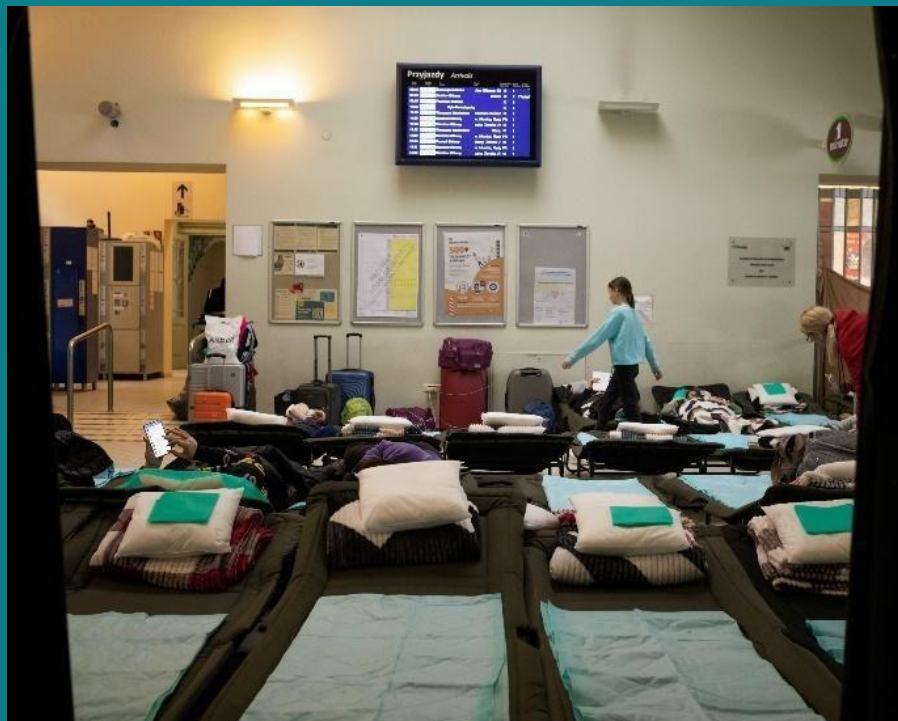


ZOBOWIĄZANIA WIELKIEJ UMOWY DO ULOKALNIENIA POMOCY HUMANITARNEJ (PRZYPADEK POLSKI)

JUNE 2024



© Polish Humanitarian Action

AUTORZY: DOMINIKA MICHALAK, VÉRONIQUE DE GEOFFROY,
RANA GABI, ELIE KELDANI I KARINA MELNYTSKA
GROUPE URD



Podziękowania

Publikacja raportu „Zobowiązania Wielkiej Umowy do ułokalnienia pomocy humanitarnej. Przypadek Polski” była możliwa dzięki wielu organizacjom i osobom, których wkład pragniemy nieniejszym docenić.

Prezentowane badanie jest wynikiem współpracy w ramach Grupy Roboczej ds. Partnerstw, będącej częścią NGO Forum „Razem”. NGO Forum „Razem” zapewnia przestrzeń wielostronnej współpracy organizacjom non-profit działającym w obszarze migracji i integracji w Polsce. Powstało w odpowiedzi na eskalację wojny w Ukrainie w 2022 roku, aby wspierać aktorów społeczeństwa obywatelskiego odpowiadających na kryzys uchodźczy. Grupa Robocza ds. Partnerstw została powołana rok później w odpowiedzi na *List Otwarty do Międzynarodowych Donatorów i Organizacji Pragnących Wesprzeć Osoby Uchodźcze z Ukrainy w Polsce* opublikowany przez polskie L/NNGO w październiku 2022 roku, oraz w odpowiedzi na szersze dyskusje dotyczące wyzwań związanych z wdrażaniem ułokalnienia w Polsce. Grupa Robocza opracowała i wypromowała [Dobrowolne wytyczne dotyczące charakteru umów partnerskich](#), które odzwierciedlają doświadczenia z Polski i formułują rekomendacje mające na celu przezwycięzenie napotkanych tu trudności. Chcemy wyrazić naszą wdzięczność wobec wszystkich zaangażowanych w ten proces i przyczyniających się do rozwoju tego badania, w którym Grupa Robocza ds. Partnerstwa pełniła rolę grupy odniesienia.

Chcemy podziękować Partnerom Finansującym Badanie: CARE Poland, Oxfam Foundation in Poland, Norwegian Refugee Council oraz Partnerom Wspierającym: Plan International Poland, Save the Children International (Poland), a także koordynatorowi projektu: Polskiej Akcji Humanitarnej. Dodatkowo, pragniemy podziękować [Fundacji Ukraina](#), [Konsorcjum Migracyjnemu](#) i Stowarzyszeniu [Mudita](#) za udział w Komitecie Sterującym badania razem z Partnerami Finansującymi. Dziękujemy Marwinowi Parvezowi z Alliance for Equitable Partnerships, jako doradcy Komitetu Sterującego, za dzielenie się swoimi spostrzeżeniami, oraz wszystkim, którzy wspierali Sekretariat NGO Forum „Razem” w rozwijaniu tego projektu i zarządzaniu nim.

Jesteśmy głęboko wdzięczni wszystkim **85 osobom** z L/NNGO, INGO i agencji ONZ, które poświęciły swój czas i doświadczenie na udział w tym badaniu.

Na koniec chcielibyśmy podkreślić, że postęp w realizacji założeń ułokalnienia dokonał się dzięki wysiłkom wszystkich zaangażowanych we wdrażanie zobowiązań Wielkiej Umowy od Światowego Szczytu Humanitarnego w 2016 roku. Wasza praca w różnych kontekstach wyposażyła nas w Polsce w aparaturę pojęciową, która pozwala nam lepiej współpracować. W szczególności [“Localization in Vanuatu: Demonstrating Change”](#) (2019) autorstwa VANGO, PIANGO i Humanitarian Advisory Group służyła nam jako inspiracja. Dzięki naszemu badaniu mamy nadzieję przyczynić się do tej dyskusji - dla lepszej współpracy między lokalnymi i

międzynarodowymi aktorami z całego świata, która przełoży się na wyższą jakość naszej pracy i pełniejszą odpowiedzialność wobec ludzi dotkniętych kryzysem.

W skład Komitetu Sterującego weszli:

Neil Brighton, Norwegian Refugee Council w Polsce
Sarian Jarosz, Konsorcjum Migracyjne
Olga Knapik, Stowarzyszenie Mudita
Sinem Kuz, Oxfam Foundation in Poland
Igor Lisin, Fundacja Ukraina
Agata Ners, CARE Poland

oraz

Joanna "Aśka" Warchał-Beneschi, NGO Forum "Razem"/Polska Akcja Humanitarna

NGO Forum "Razem"
<https://forumrazem.org.pl>
ngoforum@pah.org.pl

Raport z języka angielskiego przełożyli:
Agata Chełstowska, Anna Michalak, Marcin Pyra i Nina Ziółkowska

STRESZCZENIE

W ciągu pierwszego miesiąca rosyjskiej pełnoskalowej inwazji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku do Polski napłynęły ponad dwa miliony uchodźców¹. Wielu wyjechało dalej lub próbowało wrócić do kraju, ale rok po rosyjskiej inwazji w Polsce nadal przebywało około milion uchodźców z Ukrainy². Podobne liczby odnotowano w 2024 r.³. W niniejszym raporcie przyglądamy się zaangażowaniu międzynarodowych podmiotów humanitarnych w odpowiedź na wyzwania związane z tymi migracjami przymusowymi, oceniając je przez pryzmat zobowiązań do ulokowania pomocy humanitarnej wynikających z Wielkiej Umowy⁴. Celem tej analizy jest wsparcie współpracy nad wzmacnianiem partnerstw pomiędzy aktorami międzynarodowymi, takimi jak INGO i agencje ONZ, a lokalnymi aktorami w Polsce, a także wniesienie wkładu w globalną debatę o ulokowaniu.

Raport koncentruje się na planach ulokowania wdrażanych przez INGO i ONZ, na relacjach tych organizacji z L/NNGO oraz oczekiwaniach i doświadczeniach tych ostatnich w zakresie budowania partnerstw z aktorami międzynarodowymi. W opracowaniu nie uwzględniono zagadnień związanych z procesami ulokowania, w których uczestniczyły samorządy lokalne i instytucje publiczne.

W badaniu wykorzystaliśmy ramę analityczną służącą ocenie ulokowania opracowaną przez sieć NEAR⁵, ale czerpaliśmy kategorie analityczne również bezpośrednio z materiału badawczego, a więc opieraliśmy się na tym, jak uczestnicy badania rozumieli dynamikę ulokowania. W zakresie metod gromadzenia danych badanie opiera się na wywiadach indywidualnych, dyskusjach w grupach fokusowych, analizie umów partnerskich oraz obserwacji uczestniczącej spotkań koordynacyjnych. Dane zbierano od marca do maja 2024 r. Dostarczając informacje na temat organizacji pozarządowych przed 24 lutego 2022 r. oraz kształtowaniu się późniejszej odpowiedzi humanitarnej na eskalację wojny w Ukrainie do początku maja 2024 r. Łącznie w badaniu wzięło udział 85 osób z 55 organizacji, a 6 organizacji pozarządowych udostępniło do celów naszej analizy wzory umów partnerskich.

Analiza sytuacji wskazuje cechy polskiego sektora NGO, które prawdopodobnie miały wpływ na późniejszy proces ulokowania. Cechy te obejmują skuteczność działań terenowych i wysoki poziom autonomii ideologicznej L/NNGO, a jednocześnie długoterminowe niedofinansowanie tych organizacji. W raporcie omawiamy strategię radzenia sobie organizacji L/NNGO, które mierzą się jednocześnie z niestabilnością finansową i polityką rządu zmierzającą do zawężenia

¹ Dane statystyczne dostępne w serwisie internetowym Straży Granicznej: <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206.Statystyki-SG.html> (dostęp: 06.06.2024).

² Na podstawie danych rządowych na temat osób ze statusem UKR: Obywatele Ukrainy w Polsce - aktualne dane migracyjne, 24.02.2023, <https://www.gov.pl/web/udsc/obywatele-ukrainy-w-polsce--aktualne-dane-migracyjne2> (accessed on 02.06.2024).

³ Eurostat data, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYTPSM_custom_7394287/default/table?lang=en%20%5Ct%20blank (dostęp: 02.06.2024).

⁴ Więcej informacji na temat Wielkiej Umowy: <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain> (dostęp 02.06.2024).

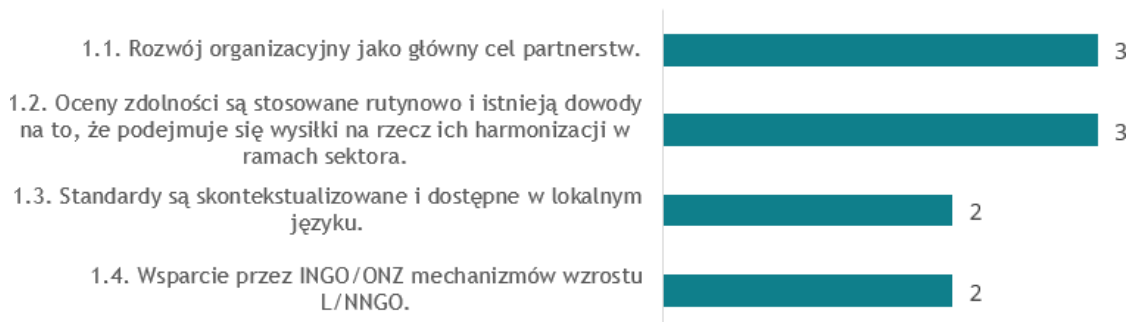
⁵ Network for Empowered Aid Response, <https://www.near.ngo/lpmf> (accessed on 02.06.2024).

przestrzeni obywatelskiej. W przypadku wielu podmiotów lokalnych uzyskanie finansowania nieszło w parze z partnerską współpracą z instytucją finansującą. Organizacje L/NNGO miały również tendencję do opierania potencjału organizacyjnego na wysokim poziomie zaangażowania poszczególnych osób i ich gotowości do przedłożenia dobra sprawy ponad własne. Te cechy aktorów lokalnych zaowocowały wysokiej jakości pracą w terenie, ale także tendencją do brania na siebie nadmiernych obciążeń i częstym wypaleniem zawodowym.

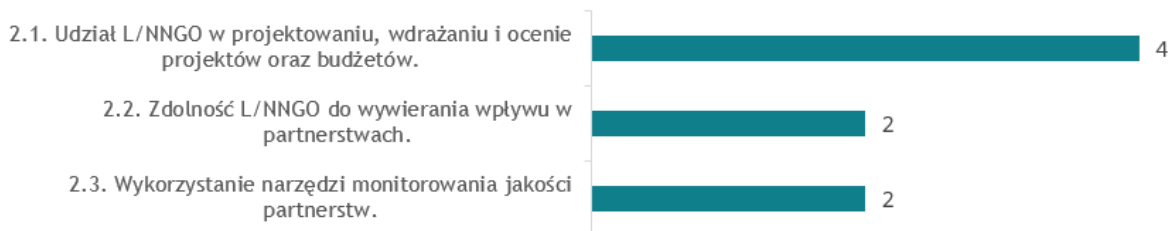
Analizę umów partnerskich przeprowadzono stosując kryteria kompletności, przejrzystości, wspierania podmiotowości, dostępności w lokalnych językach i konsekwencji obciążenia pracą. Dokumenty uwzględnione w analizie wypadły najlepiej w zakresie dwóch pierwszych kryteriów: z reguły były kompleksowe i precyzyjne. Główne obszary wymagające poprawy zidentyfikowano jako wspieranie podmiotowości lokalnych aktorów (sekcje dotyczące warunków rozwiązania umowy i regulujących spory często są bardziej dostosowane do interesów aktorów międzynarodowych) oraz dostępność w głównych językach odpowiedzi (polskim i ukraińskim). Wymogi w zakresie sprawozdawczości i monitorowania znacznie się różniły pomiędzy organizacjami pozarządowymi - większe ujednoczenie w tym zakresie prawdopodobnie ułatwiłoby lepszą współpracę między organizacjami pozarządowymi. Należy jednak podkreślić, że dobre praktyki w zakresie zawierania umów można już znaleźć w materiale badawczym, co pokazuje, że INGO mogą uczyć się od siebie nawzajem.

Ocena dynamiki reakcji w odniesieniu do zobowiązań wynikających z Wielkiej Umowy (zgodnie z operacjonalizacją NEAR) doprowadziła do ogólnie pozytywnych wniosków. Dopełnienie zobowiązań było najwyższe w zakresie finansowania: w przypadku Polski głównymi mocnymi stronami procesów ułokalnienia była wysoka dostępność finansowania bezpośredniego, wysoki udział kosztów pośrednich pokrywanych przez INGO oraz dobra dostępność wsparcia finansowego na rozwój organizacyjny. Dzielenie się wiedzą i zasobami (capacity sharing) oraz jakość partnerstw to obszary, w których wszystkie zaangażowane w badanie podmioty oczekiwały poprawy. Oferta rozwojowa dla organizacji lokalnych często skupiała się na ułatwianiu im adaptacji do systemu humanitarnego i rzadko przyjmowała charakter dzielenia się wiedzą i zasobami. Nadmierna formalizacja partnerstw po pierwszych miesiącach odpowiedzi humanitarnej, często połączona z niespójnymi wymogami formalnymi, powodowała, że praca administracyjna przysłoniła wyzwania terenowe, co negatywnie wpłynęło na jakość partnerstw. Poniższa tabela zawiera szczegółowy przegląd wyników tej części badania.

1. Poziom realizacji Kluczowego Zobowiązania 2.1: Zwiększenie i wspieranie wieloletnich inwestycji w zdolności instytucjonalne lokalnych i krajowych aktorów (responders), w tym przygotowanie, reagowanie i koordynację.

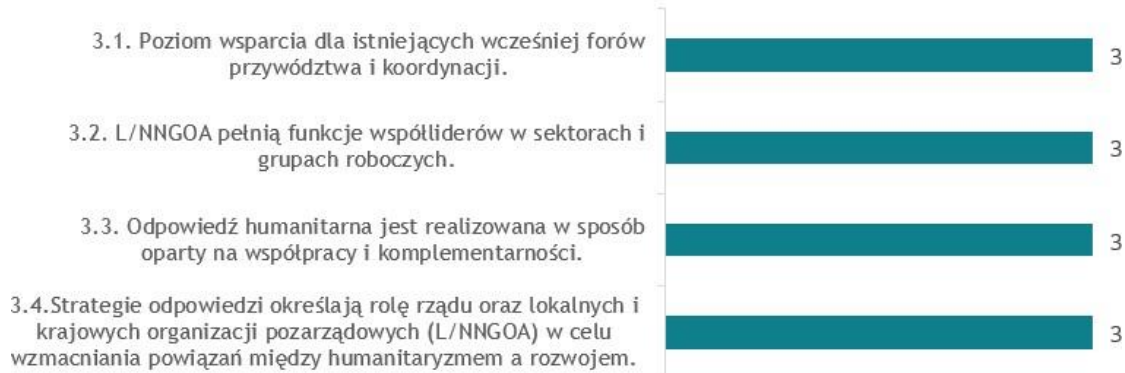


2. Poziom realizacji Kluczowego Zobowiązania 2.2: Lepsze zrozumienie i praca nad likwidacją lub zmniejszeniem barier utrudniających organizacjom i darczyńcom nawiązywanie partnerstw z lokalnymi i krajowymi aktorami (responders) w celu zmniejszenia ich obciążenia administracyjnego.



© Tineke D'haese/Oxfam

3. Poziom realizacji Kluczowego Zobowiązania 2.3: Poziom realizacji Kluczowego Zobowiązania 2.3: Wspieranie i uzupełnianie krajowych mechanizmów koordynacyjnych tam, gdzie istnieją. Włączanie krajowych i lokalnych aktorów do międzynarodowych mechanizmów koordynacyjnych, gdy jest to uzasadnione i zgodne z zasadami humanitarnymi.



4. Poziom realizacji Kluczowego Zobowiązania 2.4: Do roku 2020 osiągnąć globalny łączny cel, jakim jest przekazywanie co najmniej 25% środków na pomoc humanitarną lokalnym i krajowym służbom reagowania w sposób możliwie najbardziej bezpośredni, aby poprawić dostępność wsparcia dla osób poszkodowanych i zmniejszyć koszty transakcyjnej.



W raporcie wskazano 13 barier dla ułokalnienia i 10 czynników, które mu sprzyjały w Polsce. Bariery obejmują nadmierne skupienie na najbardziej widocznych miejscach i aktorach w identyfikacji potrzeb i partnerów projektów; zdekontekstualizowany charakter modeli, standardów i zobowiązań humanitarnych; brak definicji sukcesu podzielanej przez aktorów lokalnych i międzynarodowych; nadmierne obciążenie podmiotów lokalnych pracą administracyjną; zbyt mało działań informacyjnych dotyczących kluczowych cech cyklu humanitarnego skierowanych do L/NNGO; dużą rotację pracowników INGO i ONZ oraz bariery językowe. Czynniki wspomagające ułokalnienie obejmują: dobrą dostępność bezpośredniego finansowania, w tym finansowania kosztów pośrednich i rozwoju organizacyjnego; dostępność

niekonkurencyjnego finansowania; wiarygodność L/NGO jako partnerów; silne sieci horyzontalne pomiędzy organizacjami o podobnym profilu stojącymi przed podobnymi wyzwaniami; aktorzy lokalni posiadający odpowiednie doświadczenie przyjmujący rolę pośredników pomiędzy aktorami międzynarodowymi a lokalnymi (np. angażując się w *regranting* lub koordynację); wysoką legitymację społeczną udzielania wsparcia ukraińskim uchodźcom; autentyczna praca nad wzmocnieniem partnerstw; uznanie lokalnej wiedzy specjalistycznej i potencjału. Podkreślamy, że ułokalnianie to w dużej mierze kwestia równowagi: niektóre czynniki sprzyjające wzmocnieniu bez odpowiedniego monitorowania lub na zbyt szeroką skalę mogą stać się barierami.

W raporcie przedstawiamy długą listę rekomendacji, z których kilka warto podkreślić i w niniejszym podsumowaniu. **Wzmocnienie sieci współpracy**, tj. sieci poziomych między aktorami lokalnymi i podobnych sieci powiązań między aktorami międzynarodowymi, odegrało kluczową rolę w pokonaniu niektórych barier w ułokalnianiu i warto je rozważyć w innych kontekstach interwencji humanitarnych. W każdym kontekście zaleca się **dzielenie się wiedzą i zasobami** zamiast jednostronnego wsparcia rozwojowego skierowanego tylko do organizacji lokalnych, co pozwala na uznanie i właściwe wykorzystanie wiedzy specjalistycznej aktorów lokalnych. Zaleca się **zapewnienie większej równości w zawieraniu umów**, zwłaszcza w odniesieniu do priorytetowego traktowania prawa lokalnego jako prawa właściwego dla rozstrzygnięcia sporów oraz w zakresie rozwiązywania umów, zwłaszcza w sytuacjach, w których w miejscu interwencji praworządność jest wystarczająca, aby zapewnić obu stronom szansę na sprawiedliwy proces. Jako ogólną dobrą praktykę zaleca się **zapewnienie dostępności umów w języku lokalnym**. W raporcie stwierdza się również, że **intensyfikacja współpracy z ruchami społecznymi** jest korzystna dla międzynarodowych podmiotów humanitarnych wszędzie tam, gdzie ruchy te zajmują się kwestiami leżącymi u podstaw etyki humanitarnej, takich jak prawa człowieka, uczestnictwo w życiu obywatelskim czy ochrona przed przemocą.



Chcesz porozmawiać o raporcie?

Napisz do nas:
ngoforum@pah.org.pl



© Grzegorz Zukowski / NRC