

Ocena
Programu Operacyjnego
Społeczeństwo Obywatelskie
Narodowy Plan Rozwoju 2007 – 2013

1. Ogólna charakterystyka Programu.

Konstrukcja Programu nie budzi zastrzeżeń. Z formalnego punktu widzenia Program zawiera wszystkie wymagane części – podzielony jest rozdziałami i częściami rozdziałów, zaopatrzonego w spis treści, co ułatwia orientację w całości Programu.

Dokument opracowany został przez 7 podmiotów wymienionych we wstępie (s.4). Przekonsultowany z pięcioma innymi podmiotami. W opracowaniu uczestniczyły trzy grupy robocze. Zapisy Programu odniesione zostały do diagnozy sytuacji „trzeciego sektora” oraz uwzględniły siedem dokumentów.

2. Ocena spójności wewnętrznej Programu.

Program wychodzi z powszechnego w środowiskach urzędników (czasem) aktywistów NGO przekonania, że budowa społeczeństwa obywatelskiego polega głównie na stworzeniu i ustanowieniu swoistej biurokracji „pozarządowej”, która metodami biurokratycznymi spowoduje powstawanie aktywnych postaw obywatelskich oraz rozwinięcie aktywności obywatelskiej w środowiskach. Takie podejście jest nie tylko całkowicie obce polskiej tradycji służby społecznej, ale też całkowicie nieskuteczne. Uparte jego stosowanie prowadzi do kolejnych działań o charakterze akcyjnym, tworzeniu bytów opłacanych z funduszy głównie publicznych. Nie tworzy to jednak ani sieci więzów społecznych, ani nie buduje aktywnych postaw obywatelskich. Nie uczy obywateli społecznej solidarności z osobami i grupami o mniejszych możliwościach z powodu różnych (zawinionych i niezawinionych) przyczyn i okoliczności. Wyrabia natomiast umiejętność i zaradność w pozyskiwaniu środków publicznych na - bardziej lub mniej potrzebne - w danym środowisku społecznym działania.

Analiza warunków powstania i rozwoju służby społecznej w Polsce pokazuje, że obywatelska aktywność rodzi się w związku z potrzebą rozwiązywania problemów

społecznych, które są dolegliwe i występują w danym środowisku. Skala i zasięg tych problemów może mieć charakter lokalny, regionalny, ogólny itp. Wspólna aktywność obywatelska w rozwiązywaniu problemów jest pochodną wspólnoty wartości lub/i interesów. Wyrobienie aktywnych postaw obywatelskich to proces o wielkiej złożoności, który trudno kreować czy pobudzać. Można jedynie tworzyć warunki sprzyjające aktywności obywatelskiej.

Podstawowym błędem ocenianego Programu jest brak określenia przedmiotowego zakresu Programu, ponieważ pojęcie społeczeństwa obywatelskiego nie zostało w Programie zdefiniowane. Zdefiniowanie tego pojęcia jest zagadnieniem trudnym, lecz możliwym do wykonania. W literaturze przedmiotu występuje wiele definicji. Każda z definicji wychodzi z innych koncepcji ładu społecznego. Każda wywodzi się z różnych podstaw i koncepcji natury filozoficznej. Każda eksponuje inny system wartości. Ale każda z definicji w literaturze przedmiotu zawiera względnie spójny model społecznego porządku, opartego na zespole ważnych dla danej koncepcji wartości.

Autorzy Programu powinni na potrzeby tego Programu zdefiniować pojęcie społeczeństwa obywatelskiego. Brak jednoznacznie wyrażonej definicji nie pozwala w dalszej części Programu na określenie jego zakresu przedmiotowego (priorytetów, celów, działań), bo nie można tego odnieść do spójnej koncepcji określonej zdefiniowanym przedmiotem Programu. Brak definicji na potrzeby tego Programu konsekwentnie prowadzi do tego, że w Programie zawarto, tak różnorodne działania, że trudno w nich odnaleźć wspólną myśl, czy ideę przewodnią, która wyznaczała cele i kierunkowała działania programowe. Zawarte w części wstępnej (s.7 – 9) niejasne rozważania ogólne i przytoczone dwie różne definicje nie wypełniają tego podstawowego braku. Tekst ten zawiera zresztą wiele niezrozumiałych, ogólnikowych, niefrasobliwie używanych i łączonych pojęć; jego logiczna analiza z tych względów jest wręcz niemożliwa.

Podstawowa uwaga brzmi: jaką definicję społeczeństwa obywatelskiego przyjmują Autorzy Programu Operacyjnego?

Nie zostało zdefiniowane także - często używane w Programie pojęcie - „trzeciego sektora.” Nie można za taką definicję uznać przypisu na stronie nr 8. Trzeba przypomnieć, że trzeci sektor w trójsektorowej strukturze gospodarki to usługi,(pierwszy rolnictwo, drugi przemysł). Zdefiniowanie dla potrzeb Programu pojęcia „trzeciego sektora” jest konieczne, aby wyraźnie wyznaczyć zakres działań operacyjnych i nie łączyć z Programem działań przypadkowych, (choć niekiedy pożytecznych).

3. Ocena diagnozy.

Diagnoza dotyczy: charakterystyki III sektora. Sugeruje to, że pojęcie społeczeństwa obywatelskiego odniesione zostało do „III sektora”. W tej części Autorzy programu określili też obszary aktywności społeczeństwa obywatelskiego; jest to aktywność grupowa i indywidualna (s.10). Autorzy Programu w diagnozie aktywności grupowej pokazali: zróżnicowania regionalne – liczbę zarejestrowanych organizacji, stowarzyszeń i fundacji, formy, przedmiot i zasięg działania, osoby i grupy uczestniczące w działaniach, finanse organizacji, relacje z administracją centralną, relacje i współpraca samorządem terytorialnym. W tej części diagnozy brakuje jednoznacznie wyrażonej oceny stanu. Nie ma podsumowania diagnozy oraz jasno wyrażonej oceny, która informowałaby, że zgodnie z przyjętymi kryteriami określony stan uważny jest za prawidłowy, a inny stan za nieprawidłowy. Nie ma nie tylko oceny, ale także kryteriów według, których ocena stanu byłaby jednoznacznie wyrażona.

W diagnostycznej części aktywności indywidualnej obywateli. Zawarta jest ogólna charakterystyka społeczno-demograficzna wolontariatu. Przedstawiona została wielkość i zasięg działań filantropijnych oraz aktywność publiczna. Także bez wyrażonej oceny.

Podstawowa uwaga do części diagnostycznej:

- - nie ma konsekwentnie przedstawionego ujęcia dynamicznego (nie wiadomo, jak było przed opisanym stanem, jaki jest kierunek zmian?),
- - nie ma oceny stanu (trudno wnioskować, czy jest dobrze, czy źle, czy stan ulega poprawie, czy też pogorszeniu),
- - nie w każdym przypadku wiadomo, na jakie źródła informacji oraz na jakie badania Autorzy Programu powołują się.

Na stronie 10 są przedstawione dane z rejestru REGON GUS oraz dane z badań KLON/JAWOR, dalej przytaczane są badania wykonane na zlecenie MPS, ekspertyzy i wypowiedzi autorskie. W wielu wypadkach nie wiadomo, na jakie źródła danych Autorzy Programu powołują się. Nie ma uzasadnienia merytorycznego pogrupowanie województw dla oceny stanu współpracy organizacji z samorządami (s. 19. przypis 8), bo nie są podane ani kryteria grupowania, ani różnice między województwami w zakresie dokonywanych porównań.

Wiele danych użytych w diagnozie to dane nieporównywalne i nie powinny być razem zestawiane i porównywane w analizie. Dane KLON/JAWOR obarczone są wieloma brakami i mogą być jedynie używane jako dane uzupełniające inne badania.

Przedstawiona diagnoza niewiele wnosi do wyznaczenia kierunku działań programowych w zakresie rozwoju sektora obywatelskiego. Nie ma bowiem w jej podsumowaniu oceny stanu sektora. Przyjęcie do oceny kryteriów wyznaczonych przez Ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie jest dalece niewystarczające (s. 15), ponieważ nie obejmuje tego, co jest (czy raczej tego, co powinno być) istotą działalności obywatelskiej. Organizacje i fundacje w ujęciu wymienionej wyżej Ustawy sprowadzone zostały do instrumentu „podrządowego” (lub „podsamorządowego”) tracąc to, co jest ich istotą – samodzielność i odpowiedzialność w działaniu oraz krytyczny stosunek do przedsięwzięć rządu i samorządu (to jest ich niezbywalna funkcje kontrolna wobec władzy – administracji samorządowej i rządowej).

Wniosek: przedstawiona diagnoza nie charakteryzuje w dostatecznym stopniu stanu istniejącego, nie ocenia go zgodnie z przyjętymi kryteriami, a więc nie spełnia roli instrumentu wspomagającego wytyczenie celów programowych oraz wskazującego kierunek, zakres i formy działań programowych.

4. Analiza dotychczasowej pomocy przedakcesyjnej.

Nie ma analizy dotychczasowej działalności przedakcesyjnej. W Programie zostały wymienione jedynie programy (12 programów), ich ogólne cele, budżety, zakontraktowane i wydatkowane środki oraz liczba udzielonych dotacji. Nie została natomiast przedstawiona ocena wyników zastosowanej pomocy przedakcesyjnej.

5. Ocena analizy SWOT

Analiza SWOT, w mojej ocenie, nie spełnia roli wymaganej od tego rodzaju analizy. Mocne strony sektora są raczej luźnymi uwagami na temat. Np. stwierdzenie, że sektor pełni tylko funkcje integrującą i ekspresyjną, nie wynika z przeprowadzonej diagnozy. Nie musi to też oznaczać silnych stron, bo ograniczenie roli do wymienionych dwóch funkcji może być bardziej słabą, niż mocną stroną. W tekście na określenie mocnych stron używa się następujących określeń: *wysoki poziom zaufania, niezłe rozpoznanie, względnie dobra dostępność informacji, coraz więcej organizacji...*, trudno na takich ocenach budować szanse rozwoju sektora.

Słabe strony określa się następującymi pojęciami: *niska świadomość, niski poziom, często spotykana niechęć, anachroniczne i często rytualne formy, niewielka liczba, nie zawsze wysoka jakość, słaba kondycja, słabe zróżnicowanie...*(s. 20). Trudno na podstawie takich ogólnikowych ocen wyrobić zdanie na temat słabych i mocnych stron sektora. Podobnie ocenione są szanse i zagrożenia w rozwoju sektora.

Wniosek: analiza SWOT nie spełnia roli ukierunkowującej program działania i pozwalająca na wykorzystaniu mocnych stron, wzmocnienia słabych stron działania, wykorzystania istniejących szans i unikanie zagrożeń, ponieważ nie zostały one jednoznacznie określone.

6. Ocena celów głównych

Cel główny wyrażony jest ogólnikowo; *podjęcie działań służących wzmocnieniu podmiotowości obywateli i ich wspólnot oraz stworzenie warunków dla rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego*(s.27). Z tak sformułowanego celu ogólnego niezwykle trudno wyprowadzić cele szczegółowe. Trudno też zdefiniować poszczególne części tak wyrażonego celu ogólnego. Wzmacnianiu podmiotowości obywateli służyć będzie cały porządek społeczny, ekonomiczny i polityczny, a więc np. dobrobyt ekonomiczny, wolność od niedostatku, dostęp do informacji, do dóbr wiedzy i kultury, wysoki poziom edukacji ogólnej, zawodowej i obywatelskiej, itd. Co zatem ma być celem Programu? Jakie warunki mają być tworzone dla rozwoju sektora obywatelskiego: prawne?, ekonomiczne?, społeczne?, instytucjonalne?, kadrowe?. Jakie zatem wszystkie – tzn. ma być zmieniona cała organizacja państwa, czy tylko jej niektóre elementy? Które instytucje życia publicznego Autorzy zaliczają do instytucji społeczeństwa obywatelskiego, które będą rozwijać i dla których będą tworzyć warunki rozwoju?

Wniosek: Program nie ma jasno sformułowanego celu ogólnego, który mógłby być podstawą sformułowania celów szczegółowych programu operacyjnego.

7. Ocena celów szczegółowych

Cele szczegółowe – podobnie jak cel ogólny – mają charakter ogólnikowy. Jeśli celem szczegółowym jest; *osiągnięcie optymalnego poziomu uczestnictwa obywateli w życiu publicznym* (s.27) – powstaje pytanie; jaki poziom jest optymalny?, przy pomocy jakich

kryteriów mierzyć ten poziom optymalny?, w jakich warunkach poziom ma być optymalny?, kto ma oceniać, ze poziom taki został osiągnięty? Pytania można mnożyć, ale to nie przybliży do sformułowania celu programu operacyjnego. Podobne uwagi zgłosić należy pod adresem pozostałych umieszczonych w Programie celów szczegółowych.

Wniosek: cele szczegółowe wyrażone są ogólnikowo, sformułowane są w sposób, który nie pozwala na ich realizację (tj. na zamianę celów szczegółowych na zadania do realizacji).

8. Ocena strategii realizacji celów

System realizacji celów zawiera wszystkie wymagane w Programie Operacyjnym elementy. Analiza tej części Programu wskazuje na jego centralizację, biurokratyzację, tworzenie dodatkowych struktur (S.71-73), wzmacnianie istniejących (por. s. 69). System monitorowania został nadmiernie zbiurokratyzowany, wskaźniki monitorowania ogólnikowe, mało konkretne. Źródła danych określone ogólnikowo (odpowiednie ustawy, rozporządzenia, raporty z badań, itp.). Nie wiadomo, czy źródła danych do monitorowania będą tworzone, czy tylko wykorzystywane istniejące.

Wniosek: z analizy strategii wynika, że forma znacznie przerasta treść – rozbudowana administracja i struktury zarządzające oraz z góry wskazane instytucje uczestniczące to najważniejsi uczestnicy Programu Operacyjnego pt. *Spoleczeństwo obywatelskie*.

9. Ocena priorytetów

Autorzy Programu wyznaczają 4 priorytety wyrażone ogólnikowymi równoważnikami zdań;

- *aktywni, świadomi obywatele, aktywne wspólnoty lokalne* – z opisu priorytetu wynika, że zmiana sytuacji w zakresie obywatelskiej aktywności i świadomości - ocenianej negatywnie, wymaga *stworzenia odpowiednich warunków i wyposażenia ludzi w konkretne zasoby i umiejętności...* Szczegółowa analiza kierunków działań priorytetu nie daje podstaw do oceny priorytetu i proponowanych kierunków działań - jako spójnej koncepcji działań, której efekty można będzie ocenić i zmierzyć.

- *silne organizacje pozarządowe w dobrym państwie*; Autorzy Programu nie wyjaśniają, ani na czym ma polegać „siła” organizacji, ani na czym ma polegać „dobre państwo”, ani dla kogo ma być *dobrze*. Nie dają podstaw do rozszyfrowania hasła drugiego priorytetu kierunku

proponowanych czterech działań, które zostały sformułowane ogólnikowo, nie tylko mało konkretnie, ale także niejednoznacznie (s. 34-36),

- *integracja społeczna*, ogólnikowość tego sformułowania pozwala na włączenie do działań tego priorytetu „wszystkiego”. Z treści działań wynika jednak, że chodzi tu o wzmocnienie działań przypisanych ustawowo instytucji pomocy społecznej, ale poza pomocą społeczną. Jakie zatem relacje mają występować między instytucjami pomocy społecznej a organizacjami? Programy te będą wspierać się wzajemnie? Każdy będzie realizował własne cele i zadania? Będą konkurować ze sobą w działaniach na rzecz osób, grup zagrożonych marginalizacją ?

- *ekonomia społeczna* – ten kierunek działań ma tworzyć warunki do powstawania nowego rodzaju pracodawcy, który będzie na specjalnych warunkach zatrudniał osoby, które nie mogą znaleźć zatrudnienia w warunkach wolnego rynku. Dotychczasowe doświadczenia wielu krajów w tym zakresie wskazują na bardzo ograniczone rezultaty takich działań. Proponowane w ramach tego priorytetu działania są zbiorem *dobrych życzeń*, bez wartości aplikacyjnej. Można przewidywać, że w ramach tego priorytetu znajdą zatrudnienie ci, którzy zatrudniają się do organizowania *zatrudnienia* narażonym na wykluczenie z rynku pracy, ale bez pracy pozostaną ci, dla których miałyby być udostępnione (zorganizowane) zatrudnienie.

Wniosek: wyznaczone cztery priorytety działań oraz wskazane w Programie działania mają charakter zbioru „dobrych”, luźnych, różnorodnych pomysłów na różne tematy. Nie można ich jednak ocenić jako zwarty, konkretny program, którego realizacja przyniesie wymierne efekty, które można będzie ocenić (i rozliczyć).

10. Ocena planu finansowego.

Plan finansowy jest jedynym konkretnym punktem projektu Programu Operacyjnego, który określa, kto, w jakiej wysokości oraz kiedy ma finansować Program. Program w całości ma być sfinansowany ze środków publicznych, w tym w większości ze środków UE. Dokładnie wyliczono koszty finansowania poszczególnych priorytetów w kolejnych latach.

W ocenie zasadności wydatków konieczne są kryteria oceny efektów Programu, jego poszczególnych priorytetów i działań. Tego w Programie nie ma. Zatem przydział i rozliczenie wydatkowanych środków publicznych będzie następowało bez związku z uzyskanymi efektami. Uzasadnieniem dla tak sformułowanego planu finansowego jest

ogólnikowość Programu Operacyjnego posiłkującego się sloganowymi wyrażeniami bez treści merytorycznej.

11. Wnioski:

- nie został określony jednoznacznie przedmiot Programu operacyjnego; - pod względem merytorycznym projekt Programu Operacyjnego zawiera głównie ogólnikowe (sloganowe) sformułowania,
- podstawowe dla określenia przedmiotu działań Programu Operacyjnego pojęcia nie zostały przez Autorów zdefiniowane i określone jednoznacznie,
- - diagnoza zamieszczona w Programie jest powierzchowna, zawiera ogólnikowe oceny, jest w istocie nieprzydatna dla sformułowania Programu i wytyczenia celów i kierunków działania,
- - diagnoza nie uzasadnia wyboru priorytetów, ani kierunkowych działań,
- - nie ma kryteriów oceny efektów Programu – co oznacza, iż można będzie wydawać ogromne środki publiczne, bez oceny efektów i zasadności merytorycznej, ponieważ w przedstawionych sformułowaniach dosłownie żadne z projektowanych działań nie może być poddane merytorycznej ocenie uzyskanych efektów,
- - pod względem formalnym Program zawiera wszystkie wymagane części. Nie może to jednak zastąpić merytorycznych braków w projektowanym Programie

Józefina Hrynkiewicz

Warszawa, 1 sierpnia 2005 rok.