracy rozwojowej², czyli działań na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego krajów uboższych. Jej całkowita wysokość jest określona w ramach umów międzynarodowych, ale państwo ma dość dużą dowolność w sposobie realizacji tych zobowiązań. W 2016 roku polski rząd przekazał na współpracę rozwojową do budżetu Komisji Europejskiej 936 milionów złotych. Wiadomo, że 9% tych środków (84 miliony złotych) jest wydawana przez Komisję Europejską na pomoc humanitarną dla ofiar wojny w Syrii i syryjskich uchodźców w krajach sąsiadujących. Polska uczestniczy także w tak zwanym Unijnym Instrumencie Pomocy dla Uchodźców w Turcji³ (nie jest to element polityki rządu, tylko unijne zobowiązanie), czyli funduszu służącego zapewnieniu schronienia uchodźcom z Syrii. Polska w ciągu najbliższych czterech lat jest zobowiązana wpłacić łącznie 56,96 miliona euro w ramach tego instrumentu. Zgodnie z harmonogramem pierwsza transza w kwietniu 2016 roku wyniosła 16,87 miliona euro, w 2017 roku wyniesie zaś 25,05 miliona euro.

Pomoc tylko poza Syrią

Bezpośrednio (na warunkach pomocy dwustronnej) Polska pomaga uchodźcom i ofiarom wojny w Syrii przebywającym na terenie trzech państw: Jordanii i Libanu oraz w Autonomicznym Regionie Irackiego Kurdystanu (Irak)⁴. W 2016 roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych przeprowadziło dwa konkursy dotacyjne dla organizacji pozarządowych działających na Bliskim Wschodzie. Dofinansowanie otrzymały cztery organizacje: Caritas Polska, Fundacja Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej, Fundacja Wolna Syria i Stowarzyszenie Polska Misja Medyczna. W 2016 roku organizacje te planują wydać ramach swoich projektów prawie 10 milionów złotych⁵. Dodatkowe 4,5 miliona złotych rząd przekazał na wspólny projekt polsko-niemiecki w Libanie.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie finansuje projektów w Syrii (na terenie konfliktu), tłumacząc, że pomaganie w samej Syrii jest niebezpieczne dla działaczy organizacji, a także trudne do monitorowania. Bezpośrednio w Syrii prowadzi działalność Polska Akcja Humanitarna, ale środki na ten cel musi pozyskiwać z innych źródeł niż polskie dotacje⁶.

Część polskich organizacji pozarządowych krytykuje decyzję Ministerstwa Spraw Zagranicznych, wskazując, że obywatele Syrii, którzy pozostają na terenie swojego kraju, najbardziej potrzebują pomocy. Organizacje te przypominają również, że jeśli Polsce i Europie zależy na ograniczeniu exodusu z Syrii, to powinny przyczynić się do tego, pomagając u źródła – przywracając dostęp do wody, żywności i lekarstw. Z licznych rozmów z Syryjczykami wynika, że mimo stanu wojny wielu obywateli tego kraju nie chce porzucić domów. Zostają w nich tak długo, jak to jest możliwe⁷.

Wsparcie międzynarodowe

Choć bezpośrednio polski rząd nie wspiera działań w Syrii, przyczynia się do takiej pomocy, płacąc składki do międzynarodowych funduszy powierniczych. Rząd przekazał w ten sposób 18,5 miliona złotych. W 2016 roku polski rząd wpłacił pieniądze na cztery agendy: Regionalny Fundusz Powierniczy Unii Europejskiej (wpłata w ramach „Madad”), apel Syrian Humanitarian Response Plan, Biuro Narodów Zjednoczonych do spraw Koordynacji Pomocy Humanitarnej (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UN OCHA) – oddział regionalny w Damaszku i UNICEF Syria. Odpowiedzią na kryzys migracyjny jest także fundusz zapobiegania masowym migracjom w Afryce, na który Polska wpłaciła w 2016 roku 1 milion euro.

Regionalny Fundusz Powierniczy Unii Europejskiej „Madad”, utworzony w 2015 roku, czerpie środki z budżetu Unii Europejskiej i dobrowolnych wpłat państw członkowskich, jest zaś przeznaczony głównie dla uchodźców z Syrii i przyjmujących ich społeczności na terytorium państw sąsiadujących z tym krajem: Iraku, Libanu, Jordanii, Turcji i Egiptu. Na zachodnie Bałkany (do siedmiu państw regionu: Chorwacji, Serbii, Czarnogóry, Macedonii, Albanii,

Bośni i Hercegowiny, Kosowa) trafia 2% środków z tego funduszu. Fundusz ma przede wszystkim wesprzeć państwa w opiece nad uchodźcami, ale będzie go można wykorzystać także na odbudowę Syrii po zakończeniu konfliktu⁸. W 2016 roku Polska zobowiązała się wpłacić na „Madad” 13,5 miliona złotych⁹.

W 2015 roku powstał również drugi fundusz, niezwiązany bezpośrednio z pomocą humanitarną Syrii, ale powołany z myślą o rozładowaniu kryzysu migracyjnego i zapobieganiu masowym migracjom w państwach regionu Sahelu, Rogu Afryki i Jeziora Czad. Ich celem jest zwiększanie praworządności, zwalczanie handlu ludźmi, a także tworzenie możliwości ekonomicznych i edukacyjnych czy zwiększenie legalnej mobilności w państwach tego regionu. W 2016 roku Polska zobowiązała się wpłacić 1 milion euro (cały budżet funduszu ma wynieść 1,8 miliarda euro).

Do Biura Narodów Zjednoczonych do spraw Koordynacji Pomocy Humanitarnej (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA), ściślej do oddziału regionalnego w Damaszku, trafiło 2,2 miliona złotych. Oddział w Damaszku jest odpowiedzialny za dostarczanie pomocy humanitarnej ofiarom konfliktu na terenie w Syrii. W 2016 roku biuro otrzymało na ten cel około 17,5 miliona dolarów od dwunastu donatorów (jedenaście państw oraz Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej do spraw Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności), z czego najwięcej wpłaciły: Japonia (28% budżetu), Stany Zjednoczone (17%) i Wielka Brytania (14,5%). Polski wkład to 3% tego budżetu¹⁰. Zarejestrowane w Damaszku agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych i międzynarodowe organizacje pozarządowe dostarczają pomoc humanitarną przede wszystkim na tereny kontrolowane przez rząd syryjski i sporadycznie (za jego zezwoleniem), przekraczając linię frontu (operacje typu *cross-line*), na tereny kontrolowane przez rebeliantów¹¹.

| | 2012 rok | 2013 rok | 2014 rok | 2015 rok | 2016 rok | Łącznie w latach 2012–2016 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|----------------------------|
| pomoc humanitarna – kryzys syryjski | 4 297 672 | 7 899 958 | 4 099 087 | 11 215 962 | 34 700 000 | 62 212 679 |
| wpłaty wielostronne | 2 554 907 | 4 800 000 | 1 600 000 | 9 000 000 | 18 500 000 | 40 954 907 |
| konkursy (Jordania, Liban, Iracki Kurdystan) i inne wpłaty dwustronne | 1 742 765 | 3 099 958 | 2 499 087 | 1 999 910 | 14 500 000 | 19 341 720 |
| System Małych Grantów | - | - | - | 216 052 | 1 000 000 | 1 216 052 |
| pomoc humanitarna – całość | 13 956 267 | 15 747 747 | 18 355 018 | 22 427 669 | 40 000 000 | 70 486 701 |
| stosunek pomocy humanitarnej związanej z kryzysem syryjskim do całości polskiej pomocy humanitarnej | 31% | 50% | 22% | 50% | 87% | |

TABELA 3. Polska pomoc humanitarna związana z kryzysem syryjskim (w złotych)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz danych opublikowanych w: *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2015*, Grupa Zagranica, Warszawa 2015 (http://zagranica.org.pl/sites/zagranica.org.pl/files/attachments/Publikacje/RaportGZ/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2015_grupa_zagranica.pdf).

Polska wpłaca także pieniądze na Fundusz Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci (United Nations Children's Fund, UNICEF), organizację humanitarną będącą częścią systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych. Fundusz prowadzi działania humanitarne na rzecz dzieci i młodzieży dotkniętych kryzysem syryjskim. Programy UNICEF udzielają pomocy w Syrii i na terenach przygranicznych (Jordania, Irak, Liban, Turcja, Egipt). Kwota 1,5 miliona złotych przekazana przez polski rząd dla UNICEF Syria stanowi 0,05% budżetu funduszu dla tego kraju (w 2016 roku wynosił on 749 milionów dolarów – stan na wrzesień 2016 roku, UNICEF wciąż pozyskuje datki).

W 2016 roku polski rząd wspomógł uchodźców syryjskich kwotą 1,3 miliona złotych w odpowiedzi na apel Syrian Humanitarian Response Plan, a także kwotą 4,5 miliona złotych w ramach projektu polsko-niemieckiego w Libanie. Ponadto 1 milion złotych przeznaczono na pomoc humanitarną w ramach tak zwanego Systemu Małych Grantów, który umożliwia realizację projektów rozwojowych i humanitarnych za pośrednictwem polskich placówek zagranicznych.

Posłowie o pomocy humanitarnej w kwestionariuszu portalu MamPrawoWiedziec.pl

W kampanii wyborczej i na początku kadencji portal MamPrawoWiedziec.pl wysłał do posłów

i senatorów kwestionariusz z pytaniami w sprawach istotnych na lata 2015–2019. Przynajmniej na jedno pytanie dotyczące udzielania przez Polskę pomocy rozwojowej i humanitarnej odpowiedziało 59 obecnych parlamentarzystów, w tym siedmioro zasiadających w sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych: Andrzej Halicki (Platforma Obywatelska), Marek Krzakała (Platforma Obywatelska), Tomasz Lenz (Platforma Obywatelska), Joanna Lichočka (Prawo i Sprawiedliwość), Ryszard Petru (Nowoczesna), Adam Szłapka (Nowoczesna), Michał Kamiński (Europejscy Demokraci). Spośród nich 21 osób było zdania, że głównym celem polskiej współpracy rozwojowej powinna być pomoc humanitarna.

Zapytaliśmy także parlamentarzystów o możliwe rozwiązania kryzysu migracyjnego w Europie. Odpowiedzi udzieliło 56 parlamentarzystów, spośród których 33 osoby – w tym minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski, a także zasiadający w komisji spraw zagranicznych poseł Andrzej Halicki i Marek Krzakała z Platformy Obywatelskiej oraz Adam Szłapka z Nowoczesnej – uznali, że rząd powinien wysłać pomoc dla ofiar konfliktu w Syrii. Łącznie za udzielaniem wsparcia humanitarnego w Syrii opowiedziało się 31 posłów i dwóch senatorów: 12 z Platformy Obywatelskiej, dziewięcioro z Nowoczesnej, sześcioro z Kukiz'15 i sześcioro z Prawa i Sprawiedliwości.

PRZYPISY

- ¹ Por. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> [dostęp: 2 grudnia 2016 roku].
- ² Współpraca rozwojowa to partnerskie działania, których celem jest wsparcie rozwoju społecznego i gospodarczego krajów uboższych. Współpracę rozwojową finansują przede wszystkim rządy państw wysoko rozwiniętych, ale także organizacje międzynarodowe oraz międzynarodowe i lokalne organizacje pozarządowe. Współpraca rozwojowa obejmuje między innymi działania na rzecz poprawy edukacji, opieki zdrowotnej i infrastruktury w krajach uboższych, pomoc humanitarną ofiarom klęsk żywiołowych i konfliktów, wsparcie przemian demokratycznych, programy stypendialne dla mieszkańców krajów uboższych, preferencyjne pożyczki dla krajów rozwijających się, a także działania edukacyjne w krajach będących donatorami na tematy związane z globalnym rozwojem (edukacja globalna). Więcej informacji – por. *Współpraca rozwojowa*, Grupa Zagranica, Warszawa 2015 (http://zagranica.org.pl/sites/zagranica.org.pl/files/wspolpraca_rozwojowa_gz_2015.pdf).
- ³ Jego celem jest „wzmocnienie reakcji i zapewnienie komplementarności wsparcia udzielanego przez Unię Europejską na rzecz uchodźców i społeczności przyjmujących w Turcji”. Fundusz może być przeznaczony na edukację, zdrowie, infrastrukturę komunalną, rozwój społeczno-gospodarczy, a także „systemowe zarządzanie problematyką migracyjną”. Por. *Projekt Planu współpracy rozwojowej na rok 2017*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2016 (<https://www.polskapomoc.gov.pl/Konsultacje,projektu,Planu,wspolpracy,rozwojowej,w,2017,r.,2559.html>). Łącznie w ramach funduszu Unia Europejska planuje zebrać 3 miliardy euro – 1 miliard euro z budżetu i 2 miliardy euro z wpłat państw członkowskich.
- ⁴ W Syrii mamy do czynienia z dwoma równoległymi systemami humanitarnymi – formalnym i nieformalnym. System formalny jest tworzony przez agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz międzynarodowe organizacje pozarządowe zarejestrowane w Damaszku, a także realizujące działania pomocowe z terytorium wybranych krajów ościennych na terenach kontrolowanych przez opozycyjne ugrupowania zbrojne, z wyłączeniem obszarów zajętych przez tak zwane Państwo Islamskie. System ten nie dociera jednak do znacznej części potrzebujących, zwłaszcza do osób na terenach obłożonych. To właśnie na tych terenach działa wiele oddolnych lokalnych organizacji pomocowych, tworząc system nieformalny. Więcej informacji – por. *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2015*, Grupa Zagranica, Warszawa 2015 (http://zagranica.org.pl/sites/zagranica.org.pl/files/attachments/Publikacje/RaportGZ/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2015_grupa_zagranica.pdf).
- ⁵ Dokładnie 9 676 993 złote. Informacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych.
- ⁶ Por. *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2015*, op. cit.
- ⁷ Więcej informacji – por. M. Qandil, *Pomoc humanitarna w Syrii i regionie – stan obecny, udział Polski, wyzwania na przyszłość*, [w:] *ibidem*.
- ⁸ Por.: <http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/2016/20160913-madad-fund-info-note.pdf>; <https://www.polskapomoc.gov.pl/Mozliwosc,realizacji,dzialan,w,ramach,Regionalnego,Funduszu,Powierniczego,UE,w,odpowiedzi,na,kryzys,syryjski,MADAD,2459.html> [dostęp: 2 grudnia 2016 roku].
- ⁹ Podobną kwotę – 3 miliony euro – wpłaciły Węgry, Słowacja, Francja, Finlandia, Hiszpania, Szwecja i Wielka Brytania. Największymi indywidualnymi fundatorami były następujące państwa: Austria (11,5 miliona euro), Dania (10 milionów euro) i Włochy (8 milionów euro). Por. <http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/2016/20160913-madad-fund-info-note.pdf> [dostęp: 2 grudnia 2016 roku].
- ¹⁰ Por. <http://www.unocha.org/syrian-arab-republic/syria-country-profile/oct-funding> [dostęp: 2 grudnia 2016 roku].
- ¹¹ Por. M. Qandil, *Pomoc humanitarna w Syrii i regionie – stan obecny, udział Polski, wyzwania na przyszłość*, op. cit.

3

ZAANGAŻOWANIE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W TWORZENIE I REALIZACJĘ POLITYKI WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ

Jędrzej Witkowski*

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego są zaangażowane w tworzenie i realizację polityki rozwojowej od początku istnienia polskiego systemu współpracy rozwojowej. Istotne miejsce organizacji pozarządowych w systemie potwierdzają zapisy zarówno Ustawy o współpracy rozwojowej, jak i wieloletnich programów współpracy rozwojowej.

Trzeci sektor odgrywa – obok instytucji naukowych i jednostek sektora finansów publicznych – ważną rolę wśród podmiotów pośredniczących w dystrybucji polskiej pomocy dwustronnej, o czym świadczy choćby to, że w 2015 roku organizacje pozarządowe odpowiadały za realizację projektów o wartość 15% tej puli (ponad 56 milionów złotych¹). Organizacje pozarządowe biorą jednak udział nie tylko w realizacji polityki rozwojowej, ale także w jej tworzeniu, między innymi uczestnicząc w konsultacjach społecznych czy pracach Rady Programowej Współpracy Rozwojowej. Analiza i ocena współpracy Ministerstwa Spraw Zagranicznych z organizacjami pozarządowymi w obszarze współpracy rozwojowej musi więc obejmować obie te wzajemnie przenikające się sfery.

Realizacja polityki rozwojowej – współpraca finansowa

Współpraca finansowa stanowi główną oś relacji międzysektorowych w obszarze polityki rozwojowej. Jej kluczowe znaczenie wynika z jednej strony z tego, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie byłoby w stanie realizować założeń współpracy rozwojowej w krajach partnerskich bez udziału organizacji pozarządowych, z drugiej zaś strony – środki dystrybuowane przez resort dyplomacji stanowią dla wielu organizacji z nich korzystających główne źródło finansowania działalności programowej.

W tym wymiarze nie powinna zaskakiwać uwaga, z jaką organizacje pozarządowe śledzą ogólne założenia polityki grantowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych i analizują szczegółowe rozstrzygnięcia przyjmowane przez resort dyplomacji w kolejnych konkursach. Ostrość reakcji podmiotów sektora

pozarządowego na rozwiązania uznawane za niekorzystne tłumaczy istotny wpływ tych decyzji na codzienne funkcjonowanie organizacji, przede wszystkim na efektywność działań prowadzonych przez nie w krajach partnerskich (lub w Polsce, jak w wypadku edukacji globalnej).

W analizowanym okresie ogólne założenia polityki grantowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych zapisane w programie wieloletnim i w przyjmowanych corocznie planach współpracy rozwojowej nie ulegały istotnym zmianom. W 2015 roku resort dyplomacji przeprowadził pięć otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych w obszarze współpracy rozwojowej, w tym dwa konkursy, których celem było udzielenie pomocy humanitarnej. W 2014 roku odbyły się cztery konkursy (jeden konkurs dotyczył pomocy humanitarnej), w 2016 roku (do połowy września) również przeprowadzono pięć konkursów².

Należy podkreślić, że we wszystkich konkursach ofert w latach 2015–2016 (poza konkursami dotyczącymi wolontariatu) liczba złożonych ofert pozytywnie ocenionych przez komisję konkursową – czyli takich, które zdobyły co najmniej 60% punktów i kwalifikowały się do dofinansowania – przekraczała zaplanowane alokacje finansowe Ministerstwa Spraw Zagranicznych, co skutkowało umieszczeniem wielu dobrej jakości projektów na listach rezerwowych (i niepodjęcie ich realizacji).

Dane przedstawione w tabeli 4 pozwalają sformułować kilka wniosków o dużym znaczeniu dla programowania współpracy rozwojowej w kolejnych latach. Po pierwsze, istnieje potencjał zwiększenia zaangażowania polskiego sektora pozarządowego w realizację projektów współpracy rozwojowej poza granicami kraju i projektów z zakresu edukacji globalnej (może to stanowić zachętę do stopniowego zwiększania udziału organizacji pozarządowych w polskiej pomocy dwustronnej). Po drugie, należałoby rozważyć udzielenie wsparcia na etapie opracowania projektów organizacjom pozarządowym startującym w konkursie Wolontariat Polska Pomoc, które mogłyby się przyczynić do zwiększenia jakości działań. Wsparcie mogłoby polegać

* Autor jest socjologiem i politologiem, badaczem dialogu obywatelskiego w obszarze współpracy rozwojowej, pracownikiem Centrum Edukacji Obywatelskiej – jednej z organizacji członkowskich Grupy Zagranica. Niniejsze opracowanie stanowi wyraz poglądów autora, nie może być więc utożsamiane ze stanowiskiem Grupy Zagranica czy Centrum Edukacji Obywatelskiej.

| Nazwa konkursu | 2015 rok | | 2016 rok | |
|-------------------|----------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| | Liczba projektów dofinansowanych | Liczba projektów na liście rezerwowej | Liczba projektów dofinansowanych | Liczba projektów na liście rezerwowej |
| Polska Pomoc | 56 | 50 | 53 | 14 |
| Edukacja Globalna | 14 | 13 | 12 | 10 |
| Wolontariat | 22 | brak | 14 | brak |
| Pomoc Humanitarna | 6 | 2 | 5** | 2** |
| | 2* | 1* | 7 | 4 |

TABELA 4. Liczba projektów dofinansowanych i projektów umieszczonych na liście rezerwowej w konkursach grantowych organizowanych przez Departament Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych w latach 2015–2016

* Konkurs Pomoc Humanitarna dla Ukrainy 2015.

** Konkurs Pomoc Humanitarna na Bliskim Wschodzie 2016.

*** Konkurs Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie i Ukrainie 2016.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

na udostępnieniu przewodnika wyjaśniającego priorytety programu oraz na konsultacjach merytorycznych, udzielanych przez organizację pozarządową z dużym doświadczeniem w podobnych działaniach. Po trzecie – w wymiarze deklarowanego przez polski rząd zwiększenia zaangażowania w świadczenie pomocy humanitarnej – należałoby zbadać, dlaczego niewielka liczba organizacji stara się o przyznanie środków z Ministerstwa Spraw Zagranicznych na realizację podobnych działań, i ewentualnie udzielić wsparcia tym podmiotom, które byłyby zainteresowane podjęciem takiej aktywności.

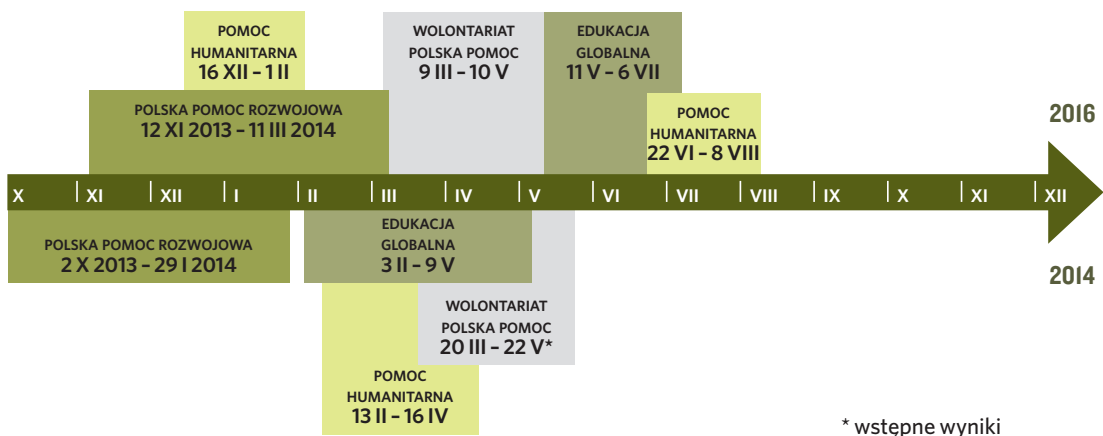
Warto przywołać tutaj również trzy przykłady niepełnego wykorzystania alokacji konkursowych – mowa o konkursach Pomoc Humanitarna 2015, Edukacja Globalna 2016 i Wolontariat Polska Pomoc 2016. Szczególnie niepokojąca jest sytuacja dotycząca konkursu Edukacja Globalna 2016, w którym komisja konkursowa (wbrew praktyce z poprzednich lat!) nie zdecydowała się na zmianę alokacji między poszczególnymi zadaniami konkursowymi – takie rozwiązanie umożliwiłoby dofinansowanie przynajmniej kilku z dziesięciu projektów umieszczonych na liście rezerwowej. W tym wymiarze należałoby rekomendować wprowadzenie zapisów obligujących komisje konkursowe do dokonywania takiej realokacji środków między zadaniami, aby było możliwe sfinansowanie jak największej liczby pozytywnie ocenionych projektów (takie rozwiązanie pozwala bowiem w największym stopniu zrealizować intencje zawarte w rocznym planie współpracy rozwojowej, w którym mowa jest każdorazowo o przeznaczeniu konkretnej kwoty na dany obszar, na przykład edukację globalną, nie zaś na konkretne zadanie).

Innym powodem, który uniemożliwia realizację projektów o potencjalnie wysokiej wartości, jest ich odrzucenie na etapie oceny formalnej. W konkursie Edukacja Globalna w ten sposób odpadło 12 z 52 złożonych wniosków w 2015 roku i 16 z 46 złożonych wniosków w 2016 roku. W głównym konkursie Polska Pomoc było to 14 z 288 wniosków w 2015 roku i 29 ze 191 wniosków w 2016 roku. W tym wymiarze należy

rozważyć wprowadzenie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych formuły umożliwiającej dokonywanie poprawek w dokumentacji projektowej w wypadku wybranych błędów formalnych (podobne rozwiązania są już stosowane w Polsce przez inne instytucje publiczne) lub – w wypadku konkursu Edukacja Globalna – możliwości weryfikacji doświadczenia organizacji w obszarze edukacji globalnej przed złożeniem wniosku projektowego (zgodnie z informacjami resortu brak wymaganego doświadczenia był najczęstszym powodem odrzucania wniosków na etapie oceny formalnej).

Do interesujących konkluzji prowadzi również pogłębiona analiza terminarza ogłaszania konkursów i publikacji ich wyników w ostatnich latach. Dane zawarte na wykresie 7 pozwalają zauważyć, że w latach 2014–2016 w dużej mierze przewidywalny wcześniej kalendarz ogłaszania konkursów uległ pewnemu rozchwianiu. Wiąże się to z pewnością z ogłaszaniem w 2015 i 2016 roku dwóch konkursów dotyczących pomocy humanitarnej, z kolei w 2016 roku dodatkowo z opóźnieniem przyjęcia przez Radę Ministrów programu wieloletniego. Niezależnie jednak od przyczyn tych zmian należy zauważyć, że wpływają one na skrócenie okresu realizacji projektów w krajach partnerskich (i w Polsce), tym samym mogą mieć negatywny wpływ na ich efektywność.

Należałoby rozważyć podjęcie działań, które pozwoliłyby przywrócić przewidywalność kalendarza otwartych konkursów ofert. Jeśli resort dyplomacji chce zachować możliwość szybkiego reagowania w obliczu przedłużających się kryzysów humanitarnych na Ukrainie i Bliskim Wschodzie (co wydaje się zasadne i spójne z deklaracjami premier Beaty Szydło na Światowym Szczyście Humanitarnym), powinien rozważyć zwiększenie zatrudnienia w Departamencie Współpracy Rozwojowej, tak aby dobre zarządzanie środkami przeznaczanymi na pomoc humanitarną nie musiało się odbywać kosztem efektywności pozostałych działań. Zasadne wydaje się również wprowadzenie praktyki informowania przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (na przykład za pośrednictwem



WYKRES 7. Harmonogram ogłaszania konkursów grantowych Departamentu Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych w 2014 i 2016 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

strony internetowej polskapomoc.gov.pl) o harmonogramie konkursów planowanych na dany rok. Harmonogram ten – najlepiej na bieżąco aktualizowany – powinien zawierać przewidywane daty ogłoszenia konkursów rozpisanych na najbliższe dwanaście miesięcy i informację o liczbie dni, które resort zamierza pozostawić wnioskodawcom na przygotowanie projektu już po ogłoszeniu konkursu.

W związku z harmonogramami konkursów należy również zaznaczyć, że nie jest właściwym rozwiązaniem „nadrabianie czasu” przez skracanie okresu na przygotowanie projektów (między ogłoszeniem konkursu a ostatecznym terminem złożenia aplikacji). Zasadne wydaje się przyjęcie na stałe dobrej praktyki, zgodnie z którą organizacje pozarządowe mają trzydzieści dni na przygotowanie wniosków projektowych od dnia ogłoszenia konkursu (dopiero bowiem wtedy są znane wszystkie jego zasady).

W 2015 roku kontynuowano działalność monitoringową Grupy Zagranica, polegającą na obserwacji obrad komisji konkursowych oceniających wnioski projektowe składane przez organizacje pozarządowe. Jest to inicjatywa podejmowana przez trzeci sektor już od 2004 roku. Rekomendacje zgłaszane na podstawie obserwacji przyczyniały się do doskonalenia procedur konkursowych i miały istotny udział w stworzeniu obecnej procedury dystrybuowania środków, ocenianej przez zdecydowaną większość zainteresowanych jako przejrzysta. Z tego względu zaniepokojenie powinien budzić brak zaproszenia Grupy Zagranica do obserwacji obrad komisji konkursowej w konkursie Edukacja Globalna 2016. Możliwość monitorowania przez federację przebiegu oceny wniosków należy uznać za niezwykle istotną funkcję zwiększania przejrzystości działań Departamentu Współpracy Rozwojowej. W tej sytuacji z jednej strony istotny wydaje się powrót Ministerstwa Spraw Zagranicznych do praktyki zapraszania organizacji do obserwowania konkursów grantowych, z drugiej zaś strony – redefinicja funkcji obserwacji przez samą

Grupę Zagranica, tak aby ich wyniki nadal były dla resortu materiałem inspirującym do dalszego doskonalenia przebiegu konkursu.

Analiza współpracy finansowej na linii „resort dyplomacji – sektor pozarządowy” nie byłaby pełna bez przypomnienia dwóch kluczowych postulatów zgłaszanych od lat przez środowisko trzeciego sektora: uwzględnienia komponentu budowania zdolności instytucjonalnych organizacji pozarządowych i wprowadzenia formuły wieloletniego finansowania projektów rozwojowych (a w okresie przejściowym doskonalenia systemu modułowego). Postulaty te zostały szczegółowo omówione w kolejnym rozdziale niniejszego raportu.

Współpraca finansowa między organizacjami pozarządowymi a Ministerstwem Spraw Zagranicznych w obszarze współpracy rozwojowej pozostaje najbardziej przejrzystym i przewidywalnym obszarem wspólnych relacji. Stworzone już w 2004 roku i doskonalone od tego czasu mechanizmy współpracy – otwarte konkursy ofert i formuła ich obserwacji przez przedstawicieli organizacji pozarządowych – zapewniają stosunkowo efektywną i przejrzystą dystrybucję środków publicznych (z zastrzeżeniem dotyczącym opisanych wyżej postulatów). Nie oznacza to oczywiście, że mechanizmy te nie wymagają stopniowego wprowadzania kolejnych usprawnień – dialog między oboma sektorami powinien być podstawą tego procesu.

Tworzenie polityki rozwojowej – współpraca niefinansowa

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa otwarty katalog form współpracy niefinansowej między sektorem pozarządowym a administracją publiczną, wspominając o wymianie informacji, konsultowaniu projektów aktów normatywnych oraz tworzeniu wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych. W analizowanym okresie

współpraca niefinansowa dotyczyła między innymi programowania wieloletniego na lata 2016–2020 i formowania składu drugiej kadencji Rady Programowej Współpracy Rozwojowej.

Programowanie wieloletnie

Proces przygotowania *Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020* był z pewnością najważniejszym w omawianym okresie przedsięwzięciem w zakresie tworzenia polityki rozwojowej. Celem niniejszych rozważań nie jest ocena treści programu, ale analiza form angażowania przedstawicieli organizacji pozarządowych w proces programowania, który toczył się w 2014 i 2015 roku. Prace nad dokumentem zostały zainicjowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych z odpowiednim wyprzedzeniem – pierwszy, wstępny harmonogram prac nad tym dokumentem ówczesna wiceminister Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz przedstawiła już w lutym 2014 roku. Prace nad programem zakończyły się jego przyjęciem przez Radę Ministrów na posiedzeniu 6 października 2015 roku. Półtoraroczny okres prac nad programem wieloletnim został przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych podzielony na kilka etapów:

- ▶ analiza wdrażania programu na lata 2012–2015,
- ▶ stworzenie założeń koncepcyjnych programu na lata 2016–2020,
- ▶ przygotowanie projektu programu,
- ▶ konsultacje programu i jego oficjalne przyjęcie.

Sposób organizacji i prowadzenia procesu przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych umożliwił organizacjom pozarządowym (w tym podmiotom zrzeszonym w Grupie Zagranica) zaangażowanie w prace nad programem wieloletnim na każdym z wymienionych etapów. Grupa Zagranica zgłosiła uwagi do analizy wdrażania poprzedniego programu (czerwiec 2014 roku), skomentowała projekt założeń koncepcyjnych nowego dokumentu (czerwiec 2014 roku), brała udział w spotkaniach tematycznych służących wypracowaniu wybranych części programu (styczeń–maj 2015 roku) oraz w oficjalnych konsultacjach społecznych programu (czerwiec 2015 roku). Ponadto przedstawiciele Grupy Zagranica uczestniczyli we wszystkich trzech spotkaniach Rady Programowej Współpracy Rozwojowej, na których odbywały się dyskusje dotyczące programowania wieloletniego.

Zaproponowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych tryb prac stawił przedstawicieli organizacji pozarządowych w roli konsultantów rozwiązań proponowanych przez resort. W procesie tworzenia poprzedniego programu wieloletniego (w 2011 roku) reprezentanci trzeciego sektora występowali w roli współtwórców rozwiązań (choćby biorąc udział w pracach tak zwanej grupy strategicznej powołanej przez wiceministra Krzysztofa Stanowskiego). W związku z wieloma trudnościami, które pojawiły się w procesie przed pięcioma laty, rozwiązania przyjęte w 2014 i 2015 roku należy jednak uznać za optymalne, szczególnie że organizacjom stworzono wiele możliwości zgłaszania uwag.

Wyjątkiem na tym tle był kontrowersyjny (i otwarcie krytykowany przez Grupę Zagranica) tryb wyboru krajów priorytetowych, w których mają być realizowane działania przez najbliższe lata. Z punktu widzenia organizacji pozarządowych jest to jeden z kluczowych elementów programu, określa bowiem na pracę w jakich krajach będą mogły pozyskać środki. Jeśli uzna się, że jednym z celów konsultacji jest dopasowanie priorytetów polityki rozwojowej do możliwości wdrożeniowych jej realizatorów, ten etap konsultacji powinien również mieć kluczowe znaczenie dla resortu dyplomacji. Tryb wyboru krajów priorytetowych nie spełniał warunków dobrych konsultacji. Informacja o spotkaniu poświęconemu temu tematowi dotarła do Grupy Zagranica z tygodniowym wyprzedzeniem, przed spotkaniem nie przekazano żadnego materiału do dyskusji (a jest to kluczowe przy okazji konsultowania istotnych zapisów z federacją zrzeszającą kilkadziesiąt podmiotów). Ministerstwo mimo otrzymania od Grupy Zagranica postulatów dotyczących trybu oraz kryteriów wyboru krajów priorytetowych jeszcze przed spotkaniem, nie odniosło się do nich w czasie spotkania. Wskutek tego nie odbyła się *de facto* kluczowa w tym obszarze, rzeczowa dyskusja na temat metodologii wyboru krajów priorytetowych *Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej 2016–2020*. Sposób przeprowadzenia tego etapu konsultacji każe wątpić w rzeczywistą otwartość resortu dyplomacji na umożliwienie organizacjom pozarządowym jakiegokolwiek wpływania na dobór krajów priorytetowych.

Pomijając powyższy wyjątek, zaproponowana przez resort dyplomacji formuła konsultacji i tworzenia programu umożliwiła zainteresowanym organizacjom pozarządowym także pełniejsze zaangażowanie w proces programowania i przedstawienie własnych rozwiązań już na etapie spotkań roboczych (styczeń–maj 2015 roku). Przedstawiciele sektora w większości jednak nie wykorzystali tego potencjału, oczekując raczej na przedstawienie pierwszych propozycji rozwiązań przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i odkładając zgłoszenie szczegółowych uwag do etapu finalnych konsultacji dokumentu. Na tej podstawie można więc wnioskować, że formułę konsultacji uznali za wystarczającą.

Na docenienie zasługuje to, że konsultacje organizowane w procesie programowania wieloletniego były procesami otwartymi i przejrzystymi. Ich szczegółowa analiza pozwala stwierdzić, że były one zgodne z *Siedmioma zasadami konsultacji* określonymi kilka lat temu przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji³ – organizowano je na różnych etapach pracy nad dokumentem, zaproszenia do udziału w konsultacjach były powszechnie dostępne, publikowano wszystkie zgłoszone uwagi, pracownicy resortu odpowiedzieli na piśmie na każdą z nich⁴. W konsultacjach społecznych całego dokumentu zgłoszono aż 162 uwagi. W wypadku dokumentów o kluczowym znaczeniu, a do takich z pewnością należą programy wieloletnie, zasadne wydaje się również sięgnięcie do bardziej aktywnych form zbierania uwag, choćby konferencji konsultacyjnej (w czasie której zaprezentowano by dokument i okoliczności jego powstania,

zorganizowano by również dyskusje w grupach na temat najważniejszych części dokumentu). Organizacja takiego spotkania mogłaby się przyczynić do zebrania jeszcze większej liczby ważnych merytorycznie uwag przedstawicieli sektora pozarządowego.

Ważną decyzją podjętą przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych było rozciągnięcie procesu programowania na półtora roku, ruchem zapewniającym jego przewidywalność była zaś publikacja i bieżąca aktualizacja harmonogramu programowania. Pozwoliło to wszystkim podmiotom zainteresowanym udziałem w programowaniu przygotować się do zaangażowania na poszczególnych etapach. Słabą stroną procesu były liczne opóźnienia w stosunku do komunikowanych terminów, rezygnacja z części spotkań roboczych i bardzo późne publikowanie przez resort dyplomacji materiałów przed spotkaniami roboczymi odbywającymi się w pierwszej połowie 2015 roku. Z pewnością miało to negatywny wpływ na przebieg tych spotkań i ich merytoryczną wartość. W tym wymiarze należałoby rozważyć wzmocnienie Wydziału Programowania Departamentu Współpracy Rozwojowej w okresie, w którym są prowadzone prace nad przygotowaniem programu wieloletniego. Być może takie rozwiązanie umożliwiłoby prowadzenie prac zgodnie z zaplanowanym harmonogramem oraz przyjęcie i realizację zasady, że materiały na spotkania robocze są przekazywane uczestnikom z przynajmniej tygodniowym wyprzedzeniem.

Rada Programowa Współpracy Rozwojowej

Na mocy Ustawy o współpracy rozwojowej powołano przy ministrze właściwym do spraw zagranicznych Radę Programową Współpracy Rozwojowej – ciało opiniodawczo-doradcze. W skład rady na mocy ustawy wchodzi 23 członków wybieranych na czteroletnią kadencję: 13 reprezentuje poszczególne resorty, czterech – parlament, czterech – organizacje pozarządowe, po jednym – organizacje pracodawców i środowisko naukowe. Zgodnie z ustawą rada ma przedstawiać propozycje dotyczące priorytetów geograficznych i tematycznych współpracy rozwojowej, opiniować programy i plany współpracy rozwojowej oraz inne dokumenty rządowe w tym obszarze, a także sprawozdania z realizacji zadań z zakresu współpracy rozwojowej przez organy administracji rządowej.

W Radzie Programowej Współpracy Rozwojowej pierwszej kadencji wśród czterech przedstawicieli organizacji pozarządowych znaleźli się reprezentanci trzech organizacji członkowskich Grupy Zagranica, w tym dwie osoby zgłoszone bezpośrednio przez federację jako wspólni kandydaci jej członków. Powstanie w 2012 roku Rady Programowej Współpracy Rozwojowej można uznać za istotny krok w procesie stopniowego zwiększania zainteresowania poszczególnych resortów tym obszarem i w realizacji koordynacyjnej funkcji ministra spraw zagranicznych w obszarze współpracy rozwojowej⁵.

Jak zwraca uwagę jeden z przedstawicieli organizacji pozarządowych, organizacje pozarządowe

liczyły na to, że rada stanie się narzędziem instytucjonalnego wzmocnienia systemu polskiej współpracy rozwojowej, szczególnie przez włączenie wielu resortów w jego współkształtowanie.

W czasie trwania pierwszej kadencji Rady Programowej Współpracy Rozwojowej (od 1 lutego 2012 do 31 stycznia 2016 roku) odbyło się łącznie dziewięć spotkań (z wyjątkiem 2014 roku odbywały się po dwa przewidziane ustawą spotkania rady). Analiza informacji na temat spotkań rady publikowanych na stronie internetowej polskapomoc.gov.pl i protokołów z jej posiedzeń pokazuje, że w praktyce większą część posiedzeń zajmowało opiniowanie planów rocznych i sprawozdań organów administracji rządowej oraz przyjmowanie informacji na temat działań prowadzonych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w obszarze współpracy rozwojowej.

Po zakończeniu pierwszej kadencji rady warto pokusić się o wstępne podsumowanie jej działalności. Z pewnością za jej sukces należy uznać zwiększenie zainteresowania polityką rozwojową poszczególnych resortów (na początku 11, obecnie 13 podmiotów). Należy jednak zaznaczyć, że rada nie realizuje w pełni swojego potencjału w zakresie doradzania Krajowemu Koordynatorowi Współpracy Rozwojowej, zwłaszcza w obszarze koordynowania działań w omawianym obszarze. Organizacja tylko jednego spotkania na pół roku oznacza, że większość czasu należy na nim poświęcić na zapoznanie uczestników z bieżącymi działaniami Ministerstwa Spraw Zagranicznych. W tym sensie rada jest ciałem zapewniającym dobry przepływ informacji (choć zwykle jest to przepływ w jedną stronę – od resortu dyplomacji), aby jednak realizować pozostałe funkcje, musiałaby spotykać się częściej. Ważnym osiągnięciem rady jest włączenie jej członków w proces tworzenia programu wieloletniego, którego ogólne założenia – później zaś cały tekst – były dyskutowane i konsultowane na piątym, siódmym i ósmym posiedzeniu.

Uwaga o niepełnym wykorzystaniu potencjału rady w poprzedniej kadencji dotyczy w równym stopniu przedstawicieli Ministerstwa Spraw Zagranicznych, jak i pozostałych członków rady, w tym przedstawicieli organizacji pozarządowych. Mimo otwartości deklarowanej przez przewodniczących obradom urzędników resortu organizacje pozarządowe nie zdecydowały się na zaproponowanie zagadnień do programu kolejnych posiedzeń, choć stosunkowo często wprowadzały do dyskusji własne spojrzenie na tematy wprowadzane pod obrady przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Osobnym wyzwaniem jest kwestia wyboru przedstawicieli organizacji pozarządowych do rady programowej. Z tym problemem mierzą się wszystkie ciała konsultacyjne, w których zasiadają reprezentanci sektora pozarządowego. Sektor ten bowiem nie ma swoich ciał przedstawicielskich i wypracowanych formuł koordynacji (Grupa Zagranica, choć pozostaje jedyną sektorową organizacją federacyjną w tym obszarze, nie zrzesza wszystkich organizacji aktywnych na polu współpracy rozwojowej). Zgodnie z Ustawą o współpracy rozwojowej członków z grona przedstawicieli sektora pozarządowego powołuje

minister właściwy do spraw zagranicznych i ma w tym obszarze pełną dowolność. Dobrym rozwiązaniem zaproponowanym przez resort dyplomacji na przełomie 2015 i 2016 roku było zaproszenie organizacji pozarządowych do zgłaszania kandydatur na członków rady, spośród których Ministerstwo Spraw Zagranicznych wybrało konkretne osoby. Procedura ta (choć wychodzi ponad to, do czego ustawa bezpośrednio zobowiązuje resort) nie wydaje się nadal wystarczająco przejrzysta. Warto byłoby rozważyć – podobnie jak w wypadku konsultacji społecznych – publikację wszystkich zgłoszonych kandydatur lub zachęcenie kandydatów do uzyskania wsparcia dla swojej kandydatury choćby kilku innych organizacji (na przykład pięciu). Takie rozwiązanie, z powodzeniem stosowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w wypadku Rady Działalności Pożytku Publicznego (rozporządzenie wymaga tutaj zdobycia poparcia dwudziestu organizacji lub trzech związków), mogłoby również w wypadku Rady Programowej Współpracy Rozwojowej zapewnić, że przedstawiciele sektora będą reprezentowali w nim nie tylko własne zdanie, ale również poglądy przynajmniej kilku innych organizacji.

Rada Programowa Współpracy Rozwojowej jest nadal nowym ciałem w polskim systemie współpracy rozwojowej, skupiając jednak wiele podmiotów zaangażowanych w obszarze polityki rozwojowej (z pewnością najbardziej reprezentatywne), ma bardzo duży potencjał. W pierwszej kadencji nie udało się go w pełni wykorzystać, należy jednak patrzeć na ten okres jak na proces uczenia się – po stronie zarówno Ministerstwa Spraw Zagranicznych, jak i pozostałych członków rady – i mieć nadzieję, że z roku na rok rada będzie stawała się ważniejszym forum konsultacyjnym, z czasem również koordynującym podejmowane działania. Inspiracją dla działania rady może być Rada Działalności Pożytku Publicznego, mająca podobne umocowanie prawne.

Podsumowanie

Dialog obywatelski w polskiej polityce rozwojowej w ostatnich pięciu latach podlegał dynamicznym przeobrażeniom. Było to związane zarówno z przechodzeniem polityki rozwojowej przez kolejne etapy instytucjonalizacji (najbardziej intensywny dialog był prowadzony w okresie prac nad Ustawą o współpracy rozwojowej i tworzenia pierwszego programu wieloletniego), jak i ze zmianami na stanowisku wiceministrów odpowiadających za współpracę rozwojową.

Dokonanie jednoznacznej oceny tego dialogu obywatelskiego nie jest zadaniem łatwym. Po pierwsze, sformułowanie takiej oceny utrudnia dynamika zmian w analizowanym obszarze. Po drugie, brakuje jasnych i uznanych przez wszystkich kryteriów oceny współpracy międzysektorowej, pozostaje zatem jedynie porównanie praktyki wzajemnych relacji z oczekiwaniami formułowanymi przez przedstawicieli obu sektorów, te zaś znacznie się różnią. Celem poniższych rozważań jest zwrócenie uwagi na pewne ogólne tendencje i uwarunkowania współpracy międzysektorowej widoczne w ostatnich latach.

Dialog obywatelski jest definiowany podobnie przez większość urzędników Ministerstwa Spraw Zagranicznych i przedstawicieli organizacji pozarządowych. Bardziej wnikliwa analiza wypowiedzi na temat wzajemnych relacji ujawnia jednak istotną różnicę. Dla urzędników resortu dyplomacji dialog jest narzędziem osiągnięcia innych celów (ulepszenia legislacji, dostosowywania planów i programów współpracy rozwojowej oraz polityki grantowej resortu do możliwości wdrożeniowych organizacji, zwiększenia legitymizacji proponowanych rozwiązań). Z kolei działacze organizacji pozarządowych – uznając dialog za jedno z narzędzi zwiększania efektywności współpracy rozwojowej – postrzegają je jednocześnie jako wartość autoteliczną. Dopiero zrozumienie i uznanie tej różnicy pozwala pojąć i zaakceptować uwagę, z jaką przedstawiciele trzeciego sektora śledzą zgodność dialogu z ustalonymi wcześniej procedurami i zdefiniowanymi dobrymi praktykami.

Widocznym źródłem napięcia w dialogu obywatelskim jest również dążenie organizacji pozarządowych (szczególnie tych skupionych w Grupie Zagranica) do uspołecznienia całości polityki rozwojowej (wpływanie na proces jej tworzenia, sposób realizacji i udział w ocenie jej skuteczności), a nie tylko tej jej części, w której w roli realizatorów występują podmioty trzeciego sektora. Takie podejście jest widoczne w komentarzach federacji (i jej organizacji członkowskich) zarówno do projektu obecnego programu wieloletniego, jak i do projektu rocznego planu współpracy rozwojowej na 2016 rok, o czym świadczą na przykład postulaty uwzględnienia w planie rocznym (czyli *de facto* poddania konsultacjom) dokumentów wyjaśniających zasady programowania inicjatyw stypendialnych, listy proponowanych wpłat dobrowolnych do organizacji międzynarodowych, rocznych planów działań Ministerstwa Finansów w zakresie spójności polityk na rzecz rozwoju, zasad oceniania wniosków administracji rządowej.

Z komentarzy Ministerstwa Spraw Zagranicznych w odpowiedzi na te postulaty Grupy Zagranica i organizacji w niej zrzeszonych można wnioskować, że resort nie widzi zasadności uspołeczniania (przez konsultowanie, tym bardziej zaś współtworzenie z sektorem pozarządowym) całości polityki rozwojowej, choć pozostaje otwarty na dyskusję o rozwiązaniach w tych obszarach, w których aktywne są organizacje pozarządowe. Ministerstwo Spraw Zagranicznych powołuje się przy tym zwykle na zapisy ustawowe, które rzeczywiście nie nakazują poddawania pod konsultacje większości rozstrzygnięć w tym obszarze. Brak ustawowego obowiązku konsultacji nie oznacza jednak, że nie mogą się one odbywać (najlepszym przykładem są tutaj konsultacje samego planu rocznego, które Ministerstwo Spraw Zagranicznych organizuje, choć Ustawa o współpracy rozwojowej wymaga jedynie jego przedstawienia Radzie Programowej Współpracy Rozwojowej). Zapewne jednak odbędą się one dopiero wtedy, kiedy resort dyplomacji dostrzeże w nich korzyść dla efektywności polityki rozwojowej (dialog jest przecież dla urzędników narzędziem osiągnięcia tego celu), lub – jeśli spojrzeć na sprawę z innej perspektywy – kiedy

organizacjom zrzeszonym w Grupie Zagranica uda się przekonać Ministerstwo Spraw Zagranicznych, że mają w tym obszarze do zaoferowania interesujący obie strony wkład merytoryczny.

Na ocenę dialogu obywatelskiego przez przedstawicieli organizacji pozarządowych z pewnością rzutuje brak większych postępów w dwóch obszarach, których dotyczą najważniejsze (od czasu przyjęcia Ustawy o współpracy rozwojowej i programu wieloletniego) postulaty organizacji pozarządowych zrzeszonych w Grupie Zagranica, czyli wieloletniego finansowania i rozbudowy potencjału organizacji pozarządowych działających w tym obszarze.

Stworzona kilka lat temu przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych formuła projektów modułowych (choć znacznie polepszyła sytuację) ze względu na swoje ograniczenia nie jest optymalnym rozwiązaniem problemu. Mimo współpracy w tym obszarze między resortem dyplomacji a środowiskiem pozarządowym (między innymi próby przeniesienia instytucji promes stosowanych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego) nie udało się dotychczas wypracować rozwiązania, które umożliwiłyby finansowanie projektów wieloletnich. Ministerstwo Spraw Zagranicznych zachęca organizacje do podjęcia w tej sprawie działalności rzeczniczej skierowanej do Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania (w pewnym stopniu odsuwając od siebie ten problem), ale podmioty trzeciego sektora oczekują bardziej aktywnej postawy resortu i poszukiwania rozwiązania we współpracy międzyresortowej. Rozwiązania tego problemu nadal jednak nie widać.

Z kolei w obszarze budowania potencjału organizacji pozarządowych zajmujących się współpracą rozwojową ujawnia się bardziej fundamentalna różnica opinii. Przedstawiciele trzeciego sektora, podkreślając słabość organizacyjną podmiotów pozarządowych, starają się uczynić z niej wspólny problem fundacji i stowarzyszeń oraz resortu dyplomacji (zwracają uwagę między innymi na związek między potencjałem organizacji a efektywnością wsparcia, które one świadczą, i na perspektywę zwiększenia udziału polskich organizacji pozarządowych w realizacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej). Urzędnicy Ministerstwa Spraw Zagranicznych z jednej strony dostrzegają słabość organizacji pozarządowych, z drugiej jednak strony są niechętni zaangażowaniu resortu we wzmacnianie ich potencjału. Dyplomaci tłumaczą to zwykle ograniczonymi środkami (wsparcie potencjału trzeciego sektora oznaczałoby zmniejszenie ilości środków na działania programowe) lub argumentują, że wspieranie sektora nie jest i nie powinno być – ich zdaniem – zadaniem administracji. Takie tłumaczenia należy uznać za nietrafne – wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych sprzyja znacznemu zwiększeniu efektywności działań przez nie prowadzonych. Wątpliwości dotyczące ewentualnej roli resortu we wspieraniu sektora pozarządowego powinien rozwiązać zapis z obowiązującego programu wieloletniego, który świadczy o tym, że ministerstwo poczuwa się do współodpowiedzialności za

efektywność sektora pozarządowego. W programie czytamy, że „podjęte zostaną działania zmierzające do budowania potencjału organizacji pozarządowych, a także organizowane będą szkolenia i doradztwo dla podmiotów uczestniczących w realizowaniu współpracy rozwojowej”.

W ostatnich latach jest widoczna tendencja stopniowego wzrostu znaczenia Rady Programowej Współpracy Rozwojowej. Jest to proces, którego należałoby się spodziewać ze względu na ustawowe umocowanie tego ciała i jego reprezentatywność. Zinstytucjonalizowana i sformalizowana formuła konsultacji na forum rady powinna jednak uzupełniać, nie zaś zastępować prowadzone cyklicznie od wielu lat konsultacje i spotkania przedstawicieli Ministerstwa Spraw Zagranicznych i środowiska pozarządowego. Dialog na forum rady ma bowiem inny – bardziej ekspercki i zamknięty – charakter i jako taki nie może zastąpić wymiany informacji z całym sektorem pozarządowym (szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę, że czterech przedstawicieli trzeciego sektora w radzie reprezentuje oficjalnie tylko swoje organizacje i nie ma obowiązku konsultowania swoich stanowisk z innymi podmiotami). Z drugiej strony, rosnące znaczenie Rady Programowej Współpracy Rozwojowej można postrzegać jako podstawę dalszego uspołeczniania polityki rozwojowej, choć do osiągnięcia tego celu konieczne jest wypracowanie przez sektor pozarządowy nowych formuł działania, adekwatnych do prac sformalizowanym ciele konsultacyjnym.

Uwagde obserwatorów dialogu obywatelskiego w polityce rozwojowej nie powinno również umknąć to, że w ostatnich latach resort dyplomacji chętnie korzysta z formuły otwartych, pisemnych konsultacji społecznych, odwołując się do niej zarówno wtedy, kiedy jest do tego zobowiązany (na przykład konsultacje projektu programu wieloletniego), jak i wtedy, kiedy nie ma takiego ustawowego obowiązku (konsultacje planów rocznych i konsultacje na wczesnych etapach tworzenia programu wieloletniego). Należy podkreślić, że konsultacje te są prowadzone zgodnie z dobrymi praktykami wypracowanymi w ostatnich latach przez inne resorty, co czyni je przejrzystymi i przyczynia się do stopniowego wzrostu zainteresowania nimi wśród organizacji pozarządowych.

Jednocześnie jednak spada liczba bezpośrednich spotkań przedstawicieli resortu dyplomacji i środowiska pozarządowego – chodzi zarówno o spotkania na szczeblu podsekretarza stanu, jak i o spotkania robocze z kierownictwem Departamentu Współpracy Rozwojowej czy spotkania międzysektorowe dotyczące edukacji globalnej. Dialog w coraz większym stopniu przenosi się do oficjalnych pism, listów otwartych i apeli, formuła ta zaś sprzyja nie tyle poszukiwaniu porozumienia ani definiowaniu pól potencjalnej współpracy, ile obronie prawomocności przyjętych wcześniej rozstrzygnięć. Ilustracją tego problemu może być wymiana korespondencji związana z brakiem zaproszenia obserwatorów z Grupy Zagranica do obserwacji konkursu Edukacja Globalna 2016, z której trudno wywnioskować, jakie są powody przerwania długoletniej praktyki obserwacji tych konkursów. W tym sensie można mówić

o powoli postępującej utracie drożności funkcjonujących wcześniej kanałów komunikacji między dwoma sektorami.

Kluczem do zmiany obserwowanych i opisanych wyżej negatywnych tendencji wydaje się ponowne zdefiniowanie obszarów i form współpracy międzysektorowej, adekwatnych do obecnego etapu instytucjonalizacji polityki rozwojowej jako polityki publicznej i potencjału merytorycznego obu środowisk. Konieczne jest w tym celu dostrzeżenie, że cele przedstawicieli Ministerstwa Spraw Zagranicznych i organizacji pozarządowych w obszarze polityki rozwojowej są przynajmniej częściowo zbieżne (choćby w obszarze zwiększenia wolumenu oficjalnej pomocy rozwojowej czy podnoszenia efektywności działań), a także uznanie, że najlepszą gwarancją trwałego rozwoju dialogu obywatelskiego jest wzajemna korzyść, jaką mogą z niego odnosić obie strony. Nie chodzi tutaj o realizację partykularnych interesów uczestników, ale o poczucie, że dzięki współpracy łatwiejsza staje się realizacja interesu publicznego.

Nowe formuły współpracy powinny być wypracowane z udziałem przedstawicieli środowiska pozarządowego (zarówno z Grupy Zagranica, jak i spoza niej) i urzędników Ministerstwa Spraw Zagranicznych różnych szczebli (zarówno kierownictwa resortów, jak i dyrekcji Departamentu Współpracy Rozwojowej i naczelników wydziałów). Należałoby przy tym uwzględnić również ograniczoność potencjału organizacyjnego obu stron, tak aby zaproponowane formy współpracy nie okazały się zbyt wymagające czasowo ani dla urzędników, ani dla pracowników organizacji pozarządowych.

Kończąc, należy zauważyć, że Departament Współpracy Rozwojowej na tle innych jednostek organizacyjnych resortu dyplomacji pozostaje strukturą najbardziej otwartą na dialog z organizacjami pozarządowymi. Różnorodność reżimów współpracy międzysektorowej trudno utrzymać w strukturach hierarchicznych takich jak Ministerstwo Spraw Zagranicznych – najlepszą ilustracją tego problemu jest tryb stworzenia i konsultacji społecznych *Programu współpracy Ministra Spraw Zagranicznych z organizacjami pozarządowymi na lata 2016–2017*. Konsultacje dokumentu zostały ogłoszone tylko w ministerialnym Biuletynie Informacji Publicznej (pod adresem internetowym sugerującym sprzedaż samochodu) i na tablicy ogłoszeń w siedzibie resortu, nie poinformowano zaś o nich ani na stronie internetowej polskapomoc.gov.pl (co było dotychczas zwyczajem), ani w czasie spotkania Rady Programowej Współpracy Rozwojowej, które odbyło się w okresie trwania konsultacji. Nie może dziwić, że do projektu programu nie zgłoszono żadnych uwag, musi jednak niepokoić tryb postępowania resortu w tej sprawie. Wpływ organizacji pozarządowych na sposób prowadzenia polityki zagranicznej i funkcjonowania resortu dyplomacji poza obszarem współpracy rozwojowej jest w najlepszym wypadku znikomy, pozostaje więc mieć nadzieję, że to inne departamenty będą korzystać z dorobku Departamentu Współpracy Rozwojowej i stopniowo profesjonalizować swoją współpracę z organizacjami pozarządowymi, nie zaś Departament Współpracy

Rozwojowej zostanie zmuszony do dopasowania swojego trybu pracy z partnerami społecznymi⁶.

Rekomendacje

Poniżej zebrano i przedstawiono rekomendacje dotyczące rozwoju współpracy międzysektorowej w obszarze polityki rozwojowej, które wynikają z powyższej analizy. Zarówno powyższe rozważania, jak i sformułowane poniżej rekomendacje należy traktować jako opinię autora, nie zaś jako oficjalne stanowisko Grupy Zagranica.

- ▶ Ponowne zdefiniowanie (wspólnie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i przedstawicieli organizacji pozarządowych) obszarów i form współpracy międzysektorowej adekwatnych do obecnego etapu instytucjonalizacji polityki rozwojowej jako polityki publicznej i potencjału merytorycznego obu środowisk – ustalenie, jak powinien być prowadzony dialog obywatelski, aby była możliwa za jego pomocą skuteczna realizacja interesu publicznego w obszarze polityki rozwojowej.
- ▶ Zintensyfikowanie dialogu z organizacjami pozarządowymi w obszarze wspierania potencjału partnerów społecznych zaangażowanych w obszarze współpracy rozwojowej i ustalenie (w porozumieniu z sektorem) konkretnych działań w tym obszarze, zapowiedzianych w *Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020* i w *Programie współpracy Ministra Spraw Zagranicznych z organizacjami pozarządowymi na lata 2016–2017*.
- ▶ Intensyfikacja dialogu z przedstawicielami sektora pozarządowego w zakresie udoskonalania mechanizmu finansowania projektów modułowych oraz podjęcie wspólnych działań mających na celu stworzenie możliwości wieloletniego finansowania projektów w obszarze współpracy rozwojowej.
- ▶ Intensyfikacja prac Rady Programowej Współpracy Rozwojowej i pełniejsze wykorzystanie konsultacyjnego potencjału tego ciała, w tym zachęcenie wszystkich członków rady do prezentowania i konsultowania działań podejmowanych w obszarze polityki rozwojowej przez reprezentowane przez nich podmioty.
- ▶ Powrót do tradycji i dobrej praktyki zapraszania przedstawicieli organizacji pozarządowych do obserwowania obrad komisji w konkursach grantowych prowadzonych przez Departament Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.
- ▶ Podtrzymanie tradycji prowadzenia przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych otwartych, pisemnych konsultacji najważniejszych dokumentów dotyczących polskiej współpracy rozwojowej, w tym rocznych planów współpracy rozwojowej.
- ▶ Zaplanowanie trybu przeprowadzenia śródkresowego przeglądu *Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020*, który będzie przewidywał zaangażowanie w ten proces organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów aktywnych w obszarze polityki rozwojowej, ponadto będzie wykorzystywał aktywne

formy zbierania opinii (na przykład konferencja konsultacyjna).

- ▶ Stopniowe zwiększanie puli środków przeznaczanych na wspieranie realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w ramach istniejących konkursów grantowych (Polska Pomoc, Edukacja Globalna, Wolontariat, Pomoc Humanitarna).
- ▶ Wprowadzenie zapisów obligujących komisje konkursowe do dokonywania realokacji środków między zadaniami w ramach tego samego konkursu, aby umożliwić sfinansowanie jak największej liczby pozytywnie ocenionych projektów.
- ▶ Wprowadzenie formuły umożliwiającej dokonywanie w dokumentacji projektowej poprawek dotyczących wybranych błędów formalnych i (w wypadku konkursu Edukacja Globalna) poddawanie ocenie urzędników Ministerstwa Spraw

Zagranicznych doświadczenia organizacji w przedmiotowym obszarze edukacji globalnej przed złożeniem wniosku projektowego.

- ▶ Przygotowanie i upublicznienie (oraz ewentualna aktualizacja) na stronie internetowej polskapomoc.gov.pl harmonogramu planowanych na dany rok otwartych konkursów ofert, a także przyspieszenie ogłaszania poszczególnych konkursów i przyjęcie jako standardowego trzydziestodniowego terminu na składanie wniosków od momentu publikacji ogłoszenia.
- ▶ Zwiększenie przejrzystości procedury wyboru przedstawicieli organizacji pozarządowych do Rady Programowej Współpracy Rozwojowej przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Tekst ukończono 30 września 2016 roku.

PRZYPISY

¹ W porównaniu z 2014 rokiem wielkość środków przekazanych za pośrednictwem polskich organizacji pozarządowych wzrosła o 7,2 miliona złotych, czyli o ponad 14%. Niemniej jednak w związku z dużym wzrostem wydatków w ramach pomocy dwustronnej udział organizacji pozarządowych jako kanału dystrybucji środków spadł między 2014 a 2015 rokiem z 24 do 15% (wrócił tym samym do poziomu z 2013 roku).

² Poza otwartymi konkursami ofert Ministerstwo Spraw Zagranicznych korzysta również z przewidzianej w Ustawie o współpracy rozwojowej możliwości zlecenia zadań publicznych w obszarze pomocy humanitarnej z pominięciem procedury otwartego konkursu ofert (art. 10 ust. 2). Od początku 2014 do końca sierpnia 2016 roku resort dyplomacji przyznał w tym trybie dwanaście dotacji na łączną kwotę 4 323 421 złotych.

³ *Siedem zasad konsultacji*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

⁴ Grupa Zagranica zgłaszała podstawowe zastrzeżenia dotyczące trybu określenia metodologii wyboru krajów priorytetowych, który to wybór był jednym z elementów pracy nad programem wieloletnim.

⁵ Według art. 13 Ustawy o współpracy rozwojowej minister właściwy do spraw zagranicznych pełni funkcję koordynacyjną w zakresie współpracy rozwojowej. Artykuł 13 ust. 2 nie daje jednak ministrowi twardych narzędzi realizacji tej funkcji w praktyce. Zgodnie z wolą ustawodawcy Rada Programowa Współpracy Rozwojowej nie jest wprost ciałem koordynacyjnym, choć przypisanie jej takiej funkcji wydaje się zasadne.

⁶ Przyjęty *Program współpracy Ministra Spraw Zagranicznych z organizacjami pozarządowymi na lata 2016–2017* uznaje zróżnicowanie obszarów współpracy z organizacjami pozarządowymi w ramach Ministerstwa Spraw Zagranicznych i dla każdego z nich osobno określa sposób realizacji. Zawarte w dokumencie zapisy, choć prawdopodobnie nie przyczynią się do rozwoju relacji międzysektorowych w obszarze współpracy rozwojowej, nie mogą być bezpośrednio przyczyną zawężania pola współpracy między Departamentem Współpracy Rozwojowej a trzecim sektorem.

4

KONTAKTY MIĘDZY ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI A MINISTERSTWEM SPRAW ZAGRANICZNYCH – PRÓBA OCENY

Bartłomiej Kozek
Grzegorz Piskalski

Jednym ze źródeł napięć między sektorami publicznym a obywatelskim jest odmienna forma ich działania.

Institucje publiczne są przyzwyczajone do formalnej, biurokratycznej pracy w obrębie ściśle wytyczonych reguł i zasad. Społeczeństwo obywatelskie stawia z kolei na oddolne osiąganie celów publicznych, ceniąc sobie niezależność i dobrowolność funkcjonowania. Przepływy finansowe między sektorami rządzącymi się odmienną logiką będą więc jakby z założenia generowały ryzyko napięć między nimi. Napięć tych nie brakuje w ostatnich latach w dyskusjach między organizacjami pozarządowymi a Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Nie brakuje również pytań o poziom przejrzystości działań podejmowanych przez resort dyplomacji, co zmusza część działaczy do zadania pytania o to, jak ministerstwo widzi właściwie rolę tego sektora w polskiej polityce rozwojowej.

Zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami międzynarodowymi Polska powinna przeznaczać na globalną pomoc rozwojową 0,33% swojego dochodu narodowego. Tymczasem – według raportu sieci CONCORD *AidWatch 2016* – wskaźnik ten wynosi obecnie jedynie 0,1%, sytuując Polskę w ogonie Unii Europejskiej. Wyższe wskaźniki osiąga nawet część nowych państw członkowskich (z grupy UE13), w tym Estonia (0,15%), Węgry (0,13%) czy Czechy (0,12%)¹.

Wraz ze zmianą ekipy rządzącej organizacje pozarządowe zajmujące się tematyką globalną usłyszały zapewnienia o zwiększeniu finansowania działań z zakresu pomocy rozwojowej². Samo zwiększenie dostępnych środków – choć niewątpliwie mile widziane – nie rozwiąże jednak wszystkich problemów związanych z angażowaniem sektora obywatelskiego.

Co więcej, w wypadku braku rozwiązania palących problemów – od stworzenia systemu stabilnego finansowania wieloletniego, przez mocniejsze wspieranie starań na rzecz pozyskiwania środków europejskich, aż po zredefiniowanie edukacji globalnej – istnieje nawet ryzyko dalszych konfliktów wokół kierunków polskiej polityki rozwojowej.

Aby poszukać sposobów rozwiązania wspomnianych problemów, postanowiliśmy odwołać się do wielu praktyk międzynarodowych oraz tendencji i tematów ważnych w wymiarze polityki rozwojowej, które – naszym zdaniem – powinny stanowić inspirację dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Na podstawie materiałów Grupy Zagranica i przeprowadzonych przez nas wywiadów z przedstawicielami sektora opracowaliśmy również listę najbardziej palących problemów oraz pomysłów na ich rozwiązanie, które pojawiały się w sektorze pozarządowym.

Globalny rozwój – jak myśleć, jak działać?

Partnerstwa międzysektorowe są coraz bardziej widoczną tendencją w dyskusjach nad pomocą rozwojową i edukacją globalną. Widać to choćby w wypadku firmowanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych Celów Zrównoważonego Rozwoju³, które zastąpiły Milenijne Cele Rozwoju.

Ich globalny charakter podkreśla to, że w przeciwieństwie do poprzedników będą dotyczyć nie tylko globalnego Południa, ale także całego świata. Ważna jest również mobilizacja różnych podmiotów na ich rzecz i dostosowanie sposobów osiągania tych celów do lokalnych uwarunkowań.

Już dziś inspirują one do wydawania raportów analizujących ich wpływ na otoczenie biznesowe⁴, materiałów na temat ich wzajemnych powiązań w wymiarze innowacyjnych rozwiązań społecznych i ekologicznych⁵ czy publikacji poświęconych powiązaniom między ich osiąganiem a kwestiami przestrzegania praw człowieka⁶.

Przykładem może być kwartalnik „Making It”, wydawany przez Organizację Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju Przemysłowego z siedzibą w Wiedniu, którego jedna edycja była poświęcona wcielaniu w życie Celów Zrównoważonego Rozwoju⁷. Zakres poruszonych przy tej okazji tematów – od wielostronicowych materiałów po listy czytelników – był niezwykle szeroki i dotyczył zjawisk takich jak ekonomia dzielenia, zrównoważona polityka przemysłowa, industrializacja Afryki, rozwój Nepalu czy... piwa rzemieślnicze.

Również przekrój piszących w niej autorów odzwierciedla ważne dla osiągnięcia celów sojusze, znajdziemy wśród nich bowiem działaczy organizacji pozarządowych, naukowców, przedsiębiorców i polityków.

Z tego pojedynczego przykładu (będącego jednak miernikiem dla działań na przykład innych agend Organizacji Narodów Zjednoczonych) wyłania się

ważny dla tematyki rozwojowej wniosek. Zarówno jej realizacja, jak i informowanie o niej przestały być wąską specjalizacją. Coraz bardziej widoczne jest myślenie zacierające granice między Północą a Południem, które przyczyniały się do nierzadko stereotypowego myślenia o globalnym rozwoju.

Przykładem zmiany tego światopoglądu wśród decydentów jest odejście od przekonania, że kraje nieuprzemysłowione są zbyt biedne na osiągnięcie celów polityki klimatycznej (na przykład rozwoju odnawialnych źródeł energii), i przejście na dyskusję o finansowaniu ekologicznej transformacji gospodarczej.

Podejście to kontrastuje z co najmniej dwoma aspektami polityki rozwojowej polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych (szczególnie w wymiarze współpracy z organizacjami pozarządowymi), które omówimy szerzej w dalszej części niniejszego opracowania – nieadekwatnym włączeniem obecnych tematów globalnej debaty publicznej nad wyzwaniami rozwojowymi i powiązanej z tym problemem wizji edukacji globalnej.

Globalny rozwój, globalne wyzwania

Pomoc rozwojowa, jeśli ma być skuteczna, musi odpowiadać na globalne wyzwania – zarówno widoczne na horyzoncie, jak i prognozowane w ośrodkach badawczych.

Oznacza to również konieczność odpowiedniego podejścia do edukacji globalnej, która powinna służyć poszerzaniu wiedzy i pobudzaniu dialogu między różnymi aktorami życia politycznego, społecznego i ekonomicznego – nie tylko osobami uczącymi się w szkole czy na uniwersytecie, ale także decydentami, urzędnikami czy biznesem.

Wystarczy wymienić jedynie kilka znanych dziś wyzwań i inicjatyw na rzecz ich rozwiązania, aby okazało się to oczywiste. Po szczycie klimatycznym w Paryżu nie ma już wątpliwości, że społeczność międzynarodowa będzie wkładać sporo wysiłków w redukcję skali wzrostu średniej globalnej temperatury do poziomu 1,5–2 stopni Celsjusza.

Zaczyna działać Zielony Fundusz Klimatyczny⁸, mający wspierać inicjatywy w krajach globalnego Południa. Dobrowolne zobowiązania redukcji gazów cieplarnianych przyjmują zarówno wielkie korporacje (inicjatywa We Mean Business⁹), jak i samorządy lokalne (Globalne Zgromadzenie Burmistrzów na rzecz Klimatu i Energii¹⁰).

Zauważalnym wyzwaniem okazał się kryzys migracyjny, który postawił przed Unią Europejską i jej państwami członkowskimi wiele wyzwań. Wśród nich znalazły się kwestie takie jak umiejętność niesienia skutecznej pomocy blisko rejonów konfliktowych (i przeznaczenia na nią odpowiednio dużych środków finansowych), wsparcie dla uchodźców w ich integracji ze społeczeństwami, do których przybyli, czy dostarczanie Europejczykom wiedzy na temat powodów ucieczki uchodźców i kultury, z jakiej się wywodzą.

W obliczu rosnącego zagrożenia zachowaniami ksenofobicznymi oraz problemów z integracją uchodźców i imigrantów ekonomicznych znaczenie edukacji globalnej zaczyna się zwiększać.

Słabnąca rola mediów tradycyjnych, tabloidyżacja, pogoń za sensacją i narodziny innych „źródeł wiedzy” (często wątpliwej jakości), wokół których gromadzą się społecznościowe bańki osób o tych samych poglądach, poważnie utrudniają rzetelną dyskusję na tematy globalne. Sprawna współpraca organizacji pozarządowych z sektorem publicznym może pomóc w prostowaniu narosłych mitów i emocji w tej materii.

Obserwowalne jest również zmieniające się podejście do spraw rozwoju globalnego Południa. Odchodzi się – przynajmniej deklaratorywnie – od recept w rodzaju prywatyzowania wszelkich możliwych zasobów publicznych i otwierania na oścież rozwijających się gospodarek na globalny handel. Obok konieczności dywersyfikacji gospodarki (istotnej szczególnie dla państw zależnych od eksportu pojedynczych surowców) pojawiają się nowe paradygmaty, takie jak dobra wspólne (*commons*), które – zdaniem ich orędowników – powinny pozostawać w publicznych rękach i być mocniej niż do tej pory zarządzane przez lokalne społeczności. Do tej kategorii zalicza się między innymi dostęp do zasobów wodnych czy leśnych.

W świecie rosnącej sieci globalnych powiązań coraz częściej problemy czy wyzwania stojące przed globalnym Południem okazują się również problemami globalnymi. Zmiany klimatu oraz wzorce produkcji i konsumpcji (szczególnie w obliczu rosnącego grona klasy średniej w krajach takich jak Chiny, Indie czy Brazylia) dotyczą każdego z nas.

Powyższe tematy to jedynie czubek góry lodowej tendencji, które mogą wpływać na nasze życie w najbliższych latach.

Przyszłość pracy (związana zarówno z jej globalnym podziałem, jak i z rosnącą robotyzacją), automatyzacja, rosnąca rola algorytmów, „inteligentne miasta” w świecie postępujących procesów urbanizacyjnych, nierówności wewnątrz poszczególnych krajów i w perspektywie globalnej to wyzwania, które powinny znaleźć się na agendzie sektora publicznego i organizacji pozarządowych.

Realizowana przez instytucje takie jak Ministerstwo Spraw Zagranicznych (a także być może również przyszłe Narodowe Centrum Społeczeństwa Obywatelskiego) polityka względem pomocy rozwojowej i edukacji globalnej powinna brać pod uwagę wpływ tych tendencji na urzeczywistnianie zasad trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Edukacja globalna – Polska kontra świat

Definicja edukacji globalnej w Polsce została opracowana w wyniku międzyresortowego dialogu przedstawicieli ministerstw, samorządów, szkół i uczelni oraz organizacji pozarządowych¹¹. Obok kwestii kształceniowych podkreśla również wartość wychowawczą i wpływanie na postawy osób w niej uczestniczących, mając pozytywnie wpływać na rozbijanie stereotypów wobec globalnego Południa oraz na zrozumienie złożoności i zmienności świata.

Praktyka działań Ministerstwa Spraw Zagranicznych wobec organizacji pozarządowych

pokazała ograniczenia tej definicji. Resort interpretuje ją głównie w wymiarze jak najszerszego trafiaania działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe do opinii publicznej.

Kluczowymi grupami docelowymi w konkursach są dzieci i młodzież oraz kadra nauczycielska. Pozytywnie przyjmuje się innowacyjne działania projektowe, na przykład wykorzystywanie nowoczesnych technologii teleinformatycznych¹².

Z drugiej jednak strony przyjmuje się zawężoną interpretację edukacji globalnej, utrudniającej – a w niektórych wypadkach nawet uniemożliwiającej – podejmowanie działań określonego typu.

Szczególnie wyraźnie widać to w negatywnym podejściu do finansowania działań rzeczniczych, skupiających się na wpływaniu na działanie instytucji publicznych czy zachowania biznesu przez poszerzanie informacji na przykład o sprawiedliwym handlu czy roli zamówień publicznych. Organizacje pozarządowe widzą w tego typu działaniach duży potencjał edukacyjny. Ministerstwo nie proponuje jednak rozwiązania tej kwestii¹³.

Interpretacje tego typu pomijają wspomniane przez nas nowoczesne praktyki edukacji rozwojowej, zamykając ją w ramach nauczania instytucjonalnego (formalnego i nieformalnego), zamiast otwierać na przykład decydentów na tematykę globalną i jej znaczenie dla związanych z nimi instytucji.

Co więcej, samo Ministerstwo Spraw Zagranicznych oczekuje (o czym będzie jeszcze mowa) działań rzeczniczych od... organizacji pozarządowych, licząc na konsultowanie programów ministerialnych, planów rocznych współpracy rozwojowej czy na przykład monitorowania debaty sejmowej dotyczącej budżetu państwa w zakresie rezerwy celowej przeznaczanej na pomoc rozwojową.

W ministerialnym rozumieniu edukacji globalnej nie mieszczą się za to działania takie jak międzynarodowa inicjatywa Electronics Watch¹⁴. Stawiała ona za cel uświadomienie zamawiających (urzędów publicznych, uczelni wyższych) w zakresie warunków pracy panujących w krajach globalnego Południa, wykorzystując informacje pozyskane w wyniku śledztw dziennikarskich do poszerzania wiedzy opinii publicznej oraz decydentów i wpływania na ich decyzje zakupowe.

Tego typu działania mogą mieć duży wpływ na poprawę sytuacji na globalnym Południu – na poziomie zarówno jednostkowym, jak i bardziej systemowym. Rezygnacja z ich propagowania wyklucza z poziomu refleksji istotne aspekty życia społecznego i ekonomicznego, na przykład zamówienia publiczne, odpowiadające za niemal 9% polskiego Produktu Krajowego Brutto. Utrudnia również wpływanie na polskie firmy, które coraz częściej decydują się na ekspansję zagraniczną.

Niskie koszty administracyjne i ich ofiary

Obok opisanego wyżej problemu merytorycznego, jakim jest brak wsparcia dla inicjatyw rzeczniczych, fundamentalnym długoletnim problemem podmiotów trzeciego sektora działających w obszarze

współpracy rozwojowej jest brak stabilności działania i możliwości systematycznego budowania potencjału organizacji. Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie podejmuje właściwie żadnych systemowych działań służących stabilizacji i rozwojowi instytucjonalnemu organizacji pozarządowych.

Głównym filarem współpracy finansowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych z organizacjami pozarządowymi jest prowadzenie konkursów dotacyjnych na realizację zadań publicznych. Jednym z regularnie powtarzanych przez organizacje pozarządowe postulatów jest zwiększenie maksymalnego limitu kosztów administracyjnych w budżetach projektów z zakresu współpracy rozwojowej finansowanych ze środków publicznych ponad obecny pułap 15%. Jest to dla nich tym ważniejsze, że w ramach tego limitu mieści się również wynagrodzenie osoby koordynującej.

W praktyce oznacza to poważne utrudnienie w wypłacaniu godnego wynagrodzenia osobie, na której barkach będzie spoczywać projekt. Utrudnia także skorzystanie z aplikowania o pokrycie wkładu własnego projektów finansowanych w ramach projektów unijnych, w których limity te są często ustawione na wyższym poziomie.

Brak elastyczności ministerstwa w tej sprawie zaskakuje, biorąc pod uwagę ogólną politykę obecnego rządu w obszarze rynku pracy. Walka z „umowami śmieciowymi”, bardziej rygorystyczne wymagania umów o pracę w zamówieniach publicznych czy wprowadzenie płacy minimalnej w wysokości 13 złotych za godzinę sugerowałyby, że instytucje publiczne zaczęły dostrzegać swój wpływ na jakość pracy również w trzecim sektorze.

Nadal, niestety, dominuje myślenie o nim w kategoriach redukujących go do pracy społecznej, z której satysfakcja miałaby rekompensować niski poziom zarobków. Rezultaty są widoczne w raporcie Stowarzyszenia Klon/Jawor o organizacjach pozarządowych w 2015 roku¹⁵. Jedyne co piąty podmiot (stowarzyszenie lub fundacja) zatrudnia stale co najmniej jedną osobę na umowę o pracę, a 15% stosuje wyłącznie inne – mniej stabilne – formy zatrudnienia.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w tych dwóch grupach sięga 3 tysięcy złotych brutto. Nie dość, że jest ono niższe niż średnia krajowa (3899,78 złotego brutto w 2015 roku według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w czwartym kwartale 2015 roku – 4066,95 złotego), to w wypadku koordynatorów polskiej pomocy jest to kwota właściwie nieosiągalna przy projektach z zakresu na przykład edukacji globalnej (kwoty dofinansowania w 2015 roku wahały się od 43 190 do 150 tysięcy złotych).

Nieco lepiej sytuacja wygląda w wypadku konkursów z zakresu pomocy rozwojowej realizowanych w krajach priorytetowych, w których kwoty dofinansowania są wyższe. Pamiętajmy jednak, że koszty administracyjne nie ograniczają się wyłącznie do kwestii koordynacji i obejmują między innymi księgowość czy czynsz za biuro.

Choć koordynatorzy mogą realizować za zgodą Ministerstwa Spraw Zagranicznych działania merytoryczne, to jednak oznacza to – obok wzrostu

dochodów – również zwiększenie zakresu obowiązków. Trudno uznać tego typu rozwiązanie za optymalne z punktu widzenia jakości dwóch różnych typów działań – merytorycznych i administracyjnych, utrudniają bowiem efektywne osiągnięcie celów projektowych.

Połączenie braku finansowania wieloletniego (o czym będzie jeszcze mowa) ze wspomnianym niskim pułapem kosztów administracyjnych tworzą warunki rozwoju negatywnych tendencji, opisanych przez Fundację Inicjatyw Społecznych „Się Zrobił” w raporcie *Trzecia strona medalu. Sytuacja osób pracujących w polskich organizacjach pozarządowych*¹⁶.

Niskie wynagrodzenie, uniemożliwiające pełne zaangażowanie się w działalność społeczną, funkcjonowanie „od projektu do projektu” czy „montaż finansowy” godnego wynagrodzenia z rozmaitych źródeł, jest smutną rzeczywistością polskich organizacji pozarządowych.

Prekaryzacja zatrudnienia ma również skutki dla jakości pracy wykonywanej przez organizacje. Przyczynia się do wypalenia i wysokiej rotacji kadrowej, zwłaszcza odpływu z sektora osób sfrustrowanych niskim poziomem zarobków. Utrudnia ponadto pracę merytoryczną, w tym metodyczne wypracowywanie i działanie na rzecz realizacji postulatów programowych w dziedzinie polityki zagranicznej, także rozwojowej.

W rezultacie nie dochodzi do rozwoju sieci organizacji, które na bieżąco w długim okresie mogą wpływać na kształt debaty publicznej w Polsce.

W stronę finansowania wieloletniego?

W ostatnich latach organizacje pozarządowe wielokrotnie apelowały o stworzenie mechanizmów, które dawałyby im stabilność finansowania oraz szansę na spójność i ciągłość realizowanych przez siebie projektów. Wskazywały przy tym na doświadczenia innych państw Unii Europejskiej¹⁷, takich jak Szwecja, w której agencja rozwojowa SIDA podpisuje długoterminowe, trwające trzy lata (z możliwością przedłużenia o kolejny rok) porozumienia ramowe z kilkunastoma organizacjami. Poza finansowaniem własnych inicjatyw mogą one również przez regranting wspierać inne organizacje pozarządowe.

W Danii długoterminowe wsparcie strategiczne jest nawet uważane za niezbędne do efektywnego działania trzeciego sektora w dziedzinie pomocy rozwojowej i edukacji globalnej, a przechodzące co cztery lata przegląd organizacje (mogące się pochwalić między innymi samodzielnym wytyczaniem celów, siecią współpracujących z nimi organizacji pozarządowych na globalnym Południu czy dużą liczbą osób zaangażowanych w kwestie rozwojowe) mogą dzięki niemu planować stabilny rozwój i osiągnięcie długofalowych celów.

Podobne, trwające dwa, trzy lub cztery lata porozumienia z organizacjami parasolowymi stanowią element polityki pomocy rozwojowej w Irlandii. W Wielkiej Brytanii wieloletnie programowe porozumienia partnerskie zawierano na cztery lata, z możliwością przedłużenia współpracy na kolejne trzy lata.

Konkurs edukacji globalnej polskiej pomocy w 2016 roku odbył się z możliwością przygotowania dwu- lub trzyletnich projektów modułowych. Działacze organizacji pozarządowych uznają pojawienie się takiej możliwości za krok w dobrym kierunku, ale niewystarczający.

Obecna formuła konkursu *de facto* wymusza prezentowanie corocznych działań, celów i wskaźników. Brak pewności finansowania w kolejnych latach poważnie ogranicza z kolei możliwość wieloletniego planowania działań – niewiele organizacji zaryzykuje zaplanowanie na przykład projektu, który przez pierwsze miesiące zamiast od początku organizować działania edukacyjne, będzie proponował na przykład badania jakiegoś problemu czy skupienie się na przygotowaniu materiałów merytorycznych.

Grupa Zagranica wielokrotnie zwracała uwagę Ministerstwu Spraw Zagranicznych na tego typu problemy, resort jednak – po tym, jak trzeci sektor wskazał Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego i jego sposoby na bardziej długofalowe wspieranie organizacji pozarządowych – zdecydował się na konsultacje z Ministerstwem Finansów.

Gdy z Ministerstwa Finansów wypłynął sygnał o braku możliwości (w obecnym otoczeniu prawnym) udzielania tego typu wsparcia za pośrednictwem dotychczasowych mechanizmów polskiej pomocy, temat ze strony urzędników ucichł, a podjęte działania ograniczyły się do wspomnianych już projektów modułowych.

Ministerstwo powinno – widząc powyższy problem i jego znaczenie dla sektora – rozpatrzyć sposoby na jego rozwiązanie.

Doświadczenia z dyskusji powinny skłonić resort do rozważenia powołania osobnej instytucji zajmującej się pomocą rozwojową (na wzór szwedzkiej agencji rozwojowej SIDA) albo chociaż na aktywny udział – i komunikowanie tego udziału trzeciemu sektorowi – w wypracowywaniu rozwiązań w ramach Narodowego Centrum Społeczeństwa Obywatelskiego.

Projekty polskie kontra projekty europejskie¹⁸

Wiele polskich organizacji pozarządowych szuka dla siebie miejsca w międzynarodowych konsorcjach projektowych finansowanych bezpośrednio przez Komisję Europejską – przede wszystkim w ramach programu DEAR (Development Education and Awareness Raising). Umożliwiają one uczestnictwo w innowacyjnych przedsięwzięciach realizowanych przez czołowe europejskie organizacje pozarządowe i gwarantują stabilne finansowanie na okres do trzech lat.

Niestety, Komisja Europejska finansuje tylko – w zależności konkursu – od 75 do 95% kosztów projektu (większy odsetek w wypadku projektów typowo rozwojowych czy humanitarnych), pozostałą część należy zaś pokryć ze źródeł innych niż unijne. Jest to dla organizacji wyzwanie i spore ryzyko. Zachodnie organizacje mają na ogół, o czym już wspomnieliśmy, zapewnioną jakąś formę wsparcia środkami z krajowego budżetu.

Dane na temat wykorzystania środków unijnych przez organizacje pozarządowe z tak zwanych nowych państw członkowskich Unii Europejskiej (EU13) przynoszą niedawne raporty projektu TRIALOG⁹. W latach 2004–2013 w ramach programu DEAR do nowych państw członkowskich trafiło około 31 milionów euro (14,1% środków), z kolei do państw „Piętnastki” (EU15) – ponad 200 milionów euro.

Liderami w regionie Europy Środkowo-Wschodniej są Czesi (30%), Polska otrzymała zaś 18% środków (blisko 6 milionów euro, czyli około 25,8 miliona złotych). Warto odnotować, że ta ostatnia kwota – choć symboliczna – jest porównywalna ze środkami przeznaczonymi w latach 2004–2013 na edukację globalną przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (w 2014 roku na edukację globalną polski resort spraw zagranicznych przeznaczył niecałe 3,7 miliona złotych).

W programie DEAR znajdują się cztery główne zadania: rzecznictwo, kampanie, podnoszenie świadomości na temat edukacji globalnej (edukacja pozaformalna), edukacja formalna, podczas gdy polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych przeznacza środki jedynie na edukację formalną i pozaformalną.

Niemożliwość finansowania ze środków resortowych rzecznictwa i części kampanii (o ile są skierowane do decydentów, także na szczeblu samorządowym) nie pozwala na synergię działań na poziomie krajowym i europejskim wielu organizacji.

Ważnym problemem związanym z niezgodnością polskiego i europejskiego podejścia do edukacji globalnej jest nieuznawanie doświadczeń we współpracy międzynarodowej opartej na przykład na rzecznictwie (takich jak wspomniany już projekt Electronics Watch) jako doświadczenia kwalifikującego do ubiegania się o środki w ramach polskiej pomocy.

Tego typu podejście Ministerstwa Spraw Zagranicznych grozi sytuacją, w której decyzją urzędniczą wytworzy się grupa organizacji, która w ramach projektów już zrealizowanych przy wsparciu resortu będzie mogła ubiegać się o finansowanie kolejnych, i druga – większa – która będzie miała olbrzymie problemy z otrzymaniem wsparcia na wkład własny.

Inny wątek wymagający dalszej pracy na linii „organizacje pozarządowe – Ministerstwo Spraw Zagranicznych” jest związany z wymaganą przez Komisję Europejską akredytacją ze strony krajowej instytucji edukacyjnej dla unijnych projektów dotyczących edukacji globalnej (szeroko rozumianej, obejmującej również działania o charakterze kampanii czy rzecznictwa).

Ministerstwo Spraw Zagranicznych w porozumieniu z Ministerstwem Edukacji Narodowej jako rozwiązanie zaproponowało dwuetapową procedurę otrzymywania akredytacji: wniosek w całości należy najpierw przekazać resortowi dyplomacji, a gdy otrzyma pozytywną rekomendację, będzie przekazany do Ministerstwa Edukacji Narodowej, które udziela ostatecznej akredytacji.

Procedura ta budzi wiele wątpliwości. Po pierwsze, nie są znane jasne kryteria udzielenia wstępnej rekomendacji (przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych) czy akredytacji (przez Ministerstwo Edukacji Narodowej). Ze względu na brak strategii

edukacji globalnej w Polsce organizacje obawiają się, że decyzje te będą przyznawane *ad hoc*.

Pojawia się również pytanie o to, czy od decyzji jest przewidziany proces odwoławczy, a także o to, czy resorty dyplomacji i edukacji zdążą przeprowadzić tak długą ścieżkę decyzyjną w ciągu trzydziestu dni – tyle bowiem czasu daje Komisja Europejska na przesłanie stosownej akredytacji (licząc od dnia opublikowania informacji o dofinansowaniu danego projektu przez Komisję Europejską).

Ministerstwo zachęca, aby wnioski przesyłać jeszcze przed ogłoszeniem wyników konkursu unijnego, co oznacza jednak *de facto* ich upublicznienie – niekorzystane dla organizacji pozarządowych ze względu chociażby na kwestię praw autorskich do projektów.

Warto również zadać pytanie o to, czy Ministerstwo Edukacji Narodowej jest odpowiednim resortem do oceniania wszystkich tego typu projektów – na przykład skierowanych do niepodlegających jego kompetencjom uczelni wyższych.

(Nie)stabilne konkursy

Jednym z podstawowych problemów, związanych z współpracą na osi „ministerstwo – organizacje pozarządowe”, jak i z trudnościami w zapewnieniu ich stabilnego funkcjonowania, jest brak regularności w ogłaszaniu konkursów skierowanych do organizacji pozarządowych.

Akceptowalnym – i praktykowanym przed laty także przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych – standardem byłoby ich ogłaszanie jesienią, co umożliwiałoby rozpoczęcie projektów już na początku roku kalendarzowego. Tymczasem w wypadku tegorocznej edycji edukacji globalnej w ramach polskiej pomocy nabór ofert skończył się 6 czerwca, wyniki konkursu pojawiły się zaś 6 lipca.

Tak późne ogłoszenie konkursu ważnego dla organizacji zajmujących się tematyką globalną prowadzi do wielu negatywnych zjawisk. Przedstawiciele organizacji pozarządowych pracujących ze szkołami informują, że dużym problemem dla nauczycieli jest brak interesującej oferty edukacyjnej w tej materii dostępnej w pierwszym półroczu.

W wypadku regrantingu, kiedy organizacje pozarządowe ogłaszają konkursy po decyzji ministerstwa, skutkuje to projektami edukacyjnymi, trwającymi w skrajnych sytuacjach tylko dwa i pół miesiąca.

Poza oczywistym negatywnym wpływem na sytuację stowarzyszeń czy fundacji stan ten poważnie ogranicza również skuteczność działań edukacyjnych w grupach docelowych, ograniczając zarówno czas trwania ekspozycji na tematykę globalną (na przykład zajęć szkolnych czy kampanii medialnych), jak i liczbę osób, do których mogą dotrzeć projekty.

Oczekujące uzyskania wysokich wskaźników ilościowych ministerstwo postępowaniem takim samo poważnie utrudnia ich zrealizowanie. Coraz później ogłaszanym konkursom towarzyszy jednocześnie niechęć do wprowadzenia etapu uzupełnień formalnych w ich ramach, argumentowana... wydłużeniem procedury.

Dziwi również decyzja powołanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych komisji konkursowej, aby niemal 870 tysięcy złotych z puli konkursu Edukacja Globalna 2016 nie przekierowywać na projekty z poszczególnych list rezerwowych, ale przeznaczyć je na dofinansowanie działań agend humanitarnych Organizacji Narodów Zjednoczonych pomagających uchodźcom.

Z jednej strony jest to szczytny cel, z drugiej jednak warto zapytać o to, dlaczego przesunąć na jego realizację – zamiast przez poszerzenie udziału środków na pomoc rozwojową w budżecie (na przykład wykorzystanie środków z rezerwy ogólnej na nieprzewidziane wypadki) – dokonuje się przez ograniczenie puli pieniędzy dostępnych organizacjom pozarządowym.

Konsultacje społeczne – realne czy pozorowane?

Reprezentanci organizacji pozarządowych, z którymi przeprowadzaliśmy wywiady na potrzeby niniejszego artykułu, odnotowali w ostatnich miesiącach pogorszenie się stanu dialogu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych.

Pojawiały się nawet sugestie, że w pierwszych latach pracy resortu w kwestiach rozwojowych (na przykład nad definicją edukacji globalnej) dialog był możliwy dzięki brakowi kompetencji Ministerstwa Spraw Zagranicznych w tym zakresie. Wraz z ich nabywaniem w wyniku dialogu z podmiotami trzeciego sektora i po przygotowaniu prawnych ram współpracy (między innymi Ustawy o współpracy rozwojowej w 2011 roku²⁰) miała również maleć potrzeba rozmowy na ten temat.

Skrajnym przykładem tego stanu rzeczy okazały się konsultacje *Programu współpracy Ministra Spraw Zagranicznych z organizacjami pozarządowymi na lata 2016–2017*. Dokument – wbrew przyjętym zasadom współpracy między resortem a organizacjami pozarządowymi – nie pojawił się na stronie polskiej pomocy, a jedynie na tablicy informacyjnej w ministerstwie oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, w którym przez dłuższy czas był opisany jako... ogłoszenie o sprzedaży samochodu.

Po liście otwartym Grupy Zagranica, wyrażającym stanowczy protest wobec takiego trybu postępowania, Ministerstwo Spraw Zagranicznych odpowiedziało, że istotnie popełniło błąd. Nie zdecydowało się jednak na wydłużenie czy powtórzenie konsultacji, w wyniku których nie zostały zgłoszone jakiegokolwiek uwagi. Dokument, mający zapewnić dobrą współpracę, w rezultacie okazał się jednostronną deklaracją ministerstwa.

Zauważalną zmianą był również brak możliwości obserwowania tegorocznej oceny wniosków dotyczących edukacji globalnej w ramach polskiej pomocy – wbrew trwającej kilka lat dobrej praktyce. Ministerstwo argumentowało, że nie ma obowiązku udziału trzeciego sektora w tej procedurze (lekceważąc istniejącą do tej pory dobrą praktykę) i że mogłoby to być interpretowane jako konflikt interesów i ryzyko wpływania na wyniki konkursów, w których podmioty

te biorą udział. Zarzut ten jest bezpodstawny, gdyż obserwator obecny na posiedzeniach komisji nie ma prawa zabierać głosu ani zwracać uwagi na ewentualne nieprawidłowości. Wnioski z obserwacji są umiejscowione dopiero w raporcie końcowym, który przed upublicznieniem jest konsultowany z ministerstwem.

Co ciekawe, Ministerstwo Spraw Zagranicznych wyrażało rozczarowanie tym, że organizacje pozarządowe nie zaangażowały się w prace komisji konkursowej jako eksperci oceniający wnioski. W sytuacji przyjęcia roli eksperta możliwość zajęcia ewentualnego konfliktu interesów byłaby przecież – gdyby przyjęć tę logikę – równie wysoka. Innym problemem jest fakt, że zasoby organizacji pozarządowych pozostają (szczególnie w porównaniu z ministerstwem) ograniczone i oddelegowanie choćby jednej osoby do darmowej długotrwałej pracy w komisji konkursowej poważnie ograniczyłoby możliwości działania większości z nich.

Poza kontrolą?

Przejrzystość jest jedną z ważniejszych wartości dla trzeciego sektora. Dążenie to kontrastuje chociażby z odpowiedziami Ministerstwa Spraw Zagranicznych na uwagi organizacji pozarządowych do *Planu współpracy rozwojowej na 2016 rok*²¹.

Wśród postulatów Grupy Zagranica znalazł się wniosek o przesłanie do konsultacji społecznych listy proponowanych wpłat dobrowolnych do organizacji międzynarodowych (raportowanych jako oficjalna pomoc rozwojowa) lub – alternatywnie – załączenie do planu rocznego uzasadnień dla poszczególnych wpłat.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych odpowiedziało, że nie ma obowiązku konsultowania tej listy, nie zdecydowało się jednak na jej przesłanie. Podobnie nieuwzględniona została prośba o uzasadnienie wyboru krajów docelowych w programie Wolontariat Polska Pomoc i kryteriów oceniania wniosków w ramach projektów realizowanych przez organy administracji publicznej.

W tym ostatnim wypadku ministerstwo argumentowało, że tego typu dokument ma wewnętrzny charakter i nie podlega konsultacjom społecznym. Takie tłumaczenie naraża je jednak na posądzenie o nieprzejrzystość podejmowanych przez siebie decyzji – tak jak w wypadku regionalnych ośrodków dialogu międzynarodowego. Chodzi tu o szesnaście placówek animowanych przez organizacje pozarządowe, mających na celu propagowanie tematyki globalnej. Kilka spośród nich trafiło do organizacji, wobec których istnieją poważne wątpliwości co do dysponowania przez nie stosownym, wymaganym przez resort dyplomacji doświadczeniem w tematyce globalnej, takich jak Ruch Kontroli Wyborów (Katowice, Szczecin) czy Wyższa Szkoła Kultury Społecznej i Medialnej (Toruń).

W odpowiedzi na te wątpliwości Ministerstwo Spraw Zagranicznych zadeklarowało, że wszystkie dopuszczone do oceny merytorycznej oferty spełniały oczekiwane przez nie kryteria formalne, takie jak organizacja w latach 2013–2015 „co najmniej

5 projektów poświęconych polskiej polityce zagranicznej i/lub współpracy zagranicznej i/lub promocji kultury i/lub promocji historii Polski i/lub inicjatyw obywatelskich w dziedzinie polityki lub prawa²².

Brak dostępu do szczegółowych reguł oceny pozostawia jednak pewne wątpliwości, jak w wypadku Poznania, gdzie Stowarzyszenie RKW – Ruch Kontroli Wyborów – Ruch Kontroli Władzy wygrało z Instytutem im. gen. Stefana „Grotą” Roweckiego jednym punktem.

Wybór krajów priorytetowych

Niejasne kryteria wyboru krajów priorytetowych polskiej pomocy rozwojowej, zaprezentowanych w *Wieloletnim programie współpracy rozwojowej na lata 2016–2020*, pojawiały się dość często w prowadzonych przez nas wywiadach telefonicznych i komunikacji wewnątrz Grupy Zagranica.

Z najnowszej listy – przygotowanej jeszcze za poprzedniej ekipy rządzącej – wypadły kraje, do których pomoc rozwojowa trafiała do tej pory (na przykład Armenia), pojawiły się za to inne, do których działania pomocowe nie były kierowane (na przykład Senegal). Ich wybór wzbudził kontrowersje wśród organizacji pozarządowych mających poczucie, że dokonano go bez pytania ich o zdanie w kwestii zarówno poszczególnych krajów, jak i zaproponowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych działań priorytetowych na ich obszarze.

W trakcie konsultacji ministerstwo deklarowało, że ich wybór jest uzasadniony określonymi przez siebie priorytetami i tym samym nie musi podlegać negocjacji. W *Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020*²³ pojawił się rozdział opisujący poszczególne kraje, nieudzielający jednak wyczerpującej odpowiedzi na temat powodów, dla których skierowano do nich określone działania priorytetowe.

Lista krajów priorytetowych może rzecz jasna ulegać zmianom, dostosowując się do dynamicznej sytuacji międzynarodowej. Przykładem może tu być otwierająca się na świat Mjanma, do której trafiają projekty pomocowe z całego świata – tyle że nawet w tym wypadku można zadać pytanie o to, dlaczego po dziesięcioleciach rządów junty wojskowej Ministerstwo Spraw Zagranicznych za priorytet uznaje na przykład rozwój przedsiębiorczości, a nie dobre rządzenie.

Inne wybory pozostają równie nieprzejrzyste i zmuszają do zadawania pytań o to, czy nie są one podyktowane na przykład próbą ocieplania wizerunku Polski w obliczu inwestujących w nich wielkich firm (w Tanzanii inwestuje dziś Ursus²⁴, z kolei należący do Grupy Azoty Zakład Chemiczny Police zainwestował – niezbyt trafnie – we własne złoża fosforytów w Senegalu²⁵).

Tego kierunku myślenia rządowych decydentów nie można zupełnie wykluczyć, ponieważ zarówno poprzednia, jak i obecna ekipa rządząca mocno podkreślała rolę dyplomacji gospodarczej i konieczności wspierania zagranicznej ekspansji polskich firm²⁶.

Synchronizowanie listy krajów, do których jest kierowana pomoc rozwojowa, z działaniami z zakresu

dyplomacji gospodarczej nie musi być czymś negatywnym, o ile jest czytelnie zakomunikowanym wyborem politycznym, który można poddać społecznej debacie i który będzie przestrzegał wielu zasad, takich jak unikanie „pudrowania” ewentualnych negatywnych skutków inwestycji dla warunków życia i stanu środowiska lokalnych społeczności.

Warunek ten nie jest jednak spełniony, gdy w jego wyniku dochodzi do zmian o fundamentalnym znaczeniu dla realizujących działania rozwojowe organizacji pomocowych.

Założenie, że na przykład organizacja pozarządowa pomagająca przy kopaniu studni w Kirgistanie z dnia na dzień albo uniezależni się od publicznej pomocy, albo porzuci dotychczasowe działania ze społecznościami lokalnymi i przenieś się na inny kontynent, może być dowodem na niezrozumienie roli dialogu społecznego w kwestiach globalnych oraz sposobów na osiąganie efektywności i trwałości działań realizowanych w ramach współpracy rozwojowej czy potrzeby posiadania strategii „wejścia i wyjścia”, jaką mają liczący się donatorzy.

Próba podsumowania

Niewielkim pocieszeniem może być to, że wśród komentarzy zgłaszanych przy okazji wywiadów pojawiła się opinia, że „w innych ministerstwach jest gorzej”. Nieco bardziej optymistycznie brzmiały konkretne pozytywne elementy, jakie w kontaktach z Ministerstwem Spraw Zagranicznych dostrzegały osoby z organizacji pozarządowych z nim współpracujące, takie jak przysyłanie szczegółowych ocen wniosków czy zmniejszenie ilości wymaganej dokumentacji.

Choć pojawiały się zdania o zmianie sytuacji na gorsze wraz ze zmianą rządu, wyraźniej dominowało jednak poczucie, że problemy komunikacyjne na linii „organizacje pozarządowe – Ministerstwo Spraw Zagranicznych” zaczęły się nasilać niezależnie od tego już rok czy dwa lata temu. Zdaniem jednej respondentki, problem tkwi w tym, że o ile w pierwszych latach tej współpracy urzędnicy „uczyli się tematu” i potrzebowali do tego działaczy trzeciego sektora, o tyle teraz zdają się polegać na własnej intuicji i wiedzy.

O tym, że wiedza ta nadal potrafi być powierzchowna, świadczą komentarze innej rozmówczyni, według której Cele Zrównoważonego Rozwoju jako temat poruszony w tegorocznym konkursie edukacji globalnej pojawiły się tylko dlatego, że jedna z organizacji skupionych w Grupie Zagranica... wytknęła ich brak w przekazanych do konsultacji założeniach do konkursu Edukacja Globalna 2016.

W wymiarze omówionej przez nas skali znaczenia tego tematu to dość niepokojący fakt – podobnie jak niewielka elastyczność w kwestii pomysłu na poszerzenie definicji edukacji globalnej, która również jest dziś na nowo definiowana przez ważne instytucje międzynarodowe.

Wielokrotnie powracał w naszych dyskusjach wątek braku lub pozorowanego dialogu, najlepiej podsumowany stwierdzeniem, że „Ministerstwo Spraw

Zagranicznych za odpowiedź uznaje wysłanie pisma, a nie wyjaśnienie sprawy”.

Ma się to przejawiać zarówno opisany przez nas brakiem dyskusji nad listą krajów priorytetowych (wystarczy ma uzasadnienie, że mniejsza ich liczba ma pomóc skupić i zwiększyć skuteczność podejmowanych działań), jak i niedostateczną proaktywnością, widoczną szczególnie przy okazji braku rozwiązania problemu finansowania wieloletniego.

Z czego może wynikać takie podejście? W obliczu niedostatecznej przejrzystości jesteśmy skazani na domysł. Podczas jednego z prowadzonych przez nas wywiadów pojawiła się propozycja wytłumaczenia sytuacji, która wydaje się całkiem przekonująca. Zdaniem rozmówcy, w grę wchodzi tu swoisty leseferyzm – państwo nie przeszkadza organizacjom pozarządowym, ale nie widzi potrzeby wspierania ich rozwoju. W rywalizacji wygrywają najbardziej efektywne podmioty, które nie potrzebują pomocy na rozwój instytucjonalny. Tego typu sugestię czyni prawdopodobną sztywne stanowisko w kwestiach kosztów administracyjnych.

Sztynność urzędników ma być wpisana w ich rolę i wizję dobrego realizowania swojej pracy – tak samo jak dla działaczy społecznych kluczowa ma być elastyczność w osiąganiu własnych celów. Ministerstwo Spraw Zagranicznych – nie tylko naszym zdaniem – może nie widzieć znaczenia „luzowania gorsetu” wymagań formalnych dla angażowania obywateli w debatę na tematy rozwojowe, na przykład przez ułatwienia w uzupełnianiu dokumentacji projektowej.

Być może ministerstwo obawia się także, że w wypadku prowadzenia polityki bardziej przyjaznej inicjatywom społecznym o tematyce globalnej pojawią się głosy krytyczne ze strony jego zaplecza politycznego, domagające się wycofania zaangażowania ministerstwa w edukację globalną. Tematy takie jak nierówności płci czy kryzys uchodźczy bywają przez polityków uznawane za kontrowersyjne. Dostępne im narzędzia (na przykład wsparcia finansowego) mogą być wykorzystywane do propagowania jednych i ograniczania zasięgu innych wizji obecnych wyzwani cywilizacyjnych.

Nie do końca wiadomo, jak na tego typu problemy odpowiadać. Problemem – przynajmniej dla części

rozmówców – jest brak zaufania, który ma utrudniać dyskusję na tematy rozwojowe i praktyczne rozwiązywanie problemów, co nie pozwala organizacjom pozarządowym zwiększyć skuteczności działań w tej dziedzinie. Wydaje się więc, że podmiotem edukacji globalnej powinni stać się... sami urzędnicy, którym trzeba dostarczać wiedzy na temat współczesnych tendencji w kwestiach rozwojowych.

W obecnej sytuacji politycznej, gdy publiczne media przypuszczają frontalny atak na organizacje pozarządowe, rzetelna debata na temat szans rozwoju trzeciego sektora jest trudna do przeprowadzenia. Istnieje ryzyko zapisania ich do jednej ze stron politycznego sporu, co albo zamknie dostęp do sporej części mediów, albo skończy się wpisywaniem w narrację o „agentach wpływu” – szczególnie jeśli dana organizacja otrzymuje jakąś część swoich środków ze źródeł zagranicznych.

Sporą zmianę może przynieść powstanie Narodowego Centrum Społeczeństwa Obywatelskiego – tu jednak problemem jest brak wielu podstawowych informacji na tym etapie wcielania jego koncepcji w życie.

Problem ten – mimo prób dialogu ze strony trzeciego sektora – nie uległ zmniejszeniu, co skłoniło Grupę Zagranica do rezygnacji z udziału w pracy w zespołach eksperckich do konsultacji programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Jednym z argumentów była propozycja konsultacji społecznych w formie konferencji na dwa miesiące przed uruchomieniem centrum²⁷.

Nie wiemy, jak duża część środków skierowanych do trzeciego sektora przejdzie do nowej instytucji. Nie wiemy także, czy zwiększeniu ulegną dostępne środki i czy część uwag, które do tej pory były kierowane pod adresem Ministerstwa Spraw Zagranicznych (na przykład dotyczących finansowania wieloletniego), zostanie uwzględniona w jej działaniach.

Organizacjom pozarządowym zależy przede wszystkim na tym, aby niezależnie od ostatecznej formy zmian i mechanizmów współpracy na linii „instytucje publiczne – trzeci sektor” jej ramy umożliwiły rozwój aktywności obywatelskiej i dialogu dotyczącego tematyki globalnej. Aby było to możliwe, są nam potrzebne otwarta komunikacja oraz odpowiedzi na pytania i wątpliwości trzeciego sektora.

PRZYPISY

- ¹ *This Is Not Enough. CONCORD AidWatch Report 2016*, Brussels 2016 – <http://library.concordeurope.org/record/1834/files/DEEEP-REPORT-2016-081.pdf> [dostęp: 6 grudnia 2016 roku].
- ² *Ibidem*, s. 51.
- ³ Por. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals> [dostęp: 6 grudnia 2016 roku].
- ⁴ Por. na przykład raport firmy DNV GL *The Future of Spaceship Earth*, Høvik 2016 – <https://www.dnvgl.com/technology-innovation/spaceship-earth/index.html> [dostęp: 6 grudnia 2016 roku].
- ⁵ Por. na przykład raporty z cyklu *Sustainia* (edycja z 2016 roku uwzględnia wpływ innowacji na osiągnięcie Celów Zrównoważonego Rozwoju) – <http://www.sustainia.me/solutions>.
- ⁶ Por. na przykład *Business and the Sustainable Development Goals: Mind the Gap – Challenges for Implementation*, Institute for Human Rights and Business, London 2015 – <https://www.ihrb.org/pdf/state-of-play/Business-and-the-SDGs.pdf> [dostęp: 6 grudnia 2016 roku].
- ⁷ <https://www.unido.org/makingit.html>
- ⁸ <https://www.greenclimate.fund/home>
- ⁹ <http://www.wemeanbusinesscoalition.org>
- ¹⁰ <https://www.compactofmayors.org/globalcovenantofmayors>
- ¹¹ *Raport z procesu międzysektorowego na temat edukacji globalnej*, Grupa Zagranica, Warszawa 2011 – http://zagranica.org.pl/sites/zagranica.org.pl/files/attachments/Dokumenty/Ministerialne/raport_z_procesu_miedzysektorowego_eg.pdf [dostęp: 6 grudnia 2016 roku].
- ¹² Por. *Załącznik 1 – Wytyczne dla oferentów w konkursie Polskiej Pomocy Edukacja Globalna 2016* – https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Aktualnosci2016/EG2016/EG2016_zalacznik_1.pdf [dostęp: 6 grudnia 2016 roku].
- ¹³ Informacja własna Grupy Zagranica uzyskana podczas spotkania z wiceminister Joanną Wronecką 15 listopada 2016 roku. <http://www.electronicswatch.org>
- ¹⁴ P. Adamiak, B. Charycka, M. Gumkowska, *Polskie organizacje pozarządowe 2015*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2015 – http://fakty.ngo.pl/files/fakty.ngo.pl/public/kondycja_2015/KondycjaNGO2015.pdf [dostęp: 6 grudnia 2016 roku].
- ¹⁵ Por. <http://popop.org.pl/raport-trzecia-strona-medalu-sytuacja-osob-pracujacych-w-polskich-organizacjach-pozarządowych> [dostęp: 6 grudnia 2016 roku].
- ¹⁶ K. Zalas-Kamińska, *Wsparcie organizacji pozarządowych działających w obszarze współpracy rozwojowej ze środków publicznych w wybranych krajach-dawcach pomocy rozwojowej*, Wrocław-Warszawa 2015 – http://zagranica.org.pl/sites/zagranica.org.pl/files/attachments/Publikacje/NGOs/wsparcie_ngo_analiza_zalas_kaminska.pdf [dostęp: 6 grudnia 2016 roku].
- ¹⁷ Poniższy punkt jest zmienioną i uaktualnioną wersją tekstu Grzegorza Piskalskiego *Co dalej z wkładami własnymi?*, który ukazał się w publikacji Grupy Zagranica *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2014* – <http://zagranica.org.pl/publikacje/monitoring-wspolpracy-rozwojowej/polska-wspolpraca-rozwojowa-raport-2014> [dostęp: 6 grudnia 2016 roku].
- ¹⁸ Obszerne archiwum – por. <http://trialog-information-service.blogspot.com> [dostęp: 6 grudnia 2016 roku].
- ¹⁹ Ustawa z dnia 16 września 2011 roku o współpracy rozwojowej – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20112341386> [dostęp: 6 grudnia 2016 roku].
- ²⁰ Odpowiedź Ministerstwa Spraw Zagranicznych na uwagi otrzymane w ramach konsultacji społecznych projektu *Planu współpracy rozwojowej 2016* – http://zagranica.org.pl/sites/zagranica.org.pl/files/attachments/Rzecznictwo/Konsultacje/podsumowanie_konsultacji_publicznych_planu_2016_lis-2015.pdf [dostęp: 6 grudnia 2016 roku].
- ²¹ Odpowiedź Biura Rzecznika Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 2016 roku na zapytanie Grupy Zagranica.
- ²² Por. https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Dokumenty_i_Publikacje/Program_wieloletni_2016-2020/Program_2016-2020.pdf [dostęp: 6 grudnia 2016 roku].
- ²³ *Ekspansja w Afryce – kierunek Tanzania*, informacja prasowa z 22 października 2015 roku – <http://ursus.com/Aktualnosci/URSUS-PODBIJA-AFRYKE---KIERUNEK-TANZANIA> [dostęp: 6 grudnia 2016 roku].
- ²⁴ *Audyt w Zakładach Chemicznych Police. „Wydatki szły w miliony”* – <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1695065,Audyt-w-Zakładach-Chemicznych-Police-Wydatki-szly-w-miliony> [dostęp: 6 grudnia 2016 roku].
- ²⁵ Por. na przykład prezentację *Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, przedstawioną przez wicepremiera Mateusza Morawieckiego – https://www.mr.gov.pl/media/14840/Plan_na_rzecz_Odpowiedzialnego_Rozwoju_prezentacja.pdf [dostęp: 6 grudnia 2016 roku].
- ²⁶ Pismo Grupy Zagranica do pełnomocnika rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego i równego traktowania Adama Lipińskiego z dnia 29 listopada 2016 roku.

