



## Raport

o rezultatach 1 etapu debat w ramach projektu

### ***"Kapitał społeczny dla samorządu lokalnego. Kluby dialogu obywatelskiego w regionach"***

#### Spis treści

I. Wstęp .....	2
II. Sposób organizacji debat, reakcja zaproszonych środowisk, frekwencja i aktywność uczestników spotkań, metoda prowadzenia spotkań, atmosfera na spotkaniu.....	5
III. Informacja o samorządzie lokalnym, którą otrzymali prowadzący oraz zaproszeni eksperci .....	9
IV. Pytania i propozycje zgłoszone przez uczestników debat, kwestie dyskusyjne lub sporne .....	10
V. Nastawienie uczestników debat do samorządu terytorialnego: miara uznania lub nie uznania, gotowość do uczestnictwa w procesie reformowania, potrzeba partycypacji lub postawy populistyczne .....	14
VI. Wnioski i .....	16
... rekomendacje: .....	18



## I. Wstęp

Reforma samorządowa na Ukrainie wymaga nie tylko dobrego ustawodawstwa, ale także oddolnego poparcia społecznego. Celem projektu "Kapitał społeczny dla samorządu lokalnego. Kluby dialogu obywatelskiego w regionach" jest budowanie tego poparcia poprzez realizację publicznych debat obywatelskich na temat samorządności terytorialnej w ukraińskich miastach. Zadaniem debat jest skłonienie uczestników do partycypacji we wdrażaniu reformy samorządowej w dialogu różnorodnych środowisk. Poniższy raport prezentuje zbiorcze wyniki debat zrealizowanych wiosną 2014 – drugi etap debat połączony z tworzeniem klubów dialogu obywatelskiego zaplanowany jest na jesień 2014 roku.

Debaty zaplanowane w projekcie miały odbyć się w 10 miastach z różnych regionów Ukrainy przed końcem maja 2014. Faktycznie jednak czas przeprowadzenia debat został przekroczony o prawie miesiąc. Stało się tak głównie z powodu poszukiwania możliwości zastąpienia dwóch miast (Rovenki – w obwodzie ługańskim oraz Selidowo – w obwodzie donieckim), które w czasie planowanych działań narażone były na znaczne zagrożenie konfliktem zbrojnym, a ostatecznie stały się miejscem prowadzenia operacji antyterrorystycznej. Miasta te zostały zastąpione przez miasta obwodu mykolajewskiego - Domanevka i Voznesensk, debaty w których odbyły się odpowiednio w dniach 12 i 26 czerwca. Tak więc działania tej fazy projektu trwały bez dwu dni dwa miesiące:

28 kwietnia w Czugujevi (obwód charkowski)

30 kwietnia w Nowoazowsku (obwód doniecki)

15 maja w Kachowce (obwód chersoński)

16 maja w Geniczescu (obwód chersoński)

16 maja w Svitłowodsku (obwód kirowogradski)

21 maja w Smile (obwód czerkaski)

22 maja w Pyriatynie (obwód połtawski)

5 czerwca w Chmilnyku (obwód winnicki)

12 czerwca w Domaniwce (obwód mykołajowski)

26 czerwca w Wozniesiensku (obwód mykołajowski).

Dla odczucia ogólnego tła, na którym odbywały się wspomniane przedsięwzięcia warto zwrócić uwagę na co najmniej trzy aspekty:

1. **W odniesieniu do działań zmierzających w kierunku reformy samorządowej na Ukrainie.** Rozpoczęcie działań przypadło na zwiększenie aktywności kampanii informacyjnej mającej na celu wyjaśnienie zasad "Koncepcji reformy samorządu lokalnego i terytorialnej organizacji władzy", zatwierdzonej uchwałą Gabinetu Ministrów Ukrainy w dniu 1 kwietnia br. Równocześnie z działaniami w projekcie "Kapitał społeczny dla samorządu lokalnego" przedsięwzięcia omawiające tematy reformy organizują nie tylko inne organizacje pozarządowe, takie jak "Zrzeszenie Miast Ukrainy", ale także władze państwowe – administracje powiatowe i wojewódzkie. W tym okresie, temat reformy samorządowej zajmuje ważne miejsce w polu informacyjnym Ukrainy, jest jednak głównie prezentowany w formie publikacji i komunikatów, które podkreślają powierzchowne, oczywiste - według autorów - dla szerokiej publiczności, zasady reformy, w tym likwidację administracji państwowych na poziomie powiatów i województw, łączenie społeczności lokalnych itd. W tym samym okresie aktywnie pracowała Grupa Robocza kierowana przez wicepremiera - Ministra Rozwoju Regionalnego, Budownictwa, Mieszkalnictwa i Usług Komunalnych Ukrainy Władimira Grojsmana opracowując pakiet odpowiednich ustaw. 11 czerwca rząd przyjął projekt ustawy "O dobrowolnych zrzeszeniach społeczności lokalnych", a 18 czerwca Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła pierwszą z ustaw pakietu reformy - Ustawę Ukrainy "O współpracy społeczności lokalnych". 26 czerwca do Rady Najwyższej został złożony projekt zmian do Konstytucji Ukrainy, które umożliwią realizację reform samorządowych oraz zmian w terytorialnej organizacji władzy. Tak więc można

stwierdzić, że działalność projektu rozpoczęła się w niezwykle ważnym okresie aktywnej pracy w sferze reformowania samorządu terytorialnego, który wyróżnił się pierwszymi realnymi krokami rządu centralnego, pierwszymi oznakami realnego postępu w tworzeniu ustawodawczych podstaw dla reformy, oraz znacznym zainteresowaniem tematyką reform ze strony przynajmniej niektórych grup społecznych - praktyków samorządu i administracji publicznej, ekspertów, dziennikarzy, społeczeństwa obywatelskiego, działaczy politycznych i naukowców.

2. **W zakresie sytuacji społeczno-politycznej na Ukrainie** okres, w którym odbywały się przedsięwzięcia projektu charakteryzuje się zwiększeniem aktywności tak zwanych grup "separatystycznych" na wschodniej Ukrainie i rozpoczęciem operacji antyterrorystycznej. Pod koniec czerwca te dramatyczne wydarzenia w znacznym stopniu wypierają ze społecznej uwagi wszystkie inne tematy i zagadnienia, w tym również problemy reformy samorządowej. Oczywiście, wszelka działalność w tym zakresie w miastach, które znajdowały się na obszarze bezpośredniej konfrontacji, została wstrzymana. Jednak, jak pokazuje przykład Novoazovska położonego prawie na granicy z Federacją Rosyjską, zainteresowanie tematyką reform we wschodnim regionie jest nie mniejsze, niż w innych objętych projektem, nawet w obliczu znacznych napięć społecznych i politycznych. Świadczy o tym debata, która odbyła się w mieście tuż przed wybuchem ostrej fazy konfliktu w regionie. I niestety z tego powodu, i ze względów bezpieczeństwa działalność projektowa w regionie została zawieszona i przeniesiona do obwodu mykołajowskiego.

3. **W zakresie wspierania ukraińskich reform przez społeczność międzynarodową.** Polska jako kraj, który przeprowadził jedną z najbardziej udanych reform samorządu od wielu lat stara się pomóc Ukrainie w realizacji decentralizacji władzy, podniesieniu jakości usług publicznych oraz organizacji uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji na szczeblu lokalnym. Również więc po zmianie rządu w nadziei, że właśnie prawdziwa reforma samorządowa nareszcie stworzy niezbędne warunki dla wzrostu gospodarczego i rozwoju

społecznego kraju, Polska wraz z innymi krajami Unii Europejskiej zaoferowały swą aktywną pomoc i doradztwo w zakresie opracowania i wdrażania tego kierunku reform. Nasz projekt stał się jednym z wielu elementów takiej ukierunkowanej pomocy.

## **II. Sposób organizacji debat, reakcja zaproszonych środowisk, frekwencja i aktywność uczestników spotkań, metoda prowadzenia spotkań, atmosfera na spotkaniu.**

Przede wszystkim należy zauważyć, że konceptualne zasady debat zostały przygotowane w trakcie warsztatu, który odbył się 11-13 kwietnia w Czerkasach. Do uczestnictwa w nich zostali zaproszeni przedstawiciele wszystkich miast, które przystąpiły do projektu oraz zespół zarządzający projektem. Warsztaty były prowadzone przez polskich ekspertów – praktyków samorządu terytorialnego oraz ekspertów działających w sferze aktywizacji społeczności lokalnych: Włodzimierza Puzynę, Roberta Krupowicza oraz Przemysława Fenrycha. Ciekawe wystąpienie na temat zawartości oraz kwestii dyskusyjnych w planowanej przez władze ukraińskie reformie terytorialnej organizacji władzy przedstawił znany ukraiński ekspert Jurij Hanushchak - jeden z autorów niedawno zatwierdzonej Koncepcji. W rezultacie warsztatów opracowano szczegółowe plany porządku dziennego debat oraz metodyczne zasady prowadzenia debaty w każdej konkretnej społeczności, określono, przedstawiciele jakich środowisk będą na nie zapraszani, jak motywować obywateli do udziału w tych przedsięwzięciach.

Równocześnie należy podkreślić, że "debatami" (zgodnie z definicją: wyraźnie sformalizowana wymiana poglądów między dwoma stronami) zostały nazwane raczej umownie spotkania, które odbyły się w ramach projektu. W każdym przypadku organizatorzy wybierali bowiem formę, która wydawała się najbardziej odpowiednią do zastosowania dla konkretnej grupy uczestników. Jedynie spotkanie w Pyriatynie odbyło się w formie "Debaty oksfordzkiej".

Biorąc pod uwagę zainteresowanie tematem reformy samorządowej, charakterystyczne dla okresu, w którym odbywały się przedsięwzięcia, a o którym wspomniano powyżej, możliwość uczestniczenia w nich na ogół postrzegana była pozytywnie, w zasadzie wszyscy zaproszeni zgadzali się wziąć w nich udział. Spostrzeżenie to dotyczy przedstawicieli różnych środowisk: pracowników organów wykonawczych samorządów i władzy państwowej, działaczy społeczeństwa obywatelskiego, radnych i innych. Pewną specyfiką wyróżniło się podejście do organizacji spotkania w Smile, gdzie ekspert (Inga Goncharenko) zastosowała grupy fokusowe w różnych docelowych grupach odbiorców jako metodę zachęcenia do udziału w wydarzeniu i uliczne badanie ankietowe na temat reformy jako metodę promowania go, co w rezultacie zaowocowało bardzo ciekawym składem uczestników. W specyficzny sposób był zmuszony również zorganizować swoje spotkanie ekspert z Geniczeska Andrej Bejnyk. Wpływ na sposób organizacji miał cały szereg cech życia społecznego i relacji między przedstawicielami władzy miasta i powiatu, jak również atmosfera szczególnego niepokoju w mieście leżącym w pobliżu krymskiego przesmyku, w najbliższym sąsiedztwie źródeł niestabilności i zagrożeń militarnych ze strony siły rosyjskich, które zajęły właśnie Krym. W takich okolicznościach, przedstawiciele władzy często wykazują skłonności do nadmiernej ostrożności w swoich działaniach, dbając przede wszystkim o perspektywę własnej kariery. Dlatego ekspert uznał za najlepsze rozwiązanie przeprowadzenie debaty zaplanowanej w projekcie w trakcie najbliższej sesji Rady Powiatu.

Z punktu widzenia sposobu przeprowadzenia większość spotkań była zrealizowana w formie mini-konferencji z prezentacją informacji na ten temat, a następnie moderowanej dyskusji lub spotkania za "okrągłym stołem", także z prezentacjami i moderowaną dyskusją.

Jedynie w Switłowodsku eksperci Alexander Voznyy i Elena Makkoviy uciekli się do stosowania pracy grupowej. Zamierzał zastosować tę metodę również Oleg Baturin w Kachowce, ale odstąpił od takiej formy już w trakcie spotkania, aby uniknąć utraty dynamiki dyskusji, która pojawiła się w jej trakcie. Praca w grupach była zaplanowana również w Smile, ale podobnie jak w Kachowce, eksperci Inga Goncharenko i Oksana Kolesnik, jako moderatorzy spotkania, uznali za bardziej korzystne

przedłużenie samej dyskusji plenarnej.

"Debata oksfordzka" w Pyryatynie jest niewątpliwym sukcesem ekspertów projektu Larisy Kochur i Igora Shykyryntsya, jak również potwierdzeniem ogólnej atmosfery panującej w tamtejszej społeczności, starannie tworzonej i wspieranej przez władzę miasta na przestrzeni wielu lat. Właśnie dobrze zorganizowana komunikacja w społeczności lokalnej, przyzwyczajenie do wspólnych poszukiwań najbardziej korzystnych rozwiązań buduje podatny grunt dla skutecznego stosowania takich interaktywnych metod jak „Debata oksfordzka”.

Szczególnie godne uwagi są przedsięwzięcia, które miały miejsce w miastach Domaniwka i Wozniesjensk. Miasta te zostały wybrane jako zastępcze zamiast pierwotnie zgłoszonych Roweniek i Selidowogo. Pomimo znacznie krótszego czasu przeznaczanego na organizację spotkań, dzięki ekspertom projektu Alyonie Doli oraz zaproszonemu do współpracy właśnie ze względu na zaistniałą sytuację Sergiejowi Awerkowi, zgromadziły one jednak sporą grupę uczestników i charakteryzowały się znaczną ich aktywnością. Po raz kolejny potwierdza to szerokie zainteresowanie społeczeństwa problemami reformy samorządu terytorialnego i terytorialnej organizacji władzy.

Należy sformułować kilka uwag odnośnie ogólnej atmosfery spotkań. W zasadzie dyskusje były aktywne, większość uczestników starała się wyrazić swoje zdanie, własną wizję sytuacji lub przedstawić pozycję reprezentowanej przez siebie grupy społecznej lub zawodowej. Z punktu widzenia stosunku do omawianych tematów praktycznie we wszystkich spotkaniach przeważali uczestnicy należący do dwu grup: osób przekonanych o konieczności reform, starających się zrozumieć szczegóły, otrzymać i przyjąć do wiadomości nowe dla siebie informacje, oraz tych, którzy mają do perspektyw reform stosunek sceptyczny. Do drugiej grupy na wszystkich spotkaniach zwykle należeli wójtowie. Rzadko, ale jednak zdarzali się uczestnicy, którzy przychodzili z zamiarem wyrażenia swojego protestu przeciwko proponowanemu kształtowi reform, w szczególności, była to grupa młodych aktywistów w Smile, zwolenników koncepcji niezależnych wspólnot, w nieco łagodniejszej formie, ale to samo oświadczył uczestnik debaty w Chmilnyku (według

eksperta projektu Vitalija Doroha, przedstawiciel jednej z "lewych" partii politycznych), próbą uzyskania „od ręki” odpowiedzi na wszystkie pytania odznaczali się przedstawiciele biznesu. W zasadzie jednak atmosfera wszystkich spotkań cechowała się konstruktywnością i życzliwością.





### III. Infomacja o samorządzie lokalnym, którą otrzymali prowadzący oraz zaproszeni eksperci

Rdzeń materiałów informacyjnych, które zostały zaoferowane uczestnikom debat stanowiła "Koncepcja reformy samorządu terytorialnego i terytorialnej organizacji władzy" oraz dostosowane do warunków przedsięwzięć prezentacje opracowań grupy roboczej Koncepcji, na wykorzystanie których łaskawie zezwolił ich autor - Yuriy Hanushchak.

Eksperti w miastach próbowali pokazać perspektywy wdrażania reform opierając się na lokalnych materiałach. Tak, Witalij Doroh podczas przygotowania spotkania w Chmilnyk wykorzystując pisma o udostępnienie informacji publicznej zbadał działalność władz obwodu winnickiego podczas opracowywania reformy samorządowej w latach 2005-2006. Oksana Kolisnyk w dniach poprzedzających spotkanie w Smile, również za pośrednictwem wniosków o udostępnienie informacji publicznej, zebrała wiadomości o planowaniu w obwodzie czerkaskim podziału na okręgi edukacyjne i medyczne, które według autorów aktualnej Koncepcji, mogą stać się podstawą do planowania terytorialnego. Materiały te zostały wykorzystane w trakcie spotkania.

Eksperti projektu wielokrotnie odnosili się do polskich doświadczeń w zakresie reform, na przykład Roman Groyewyj na spotkaniu w Czugujewie oraz Andrej Bejnyk w Kachowce. Warto tu wspomnieć, iż w debatach w Czugujewie oraz w naradzie poprzedzającej debatę w Switłowodsku wzięli także udział polscy eksperci - Robert Krupowicz i Przemysław Fenrych, a na platformie edukacyjnej [www.frdl.etechnologie.pl](http://www.frdl.etechnologie.pl), zamieszczane były materiały oparte na doświadczeniach wdrażania samorządności w Polsce oraz praktyczne komentarze polskich ekspertów do planowanych w ramach projektu działań. Niezwykle cenne okazały się wystąpienia ekspertów mających osobiste doświadczenia w pracy samorządowej - Iriny Vyshlovoyi-Pylevoj, Alexandra Woznogo, Oleny Makkoviy, a także czynnych obecnie samorządowców - Larisy Koczur i Igora Shykyryntsya, co umożliwiło im znacznie bardziej praktyczne przedstawienie Koncepcji.

Należy zauważyć, że wszystkie spotkania znacznie wzbogaciło uczestnictwo liderów i ekspertów – samorządowców i przedstawicieli władz państwowych, którzy często obok ekspertów projektu stawali się współprowadzącymi i zwracali uwagę na aspekty reformy najbardziej istotne dla społeczności, w których działania w ramach projektu były przeprowadzane. I tak mówcą w Domaniwce był szef departamentu finansów miejscowej powiatowej administracji państwowej, który podkreślił pierwszorzędne znaczenie decentralizacji finansów publicznych. W Wozniesiensku faktycznym współprowadzącym stał się burmistrz, który przedstawił dorobek grupy roboczej do opracowania reform i najświeższe informacje z narady z wicepremierem W.Grojsmanem, uczestnikiem której był dzień wcześniej. Sytuację społeczności obwodu chersońskiego zaprezentował na spotkaniu w Kachowce burmistrz tego miasta Aleksiej Goncharow. Władze miasta i powiatu miały również silne przedstawicielstwo na debacie w Pyryatynie. Uczestniczyli oni w zespołach debatantów, a co za tym idzie, spowodowali, iż pozycje stron znacznie zyskały na konkretach.

Niezwykle cennym zasobem wykorzystywanym przez ekspertów projektu był film animowany "Czas na wielkie zmiany: o reformie, która budzi strach, ale bez której niczego nie będzie". Film nie tylko przyczyniał się do uporządkowania informacji, którą uczestnicy otrzymali na spotkaniach (a w zasadzie i samych spotkań), ale także dodawał dyskusji znaczącej dozy optymizmu i konstruktywizmu.

#### **IV. Pytania i propozycje zgłoszone przez uczestników debat, kwestie dyskusyjne lub sporne**

Do najbardziej problematycznych zagadnień, jak wynika z przeprowadzonych debat, można zaliczyć pełny zakres spraw związanych z reformą administracyjną i terytorialną, zwłaszcza na obszarach wiejskich. Wśród samorządowców wiejskich istnieje realne uprzedzenie odnośnie reformy, postrzegają oni bowiem planowane zwiększenie rozmiarów poszczególnych społeczności lokalnych jako poważne zagrożenie dla istnienia niektórych z nich. Tego typu zastrzeżenia zabrzmiały podczas wszystkich debat niezależnie od miejsca. Koncepcja, według osób, które głoszą

podobne poglądy, nie zawiera odpowiedzi na następujące pytania:

- Jak prawidłowo połączyć lub sformatować terytorium społeczności wiejskich, jeśli na dzień dzisiejszy tylko nieznaczna ich część posiada określone granice, a prace nad określeniem granic wymagają nakładów, którymi społeczności nie dysponują, nie mają również opracowanych planów zagospodarowania przestrzennego (Pyriatyn)?
- Jakie istnieją sposoby motywacji, aby zagwarantować odpowiedni poziom kadry na obszarach wiejskich, w tym kadry dla nowo powstających samorządów (Pyriatyn, Wozniesiensk, Domaniwka, Kachowka, itp)?
- Co może zagwarantować wzrost gospodarczy w skonsolidowanych społecznościach (Pyriatyn)?
- Jak samorządne społeczności mogą zadbać o własny interes i jak zwykli obywatele mogą walczyć o obronę swoich praw w warunkach reformy systemu sądownictwa oraz likwidacji administracji państwowej w ich obecnej formie (Pyriatyn, Kachowka)?
- W jaki sposób i w jakiej formie nowo utworzonym jednostkom samorządu zostaną przekazane obiekty infrastrukturalne, na przykład drogi (Domaniwka)?

Nawet jeśli członkowie społeczności wiejskich zgadzają się z potrzebą reformy samorządowej i zmniejszeniem wpływu państwa na władzę lokalną (likwidację administracji państwowych), to propozycje Grupy Roboczej w zakresie zmian w podziale terytorialnym wywołują sprzeciw, bowiem w wielu przypadkach autorzy koncepcji reformy nie uwzględnili specyfiki konkretnych obszarów. Na fakt ten zwrócili uwagę uczestnicy spotkań w Chmilnyku, Pyriatynie, Domaniwce, Switłowodsku.

Druga grupa zagadnień problematycznych - zabezpieczenie finansowe reformy z jednej strony i reforma systemu finansów publicznych - z drugiej. Odpowiedzi na pytanie: ile będzie kosztować reforma - nie udało się uzyskać od nikogo. Nie ma również jednoznacznej pozycji odnośnie dalszych losów regulowania finansów

samorządu poprzez agendy Skarbu Państwa (казначейського обслуговування місцевих бюджетів), co jest jednym z największych wyzwań dla wszystkich samorządów już od ponad osiemnastu miesięcy.

Trzecia grupa – partycypacja obywateli w rozwiązywaniu wspólnych problemów własnych społeczności. Prawie we wszystkich grupach dyskusyjnych podkreślano bierność obywateli, brak lokalnego patriotyzmu, konsumpcjonizm, itp.

Jedno z pytań, na które uczestnicy nie otrzymali odpowiedzi można uogólnić tak: Czy została przeprowadzona korekta błędów popełnionych przy próbach wdrażania reformy administracyjno-terytorialnej w 2005 roku? Czy kraj nie „nadeptnie znowu na te same granie”? Czy nie wyniknie po raz kolejny sytuacja, gdy głośne deklaracje nie znajdą przełożenia na mechanizmy konkretnych działań? "(Nowoazowsk, Kachowka Domanivka, Switłowodsk, Chuguyiv, Smiła, itp).

Spory problem, którego ignorowanie może znacznie skomplikować wdrażanie reformy stanowi, w opinii uczestników debat, katastrofalny brak aktualnej, wyważonej i systematycznej informacji o postępie w pracach Grupy Roboczej, brak wymiany poglądów pomiędzy praktykami władz lokalnych, grupami społeczeństwa, zainteresowanymi reformą oraz autorami reform.

Kontrowersyjne dla uczestników były również niektóre innowacje terminologiczne, sugerowane przez autorów reformy, na przykład sprzeciw wywołuje termin „starosta” dla określenia przedstawiciela samorządu na wsiach.

**Wśród propozycji, które zostały zgłoszone podczas spotkań warto zwrócić uwagę na następujące:**

- reforma powinna rozpocząć się natychmiast;
- trzeba niezwykle ostrożnie podchodzić do stanowienia prawa w sferze reformy, badać i zważać na wszystkie możliwe zagrożenia i korzyści;
- reforma musi być dokładnie wyliczona z punktu widzenia zdolności społeczności lokalnych do wykonywania zadań własnych i delegowanych;

- przy opracowaniu mechanizmów wdrażania reformy warto skorzystać z pozytywnych doświadczeń zagranicznych, takich państw jak Polska i Gruzja;
- reformy powinny zostać przetestowane w niektórych regionach, a następnie przeniesione na całe terytorium Ukrainy;
- reformy powinny być realizowane jednocześnie z dobrze zaplanowanym inżynieryjnym i infrastrukturalnym rozwojem odnowionych społeczności lokalnych;
- przystępując do praktycznego wdrażania reformy konieczne trzeba posiadać mechanizm adaptacji dotychczasowych doświadczeń i uniknięcia powtarzania błędów;
- istnieje potrzeba udoskonalenia Koncepcji, konkretyzacji pewnych jej elementów, dostosowania tekstu do możliwości zrozumienia go przez szeroką publiczność;
- niezbędne jest stworzenie mechanizmów zapewnienia rzeczywistego wpływu obywateli na władzę, autentycznego udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym, w szczególności zaś wykorzystanie doświadczenia rad doradczych przy organach władzy, rad młodzieżowych, wspólnot mieszkaniowych oraz innych form samoorganizacji mieszkańców;
- niezbędny jest ustawiczny monitoring reformy ze strony społeczeństwa;
- konieczność udoskonalenia modelu planowania podziału administracyjnego i terytorialnego w kierunku elastycznego ich dostosowania do specyfiki konkretnych regionów i obszarów;
- likwidacja systemu zarządzania budżetami samorządów poprzez agencje Skarbu Państwa (казначейського обслуговування бюджетів), który znacznie utrudnia rozwój lokalny;
- wprowadzenie budżetu zadaniowego;

- konieczność rzetelnego przemyślenia podziału kompetencji między władzą państwową i samorządem lokalnym, w szczególności uprawnienia w zakresie edukacji i pomocy socjalnej powinny pozostać w gestii władz państwowych, natomiast samorząd powinien otrzymać więcej możliwości w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa życia w społeczności lokalnej;
- zapewnienie okresu przygotowawczego dla społeczności przed podjęciem przez nie nowych uprawnień;
- stworzenie mechanizmu zapewniającego zgodne z prawem działanie władz lokalnych;
- stworzenie systemu informowania o postępach reformy, wyjaśnienia zasad Koncepcji, omówienia projektów ustaw itd.

Lista ta sugeruje, że uczestnicy preferują działania zapewniające wysoką jakość i staranność wypracowania reform bardziej, niż szybkość ich wdrażania, ale jednocześnie są zgodni co do tego, iż trzeba rozpocząć aktywną działalność i pracować systematycznie.

Warto wydzielić dwie diametralnie przeciwne propozycje, które pojawiły się w trakcie rozmów w miastach, które są narażone na ryzyko zbrojnej konfrontacji i zewnętrznej agresji. W Nowoazowsku wyrażano ostrożne hipotezy o pozytywnym wpływie reformy samorządowej, a tym samym wzmocnieniu społeczności na deeskalację konfliktu politycznego, a więc proponowano stopniowo działać na rzecz reform. Natomiast w Geniczesku brzmiały kategoryczne głosy negujące możliwość przeprowadzenia reform w okresie zagrożenia wojną i propozycje odłożenia reformy do czasu ustanowienia pokoju.

## **V. Nastawienie uczestników debat do samorządu terytorialnego: miara uznania lub nie uznania, gotowość do uczestnictwa w procesie reformowania, potrzeba partycypacji lub postawy populistyczne**

Dla określenia relacji uczestników debat do samorządu lokalnego, perspektyw reformy, eksperci w wielu miastach wykorzystali badania opinii. W szczególności badanie zostało przeprowadzone w Smile, Switłowodsku, Chugujewi, Kachowce, Geniczsku. Jedyne miasto, gdzie uczestnicy w zasadzie wykazali zadowolenie z faktycznej sytuacji samorządu był Geniczesk. Musimy jednak uwzględnić tu specyficzny sposób organizacji debaty oraz specyfikę składu jej uczestników – byli to głównie radni rady powiatu oraz wójtowie. W innych miastach uczestnicy debat wyrazili kategoryczne niezadowolenie ze stanu samorządu terytorialnego. Wyniki ankiety wykazały wysoki poziom wsparcia niezbędnych reform i wysokie oczekiwania odnośnie pozytywnych wyników reform. Skład uczestników debat nie dawał podstaw do oczekiwania populistycznych wypowiedzi. Jedynym podobnym przypadkiem była wspomniana grupa młodych ludzi w Smile, którzy kategorycznie odrzucają ideę reformy samorządowej, wierząc, że społeczności lokalne powinny zostać utworzone na nowo, na całkowicie innych zasadach niż określone obecnie w ustawodawstwie Ukrainy.

Jeśli chodzi o gotowość do przyłączenia się do procesu, to świadczy o tym chociażby fakt, iż w każdej grupie dyskusyjnej pojawiły się wyrazy zadowolenia z powodu odbywanych debat, propozycje co do zainicjowania systematycznego prezentowania reformy w różnych wymiarach - w różnych środowiskach zawodowych i społecznych, zgłaszana była potrzeba uzyskiwania aktualnych informacji o postępach reformy. Pojawiły się propozycje rozpoczęcia systematycznych badań i analizy wszystkich wniosków legislacyjnych, przeprowadzania przez lokalnych ekspertów ekspertyz projektów ustaw, tworzenia zespołów "doradczo-dyskusyjnych", "grup dyskusyjnych", "klubów dialogu publicznego", "nieformalnych klubów na rzecz reform", organizacji stałego procesu wsparcia reform ze strony społeczeństwa itd.

Należy zauważyć, że aktywne społeczności z własnej inicjatywy uczestniczą w opracowywaniu prawodawstwa, przynajmniej w tej części, która może wpłynąć na życie na ich terytorium. W szczególności w powiecie domaniwskim obywatele wspólnie z radnymi rady powiatu opracowali własne propozycje zmian administracyjno-terytorialnej struktury tego obszaru i przekazali je do Grupy Roboczej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. W Chmilnyku silne organizacje

pozarządowe zaproponowały kierownictwu miasta zapoczątkowanie szeregu działań związanych z przygotowaniem do realizacji reform. W szczególności, zalecono burmistrzowi podczas sesji Rady Miejskiej by oficjalnie informować radnych o postępach w działalności ustawodawczej w dziedzinie danej reformy oraz o stanie jej praktycznego wdrażania. Jednocześnie w celu szerokiej popularyzacji idei i zasad reformy zainicjowano stałą rubrykę w lokalnej gazecie, rozpoczęły się dyskusje w konkretnych środowiskach zawodowych i przeprowadzono pierwsze badania opinii publicznej mieszkańców na temat reformy samorządowej.

## VI. Wnioski i ...

1. Można zauważyć duże zainteresowanie lokalnych aktywistów i liderów opinii publicznej kwestią reform samorządowych. W prawie wszystkich miastach ilość uczestników wyniosła około 50 osób.
2. Przeważająca część uczestników debat wypowiada się za szybkim wdrażaniem reform. Jednak niektórzy działacze i samorządowcy uważają, że reformy powinny być realizowane, ale nie dziś, kiedy kraj faktycznie znajduje się w stanie wojny. Pojawiały się myśli o tym, że pewne elementy reformy samorządu terytorialnego powinno się wprowadzić w konkretnych regionach jako projekt pilotażowy. Oprócz tego wyraźny akcent kładziono na kompleksowym podejściu do osiągnięcia zamierzonych celów. Brak konsekwencji, według uczestników może prowadzić do negatywnych skutków.
3. Uczestnicy dobrze rozumieją problemy, z którymi w praktyce boryka się samorząd terytorialny. Większość uczestników debat uważa, że negatywny wpływ na obecny stan rozwoju regionów powoduje nadmierna centralizacja, obecny system władz lokalnych nie odpowiada wymogom czasu, więc samorząd istnieje tylko na papierze. Ramy prawne ograniczają zdolność rozwoju terytorialnego, a dostęp do zasobów skoncentrowany jest na szczeblu centralnym.
4. Większość liderów lokalnych uważa, że aktualne organy władzy (ustawodawcze) odpowiedzialne za wdrażanie reform mogą wykazać

16



Solidarity Fund PL

Проект співфінансований у рамках програми польського співробітництва  
для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща

Програма «Підтримка демократії»



польська допомога



się słabością polityczną, co negatywnie wpłynie na jakość reform samorządowych. Istnieje możliwość przekazania na dół odpowiedzialności bez odpowiednich praw i zasobów.

5. Pewne zaniepokojenie wzbudza jakość kadr we władzach lokalnych, co może znacznie ograniczyć pozytywne skutki reform. Przy braku, u zdecydowanej większości organów samorządowych, odpowiednich zasobów dla wykonania powierzonych zadań trudno będzie zabezpieczyć jakość i dostępność usług publicznych.
6. Ponadto uczestnicy wyrazili pogląd, że mieszkańcy społeczności lokalnych nie posiadają wystarczającej wiedzy o działalności samorządu terytorialnego, obywatele nie mają również motywacji, aby skutecznie wykorzystywać mechanizmy samorządności.
7. Brak wypracowanych algorytmów, zapewniających uczestnictwo lokalnych społeczności w procesie wdrażania reform, zwłaszcza w sprawach dotyczących reformy administracyjnej i terytorialnej.
8. Widać, że rządowa kampania informacyjna wyjaśniająca najważniejsze przepisy reformy administracyjno-terytorialnej jest prowadzona raczej nieudolnie, przez niedostatecznie przeszkolonych specjalistów. Ponadto, informacja podawana jest głównie poprzez system organów administracji państwowej. Brakuje kompetentnych źródeł informacji na temat przygotowania i wdrożenia reform samorządowych, co w pewnym stopniu zakłóca percepcję podstawowych zasad reformy, powodując sprzeciw w regionach z powodu ich niezrozumienia. Lokalni liderzy i praktycy samorządów są zmuszeni czerpać informacje z mediów, dziennikarze zaś często nie są dostatecznie kompetentni w tematyce samorządowej i informację podają według własnego uznania, zwykle w pogoni za sensacją.
9. Autorzy reformy nie zaproponowali jasnego i skutecznego mechanizmu społecznej ekspertyzy własnych pomysłów, faktycznie odcinając środowisko

praktyków samorządu terytorialnego od działań nad opracowaniem reformy.

10. Reforma może natrafić na szereg ryzyk, w tym:

- wyczerpanie u wielu społeczności lokalnych zasobów i możliwości wykonywania zadań własnych i delegowanych, i to w warunkach, gdy sama reforma wymagać będzie znacznych środków finansowych;
- obniżenie jakości pracowników samorządów, zwłaszcza w małych społecznościach i na obszarach wiejskich;
- potrzeba znacznie bardziej dokładnego rozważenia specyfiki konkretnych obszarów i konkretnych społeczności, a więc autorzy powinni dodać elastyczności zaproponowanemu modelowi w zakresie określania struktury administracyjno-terytorialnej, zapewnić przejrzystość procesu podejmowania decyzji w tym zakresie, tak, aby mogły zostać uwzględnione uzasadnione oczekiwania mieszkańców konkretnych regionów;
- pojawienie się sporów dotyczących podziału administracyjno-terytorialnego, zaostrzenie się niektórych ukrytych sporów terytorialnych, przeciąganie się procesu wyznaczania granic poszczególnych gmin, określania ich centrów administracyjnych.

### **...rekomendacje:**

1. Strategia informacyjno-edukacyjnej kampanii społecznej powinna zostać zmieniona w kierunku zaangażowania do udziału w niej większej grupy wykwalifikowanych ekspertów, którzy będą w stanie dostarczyć wysokiej jakości i kompetentną informację na temat reform samorządowych możliwie jak najszerszemu gronu mieszkańców wszystkich regionów.
2. Organizowanie kampanii informacyjnej dla każdego sektora, grupy obywateli dla wyjaśnienia celu i sposobów wdrażania reformy samorządowej. Należy zwrócić uwagę na zaangażowanie w proces reformowania jak

18



Solidarity Fund PL

Проект співфінансований у рамках програми польського співробітництва для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща

Програма «Підтримка демократії»



польська допомога

najszerszych kół społeczeństwa, być może poprzez organizowanie szkoleń i grup dyskusyjnych (nazwijmy je klubami dialogu obywatelskiego), które zapewnią stałe i zaplanowane przygotowanie szerokiej społeczności do kompetentnego publicznego omawiania konkretnych aspektów wdrażania reformy samorządowej

3. Opracowanie mechanizmów zapewniających uwzględnienie opinii małych lokalnych społeczności przy opracowywaniu i wdrażaniu reformy administracyjno-terytorialnej.
4. Inicjowanie dalszego udziału społeczeństwa w reformie samorządu i struktury terytorialnej Ukrainy poprzez organizowanie działań komunikacyjnych w mediach drukowanych i elektronicznych.
5. Zapewnienie fachowej kampanii społecznej w mediach dla poparcia procesu reform, szczególnie na poziomie lokalnym. Zaproszenie regionalnych dziennikarzy do aktywnego udziału w dyskusji publicznej (najlepiej zachęcić ich do regularnego udziału w spotkaniach klubów dialogu społecznego), zapewnić im stałą fachową pomoc oraz doraźnego doradztwa.
6. Opracowanie mechanizmu przekazywania społecznościom na poziomie podstawowym (gminom) obiektów infrastruktury.
7. Przy określeniu wymaganej liczby mieszkańców w gminach i powiatach uwzględnienie specyfiki i warunków każdego regionu (gęstość zaludnienia, związki mentalne i kulturowe). Jednocześnie należy być przygotowanym do możliwości pojawienia się sporów, czyli nauczyć urzędników jak należy prowadzić działalność wyjaśniającą, a społecznościom lokalnym dostarczyć narzędzia do prowadzenia racjonalnych, uporządkowanych i skutecznych dyskusji.
8. Udoskonalenie pracy grupy ekspertów przygotowującej reformę samorządową na szczeblu centralnym poprzez udział w jej pracach lokalnych ekspertów i praktyków w dziedzinie samorządu lokalnego.

9. Opracowanie mechanizmów społecznego monitoringu inicjatyw ustawodawczych w dziedzinie reformy. Opracowanie na bazie tworzonych (także w ramach niniejszego projektu) klubów dialogu społecznego metodologii monitoringu, przygotowanie aktywistów do realizacji takiego monitoringu.
10. Stworzenie skutecznego systemu szkolenia miejscowych radnych i urzędników samorządowych, w tym stworzenie alternatywnych, pozarządowych, niezależnych instytucji szkoleniowych, które będą w stanie zaoferować współczesne, nowoczesne podejście do kształtowania treści i niestandardowe metody nauczania.
11. Opracowanie bardzo konkretnego (z datami) harmonogramu przedsięwzięć w zakresie przygotowania i wdrożenia reform.
12. Dokładne rozważenie tempa i kolejności działań w procesie reformy, zapewnienie równoczesnego wprowadzenia reformy samorządu, reformy administracyjno-terytorialnej oraz innych dziedzin, w tym zwłaszcza wprowadzenie zmian do regulacji finansów publicznych.

**Opracowali: Oksana Kolisnyk, Oleksandr Woznyy**

**Tłumaczenie na język polski: Magdalena Bratko**