



BIULETYN

Nr 88 (1200), 9 lipca 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Łukasz Kulesa • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Reforma samorządowa na Ukrainie

Adriana Skorupska

Rada Najwyższa Ukrainy rozpoczęła 3 lipca debatę nad projektem zmiany konstytucji, wprowadzającym decentralizację władzy. Prezydent Petro Poroszenko, przedstawiając ten projekt, podkreślił znaczenie decentralizacji dla przywrócenia pokoju na wschodzie kraju. Zwrócił też uwagę, że język ukraiński pozostanie jedynym państwowym, jednak władze regionalne i lokalne będą miały prawo nadać specjalny status językowi rosyjskiemu i innym językom mniejszości narodowych. W związku z sytuacją w Donbasie reforma samorządowa stała się projektem nie tylko modernizującym państwo, ale też politycznym.

27 lutego Arsenij Jaceniuk powołał rząd, w którym wicepremierem odpowiedzialnym za rozwój regionalny został doświadczony samorządowiec Wołodimir Hrojsman, były mer Winnicy. Miesiąc później rząd zatwierdził koncepcję decentralizacji władzy. Nad założeniami reformy pracowali eksperci zarówno ukraińscy, jak i z innych krajów, w tym z Polski. Projekt został przedstawiony i zaakceptowany na forum Rady Europy. Po zatwierdzeniu przez parlament niezbędnych poprawek do konstytucji rozpocznie się przyjmowanie odpowiednich ustaw. Reforma będzie przebiegać w dwóch etapach. Do końca roku ma powstać baza ustawodawcza, regulująca m.in. kwestię finansowania samorządów. Kolejny etap zakłada reorganizację organów samorządu oraz przyspieszone wybory lokalne w drugiej połowie 2015 r.

Obowiązujący system administracji terytorialnej. Przez ponad 20 lat niepodległości Ukrainy nie wprowadzono efektywnego mechanizmu zarządzania. Liczne regulacje oraz obowiązujący podział terytorialny pochodzą z czasów radzieckich. Dyskusja nad potrzebą reformy toczy się od wielu lat. W 1997 r. Ukraina ratyfikowała Europejską kartę samorządu lokalnego Rady Europy, przez co zobowiązała się do decentralizacji państwa zgodnie z zasadą subsydiarności, mówiącą, że każdy szczebel władzy powinien wykonywać te zadania, które nie mogą być wykonywane przez niższe szczeble. Powstało też kilka projektów reformy zarówno na zlecenie kolejnych ekip rządzących, jak i poza Kijowem, nie zostały one jednak wdrożone ze względu na brak woli politycznej.

Duży nacisk na samorządy i decentralizację kładła Partia Regionów w wyborach 2010 r. Jednak zamiast zapowiadanego przeniesienia władzy na niższe szczeble administracyjne nastąpiła jeszcze większa jej centralizacja – kolejne uprawnienia i kompetencje samorządów przekazywano do Kijowa. Prezydent Janukowycz obawiał się bowiem, że straci władzę w regionach i kontrolę nad finansami. Narastająca centralizacja blokowała wszelkie inicjatywy oddolne, co z kolei hamowało rozwój gospodarczy regionów.

Obecnie państwo podzielone jest na 24 obwody (*oblasti*), dwa wydzielone miasta – Kijów i Sewastopol oraz Autonomiczną Republikę Krymu. Na średnim szczeblu funkcjonuje 490 rejonów (*rajony*) a na najniższym ok. 12 000 wspólnot lokalnych zwanych *hromadami*. Samorządowe organy wykonawcze występują jedynie na najniższym poziomie, ale w większości małych wspólnot wiejskich i miejskich się ich nie powołuje. Zarówno członkowie, jak i przewodniczący rad wiejskich, miejskich i osiedlowych wybierani są w wyborach powszechnych. Jednostki te są za słabe organizacyjnie i finansowo, by wykonywać właściwe zadania samorządowe.

Wybieralne rady funkcjonują też na poziomie rejonów i obwodów, nie mają jednak samorządowych organów wykonawczych. Samorządy tych szczebli są uprawnione do powoływania takich organów, ale z tego nie korzystają, ponieważ brakuje jasnych regulacji w tej sprawie, nie ma też zdefiniowanych prerogatyw ani zagwarantowanych środków na ten cel. Funkcje wykonawcze w terenie pełnią zatem organy administracji państwowej, których szefów mianuje prezydent państwa. Wskutek osłabienia roli organów samorządowych na rzecz administracji państwowej –

szczególnie na szczeblu rejonów i obwodów – wpływ samorządu na zarządzanie jednostkami terytorialnymi jest niewielki. Brak organów wykonawczych sprawia, że wszelkie decyzje, w tym finansowe, podejmują organy administracji państwowej, które są z kolei bezpośrednio odpowiedzialne przed prezydentem.

Główne założenia reformy. Celem zmian jest doprowadzenie do rzeczywistej decentralizacji władzy i przekazanie kompetencji – wraz z odpowiednimi funduszami – przedstawicielom społeczności lokalnych. Organy władzy wykonawczej byłyby wyłaniane przez rady pochodzące z wyborów. Administracja państwowa ma natomiast pełnić jedynie funkcje kontrolne.

Potrzebę decentralizacji dostrzegają wszystkie siły polityczne. Przeprowadzenie reformy wymaga zmian w ustawie zasadniczej, do czego konieczne jest uzyskanie 2/3 głosów w Radzie Najwyższej. Dyskusja toczy się nad rozłożeniem akcentów: czy więcej uprawnień należy nadać regionom, czy samorządom lokalnym? Doświadczenia innych państw pokazują, że silne regiony nie tylko umiejętnie wykorzystują fundusze własne, ale też jako ważny element polityki regionalnej UE mogą zyskać duże środki z zewnątrz. Jednak w przypadku Ukrainy szersze uprawnienia dla regionów mogą oznaczać umacnianie władzy oligarchów oraz dążenie do autonomii.

Głównym wyzwaniem jest przypisanie niższym szczeblom administracji nie tylko kompetencji, ale też źródeł finansowania. W tej chwili jednostki samorządu terytorialnego (JST) wypracowany zysk oddają do stolicy, następnie obwody i rejon co roku negocjują wysokość dotacji z rządem, *hromady* zaś – z rejonami. Projekt zakłada np. zwiększenie części drugiego koszyka w lokalnych budżetach do 30%. Wchodziłyby tu m.in.: część podatku od dochodów osobistych (do 25%), część podatku dochodowego od przedsiębiorstw (powiększona z 10% do 25%), a także – w całości – podatek od ziemi i od osób samozatrudnionych. Obecnie przeprowadza się symulacje finansowe, które pomogą wypracować model zapewniający samowystarczalność samorządów. Jeśli chodzi o prerogatywy, planowane są rozwiązania oparte o zasadę rozdziału kompetencji między wszystkie szczeble samorządu, bez zależności hierarchicznej. Szczegóły regulacji będą opisane w specjalnych ustawach.

W kolejnym etapie reformy zmieni się podział terytorialny. Niezmieniona pozostanie liczba i granice obwodów. Zmniejszy się liczba niższych JST – obecne 12 tys. *hromad* świadczy o bardzo dużym rozproszeniu, zwłaszcza że 92% z nich ma poniżej 3000 mieszkańców, a 11% poniżej 500. Rząd planuje ograniczyć liczbę tych jednostek do ok. 1500. Mniej ma być także rejonów – ok. 100. W tym celu przygotowano dwie ustawy, z których pierwsza ma skłonić JST do łączenia się, a druga do współpracy. Najważniejsze jest jednak opracowanie systemu zachęcającego do łączenia się *hromad*, a także kampanii informacyjnej, wyjaśniającej konieczność zmniejszenia liczby JST oraz podkreślającej korzyści z nowego podziału terytorialnego, który na pewno będzie budził kontrowersje, zwłaszcza w społecznościach tracących samodzielny status.

Wnioski i rekomendacje. Przygotowanie i wdrożenie reformy będzie długim procesem, wymagającym dużych nakładów organizacyjnych i finansowych. Ukraiński rząd, uznając doświadczenia Polski za godne naśladowania, zwrócił się do niej o pomoc. Polska od kilku miesięcy wspomaga Ukrainę grupą ekspercką oraz opracowuje program staży i szkoleń dla przedstawicieli mediów oraz urzędników samorządowych. Aby osiągnąć trwały efekt, należy podobne działania prowadzić jeszcze przez wiele lat. Istotna będzie tu pomoc finansowa UE. Obecna dyskusja nad nową formą Partnerstwa Wschodniego jest dobrą okazją do stworzenia specjalnego instrumentu wsparcia dla krajów, które rozpoczęły proces decentralizacji. Program skierowany do samorządów powinien umożliwiać dofinansowywanie projektów wspomagających zmiany, przekazywanie wiedzy i doświadczeń innych krajów oraz szkolenia i staże dla urzędników.

Wybór nowych reprezentantów społeczności lokalnych nie zagwarantuje powodzenia reformy, jeśli na nowo nie zdefiniuje się ich roli. Wielu urzędników, zgodnie z przyzwyczajeniami, wciąż traktuje petentów jako intruzów. Niski jest też poziom ich edukacji i wiedzy. Niezbędne więc będą szkolenia i staże z dziedziny zasad samorządności. Inny poważny problem to korupcja wśród urzędników. Do walki z nią konieczne będą odpowiednie regulacje, np. zakaz łączenia funkcji publicznych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Jednak najważniejsza jest zmiana postawy i mentalności, wymagająca czasu i wielu starań.

Pomimo pośpiechu, w jakim przygotowywana jest reforma, i trudnej sytuacji w kraju, wola polityczna oraz oczekiwanie zmian w społeczeństwie pozwalają mieć nadzieję, że decentralizacja władzy się powiedzie. Nie należy zapominać o działaniach edukacyjnych i promocyjnych. Rząd powinien opracować kampanię informacyjną przedstawiającą zyski z reformy – przede wszystkim lepiej funkcjonujące, bardziej przyjazne dla mieszkańców miasta i wieś, w których o funduszach nie będzie decydował Kijów, lecz wybrani przedstawiciele społeczności lokalnej, a każdy z regionów będzie miał własne środki, pochodzące m.in. z podatków.

Ukrainę czeka jeszcze długi okres przygotowywania i wdrażania szczegółowych ustaw i regulacji. Istotne jest wsparcie ekspertów z innych krajów, ale największe wyzwanie stoi przed specjalistami i urzędnikami ukraińskimi. Trudne będzie zwłaszcza doprowadzenie do zmniejszenia liczby JST. Regulacje zachęcające małe wieś i miasteczka do łączenia się w większe jednostki mogą się okazać niewystarczające. Druga połowa 2015 r. może się okazać zbyt krótkim terminem ograniczenia obecnej liczby *hromad* z 12 000 do 1500. Potrzebne mogą być inne rozwiązania i dłuższa perspektywa czasowa.