



**CENTRUM
EUROPY
WSCHODNIEJ**

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ

KOMENTARZE / POLITYKA

Witalij Lebediuk*

Kto wygrał wybory samorządowe na Ukrainie?



**Nr 27
2020**

Copyright © Centrum Europy Wschodniej UMCS

REDAKCJA NAUKOWA:

Prof. dr hab. Walenty Baluk

Dr Nadia Gergało-Dąbek

OPRACOWANIE GRAFICZNE:

Mgr Barbara Targońska

WYDAWCA:

**Centrum Europy Wschodniej
Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie**

ul. Zana 11, 20-601 Lublin,
tel. (+48) 81 537 64 04; tel./faks (+48) 81 537 64 61
biuro@centrum.umcs.pl
<http://www.centrum.umcs.pl>

KOMENTARZE / POLITYKA Nr 27

Witalij Lebediuk

Kto wygrał wybory samorządowe na Ukrainie?

LUBLIN, grudzień 2020

Wybory samorządowe na Ukrainie odbyły się w ramach nowego systemu wyborczego i podziału administracyjnego. W dniu 25 października 2020 r. wyborcy głosowali na kandydatów do rad na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego oraz na kandydatów na przewodniczących gromad terytorialnych. Ponowne głosowanie na kandydatów na merów, którzy nie wygrali w pierwszej turze, zaplanowano na 15 listopada, 22 listopada, 29 listopada i 6 grudnia. Nowe uprawnienia i dodatkowe środki finansowe zwiększyły rolę samorządu lokalnego w życiu politycznym kraju. Znaczne zmniejszenie liczby rad samorządowych, wprowadzenie systemu proporcjonalnego z elastycznymi listami oraz 40-procentowej kwoty płci na listach kandydatów stworzyło kolejny test dla systemu politycznego.

System wyborczy

W lipcu 2020 roku Rada Najwyższa Ukrainy wprowadziła zmiany instytucjonalne w zakresie terytorialnej organizacji władzy i funkcjonowania systemu wyborczego. Nowy podział administracyjno-terytorialny na Ukrainie nie tylko zmniejszył liczbę jednostek administracyjnych, ale również znacznie zmniejszył liczbę deputowanych miejscowych, ponieważ utworzono 1 470 gromad terytorialnych, z wyjątkiem okupowanego terytorium Krymu, zlikwidowano 490 rejonów i utworzono 136 nowych rejonów. W porównaniu z poprzednimi wyborami samorządowymi w 2015 roku, liczba mandatów samorządowych zmniejszyła się o 78%. To z kolei doprowadziło do większej konkurencji między kandydatami i partiami, ponieważ wzrosła waga mandatu i aktorzy polityczni dobrze o tym wiedzieli. Na przykład, przed radami, w których wybory odbywały się w systemie proporcjonalnym, na każdy mandat przypadało 9 kandydatów, czyli o 18% więcej w porównaniu z ostatnimi wyborami jesienią 2015 r. (stosunek wynosił 1 do 7).

Zgodnie z nowym kodeksem wyborczym, przyjętym prawie na trzy miesiące przed wyborami samorządowymi, przewidziano szereg innowacji. Główna różnica dotyczyła tych gromad terytorialnych, w których wybory odbywałyby się w ramach systemu wyborczego o charakterze majorytarnym lub proporcjonalnym z elastycznymi listami. Próg dla proporcjonalnych wyborów partyjnych został obniżony z 90 tysięcy wyborców do 10 tysięcy. Tak więc w gromadach liczących ponad 10 tys. wyborców kluczową rolę odegrały partie polityczne, gdyż samodzielność została zachowana tylko w miastach i miasteczkach liczących do 10 tys. wyborców. Jednocześnie nowy system proporcjonalny z elastycznymi listami dodał partiom więcej wagi do wywierania wpływu na to, kto wchodzi do parlamentu, niż ze strony wyborcy. Przyczyną tego zjawiska jest zapis prawny mówiący o 25% kwoty wyborczej, bez pokonania której kandydat nie może "poprawić" swojego miejsca na liście. W przeciwnym razie lista partyjna pozostanie taka, jak ta, która była stworzona od początku kampanii wyborczej. Złożony system liczenia głosów uwzględnia miejsce kandydata na liście okręgowej i partyjnej. Tak więc kandydaci, którzy otrzymali mandaty w ustalonej przez partię kolejności, nie przekraczając nawet kwoty wyborczej, często stawali się deputowanymi. Ponadto system wyborczy gwarantuje kandydatom, którzy znaleźli się na pierwszych miejscach list partyjnych, uzyskanie mandatu deputowanych, pod warunkiem, że ich partia przekroczyła próg wyborczy. Dodatkowym wyzwaniem organizacyjnym i kadrowym dla partii politycznych było spełnienie wymogu 40% parytetu genderowego, co oznacza, że dwóch kandydatów z każdej piątki, w tym z pierwszej, musiało mieć inną płeć. W związku z tym partia polityczna była zobowiązana do nominowania co najmniej pięciu kandydatów plus pierwszy numer na liście w każdym okręgu wyborczym. Na przykład, w wyścigu o mandaty w średniej radzie miejskiej z 42 deputowanymi, partia musi

nominować co najmniej 26 kandydatów, z czego co najmniej 10 to kobiety. Praktyka pokazała, że partie nie były przygotowane do takiego procesu nominacji, co po raz kolejny odzwierciedla niski poziom wewnętrznej demokracji partyjnej. Partie polityczne skorzystały z niedoskonałego prawodawstwa przewidującego przestrzeganie kwot płci na etapie nominacji, a nie na etapie rejestracji. Dlatego też nie wszyscy kandydaci zatwierdzeni przez partie na kongresach partyjnych trafili na kartę do głosowania.

Kampania wyborcza

Na kampanię wyborczą miały wpływ co najmniej dwa główne czynniki związane z przeprowadzeniem wyborów w warunkach pandemii oraz niedoskonałość kodeksu wyborczego. Cały proces kampanii odbywał się w kontekście niedokończonych dyskusji na temat możliwości przeprowadzenia wyborów samorządowych w zależności od sytuacji epidemiologicznej. Żaden z uczestników procesu wyborczego nie był w pełni pewien, czy wybory się odbędą. Ze swojej strony Centralna Komisja Wyborcza (CKW) starała się przeprowadzić aktywną kampanię informacyjną w celu wyjaśnienia procedur wyborczych. Jednak brak dyskusji wśród członków CKW doprowadził do niejednoznacznych decyzji dotyczących formularzy do głosowania oraz specyfiki wyliczania numerów porządkowych kandydatów startujących w systemie proporcjonalnym. Problem polegał na tym, że CKW na początku kampanii informacyjnych powiadomiła wyborców o użyciu “zera” (0) przed liczbami od 1 do 9 na kartach do głosowania, ale następnie zdecydowała, że karty do głosowania będą zawierały kandydatów w formacie liczb całkowitych (bez “0” przed liczbami od 1 do 9). Jednak w dniu głosowania wyborcy otrzymali karty do głosowania, w których znajdowały się dokładnie dwie komórki do umieszczenia numerów seryjnych kandydatów. W związku z tym liczba nieważnych kart do głosowania wzrosła w porównaniu z poprzednimi wyborami. Ponadto, karty do głosowania bez znaku partii zostały uznane za nieważne, natomiast karty ze znakiem partii zostały uznane za ważne.

Jednym z najbardziej problematycznych etapów kampanii wyborczej był proces nominacji i rejestracji kandydatów w wyborach lokalnych. Wykorzystując niedoskonałość wymogów prawnych, partie polityczne dokonały zmian na listach wyborczych już po ich ostatecznym zatwierdzeniu, odnosząc się do korekty błędów i nieścisłości w dokumentach kandydatów. Problem z licznymi zastępstwami członków komisji wyborczych pozostaje poważny. Skład regionalnych, powiatowych i miejskich terytorialnych komisji wyborczych został odnowiony o ponad 40% w stosunku do początkowego, co z kolei ma potencjalny wpływ na proces liczenia głosów i ustalania wyników głosowania. Opisany problem musi zostać rozwiązany poprzez powołanie profesjonalnych członków komisji wyborczych.

Najbardziej charakterystyczną cechą kampanii wyborczej było masowe prowadzenie kampanii na portalach społecznościowych i w Internecie. Zainspirowane przykładem wyborów prezydenckich w 2019 r. partie polityczne i kandydaci systematycznie i masowo umieszczali reklamy polityczne podczas wyborów lokalnych. Podczas gdy wcześniej ta forma kampanii była specyficzna dla dużych miast, w tych wyborach kampania w mediach społecznościowych była właściwa zarówno na poziomie dużych, jak i małych gromad terytorialnych. Według szacunków obserwatorów z organizacji publicznej “Opora”, kampania w serwisach społecznościowych jest drugą po reklamie zewnętrznej najbardziej popularną i największą formą prowadzenia kampanii. Wyniki wyborów wskazują jednak, że liczba ogłoszeń w mediach społecznościowych nie zawsze koreluje z liczbą otrzymanych mandatów.

Podobnie jak w poprzednich wyborach samorządowych, brak było przejrzystości w wydatkach finansowych. Większość działań w ramach kampanii była prowadzona de facto przed rozpoczęciem procesu wyborczego, co stwarzało nierówne warunki dla innych uczestników procesu wyborczego. Życie w warunkach epidemii skłoniło kandydatów do wykorzystania problemu rozprzestrzeniania się COVID-19 do własnych celów. Aby zmobilizować wyborców, kandydaci rozdawali maski i darmowe testy na obecność przeciwciał przeciwko wirusowi. Pomimo znacznego poparcia urzędujących merów dla stanowiska burmistrza, zasoby administracyjne nie sprawdziły się w tych wyborach, ponieważ reforma administracyjno-terytorialna z jej możliwościami przełożyła rosnącą poprawę w miastach na głosy wyborców.

Frekwencja wyborcza

Niska frekwencja w wyborach samorządowych nie była niespodziewana, ponieważ szereg czynników i tendencji wskazywało na prawdopodobny wskaźnik woli obywateli. Frekwencja wyborcza w wyborach do różnych instytucji wskazywała na wyraźną dynamikę stopniowego wzrostu poziomu absencji. Najniższy poziom aktywności wyborczej zaobserwowano podczas wyborów samorządowych. Niska aktywność polityczna na poziomie lokalnym uwarunkowana jest mniejszą wagą wyników wyborów dla przeciętnego mieszkańca danej gromady, w przeciwieństwie do udziału w wyborach krajowych. Wydaje się, że wybory prezydenckie są dla wyborców ważniejsze, niż wybory parlamentarne, a zwłaszcza samorządowe. Jedną z przyczyn takiego zachowania wyborców jest świadomość negatywnej sytuacji w ich społeczności na tle innych, o czym świadczą wyniki ogólnoukraińskiego badania miejskiego. Wraz z tym aktywność wyborców w regionach zachodnich była wyższa, niż w innych regionach Ukrainy. Według wyników badań socjologicznych przeprowadzonych przez Grupę Socjologiczną "Rating", najbardziej aktywnymi wyborcami w dniu wyborów były osoby powyżej 50. roku życia (56% tych, którzy przyszli na wybory). Pomimo niebezpieczeństwa związanego z rozprzestrzenianiem się COVID-19, wyborcy powyżej 50. roku życia głosowali na ponad 10% ogółu wyborców (45% w ogólnej strukturze wyborców). Dla wszystkich grup wiekowych zagrożenie koronawirusem było jednym z powodów, aby nie iść na wybory.

Dodatkowymi czynnikami niskiej frekwencji było ogólne rozczarowanie sytuacją w kraju i niedostateczne zrozumienie nowego systemu wyborczego. Zgodnie z wynikami badań socjologicznych "Rating", 40% wyborców zauważyło, że trudno im zrozumieć karty do głosowania. W tym samym czasie 63% wyborców, którzy nie poszli do lokali wyborczych, tłumaczyło swoje zachowanie rozczarowaniem sytuacją w kraju. Zdając sobie sprawę z niskiej frekwencji, Kancelaria Prezydenta uciekła się do technologii manipulacyjnej "5 pytań od Prezydenta". Celem takiej technologii było zmobilizowanie elektoratu partii Sługa Narodu, poparcie dla której dalej zmniejsza się i przekłada na poparcie dla innych partii politycznych. Ogólnie rzecz biorąc, technologia manipulacyjna nie wpłynęła na frekwencję wyborczą, ale zmobilizowała elektorat partii Sługa Narodu.

Wyniki wyborów samorządowych

O podział mandatów w radach samorządowych ubiegało się 194 partie polityczne (w wyborach samorządowych w 2015 roku startowały 132 partie polityczne), ale deputowanymi zostali przedstawiciele 110 partii politycznych. Dużą liczbę podmiotów procesu wyborczego tłumaczy się nie tylko wpływem systemu wyborczego (samonominowanie stało się niemożliwe

w społecznościach liczących ponad 10 tys. wyborców) i rosnącą rolą samorządu terytorialnego z dodatkowymi uprawnieniami finansowymi i politycznymi, lecz także sprzeciwem miejscowych elit wobec władzy centralnej. Doprowadziło to do partyjnej "inflacji", która przejawiała się w tym, że miejscowe elity tworzyły swoje własne projekty wyborcze. Mimo że nie ma formalnego wymogu tworzenia miejscowych koalicji, partie polityczne muszą negocjować większość z co najmniej trzema partiami (w 62% rad samorządowych koalicja jest możliwa od 3 do 5 partii). To pokazuje, że bezwzględna większość rad samorządowych stała się raczej rozdrobniona.

Według wyników wyborów, najwięcej radnych zostało wybranych z partii politycznych Sługa Narodu (17,6%), Batkiwszczyna (12,4%), Platforma Opozycyjna – Za Życie (OPZZ) (11,7%), Za Przyszłość (11,4%) i Europejska Solidarność (10,7%). Nie można jednak powiedzieć o zwycięstwie pro-prezydenckiej partii politycznej, ponieważ w ubiegłorocznych wyborach parlamentarnych partia ta otrzymała 43% głosów. Najbardziej oczywistą rzeczą jest to, że pro-prezydencka partia Sługa Narodu będzie mogła włączyć się do procesu tworzenia koalicji w radach samorządowych, gdzie różnice ideologiczne zazwyczaj tracą na znaczeniu.

Europejska Solidarność i OPZZ poprawiła swoje wyniki w wyborach do rad obwodowych, otrzymując odpowiednio 16% i 13% miejsc. Co więcej, Europejska Solidarność była jedyną partią, która otrzymała mandaty nie tylko we wszystkich radach obwodowych, ale także w radach miejskich wszystkich centrów regionalnych. W porównaniu z wyborami parlamentarnymi OPZZ zwiększyła swoje poparcie głównie na wschodzie i południu Ukrainy. Natomiast prorosyjskiej Partii Szarija, należącej do odstręczającego blogera Anatolija Szarija, który od kilku lat mieszka poza Ukrainą, udało się pokonać próg wyborczy do Odesskiej Rady Obwodowej i rad miejskich w Odessie, Charkowie, Mykołajowie i Mariupolu. Tam, gdzie regionalne elity były w stanie zaoferować zrozumiałą alternatywę, OPZZ i Partia Szarija znacznie obniżyły swoje wyniki w zakresie wsparcia. Liczne projekty regionalne miejscowych elit nie przyczyniły się do wsparcia sił jawnie prorosyjskich. Absolutna większość rad samorządowych jest raczej rozproszona, a to z kolei będzie miało wpływ na wzajemną kontrolę.

Projekty polityczne jednego regionu, które nominowały swoich kandydatów do jednej rady obwodowej, zdobyły pierwsze miejsca w wyborach w siedmiu radach obwodowych (w regionie winnickim Ukraina strategia Hrojsmana, w regionie Zakarpackim Rodzime Zakarpacie, w połtawskim regionie Dovira, w charkowskim regionie Blok Kernes – Sukces Charkowa!, w chmielnickim regionie Zespół Simczyszyna, w czerkaskim regionie – Czerkaszczenie, w czernihowskim regionie Rodzimy Dom. Zgodnie z wynikami wyborów samorządowych w 2015 roku, partie parlamentarne wygrały rady obwodowe, a tylko w radach obwodowych Zakarpacia i Chmielnickiego projekty regionalne (odpowiednio Jedyne Centrum i Za konkretne sprawy). Średnio 31% deputowanych udało się ponownie zostać wybranymi w wyborach do rad obwodowych. Według CKW najmniej odnowione zostały rady obwodowe Iwano-Frankiwska (52% ponownie wybranych deputowanych), Odessy i Dniepropietrowska (po 42%), Sum (40%), Kirowohradu (38%) i Rady Miasta Kijowa (38%). Najbardziej odnowione zostały rady obwodowe Mykołajowa (7%), Czerkasów (10%), Połtawy (14%) i Chmielnickiego (19%).

Wyniki wyborów w dużych miastach znacznie odbiegają od ogólnej tendencji na Ukrainie. Wyraźnie widać tu dominację dwóch partii politycznych Europejska Solidarność i OPZZ, które zajęły pierwsze miejsca w wyborach do rad miejskich (odpowiednio 19% i 17,8%). W stolicy Ukrainy partia polityczna Sługa Narodu zajęła dopiero 5 miejsce i przegrała we wszystkich okręgach wyborczych, podczas gdy w wyborach parlamentarnych partia ta wygrała we wszystkich tych okręgach.

Słaba pionowa władza, niekontrolowana pandemia, problemy społeczno-gospodarcze i ogólne rozczarowanie skłoniły regionalne i lokalne elity do zdystansowania się od partii parlamentarnych. W 18 z 27 największych miast Ukrainy (z ponad 75 tys. wyborców) urzędujący merowie zachowali swoje stanowiska. Merowie Chersonia i Równego nie wystartowali, a obalony mer miasta Czerniowiec, Ołeksij Kaspruk, nie mógł dojść do drugiej tury wyborów. Natomiast tylko dwóm kandydatom na merów reprezentującym partie parlamentarne udało się wygrać wybory. Nowy mer miasta Równego, Ołeksandr Tretiak (z Europejskiej Solidarności), oraz ponownie wybrany mer miasta Sumy, Ołeksandr Łysenko (z Batkiwszczyny). Dla porównania, w wyborach samorządowych w 2015 r. ośmiu merów zostało ponownie wybranych z partii parlamentarnych. Wśród partii pozaparlamentarnych najwięcej stanowisk merskich w głównych miastach zdobyły Propozycja (Dnipro, Kropywnyckij, Żytomierz, Mikołajów), Swoboda (Tarnopol, Chmielnicki i Iwano-Frankiwnsk) oraz Za Przyszłość (Łuck, Połtawa i Czerkasy). Sześciu merów zostało ponownie wybranych z regionalnych projektów politycznych: Hennadij Truchanow z partii Zaufaj sprawom (Odessa), Ihor Kołyhajew z Mamy tu żyć (Chersoń), Wołodymyr Buriak z Jedność (Zaporoże), Władysław Atroszenko z Rodzimy dom (Czernihów), Roman Kliczuk z Jedyna alternatywa (Czerniowce) i Hennadij Kernes z Blok Kernes – Sukces Charkowa! Najciekawsza walka toczyła się o stanowiska mera w Krzywym Rogu, rodzinnym mieście prezydenta Wołodymyra Zeleńskiego, gdzie kandydat partii OPZZ Konstantin Pawłow pokonał kandydata z partii Sługa Narodu Dmytra Szewczyka.

Wnioski

Miejscowe elity zwiększyły swoje znaczenie dzięki możliwościom reformy administracyjno-terytorialnej. W większości regionów Ukrainy zwyciężyły projekty regionalne, a liderzy miast zwyciężyli dzięki własnej władzy i dobremu wizerunkowi miejscowych menadżerów gospodarczych. Z jednej strony, daje to szansę na rekrutację nowych elit, ale z drugiej strony może przyczynić się do rozdrobnienia i zachowania miejscowych elit. Ostatecznie wiele miejscowych projektów pełniło funkcję alternatywy dla partii parlamentarnych, co pozwoliło uniknąć większego problemu, jakim jest dostosowanie miejscowych elit do prorosyjskich sił politycznych na wschodzie i południu Ukrainy. W regionach, w których nie były reprezentowane silne projekty regionalne, partie parlamentarne uzyskały znacznie większe poparcie wyborców. Parlamentarne partie polityczne nie wykazały znaczącego poziomu poparcia, wskazując na zapotrzebowanie wyborców na nowy projekt integracyjny.

Kampania wyborcza wskazała na duży problem z tworzeniem i funkcjonowaniem partii politycznych na Ukrainie. Pomimo zakazu funkcjonowania partii regionalnych, miejscowym elitom z łatwością udało się obejść ograniczenia prawne (formalnie partie mają swoje przedstawicielstwa na terenie całego kraju, ale w rzeczywistości działają i uczestniczą w wyborach tylko w jednym regionie). Dlatego też słabe instytucje i brak praktyk demokratycznych w kontekście osłabionej władzy centralnej stwarza kolejne wyzwanie dla funkcjonowania samorządu lokalnego po rozpoczęciu reformy. Największym zagrożeniem dla rozwoju praktyk demokratycznych jest świadomość wyborców, że nic się nie zmieni. Spadek frekwencji wyborczej od wyborów do wyborów wskazuje na ogólny trend rozczarowania. Dlatego też wyborcy zdecydowali się poprzeć miejscowe status quo, ponieważ rozwój ich miasta kojarzy im się przede wszystkim z jego burmistrzem, a nie z reformą. W związku z tym partie

regionalne lepiej rozumiały potencjalne korzyści płynące z udziału w wyborach, niż sami wyborcy gromad terytorialnych.

Partia polityczna Sługa Narodu raczej straciła swój monopol, niż przegrała w wyborach samorządowych. Największą liczbę miejsc w radach wszystkich szczebli, a także stanowiska wójtów, prezydentów miast i wsi zdobyła partia Sługa Narodu (14,7%), ale w rzeczywistości zwycięzcy wyborów samorządowych byli nominowani samodzielnie (17,4%) oraz liczne projekty regionalne. Oznacza to, że partia Sługa Narodu nie działała jako siła wzmacniająca miejscowe elity.

Testy nowego systemu wyborczego wskazały na istotne niedociągnięcia w jego funkcjonowaniu. Otwarte listy partii politycznych działały tylko w przypadkach, gdy partie polityczne miały znaczące notowania. W przeciwnym razie kandydaci zostawali deputowanymi w kolejności ustalonej przez partię, a nie wyborców. Dlatego też, jeżeli próg wyborczy nie zostanie zmniejszony do 5%, a podział mandatów nie będzie oparty wyłącznie na ocenie kandydatów w okręgach, to nie tylko zniszczy konkurencję wewnątrzpartyjną, ale też nie zachęci wyborców do dalszego uczestnictwa w życiu politycznym.

* Dr Witalij Lebediuk, Narodowy Uniwersytet «Akademia Ostrogska» (Ostróg, Ukraina), The Lane Kirkland Research Scholarship Program, Maria Curie-Skłodowska University (Lublin, Poland). Opiekun naukowy: Prof. dr hab. Walenty Baluk, Katedra Bezpieczeństwa Międzynarodowego INoPiA UMCS.