



**CENTRUM
EUROPY
WSCHODNIEJ**

UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

Oleh Brovko

Wybory samorządowe 2020 roku na Ukrainie



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>

ANALIZY / POLITYKA Nr 28

Oleh Brovko

Wybory samorządowe 2020 na Ukrainie

LUBLIN, luty 2021

Kontekst – nowe granice podziału terytorialnego Ukrainy

W wyniku reformy samorządowej utrzymano trzystopniowy podział administracyjny państwa reorganizując szczebel subregionalny (rejony) i lokalny (gromady – ukr. *зромаду*). 12 czerwca 2020 roku Gabinet Ministrów Ukrainy zatwierdził nowy podział lokalny - 1470 gromad (zamiast funkcjonujących ok. 12 tys.). Działania na rzecz decentralizacji podjęto jeszcze w latach 2014-2015 umożliwiając konsolidację gromad i przyznając tym zreformowanym jednostkom samodzielność finansową. Część gromad (43%) w latach 2015-2019 połączono oddolnie, w ramach dobrowolnej konsolidacji. Dążąc do ujednolicenia podziału administracyjnego przed wyborami samorządowymi 2020 roku pozostałe gromady zostały skonsolidowane odgórnie. Dnia 17 lipca 2020 roku parlament zatwierdził też zmiany na szczeblu subregionalnym – zmniejszając liczbę rejonów z 490 na 136¹. Władze wszystkich jednostek: obwodów, rejonów i gromad ukonstytuowały się po październikowych wyborach samorządowych².

Reformy samorządowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej przebiegały według różnych scenariuszy. Według jednego z nich na początku transformacji ukształtowano rozbudowany, dwustopniowy system władz samorządowych, a w późniejszym okresie dokonywano jedynie korekty, m.in. na Węgrzech, w Rumunii, Chorwacji. Kolejny scenariusz oznaczał ustanowienie samorządu jedynie na poziomie gminnym i wprowadzenie poziomu ponadgminnego w drugim etapie reform administracyjnych, m.in. w Polsce, Czechach, Słowacji, Słowenii i na Ukrainie³. Jest to scenariusz bezpieczniejszy, ewolucyjny, a nie rewolucyjny.

Wyniki wyborów

W dniu 25 października 2020 roku na Ukrainie odbyły się wybory do rad rejonów, rad obwodów, rad gromad oraz merów. Z ogólnej liczby wybranych deputowanych (radnych) najwięcej - 17,59%, co oznacza 5809 mandatów otrzymali przedstawiciele partii Sługa Narodu (tab. 1). O 5% niższy wynik - 12,39% i 4093 mandaty uzyskało Ogólnoukraińskie Zjednoczenie Bat'kiwszczyna (Ojczyzna). Na trzecim miejscu uplasowała się partia polityczna Opozycyjna platforma - Za Życie, uzyskując 11,75%, tj. 3881 mandatów. Powyżej dziesięcioprocentowej liczby miejsc w radach zdobyły: partia Za Majbutnie (Za przyszłość) - 11,42% i Europejska Solidarność - 10,73% deputowanych. Pozostałe komitety, które uzyskały między 5% a blisko 2% mandatów radnych to: Nasz Kraj, Ogólnoukraiński Związek Swoboda, Ukraińska Strategia Hrojsmana, Propozycja, Radykalna Partia Ołeha Laszki.

Wyniki wyborów potwierdzają, że nie można wskazać jednego zwycięzcy. Biorąc pod uwagę liczbę merów i radnych wszystkich szczebli pierwsze miejsce należy do partii Sługa Narodu. Niewiele mniej mandatów uzyskały dwie opozycyjne partie - Europejska Solidarność i Platforma Opozycyjna - Za Życie. Wśród liderów są także Ogólnoukraińskie Zjednoczenie Ojczyzna i Za Przyszłość.

Nie można też zapominać o projektach partyjnych zgłaszających kandydatów tylko do jednej rady obwodowej w kraju. W ten sposób uzyskały zwycięstwo w wyborach do 7 rad

¹ Zmiany nie objęły okupowanego Krymu i będących pod rosyjską kontrolą części obwodów donieckiego i ługańskiego.

² D. Szeligowski, *Kolejny krok do decentralizacji na Ukrainie*, "Biuletyn PISM" 2020, nr 173, https://www.pism.pl/publikacje/Kolejny_krok_do_decentralizacji_na_Ukrainie, dostęp: 09.01.2021.

³ J. Wojnicki, *Decentralizacja władzy publicznej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Aspekt ustrojowo-politologiczny*, Warszawa 2014.

obwodowych: w obwodzie winnickim - Ukraińska strategia Hrojsmana, zakarpackim - Rodzime Zakarpacie, Połtawie - Zaufanie, charkowskim - Blok Kernesa – Charków Sukcesu, chmielnickim - Drużyna Simczyszyna, czerkaskim - Czerkaszczyzna, czernihowskim - Rodzinny Dom. 45 partii lokalnych, których przedstawiciele startowali tylko w jednym regionie, uzyskały łącznie 18% wszystkich miejsc w wyborach do rad obwodowych w 2020 roku. Dla porównania, w 2015 roku 29 partii lokalnych uzyskało zaledwie 5% miejsc w radach obwodowych. Wysokie poparcie dla partii lokalnych było charakterystyczne także dla dużych miastach. Jeśli uwzględnimy wyniki wyborów do rad miejskich miast obwodowych oraz Kijowa, to 69 partii lokalnych łącznie otrzymało 22% wszystkich miejsc w radach miejskich (w 8 z 25 miast w pierwszej kolejności - partie lokalne)⁴.

Biorąc pod uwagę wybory merów, m.in. w Charkowie, Winnicy, Iwano-Frankowsku, Mariupolu, Kijowie czy Żytomierzu, zwyciężyli w pierwszej turze dotychczas urzędujący prezydenci miast (włodarze). Zwycięstwo merów w wymienionych miastach było m.in. pokłosiem decentralizacji, środków finansowych, które otrzymały gromady. Dzięki temu merom udało się utrzymać zaufanie mieszkańców.

Tabela 1. Liczba mandatów uzyskanych przez partie polityczne w wyborach samorządowych 2020 roku na Ukrainie

Nazwa komitetu wyborczego/partii politycznej	Liczba uzyskanych mandatów (%)	Liczba uzyskanych mandatów (ogółem)
Sługa Narodu	17,59	5809
Ogólnoukraińskie Zjednoczenie Ojczyzna (ukr. Всеукраїнське об'єднання „Батьківщина”)	12,39	4093
Platforma Opozycyjna - Za Życie (ukr. Опозиційна платформа – За життя)	11,75	3881
Za przyszłość (ukr. За майбутнє)	11,42	3773
Europejska Solidarność	10,73	3543
Nasz Kraj	5,13	1694
Ogólnoukraiński Związek „Swoboda”	2,61	863
Ukraińska Strategia Hrojsmana	1,72	567
Propozycja	1,66	549
Radykalna Partia Ołeha Laszki	1,62	535

Źródło: Opracowane na podstawie danych Centralnej Komisji Wyborczej Ukrainy.

Analizując wyniki wyborów i ilość uzyskanych mandatów zauważalne jest duże rozdrobnienie poparcia, charakterystyczne dla demokracji nieskonsolidowanych. Może to oznaczać kłopoty ze utworzeniem większości w radach, albo w budowaniu koalicji. Według różnych scenariuszy będą też układać się relacje między członkami rady gromady a wybranym przez mieszkańców merem, w zależności od tego, czy merowi uda się zbudować większościowe poparcie w organie stanowiącym (scenariusz koncyliacyjny) czy przeciwnie - mer nie ma poparcia

⁴ О. Ключев, *Куди Україну занесла хвиля місцевих виборів?*, https://www.oporaua.org/blog/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/22731-kudi-ukrayinu-zanesla-khvilia-mistsevikh-viboriv, 20.01.2021.

większości radnych w organie stanowiącym (scenariusz konfliktowy). Konfliktowe współistnienie członków rady i organu wykonawczego nie będzie sprzyjało jakości procesu decyzyjnego.

Szczegółowe wyniki wskazują na zmianę preferencji wyborców. Pomimo, że w dużych miastach mieszkańcy wybrali dotychczas urzędujących merów, to nastąpiła wymiana personalna w radach. Zyskały wyborców partie o znaczeniu regionalnym, np. Ukraińska Strategia Hrojsmana w Winnicy. Nie można też zapominać, że partie na Ukrainie to często podmioty polityczne tworzone na użytek jednych wyborów (tzw. partie wyborcze) i realizujące interesy polityczno-ekonomiczne oligarchów i powiązanych z nimi układów klientystycznych⁵.

W wyborach samorządowych wystartowało 60 deputowanych Rady Najwyższej, co świadczy o znaczeniu decentralizacji i rosnących wpływach polityków na sprawy lokalne. Lokalna elita stała się bardziej wpływowa, co w przyszłości, w dużej mierze będzie determinować główne kierunki rozwoju państwa i społeczeństwa. Zwłaszcza, że wyniki wyborów wskazują na pewien spadek poparcia dla władz centralnych i zwycięstwo lokalnych elit, które wzmocniły swoją niezależność wobec władz centralnych, mając znacznie większy wpływ na decyzje dotyczące alokacji środków z budżetu niż poprzednicy.

Zmiana ordynacji wyborczej przed wyborami 2020 roku wpłynęła na jakość pracy komisji i wyniki wyborów. Stało się to poważnym wyzwaniem dla wszystkich podmiotów procesu wyborczego. Okoliczności, które znacząco wpłynęły na wyniki wyborów i frekwencję, to także sytuacja związana z rozprzestrzenianiem się pandemii Covid-19 i rosnącą liczbą przypadków zachorowań na Ukrainie. Pandemia spowodowała zmiany nie tylko w życiu gospodarczym, ale i politycznym państwa. Należy zwrócić uwagę, m.in. na utratę poparcia dla obecnego rządu na czele z premierem Denysem Szmyhałem. Rok wcześniej partia polityczna urzędującego prezydenta Wołodymyra Zełenskiego zdobyła większość w Radzie Najwyższej, po czym dwukrotnie samodzielnie uformowała Gabinet Ministrów. Zgodnie z wynikami wyborów parlamentarnych w 2019 roku partia Sługa Narodu zdobyła 43,16% głosów. W wyniku wyborów samorządowych w 2020 roku straciła poparcie wyborców osiągając jedynie 17,59% mandatów. Wybory samorządowe można uznać za egzamin dla "drużyny" Wołodymyra Zełenskiego. Pokazały, że nie udało się utrzymać ogromnego kredytu zaufania otrzymanego w 2019 roku, kiedy na prezydenta wybrano najpopularniejszego komika Wołodymyra Zełenskiego i gdy jego partia Sługa Narodu wygrała przedterminowe wybory parlamentarne. Niskie poparcie w wyborach 2020 roku jest konsekwencją rozczarowania wyborców „nowymi twarzami” ekipy Zełenskiego, które wdały się w serię skandali w parlamencie. Zwycięstwo partii Sługa Narodu nie przełożyło się również na wzrost dobrobytu mieszkańców.

Wnioski

1) **Niska frekwencja.** Według Centralnej Komisji Wyborczej frekwencja w wyborach samorządowych w 2020 roku wyniosła 36,88% i była najniższa, biorąc pod uwagę wszystkie wybory w okresie niepodległości Ukrainy. Jeszcze pięć lat wcześniej w wyborach uczestniczyło znacznie więcej - 46,5%, a w wyborach parlamentarnych 2019 roku - 49,3%. Można wskazać na powody takiego zachowania wyborców: pandemia koronawirusa, rozczarowanie reformami, brakiem zaufania do władzy lokalnej i centralnej, populizm, korupcja i ogólnie sceptyczne podejście Ukraińców do udziału w wyborach. Kampania wyborcza została zorganizowana w sposób przyczyniający się do chaosu, gdyż wyborcy nie mieli czasu na zapoznanie się z nowym

⁵ Szerzej: W. Sokół, *Kierunki i efekty polityczne zmian w systemach politycznych Polski i Ukrainy*, "Wschód Europy" 2018, vol. 4, nr 2, s. 112.

systemem wyborczym, znowelizowanym na 100 dni przed wyborami. Kolejnych przyczyn można dopatrywać się we wzrastającej nieufności wobec instytucji państwowych od wyborów parlamentarnych 2019 roku i frustracji powodowanej polityką szczepła ogólnopaństwowego.

2) **Zmęczenie wyborców.** Kampanie wyborcze były oparte na rozpoznawalnych twarzach, symbolach, charyzmie liderów i celebrytów. Wyborca był zmęczony i zdeorientowany, gdyż brakowało propozycji ideowo-programowych. Zmasowana kampania nie zawsze pozwalała na rozważenie istoty programu, priorytetów politycznych poszczególnych partii i przywódców. Wyborcy trudno było zdecydować i dokonać wyboru preferowanych kandydatów. Liczące się ugrupowania w kampanii wyborczej promowały zestaw stereotypów, populistycznych haseł nie oferując wyborcom ani nowych pomysłów, ani nowych perspektyw.

3) **Problematyka kampanii wyborczej sprowadzona do kwestii, na które radny nie ma wpływu.** Podczas kampanii partie podejmowały tematy i problemy, które nie są kompetencją rady gromady. W szczególności dotyczyło to wykorzystania języków w szkołach czy życiu codziennym, podziału władzy między rządem a władzami lokalnymi czy polityki zagranicznej. Partie posiadające swoich przedstawicieli w Radzie Najwyższej potraktowały wybory samorządowe jako czas przygotowań do wyborów parlamentarnych. Dlatego w czasie kampanii eksponowano tematy i zagadnienia o znaczeniu ogólnopaństwowym: my i wojna wskutek agresji rosyjskiej na Donbasie oraz aneksji Krymu, Unia Europejska itd. Jedynie komitety, które nie mają swoich przedstawicieli w parlamencie, akcentowały problemy lokalne: wysokość taryf/opłat eksploatacyjnych, usługi komunalne, wywóz śmieci itp.

4) **Wpływ zmian w systemie wyborczym na wyniki wyborów.** 1 stycznia 2020 roku weszła w życie nowa ordynacja wyborcza, która zmieniła zasady wyborów do rad lokalnych. Głosowanie w systemie większościowym odbyło się tylko w gromadach liczących poniżej 10 tys. mieszkańców, gdzie możliwy był udział niezwiązanych z partiami politycznymi (niezależnych) kandydatów. Z jednego okręgu wyborczego można było wybrać 2-4 deputowanych (poprzednio w 1 okręgu wybierano 1 deputowanego). Do rad lokalnych z ponad 10 tys. mieszkańców głosowanie odbywało się na otwartych listach w zaktualizowanym systemie proporcjonalnym, bez udziału samodzielnych kandydatów. Mandaty otrzymały komitety, które przekroczyły 5% próg wyborczy. W miastach powyżej 75 tys. mieszkańców odbyła się druga tura głosowania w wyborach merów (jeżeli nikt z kandydatów nie otrzymał powyżej 50% głosów w pierwszej turze). W jednostkach terytorialnych do 75 tys. mieszkańców zastosowana została większość względna, a dla skuteczności wyboru wystarczyło, aby liczba głosów oddanych na kandydata przewyższała liczbę głosów oddanych na rzecz każdego z pozostałych kandydatów.

Zgodnie z ordynacją w gromadach liczących ponad 10 tys. wyborców, bierne prawo wyborcze posiadali tylko kandydaci wpisani na listę partii politycznej. W ten sposób system proporcjonalny do rad gromad nie pozwolił niektórym lokalnym liderom na udział w wyborach. Musieliby kandydować z listy partii politycznej, a nie chcieli być kojarzeni z żadnym ugrupowaniem ze względu na niskie zaufanie społeczne do projektów politycznych. Wpłynęło to na zmniejszenie konkurencji wyborczej i rezygnację części kandydatów.

5) **Brak struktur partii politycznych w terenie.** Partie polityczne nie stworzyły własnych, podstawowych struktur. Zamiast tego walczyli nie o wyborcę, ale o wpisanie lokalnych liderów na swojej liście kandydatów. W efekcie, zamiast wybierać kandydatów na podstawie poparcia partii lub ideologii, na liście kandydatów znaleźli się liderzy opinii publicznej, którzy wcześniej nie mieli z partią bezpośrednich relacji. Dla przykładu, wynik partii Sługa Narodu potwierdza, że brak struktur partyjnych i wyrazistego komponentu ideologicznego zmniejsza szansę na wysokie

poparcie, zwłaszcza w wyborach samorządowych. Ocena partii i prezydentury Wołodymyra Zełenskiego nie przyczyniły się do uzyskania wysokiego wyniku dla kandydatów tej partii.

Konkludując, wybory 25 października 2020 roku zakończyły pierwszy etap procesu decentralizacji Ukrainy. Na poziom samorządowy oddelegowano prawo dysponowania lokalnymi dochodami oraz przyjęto nowe zasady powoływania rad samorządowych. Od 2020 roku zmieniła się też procedura wyboru radnych - w systemie większościowym kandydaci startowali tylko w miejscowościach poniżej 10 tys. mieszkańców. W dużych miastach wybory odbywały się z zastosowaniem systemu proporcjonalnego i z otwartymi listami partyjnymi.

Trendem, który uwidocznił się, zarówno w kampanii wyborczej, jak i w wyborach samorządowych, był znaczący wzrost znaczenia politycznego i wpływu merów (prezydentów) dużych miast oraz ogólnie elit lokalnych w ośrodkach regionalnych. Małe, lokalne partie i ich przedstawiciele stali się kluczowym graczem politycznym. Wybory samorządowe otworzyły na Ukrainie nową erę - wzrastającego znaczenia partii i lokalnych elit, nie tylko ugrupowań o znaczeniu ogólnokrajowym jak Europejska Solidarność, Ogólnoukraińskie Zjednoczenie Ojczyzna, Platforma Opozycyjna - Za Życie, ale też partii o znaczeniu lokalnym, takich jak: Ukraińska Strategia Hrojsmana, Blok Kernesa – Charków Sukcesu, Zaufanie Do Spraw i Propozycja. Właśnie tego rodzaju projekty regionalne stały się liderami sympatii wyborców w największych miastach.