

DOI 10.31558/2519-2949.2018.3.8

УДК 342.061.2(438)

*Окуньовська Ю. В., Донецький національний університет імені Василя Стуса***СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ПОЛЬЩІ**

У статті досліджено урядову «Стратегію розвитку громадянського суспільства на 2009-2015 рр.» та Національну програму «Фонду громадянських ініціатив на 2009-2013 рр.». Визначено, що на сучасному етапі, громадські організації у своїй діяльності керуються «Національною програмою підтримки розвитку громадянського суспільства», яка передбачена на 2016-2020 рр.

На основі вивчення правових основ функціонування громадських організацій Польщі на сучасному етапі, автором визначено, що із прийняттям закону про створення Національного інституту свободи – «Центру розвитку громадянського суспільства» змінюються взаємовідносини між урядом та громадськими організаціями.

Доведено, що діяльність громадських організацій Польщі стримувалася новим урядом, який прийшов до влади у результаті парламентських виборів восени 2015 року. Правляча партія «Право та справедливість» обмежила самостійність прийняття рішень та розпочала кампанію дискредитації організацій, заявляючи, що їх частина пов'язана з політичною опозицією та зловживанням державними коштами. З точки зору влади це було позитивним процесом і створено для того, щоб сприяти рівномірному розвитку усіх громадських організацій з урахуванням їх специфіки фінансування та територіального розміщення.

У ході дослідження було визначено, що урядова політика відносно діяльності громадських організацій спричинила зменшення показників Індексу сталості організацій громадянського суспільства (CSO) та Індексу демократії (Democracy Index). За основу дослідження був взятий період часу з 2008 р. по 2017. Нижня межа 2008 р. зумовлена початком урядових програм, верхня межа зумовлена сучасністю.

На основі показників індексів, було доведено про зниження рівня ефективності демократії та зменшення впливу громадянського суспільства починаючи з 2015 р. Така ситуація зумовлена діями уряду та відсутністю єдиного центру координації діяльності організацій громадянського суспільства.

**Ключові слова:** трансформація, індекси, громадські організації, демократизація.

У зв'язку із вступ Польщі до Європейського Союзу та внутрішніми трансформаціями ЄС, місце і роль громадських організацій у польському суспільстві зазнали змін. Це дістало відображення у появі нових сфер діяльності громадських організацій та у зміні взаємовідносин з державною владою. В період членства в Європейському Союзі та швидко зростаючому соціально-економічному розвитку, з'явилися нові проблеми, які мали суттєвий вплив на формування специфіки та масштаби діяльності громадських організацій.

Мета статті – дослідити сучасні тенденції діяльності громадських організацій Польщі.

Для досягнення поставленої мети було визначено наступні дослідницькі завдання: вивчення правових основ діяльності громадських організацій Польщі на сучасному етапі; аналіз показників індексів розвитку громадянського суспільства.

Джерельна база дослідження представлена урядовими програмами та стратегіями «Стратегія розвитку громадянського суспільства на 2009-2015 рр.», Національна програма «Фонду громадянських ініціатив на 2009-2013 рр.», «Національна програма підтримки розвитку громадянського суспільства» [1, 2, 3]. Вивчення сучасного стану розвитку громадських організацій стало можливим завдяки аналізу закону «Про Національний інститут свободи», що зумовив створення «Центру розвитку громадянського суспільства» [4]. Рівень розвитку громадських організацій та їх вплив на стан громадянського суспільства було досліджено за допомогою Індексу сталості організацій громадянського суспільства (SIO) [6] та Індексу демократії (Democracy Index) [7-10].

Громадські організації Польщі, впродовж 2005-2017 рр. розвивались з низьким показником активності. Польща в деяких вимірах, не враховуючи Болгарії та Румунії, характеризується найнижчим рівнем громадянської та політичної участі в Європейському Союзі. Цей рівень визначався низькою кількістю громадських ініціатив на європейському просторі, та мав один

із найнижчих показників (від 10 до 30 відсотків). На думку автора, громадські організації є фінансово слабкими, і сильно диференційовані у даному відношенні. Є група багатих, професійних організацій, що використовують європейські фонди, і велика група слабких, зникаючих чи нелегальних асоціацій, які практично не діють та не впливають на діяльність громадянського суспільства. Причиною цього залишається залежність від грантів, головним чином з європейських фондів. Таке становище громадського сектору призвело до бажання уряду контролювати діяльність організацій та встановлення певної державницької ідеології організацій.

Важливою складовою співпраці організацій та уряду є резолюція про прийняття Національної програми «Фонду громадянських ініціатив на 2009-2013 рр.», та представлена міністром праці та соціальної політики постанови щодо «Стратегії розвитку громадянського суспільства на 2009-2015 рр.» [1,2].

Реалізація Стратегії розвитку громадянського суспільства передбачала розширення участі громадян в суспільному житті, так як вона залежить від динаміки розвитку громадянських інститутів, в тому числі сильних громадських організацій. Стратегія фінансувалася за рахунок національних ресурсів (бюджетів: державні та місцеві органи влади) і зарубіжних (ЄС і інші джерела).

На сучасному етапі, громадські організації у своїй діяльності керуються «Національною програмою підтримки розвитку громадянського суспільства», яка передбачена на 2016-2020 рр. (з перспективою на 2030 р.) Цей період характеризується новим типом співпраці з урядовою сферою, що передбачає обмеження діяльності громадських організацій та зменшенням фінансування від уряду [3].

Цей документ був представлений уповноваженим урядом у сфері громадянського суспільства Войцехом Качмарчиком. Програма передбачала реалізацію до 2020 р., з перспективою до 2030 р. Для громадських організацій стратегія носила визначний характер. Оскільки даним документом регламентувалась діяльність громадських організацій, де громадянин є центром стратегії. Войцех Качмарчик у своїй промові на конференції, що передувала прийнятті стратегії виділив п'ять основних областей, що представляють інтерес «Національної програми з розвитку громадянського суспільства»: розвиток інститутів громадянського діалогу, скасування бар'єрів розвитку для організацій громадянського суспільства, реформа системи державного фінансування державою, що стосувалось громадських організацій; громадянська освіта, розвиток волонтерства.

Період 2016-2020 рр. не від'ємно пов'язаний з «Національною програмою підтримки розвитку громадянського суспільства» (з перспективою на 2030 р.) Це час нового типу співпраці з урядовою сферою, що характеризується обмеженням діяльності громадських організацій та зменшенням фінансування від уряду.

«Національна програма підтримки розвитку громадянського суспільства» була ініційована на Міжнародній конференції неурядових організацій Ради Європи. Головна мета даного заходу була зрозуміти шляхи співпраці між усіма секторами суспільства у межах політичного процесу. Делегати конференції обговорили ряд питань, що стосувалися контролю над діяльністю організацій та взаємодії з владою, про фінансування організацій всього «третього сектору».

На конференції були розроблені ряд пріоритетів для подальшого розвитку організацій. Основними були:

- розвиток громадянського суспільства та, зокрема, організацій, що за попередньої влади були обділені державних коштів,
- контроль над дотриманням поваги будь якого роду організацій та будь яким урядом, врахування специфіки роботи кожної організації «третього сектору».

Прийняття даної програми відобразилося на чисельності громадських організацій. Автор посилається на дані початку 2016 р., коли кількість фондів зросла до 200 тис, а асоціацій до 106 тис. Проте, це не означає, що всі організації є діючими. Ще з часу вступу Польщі до ЄС кількість не активних організацій коливається від 20 до 25 %. Варто зауважити, що не всі організації є зареєстрованими у національних базах. Така кількість не діючих організацій пояснюється замороженням європейського фінансування під євроінтеграційну діяльність.

Організації даного періоду мають ще одну особливість – це моніторинг правових актів, та лобювання інтересів громадян у сеймі. Громадськими організаціями були створені так звана «Громадська демократична обсерваторія», яка мала на меті перевірку правомірності змін громадянських прав у законодавчих актах польського сейму. Ще з 2006 р. Фонд Стефана Баторія здійснив моніторинг законотворчості та операцій на прозорість. У 2009 році Фонд заснував

громадську організацію – «Законодавчий форум», який об'єднує юристів, експертів, науковців та зареєстрованих лобістів та представників громадських організацій. Проте, з прийняттям законопроекту про створення при канцелярії прем'єр-міністра Національного інституту свободи – «Центру розвитку громадянського суспільства» у 2017 р. моніторингові функції організацій стали обмежуватися.

Загалом, громадські організації у політичному житті польського суспільства виглядали як різнопланові анклави, які були підпорядковані урядовій стратегії. Проте, така спрямована діяльність допомагала певному об'єднанню всього «третього сектору».

Проте, насправді діяльність громадських організацій у Польщі стримувалася новим урядом, який прийшов до влади у результаті парламентських виборів восени 2015 року. Після суперечки щодо складу конституційного трибуналу, уряд значно обмежив публічний діалог з громадськими організаціями. Частина організацій, що брали участь у громадянському діалозі були розпущені, а законодавчий процес обмежив громадські консультації. Щоб пропустити зобов'язання виконувати їх, нові закони найчастіше передавалися Сейму парламентським шляхом.

Крім того, правляча партія взяла під контроль публічні ЗМІ шляхом внесення змін до медіа-закону та призначення її керівництва, після чого громадські ЗМІ почали транслювати негативні матеріали про обрані організації. Основні державні канали інформації розпочали кампанію дискредитації, заявляючи, що частина громадських організацій були пов'язані з політичною опозицією та зловживанням державними коштами. Прем'єр-міністр та інші представники правлячої партії приєдналися до кампанії, заявивши, що потрібно збільшити контроль над діяльністю громадських організацій.

У 2017 р. остаточно змінилося становище громадських організацій у польському політичному середовищі. 27 червня 2017 р. уряд прийняв законопроект про створення при канцелярії прем'єр-міністра Національного інституту свободи – «Центру розвитку громадянського суспільства». Закон вступив у дію у листопаді 2017 р. [4].

Новий інститут передбачав розпочати роботу у вересні 2017 р., проте діяльність почалась у листопаді. Така ініціатива уряду зустріла супротив організацій, за словами віце-президента Національного форуму неурядових організацій (ОФОР) – Лукаша Домагава, «вони краще знають як саме потрібно будувати громадянське суспільство». Організації впевнені, що даним законом партія «Право і справедливість» (PiS) хоче створити певний центр штучної координації діяльності громадських організацій. Цей закон, який централізує громадські організації, усуває де-факто співробітництво організацій з урядом [5].

Директор Національного інституту свободи – «Центру розвитку громадянського суспільства» В. Качмарчик, стверджував, що даний інститут необхідний польському суспільству для реформування всього сектору. Головною метою було – збільшення фінансової підтримки та сприяння розвитку громадських організацій. Основні зміни, що відбулися завдяки впровадженню цього закону, з урядовою точки зору, полягають у підвищенні політичного рівня впливу громадських організацій

Таким чином, зміна політичної ситуації у Польщі спричинила переорієнтацію у відношенні до громадських організацій. З точки зору влади це було позитивним процесом і створено для того, щоб сприяти рівномірному розвитку усіх громадських організацій з урахуванням їх специфіки, фінансування та місцевості. Мета Закону – зменшити нерівномірність розвитку організацій. Натомість, громадські організації впевнені в тому, що даним законом запущено механізм знищення дієвості організацій, а централізація зменшить впливовість організацій. На думку автора, законом обмежується самостійна діяльність організацій громадянського суспільства. З точки зору розподілу державного бюджету, діяльність інституту під проводом В. Качмарчика має сенс, оскільки тепер кошти можуть отримувати рівномірно усі організації. Проте, існує і негативна риса, що проявляється у вигляді надмірної координації державою організацій громадянського суспільства.

Попри урядові заяви, ОФОР виступив проти діяльності нового інституту та звернувся до прем'єр-міністра Беата Шидло з проханням блокування даного закону і до президента Анджея Дуди з вимогою накладити вето, ставлячи під сумнів законність створення нової установи і стверджуючи, що режим роботи проекту і його основний зміст викликають занепокоєння у середовищі всього «третього сектору».

Фінансові питання належать до компетенції Комітету з питань громадської користі, очільником якого призначено Петра Глінського. Згідно закону, передбачено максимальний ліміт видатків державного бюджету, пов'язаних з фінансуванням громадських організацій на період 2017–

2026 років. Було виділено 35 660 000 злотих, по роках фінансування виглядало так; 1) 2017 – 1 580 000; 2) 2018 – 3 600 000; 3) 2019 – 3 700 000; 4) 2020 – 3 820 000; 5) 2021 – 3 850 000 ; 6) 2022 – 3 760 000 ; 7) 2023 – 3 780 000 ; 8) 2024 – 3 800 000; 9) 2025 – 3 930 000; 10) 2026 – 3 840 000 [4]

Робота Комітету полягає у посиленні співпраці між міністерствами у сфері співпраці з громадськими організаціями. Основною ціллю Комітету є вивчення законів та вироблення висновків щодо всіх проектів, які будь-яким чином стосуються громадянського суспільства.

Такі зміни у польському суспільстві викликали невдоволення серед відомих представників польського політикуму. На думку автора, важливою стала заява Дональда Туска польського політика, колишнього прем'єр-міністр Польщі, який очолював партію «Громадянська платформа» та різко розкритикував правлячу владу. Станом на теперішній час він є Головою Європейської Ради. Позиція Туска не є випадковою, оскільки його політика була ліберальною та базувалась на активному громадянському суспільстві, яке зазнало утисків у зв'язку не популярних рішень уряду «PIS».

З гострою критикою щодо створення інституцій для контролю діяльності громадських організацій виступив омбудсмен Адам Боднар. На його думку, Національний інститут свободи порушує міжнародні стандарти свободи об'єднань та може спричинити націоналізацію усього «третього сектору», що призведе до значного контролю над громадянським суспільством.

Одним з показників участі громадських організацій у політичному житті Польщі з часу набуття повноправного членства у Європейському Союзі є дані індексів. Для виміру активності було використано Індекс сталості організацій громадянського суспільства (CSO) та Індекс демократії (Democracy Index) [6, 7].

Розвиток громадських організацій у Польщі у період 2008-2014 рр. згідно показників (CSO) мав стабільну тенденцію. Індекс заснований на семи аспектах діяльності громадського сектора: правового середовища, організаційних можливостей, фінансової прибутковості, права, надання послуг, інфраструктури та громадського іміджу. Ми обрали для аналізу період з 2008 р. коли формально було виконані всі зобов'язання перед Європейським Союзом після набуття повноправного членства, по 2014 р. – 10-річчя перебування у ЄС. Варто зауважити, що оцінка ситуації громадянського суспільства у Польщі в 2008-2014 рр. залишалась незмінною, в той час коли в Словенії, Литві, Угорщині, Латвії, Чехії, воно розвивалося у позитивному напрямку. Автор вважає такий показник розвитку громадського сектора у Польщі стабільним, проте низьким. Це пов'язано з недофінансуванням сектору та не високим рівнем залученості держави, як одного з основних джерел фінансів. У середньому значенні індексу (CSO) у Польщі від 1997 р. по 2016 р. показник становить 2,1. Це свідчить про те що, з початку проведення досліджень у Польщі показники набули істотного підвищення до 2004 р. Автор пов'язує такий розвиток з тим, що усе суспільство було задіяне у європейській інтеграції Польщі. Високі, для Польщі, показники залишались стабільними впродовж 10 років, і лише з 2015 р. знову зменшились. Такий не значний стрибок автор пояснює сучасними змінами у Польщі, та переорієнтацією урядової політики по відношенню до організацій громадянського суспільства.

Громадські організації є вираженням самоорганізації суспільств, одночасно показником рівня демократизації. Згідно дослідження було визначено, що з 2016 р. відбувається певне обмеження діяльності громадських організацій, їх рівень впливу та активність контролюється державою. Така урядова політика спричинила зменшення не лише показників громадянського суспільства, а й показники Індeksu демократії (Democracy Index), який здійснюється у 167 державах британською компанією Economist Intelligence Unit. Індекс демократії Economist Intelligence Unit заснований на п'яти категоріях: виборчому процесі і плюралізм; громадянських свободах; функціонуванні уряду; політичній участі; і політичній культурі. Індекс визначається по кожній окремій категорії по 60 показникам, кожна держава тоді класифікується як один з чотирьох типів режиму: повна демократія; помилкова демократія; гібридний режим; і авторитарний режим.

Аналіз показників індексу свідчать про те, що з 2015 р. дійсно відбувається «дедемократизація» Польщі. Так, індекс 2015 р. визначив Польщі 48 місце з показником – 7,09 , а результати індексу за 2017 р. показують, що Польща знаходиться на 53 місці з показником демократії – 6,67. У рейтингу демократії Польща опинилася серед «недосконалих демократій» і відноситься до тих країн світу, де рівень свобод впав у порівнянні з 2014 р. [7,8,9].

Про зниження рівня ефективності демократії та зменшення впливу громадянського суспільства свідчать дані організації Freedom House, що здійснює аналіз розвитку свободи в світі. З 1995 р. Freedom House реалізує дослідницький проект «Nations in Transit», який передбачає дослідження

демократичних реформ у 29 посткомуністичних державах Центральної Європи та Центральної Азії [11]. Оцінка демократичного розвитку здійснюється за шкалою від 1 до 7 (max – 1; min – 7) в семи критеріях: демократичність управління на національному рівні; демократичність управління на місцевому рівні; незалежність ЗМІ; рівень демократичності виборчого процесу; рівень розвитку громадянського суспільства; судова система та незалежність; рівень корупції.

Згідно звітів Freedom House демократичний розвиток Польщі станом на 2017 р. має достатньо низькі показники. У порівнянні з 2016 р. відображено зниження показників громадянського суспільства та діяльності громадських організацій, даний процес автор пов'язує із контролем уряду над діяльністю організацій «третього сектора». Загальна оцінка демократії у Польщі починає поступово зменшуватися з 2014 р. За основу дослідження був взятий період часу з 2008 р. по 2017. Нижня межа 2008 р. зумовлена початком урядових програм, верхня межа зумовлена сучасністю.

Таким чином, при дослідженні сучасних тенденцій діяльності громадських організацій Польщі було зроблено наступні висновки. По-перше, визначено, що правові основи діяльності громадських організацій Польщі на сучасному етапі проходять трансформацію. Із створенням «Центру розвитку громадянського суспільства» змінилися взаємовідносини між владою та громадськими організаціями, для яких була обмежена самостійність прийняття рішень. Партія «Право і справедливість» (PiS) зумовила створення штучної координації діяльності громадських організацій, які у свою чергу стали опозицією до влади. По-друге, аналіз показників Індексу сталості організацій громадянського суспільства (CSO) та Індексу демократії (Democracy Index), показали негативну тенденцію у діяльності усього громадського сектору. Така ситуація зумовлена урядовою політикою та відсутністю єдності у діяльності організацій громадянського суспільства.

#### **Бібліографічний список:**

1. Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009-2015. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/ozytek/SWRSO%202009-2015.pdf>
2. Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego . Rząd przyjmuje ważne uchwały.[Електронний ресурс]. URL: <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/414040>
3. Narodowa Programa Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (NPWRSO). [Електронний ресурс]. URL: <https://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov>
4. Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego [Електронний ресурс].URL: <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2017/1909>
5. Zamach PiS na organizacje pozarządowe[Електронний ресурс] // Wiadomo.co .URL: <https://wiadomo.co/zamachpisnaorganizacjepozarządowe>
6. Indeks społeczeństwa obywatelskiego w Polsce . Warszawa. 2016. 149 s.
7. The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2017. [Electronic resource]. URL <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>
8. The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2014. [Electronic resource]. URL [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=Democracy0115](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Democracy0115)
9. The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2015. [Electronic resource]. URL [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2015](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2015)
10. The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2016. [Electronic resource]. URL <https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/>
11. Nations in Transit [Electronic resource] / Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/report-types/nations-transit>

#### ***Okun'ovs'ka Yu. V. Modern tendencies in the work of non-governmental organizations of Poland***

*The article studies the governmental “Civil Society Development Strategy for 2009-2015” and the National Program of “Public Initiatives Foundations for 2009-2013”. It was determined that at their current stage NGOs follow the “National Support Program of the Civil Society Development”, which developed for the period of 2016-2020.*

*Having studied the current legislation regulating the functioning of NGOs in Poland, the author determined that the adoption of the Law on establishment of the National Freedom Institute – “The Civil Society Development Centre” – changes the interrelations between the government and non-governmental organizations.*

*The article proves that the activity of NGOs in Poland was restricted/slowed down by the new government, which came to power after the parliamentary elections in autumn 2015. The ruling party – “Law and Justice” – restricted the independence of the decision-making process and launched the program of discrediting the organizations, claiming that part of them are linked to political opposition and abuse of state funding. From the point of view of the authorities this was a positive process, created with*

*the purpose of facilitating equal development of all NGOs taking into consideration the specifics of their funding and geographical location.*

*In the course of the research it was determined that the governmental policy regarding the NGO activity has led to the decrease of the Civil Society Organizations Sustainability Index (CSO) and the Democracy Index. The timeframe of the study is between 2008 and 2017. 2008 was taken as a starting point of the study due to the launch of governmental programs, 2017 has the latest available data.*

*Having analyzed the indexes, the article proves that starting from 2015 the level of democracy efficiency has decreased and the influence of civil society has lessened. This situation is the result of the actions of the government and of the absence of a common center coordinating the work of civil society organizations.*

**Key words:** *transformation, indexes, non-governmental organizations, democratization*