

Decentralizacja w cieniu kryzysu władzy: Ukraina przed wyborami lokalnymi

Krzysztof Nieczypor

Zaplanowane na 25 października wybory lokalne na Ukrainie będą bezprecedensowe w związku z zakończeniem kolejnego etapu reformy decentralizacyjnej – utworzeniem nowych hromad (gmin zbiorowych) i nowych rajonów (powiatów) na terytorium całego kraju oraz znowelizowaniem kodeksu wyborczego. Nowa ordynacja sprzyja większemu „upartyjnieniu” wyborów, niwelując okręgi jednomandatowe w wyborach do rad powyżej 10 tys. głosujących, zaś wprowadzony podział administracyjny zwiększy samodzielność regionów, w tym ich niezależność od finansowania z budżetu państwa, a tym samym spowoduje wzrost znaczenia lokalnych polityków i przedstawicieli organów samorządowych. Faworytami wyborów są przedstawiciele nie ogólnokrajowych, lecz lokalnych partii politycznych, postrzeganych jako dysponujące większą wiedzą i gotowością do rozwiązywania miejscowych problemów. Poparcie dla nich deklaruje ponad 21% wyborców w skali kraju. Rządząca partia Sługa Narodu – zgodnie z sondażami – nie może zaś liczyć na samodzielne przejęcie władzy w żadnym obwodzie ani dużym mieście. Wynika to z rozczarowania rządami ekipy prezydenta Wołodymyra Zełenskiego, a także rosnącego niezadowolenia elit regionalnych z powodu restrykcji wprowadzonych w związku z walką z pandemią COVID-19.

Historyczne wybory lokalne

Zbliżający się termin wyborów samorządowych wymusił na rządzących przyspieszenie reformy decentralizacyjnej. Trwający od 2015 r. proces dobrowolnego łączenia się hromad ostatecznie likwiduje funkcjonujący od czasów sowieckich – nazbyt rozdrobniony i dawno nieaktualny – podział terytorialno-administracyjny. Dotychczasowa organizacja cechowała się znaczącymi dysproporcjami w wielkości obszarów oraz liczbie mieszkańców poszczególnych miejscowości i rajonów, co skutkowało ich nierównomiernym rozwojem społeczno-gospodarczym i pogłębieniem różnic w poziomie życia.

W lipcu br. władze zakończyły dobrowolny etap reformy, łącząc niezrzeszone dotąd miejscowości w nowe hromady (ukr. *об'єднані територіальні громади*, OTH) oraz tworząc na ich bazie nową siatkę powiększonych rajonów – ich liczba spadła z 490 do 136. Dokonano także zmiany w kodeksie budżetowym – uniezależniono źródła finansowania hromad od budżetu rajonów i umożliwiono im samodzielne redystrybuowanie środków finansowych (m.in. mają prawo do 60% wpływów z podatków od osób fizycznych zarejestrowanych w granicach wspólnoty oraz zysków ze świadczonych usług

komunalnych). W założeniu ma to sprzyjać zmniejszeniu kontroli ze strony władz centralnych.

Wybory po raz pierwszy obejmą wszystkie rady OTH i rady nowych rajonów. Wybierani będą także deputowani do rad obwodowych (granice obwodów nie uległy zmianie) oraz merowie miast. Zgodnie z przyjętymi w połowie lipca zmianami w ordynacji wybory w okręgach powyżej 10 tys. uprawnionych będą odbywać się według systemu proporcjonalnego na zasadzie otwartych list partyjnych – głosujący będzie miał możliwość wskazania konkretnego kandydata. Warunkiem przesunięcia się pretendenta w górę listy jest jednak zdobycie przez niego co najmniej 25% głosów, liczonych od kwoty wyborczej (minimalnej liczby głosów koniecznej do uzyskania przez partię jednego mandatu) w danym okręgu, co powoduje, że „biorące” miejsce na liście wciąż w znacznej mierze zależć będzie od ustaleń wewnątrzpartyjnych. „Upartyjnienie” mandatu deputowanego będzie też rezultatem wprowadzenia tzw. mandatu imperatywnego, zobowiązującego radnego do zrzeczenia się stanowiska w przypadku usunięcia z partii. Pozytywnie należy natomiast ocenić zmiany w kodeksie wyborczym przewidujące obowiązek zachowania równowagi płci – wśród pierwszych pięciu kandydatów muszą się znaleźć przynajmniej dwie kobiety i dwaj mężczyźni.

Kryzys Sługi Narodu

Proprezydencka partia Sługa Narodu przystąpiła do kampanii wyborczej w warunkach pogłębiającego się wewnętrznego kryzysu politycznego i ideologicznego. Coraz częściej dochodzi w niej do podziałów, konsolidujących istniejące od jej powstania frakcje i grupy o różnych, nierzadko sprzecznych poglądach i wartościach (m.in. proeuropejska grupa Platforma Demokratyczna oraz deputowani kontrolowani przez oligarchę Ihora Kołomojskiego). Rzuca to na słabą koordynację działań w regionach, będącą także skutkiem deficytu kadrowego i zupełnego zaniechania budowy lokalnych struktur. Początkowa idea podziału odpowiedzialności za formowanie regionalnych list wyborczych pomiędzy Biuro Prezydenta, prominentnych członków ugrupowania oraz wybranych w danych okręgach jednomandatowych deputowanych pogłębiła chaos organizacyjny i konflikty wewnątrzpartyjne. Sytuację Sługi Narodu dodatkowo utrudnia brak jednolitej strategii i linii programowej, gdyż jedynym spoiwem ugrupowania pozostaje, podlegający erozji, autorytet prezydenta Zełenskigo i jego wciąż relatywnie wysokie poparcie społeczne (ok. 30%).

Niepowodzeniem zakończyła się także próba nawiązania współpracy z wpływowymi merami miast, którzy w zamian za kooperację z rządem i prezydentem mieli uzyskać wsparcie polityczne w wyborach i współtworzyć przyszłe koalicje w organach samorządowych. Ostatecznie zamierzenia te przekreślił konflikt odnośnie do zakresu i sposobu wprowadzania restrykcji związanych z COVID-19. Obostrzenia te (m.in. całkowity zakaz korzystania z transportu publicznego w dużych aglomeracjach miejskich) zwiększyły niezadowolenie społeczne i skłoniły władze lokalne do otwartej krytyki, a miejscami bojkotu (Czerkasy) decyzji Kijowa. „Bunt merów” stał się początkiem kampanii wyborczej lokalnych polityków, budowanej na wizerunku twardych i stanowczych obrońców interesów zwykłych mieszkańców wobec samowoli i arogancji stołecznych decydentów.

Niskie poparcie dla Sługi Narodu, sięgające 16,7% w skali całego kraju, skłoniło prezydenta do podjęcia kontrowersyjnej decyzji o przeprowadzeniu w dniu wyborów sondażu opinii publicznej. Populistyczny charakter pytań, nawiązujących do haseł zwycięskiej kampanii parlamentarnej z 2019 r. – m.in. o wprowadzenie dożywotnich kar pozbawienia wolności dla osób skazanych za korupcję, zmniejszenie liczby deputowanych do Rady Najwyższej z 450 do 300 czy legalizację marihuany – wskazuje na zamiar odzyskania wyborców, a nie dążenie do realnej konsultacji społecznej.

Rewanż opozycji

Ugrupowania opozycyjne skoncentrowały wysiłki na przyciągnięciu elektoratu rozczarowanego postawą rządzących. Dwa największe – Opozycyjna Platforma – Za Życie (OPZZ), zrzeszająca część grup oligarchicznych i środowiska prorosyjskie, oraz Europejska Solidarność (ES) byłego prezydenta Petra Poroszenki – plasują się w sondażach odpowiednio na drugim i trzecim miejscu z poparciem na poziomie 13,5% i 13,2%.

Retoryka wyborcza ES skoncentrowana jest na przedstawianiu działań władz jako rewanżu sił politycznych związanych z dawnym reżimem Wiktora Janukowycza oraz jako zdrady interesów narodowych na rzecz Rosji w trwającym konflikcie na wschodzie Ukrainy. Znajduje ona zwolenników wśród wyborców zamieszkałych głównie w zachodniej i centralnej części kraju. W wyborach na mera Kijowa ES postanowiła poprzeć mającego duże szanse na reelekcję Witalija Kliczkę.

Niezrealizowanie obietnicy pokoju w Donbasie to także główny zarzut ze strony OPZZ, która buduje swoje poparcie przede wszystkim we wschodniej i południowej części Ukrainy. Przewidywany dobry wynik tej partii stał się najprawdopodobniej powodem podjęcia przez Centralną Komisję Wyborczą decyzji o odwołaniu głosowania w 18 hromadach terytorialnych w kontrolowanych przez Kijów częściach obwodów donieckiego i ługańskiego, a także wyborów do rad tych obwodów. Kontrowersyjne postanowienie uzasadniano względami bezpieczeństwa związanymi z toczącym się na wschodzie kraju konfliktem, mimo że podobne decyzje nie były podejmowane w czasie żadnych z przeprowadzonych tam wyborów od 2014 r.

Duże szanse na uzyskanie dobrego wyniku ma nowo powstałe ugrupowanie Za przyszłość Ihora Pałyci, bliskiego współpracownika Kołomojskiego. Jego prowadzona z rozmachem nachalna agitacja w należących do oligarchy stacjach telewizyjnych skłania do przypuszczeń, że udział w wyborach lokalnych ma przygotować partię do walki o zdobycie wpływu na władze na poziomie krajowym. Nie można wykluczyć, że w przypadku dobrego wyniku Za przyszłość (mającej obecnie 24 deputowanych w parlamencie) i odmowy zawarcia koalicji z nią ze strony Sługi Narodu biznesmen zagrozi niesubordynacją kontrolowanych przez niego deputowanych w partii rządzącej (według różnych szacunków – od 20 do 45).

Fenomenem tych wyborów jest wysokie poparcie dla lokalnych projektów politycznych, wynikające zarówno z sukcesów decentralizacji, jak i z rozczarowania Sługą Narodu i brakiem ogólnokrajowej alternatywy. Merowie Dniepru, Żytomierza, Mikołajowa, Czerniowiec i Czerkas, wspólnie kontestujący władze centralne, postanowili się zjednoczyć i powołali partię Propozycja, cieszącą się miejscowo sporą popularnością. Inni, jak np.

merowie Charkowa, Odessy, Tarnopola i Lwowa, którzy sprawują urzędy już niejedną kadencję, zdecydowali się na samodzielny start w wyborach na czele własnych lokalnych ugrupowań. Niemal wszyscy mogą liczyć na reelekcje, co zapewne wpłynie na pogłębienie kryzysu władzy po wyborach.

Polityczne koszty reformy

Wybory lokalne to istotny krok w kierunku dokończenia procesu decentralizacji państwa. Wyłonione w nich zostaną władze zreformowanych organów samorządowych, dysponujących znaczną samodzielnością finansową i szerokimi kompetencjami. Choć reforma w pewnym okresie przyniesie zamieszanie kompetencyjne w regionach i wymagać będzie przyjęcia kolejnych aktów prawnych, m.in. nowelizacji ordynacji podatkowej, to należy ją zaliczyć do osiągnięć ekipy Zełenskiego. Sukces ten nie przełoży się jednak na oczekiwany rezultat proprezydenckiej partii Sługa Narodu, co podważy jej spójność w parlamencie i utrudni jej rządzenie.