

PRZEJRZYSTA UKRAINA – ANALIZA REZULTATÓW 2006-2009

Opis projektu

Wprowadzenie

Administracja na całym świecie wymaga udoskonalania i kontroli, wszędzie sprawowanie władzy wiąże się z pokusą działań nieetycznych, w tym korupcji. Są kraje, które od pokoleń dobrze sobie radzą z tą problematyką, są i takie – zwłaszcza obciążone dziedzictwem totalitaryzmu i autokracji – w których jest to od pokoleń nieprzewyciężony problem. Badania przeprowadzone niedawno na Ukrainie pokazują zjawisko szczególnie niebezpieczne: społeczną zgodę na korupcję, uznanie jej za stan naturalny i nieprzewycięzalny, brak aprobaty dla zmiany w opinii badanych niosącej przede wszystkim ryzyko (por. Стан корупції в Україні Результати загальнонаціонального дослідження, 2007 Результати проміжного дослідження 2008.). W rezultacie korupcja na Ukrainie osiągnęła niepokojące rozmiary – sporządzany corocznie przez Transparency International „Indeks percepcji korupcji” umieszcza Ukrainę na 117 miejscu w świecie z wskaźnikiem 2,6 w 10-punktowej skali (10 punktów – brak korupcji).

Doświadczenia i rezultaty polskiego programu „Przejrzysta Polska” pokazane partnerom ukraińskim (merowie i eksperci z centralnej Ukrainy) skłoniły ich do prośby o pomoc w dostosowaniu programu do ukraińskich realiów oraz przy wdrażaniu go na Ukrainie. Szczeciński ośrodek FRDL wspólnie z Instytutem Demokracji im Pyłypa Orlyka zrealizowały w latach 2006 – 2009 pięć projektów, których zasadniczym celem było przystosowanie pomysłu do warunków ukraińskich, wykształcenie ekspertów i próbne wdrożenie zadań w wybranych samorządach.

Powstaje pytanie czy i na ile osiągnięte dotychczas wyniki są trwałe i czy zmiany w funkcjonowaniu samorządu, które odbyły się w następstwie uczestnictwa w „ruchu na rzecz Przejrzystej Ukrainy” zauważalne są nadal (po etapie sprawozdań projektowych), a także czy odpowiadają na podstawowy postulat Akcji, czyli czy zapewniają lepszą jakość administracji publicznej, wyższy poziom świadczenia usług, bardziej przejrzyste i etyczne sprawowanie władzy. Pytania te są ważne także dlatego, że efekt systemowy programu „Przejrzysta Ukraina” da się osiągnąć tylko przy dotrzymaniu kilku podstawowych warunków:

- Program musi być zweryfikowany w ramach dużego projektu pilotażowego, dopracowany, i wsparty przez rozmaite podmioty społeczne (niezależne media, organizacje pozarządowe, partnerów z Unii Europejskiej);
- Program musi być zarządzany i monitorowany przez ukraiński podmiot pozarządowy (partnerstwo na rzecz Przejrzystej Ukrainy), który weźmie na siebie odpowiedzialność za organizację procesu i utrzymanie wysokich standardów;
- Program musi uzyskać fundusze na czas pilotażu i pierwszego okresu akcji masowej, a następnie musi zapewnić sobie stabilne finansowanie wolne od fluktuacji politycznych i niezależne od administracji, którą ma wspomagać i monitorować.

Jedną z dróg prowadzących do spełnienia tych warunków jest przeprowadzenie badań nad rezultatami dotychczasowych dokonań.

Polskie doświadczenie

W polskich samorządach od 2004 roku realizowany jest program „Przejrzysta Polska”. Program oparty jest o sześć zasad dobrego rządzenia (zasada przejrzystości, braku tolerancji

dla korupcji, partycypacji obywatelskiej, przewidywalności, fachowości i rozliczalności), a wdrażany jest przez organizacje pozarządowe (Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacja Batorego, Centrum Edukacji Obywatelskiej) wspierane przez jeden z największych polskich dzienników, „Gazetę Wyborczą”. Projekt uważamy za udany, choć wymagający korekt, a na Ukrainie dostosowania do realnych warunków (prawo, obyczaj).

Cele szczegółowe projektu

- Stworzenie strategii wdrażania i komunikowania Programu „Przejrzysta Ukraina” wypracowanego w latach 2006 – 2009 we współpracy Instytutu Demokracji im. Pyłypa Orlyka i Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej;
- Zebranie materiału uzasadniającego finansowanie programu „Przejrzysta Ukraina” oraz udział w nim partnerów z Ukrainy i Unii Europejskiej;
- Stworzenie systemu monitorowania (bieżącej ewaluacji) Programu „Przejrzysta Ukraina”.

Zakładane rezultaty działań

- Raport napisany przez zespół polsko-ukraiński – przeprowadzone w 12 miastach badania dadzą wynik pozwalający na zidentyfikowanie barier i czynników sprzyjających wdrażaniu na Ukrainie programów budujących skuteczny i etyczny samorząd, na różnych poziomach;
- Strategia wdrażania i komunikowania Programu „Przejrzysta Ukraina” – dokument opracowany przez partnerów w oparciu o raport z badań umożliwi wdrażanie na Ukrainie programu budującego etyczny i skuteczny samorząd terytorialny;
- Projekt systemu monitorowania (bieżącej ewaluacji) Programu „Przejrzysta Ukraina” – dokument będący zarazem modelem monitorowania projektów realizowanych w krajach b. ZSRR.

Adresaci/ uczestnicy projektu

Uczestnicy projektu to przede wszystkim 12-osobowa grupa ekspertów, która przeprowadzi badania w 12 miastach oraz ich respondenci w tychże miastach. Rekrutacji ekspertów dokona partner ukraiński spośród ekspertów wyszkolonych w projekcie „Przejrzysta Ukraina. Budowanie efektywnej i etycznej samorządności na Ukrainie”. Podstawowym kryterium wyboru będzie zdolność do przeprowadzenia badań, dodatkowym może być miejsce zamieszkania – odległość od badanych urzędów. Ekspertci będą pracowali w zespołach 2-osobowych, każdy zespół przeanalizuje sytuację w dwóch miastach: jednym, w którym prowadzone były działania Programu „Przejrzysta Ukraina” i drugim, w których takich działań nie było.

Grupy respondentów to w 12 miastach łącznie ok. 140 osób. Można ich podzielić na dwie grupy:



Grupa kluczowa:

1. Merowie lub inne osoby (sekretarze) odpowiadający za organizację i pracę urzędu (w pierwszym obszarze osoby, które podjęły decyzję o wdrażaniu PU, w drugim ich odpowiednicy);

Grupy uzupełniające, pomagające w weryfikacji danych i pozwalające na spojrzenie od strony realizatora i beneficjenta zmian:

2. Wybrani urzędnicy z wydziałów, które zaangażowane były w realizację zadań, a po wdrożeniu realizują je na bieżąco;
3. Wybrani urzędnicy z pozostałych wydziałów (nie zaangażowani bezpośrednio, ale obserwujący proces i ew. uczestniczący w dyskusjach);
4. Interesanci (klienci badanych urzędów), dziennikarze, działacze lokalnych organizacji pozarządowych – opcja do przemyślenia w ramach projektu.

Szczegółowy opis projektu

Działanie 1. SPOTKANIE ZESPOŁU STERUJĄCEGO W SZCZECINIE (06' 2010)

Zespół sterujący będzie się składał z 9 osób: 3 z Instytutu Demokracji im. Pyłypa Orlika, 2 z Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, 1 z Polsko Amerykańskiej Fundacji Wolności, 3 z Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Dwudniowe spotkanie zespołu ma na celu:

- Omówienie szczegółowych celów i zakresu badań;
- Uzgodnienie metodologii badawczej, a zwłaszcza roli poszczególnych osób uczestniczących w badaniach;
- Wyłonienie 12 miast, które poddane zostaną analizie;
- Uzgodnienie treści, metodyki i szczegółów organizacyjnych warsztatów na Ukrainie (dz. 3);
- Uzgodnienie zasad i techniki współpracy partnerów w trakcie realizacji projektu, gromadzenia i opracowywania danych, opracowywania dokumentów końcowych;
- Uzgodnienie zasad przepływów finansowych oraz gromadzenia materiałów do sprawozdawczości projektowej;
- Integracja zespołu sterującego, przygotowanie do współpracy *on-line*.

Spotkanie odbędzie się w Szczecinie w połowie kwietnia. Technicznym narzędziem do współpracy zespołu sterującego może być strona internetowa „prozora.org”, która w razie sukcesu projektu „Przejrzysta Ukraina – wsparcie medialne i społeczne” zostanie radykalnie zmodyfikowana.

Rezultat działania: zintegrowany zespół, ustalone zasady współpracy (kwestie merytoryczne, komunikacyjne, organizacyjne i finansowe), wybrane miasta, uzgodnione cele szczegółowe i policzalne rezultaty badania, zaplanowane w szczegółach wszystkie działania.

Działanie 2. PRZYGOTOWANIE NARZĘDZI BADAWCZYCH (06 / 07'2010)

Narzędzia badawcze, czyli wytyczne do przeprowadzenia kwerendy danych zastanych, formularza obserwacji, dyspozycji do wywiadu, formularza sprawozdania z prac badawczych przygotowuje Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”. Narzędzia

zostaną przygotowane w języku polskim i ukraińskim, będą zarazem stanowiły część pakietu materiałów szkoleniowych na warsztaty na Ukrainie. Zakłada się, że narzędzia będą dotyczyły następujących działów merytorycznych:

- Dział I: Stan świadomości urzędników na temat potrzeby podwyższania jakości pracy urzędu
- Dział II: Analiza urzędów w kontekście sześciu zasad dobrego rządzenia
- Dział III: Stan wiedzy na temat „Przejrzystej Ukrainy” i stosunek do niej

Rezultat działania: gotowy pakiet narzędzi badawczych, przygotowany do wprowadzenia w czasie warsztatów na Ukrainie.

Działanie 3. WARSZTATY NA UKRAINIE (07'2010)

Warsztaty odbędą się na Ukrainie, w jednej z miejscowości, które będą poddane badaniom tak, by warsztat można było połączyć z pilotażowym badaniem i zapoznaniem się z realiami ukraińskiego urzędu i problemami badawczymi przez polskich ekspertów. Wstępna propozycja to miasteczko Bogusław w centralnej Ukrainie. Podstawowym celem warsztatów jest integracja zespołu badawczego oraz przygotowanie ukraińskich ekspertów do badań w urzędach. W trzydniowych warsztatach weźmie udział 12 ukraińskich ekspertów oraz trzech polskich prowadzących (tłumaczenie na ukraiński). Szczegółowy program zostanie uzgodniony w dz. 1., teraz przewidujemy następujące bloki tematyczne:

- Stan administracji lokalnej na Ukrainie i perspektywy reformy samorządowej prowadzącej do skutecznej i etycznej samorządności;
- Polsko-ukraińskie partnerstwo na rzecz dobrego rządzenia jako element Partnerstwa Wschodniego;
- Program „Przejrzysta Ukraina”: osiągnięcia, zamierzenia, perspektywy;
- Cele, realizatorzy i metodologia projektu badawczego;
- Narzędzia badawcze – szczegółowa analiza oraz pilotażowe sprawdzenie;
- Współpraca partnerów w ramach projektu badawczego.

Warsztaty będą prowadzone metodami interaktywnymi, dyskusja będzie przeważała nad wykładem. Istotnym elementem warsztatu będzie prowadzenie sondażowych (pilotażowych) badań w lokalnym urzędzie. Wykorzystanie w tym badaniu przygotowanych narzędzi pozwoli na ich sprawdzenie i ewentualną weryfikację. Udział w tych badaniach polskiej ekipy pomoże w głębszym zrozumieniu ukraińskich realiów.

Rezultat działania: zintegrowany i przygotowany do pracy w terenie zespół badawczy, w razie potrzeby zweryfikowane i dostosowane do potrzeb narzędzia badawcze.

Działanie 4. BADANIA W MIASTACH UKRAIŃSKICH (08 / 09'2010)

Badania w terenie będą prowadzone przez 6 dwuosobowych zespołów badawczych. Każdy zespół przeprowadzi analizę w dwóch miastach: jednym, w którym prowadzone były działania w ramach Programu „Przejrzysta Polska” i takim, w którym żadne działania nie były podejmowane. Każdy zespół będzie w jednym mieście pracował ok. trzy dni, a jego praca będzie się składała z następujących elementów:

- Przeprowadzenie obserwacji w urzędzie, załatwienie sprawy, wypełnienie formularza obserwacji

- Przeprowadzenie wywiadów indywidualnych z urzędnikami różnego szczebla oraz klientami urzędu
- Przeprowadzenie wywiadów z kluczowymi informatorami
- Wypełnienie formularza-sprawozdania z prac badawczych dla każdego studium przypadku.

Zespoły w czasie badań będą wspomagane „gorącą linią” (mail, telefon) przez specjalistów z Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”. Gotowe formularze-sprawozdania ukraińscy badacze będą przysyłać drogą elektroniczną do „Stoczni”. Specjaliści ze „Stoczni” będą mieli możliwość zadawania pytań uzupełniających badaczom na Ukrainie.

Rezultat działania: raporty (sprawozdania) z badań (studiów przypadku) w dwunastu miastach ukraińskich.

Działanie 5. OPRACOWANIE RAPORTU KOŃCOWEGO I REKOMENDACJI (09 / 10'2010)

W oparciu o zebrane materiały specjaliści z Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” przygotowują końcowy raport z badania. Raport będzie zawierał rekomendacje do wykorzystania przy tworzeniu strategii wdrażania i komunikowania Programu „Przejrzysta Polska”.

Rezultat działania: raport końcowy wraz z rekomendacjami.

Działanie 6. STRATEGIA WDRAŻANIA PROGRAMU „PRZEJRZYSTA POLSKA” I NARADA KOŃCOWA (11'2010)

W oparciu o raport wraz z rekomendacjami partnerzy przygotowują strategiczny dokument planujący wdrażanie programu „Przejrzysta Ukraina”. Dokument zostanie opracowany w wersji polskiej i ukraińskiej. Raport i Strategia będą podstawą dyskusji w czasie narady zamykającej projekt. Półtoradniowa narada odbędzie się w Warszawie i weźmie w niej udział zespół sterujący. Przewiduje się następujące bloki tematyczne narady:

- Analiza wyników badania i jego przydatności dla dalszych partnerskich działań na Ukrainie;
- Reformowanie administracji, samorządność i przeciwdziałanie korupcji jako elementy współpracy polsko-ukraińskiej (szerzej: europejsko-ukraińskiej);
- Strategia wdrażania i komunikowania Programu „Przejrzysta Ukraina” – kontynuacja działań po projekcie badawczym.
- Ewaluacja i podsumowanie projektu.

Rezultat działania: uzgodniony przez partnerów dokument strategii wdrażania i komunikowania Programu „Przejrzysta Ukraina” wraz ze szczegółowym planem działań na kolejne lata.



Projekt jest współfinansowany przez Fundację Edukacja dla Demokracji w ramach programu „Przemiany w Regionie – RITA” Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności.

