



BIULETYN

Nr 16 (1253), 12 lutego 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Ukraina: reforma samorządowa przyśpiesza powoli

Adriana Skorupska, Piotr Kościński

Reforma samorządowa miała być jednym z priorytetów ukraińskiego rządu. Pomimo deklaracji nowo wybranego prezydenta i partii politycznych, a także wsparcia międzynarodowego, tempo zmian jest powolne. Istotne jest, by za deklaracjami poszły bardziej zdecydowane działania ukraińskich władz. Unia Europejska, poza pomocą ekspercką, powinna kłaść większy nacisk na przygotowanie przedstawicieli władz i społeczności lokalnych do reformy, m.in. poprzez programy szkoleniowe dla urzędników i działaczy samorządowych.

Po dziesięciu miesiącach od rozpoczęcia prac nad reformą większość zmian pozostaje jeszcze w sferze planów. Główne założenia reformy rząd przyjął w kwietniu 2014 r., a w lipcu Rada Najwyższa Ukrainy rozpoczęła debatę nad projektem zmiany konstytucji, wprowadzającym decentralizację władzy.

Punktem wyjścia do dyskusji była obecna sytuacja, w której – począwszy od najniższego szczebla, tzw. gromad (czyli miast i wsi), poprzez rejony, po szczebel najwyższy, czyli obwody – funkcjonują co prawda lokalne rady, ale poza miastami pozbawione są organów wykonawczych. Zamiast nich w większości jednostek terytorialnych działają lokalne administracje państwowe, z szefami mianowanymi w Kijowie. Jednostki te nie dysponują własnymi finansami. Podatki odprowadzane są do budżetu państwa, a lokalne władze negocjują corocznie wysokość dotacji¹.

Potrzebna jest reforma, która faktycznie doprowadzi do utworzenia samorządów mających odpowiednie kompetencje, organy wykonawcze i samodzielne budżety. Jednak mimo poparcia dla tej idei, ugrupowania polityczne różnią się co do szczegółów reformy, np. czy podstawowym szczeblem samorządowym mają być gromady czy rejony, a także jaki może być wpływ rządu na samorządy. Jak dotąd udało się jedynie wprowadzić w Kodeksie podatkowym zmiany faktycznie zwiększające samodzielność finansową władz lokalnych. Przedtem takie mechanizmy nie funkcjonowały, nie wiadomo więc, jaki będzie efekt ich zastosowania. Nie ma również systemu kompensacji w przypadku biedniejszych regionów.

Przyjęto też ustawę o dobrowolnych stowarzyszeniach najniższych jednostek terytorialnych. Jak niedawno oświadczył były wicepremier ds. reformy samorządowej, a obecnie szef parlamentu Wołodymyr Hrojsman, do września wprowadzone zostaną zmiany w konstytucji, a w październiku odbyłyby się wybory lokalne, już do zupełnie nowych samorządów, z innymi niż dotąd uprawnieniami. Hrojsman potwierdził, że przyjęty model będzie bardzo zbliżony do polskiego (na niższych szczeblach samorządy, na wyższych – administracja rządowa i samorządowa).

Pierwsze kroki: finanse i łączenie gromad. Zmiana liczby i wielkości jednostek terytorialnych i zasad funkcjonowania ich władz okazała się politycznie trudna do przeprowadzenia, wymaga też poprawek do konstytucji. W pierwszej kolejności podjęto więc kwestie finansowe.

Pod koniec grudnia 2014 r. Rada Najwyższa uchwaliła poprawki do Kodeksu podatkowego. Zgodnie z nimi wsie, osiedla i miasta szczebla rejonowego otrzymają 100% wpływów z kilku podatków, w tym akcyzowego i tzw. jednolitego (od samozatrudnionych i osób fizycznych stosujących uproszczone zasady podatkowe), z opłat turystycznych, opłat za parkowanie, usługi administracyjne, licencje i meldunek, a także z kar administracyjnych. Ponadto gromady przejmą m.in. 25% podatku ekologicznego oraz 10% podatku od dochodów przedsiębiorstw.

¹ A. Skorupska, *Reforma samorządowa na Ukrainie*, „Biuletyn PISM” nr 88 (1200), 9 lipca 2014 r.

Ministerstwo Finansów twierdzi, że łączna wysokość lokalnych budżetów w 2015 r. wyniesie 266,9 mld UAH (39,2 mld PLN), czyli 20,6% więcej niż w 2014 r. Udział budżetów lokalnych w skonsolidowanym budżecie wzrośnie do 54,6% wobec 52,1% w 2014 r. Tymczasem nowy model finansowania władz lokalnych to (w ramach tej kwoty) 22,7 mld UAH (3,34 mld PLN) za wykonywanie zadań należących do państwa. W efekcie gromady będą miały znacznie większe możliwości niż dotąd, choć nie wiadomo, czy zdołają wdrożyć wszystkie mechanizmy przewidziane nowym prawem.

Na Ukrainie trwa dyskusja o zmniejszeniu liczby gromad i ich wzmocnieniu. Jest ich obecnie 10,5 tys., a najmniejsze liczą zaledwie 500 mieszkańców i nie są w stanie pełnić powierzonych im funkcji. Istnieje projekt zmniejszenia liczby gromad do 2,5 tys., ale sprzeciwia się temu część ugrupowań politycznych (np. Batkiwyszczyna Julii Tymoszenko). 5 lutego Rada Najwyższa przyjęła więc ustawę o dobrowolnych stowarzyszeniach gromad – wsi, miast i osiedli. Takie stowarzyszenia muszą być jednolite terytorialnie i funkcjonować w ramach jednego obwodu, a decyzja o ich utworzeniu powinna uwzględniać czynniki historyczne, etniczne i kulturalne. O założeniu stowarzyszenia będą decydować władze obwodów na wniosek lokalnych władz. Nowe jednostki będą wybierać swoje władze, które przejmą uprawnienia dotychczasowych samorządów. W razie zbyt małego odzewu gromad na możliwość łączenia się w większe jednostki nie wyklucza się opracowania w późniejszym czasie systemu zachęt. Dzięki temu będą mogły powstać silne, większe gromady – odpowiedniki polskich gmin. Nie wiadomo natomiast, co stanie się z jednostkami, które pozostaną poza ich granicami, a zwłaszcza pojedynczymi gromadami, które nie zechcą się przyłączyć do stowarzyszeń. Trudno też powiedzieć, czy stowarzyszenia będą podstawą do utworzenia – już wskutek zmiany konstytucji – nowego systemu podziału administracyjnego.

Główne przeszkody: wojna i brak tradycji samorządowych. Największą przeszkodą w debacie na temat potrzeby wzmocnienia kompetencyjnego i finansowego regionów i innych jednostek terytorialnych jest wojna na wschodzie kraju oraz żądania wspieranych przez Rosję separatystów. W zasadniczy sposób wpływają one zwłaszcza na stosunek ukraińskich polityków do kompetencji obwodów.

Do tej pory Ukraina zdecydowanie podkreślała swoją unitarność. Nawet Autonomiczna Republika Krymu miała dość ograniczone kompetencje. Teraz szerokiej autonomii (jeśli nie niepodległości) żądają separatyści w Donbasie. Dla tego regionu niewystarczająca może być formuła zbliżona do polskiego województwa. Wspierająca separatystów Rosja domaga się federalizacji Ukrainy, czemu Kijów zdecydowanie się sprzeciwia. Obawa przed zbyt dużymi kompetencjami dla obwodów może zahamować reformę. Chodzi zresztą nie tylko o Donbas, ale i o inne regiony rosyjskojęzyczne, np. obwód charkowski, a także Zakarpacie z liczącą się mniejszością węgierską.

Są również inne, strukturalne problemy. Wciąż brakuje zrozumienia idei samorządności wśród znacznej części społeczeństwa. Po ponad półwieczu rządzonej przez komunistów Ukraińskiej SRR i latach funkcjonowania w niepodległej, ale scentralizowanej i oligarchicznej Ukrainie, lokalne społeczności zmuszone są o wszystko prosić Kijów, brak im poczucia odpowiedzialności za własną wieś czy miasto, powszechne jest przyzwolenie na korupcję i łączenie stanowisk publicznych z działalnością gospodarczą. Dotychczasowa, kilkunastoletnia już zagraniczna pomoc dla decentralizacji na Ukrainie okazała się mało skuteczna. Odbłyło się wiele konferencji i spotkań, powstało wiele opracowań pokazujących doświadczenia innych państw, rekomendujących rozwiązania dla Ukrainy. Przedstawiciele ukraińskich samorządów brali udział w licznych szkoleniach i projektach unijnych. Wielu z nich rozumie potrzebę i konsekwencje zmian. To jednak niekoniecznie dotyczy polityków w Kijowie i urzędów centralnych, obawiających się oddania władzy w ręce polityków lokalnych.

Jak wesprzeć reformę? Decentralizacji nie uda się przeprowadzić w ciągu kilku miesięcy. Reformie samorządowej muszą towarzyszyć nie tylko zmiany w finansach, ale też przede wszystkim przeniesienie jasno określonych kompetencji, regulacje antykorupcyjne oraz powołanie korpusu urzędników o charakterze polskiej służby cywilnej. Dobrowolne zrzeszanie się najmniejszych jednostek nie rozwiąże też zapewne problemu zbyt dużej liczby bardzo słabych gromad. Konieczne jest opracowanie dodatkowego systemu zachęt do łączenia się w większe jednostki lub podjęcie decyzji o ustawowej likwidacji części z nich. Unia Europejska, w tym Polska, powinna przekonywać władze w Kijowie do jak najszybszego przeprowadzenia zmian w kierunku decentralizacji państwa, jako korzystnej dla kraju choćby dlatego, że wymuszającej na władzach lokalnych oszczędne gospodarowanie środkami.

Potrzebna jest też lepsza koordynacja działań różnych państw i dawców pomocy w zakresie wsparcia reformy samorządowej. Dotychczas wiele środków wydano na różne ekspertyzy zewnętrznych specjalistów, a za mało na edukację ukraińskich specjalistów, którzy będą odpowiadać za decentralizację zarówno na poziomie legislacyjnym, jak i praktycznym. Wskazane jest opracowanie systemu szkoleń i staży, który lepiej niż dotychczas zaspokajałby potrzeby zapoczątkowanego procesu decentralizacji i przygotowywał do tworzenia lokalnych planów rozwoju, planowania budżetów czy wykorzystania podatków. Istotne są zarówno program oraz dobór uczestników, jak i późniejszy nadzór nad zastosowaniem zdobytej wiedzy. Umowa stowarzyszeniowa z UE stwarza warunki do organizowania i finansowania szkoleń dla urzędników szczebla centralnego i samorządowego. Nie ma w niej zapisów dotyczących reformy decentralizacyjnej, ale jest tam mowa o doskonaleniu administracji publicznej. UE powinna też powołać oddzielny fundusz zewnętrzny na wsparcie oddolnych działań na rzecz decentralizacji, takich jak kształcenie elit, polityka informacyjna, współpraca z samorządami innych państw. Fundusz ten powinien być dostępny dla wszystkich państw Partnerstwa Wschodniego chcących przeprowadzić decentralizację.