



BIULETYN

Nr 79 (1191), 18 czerwca 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

Gruzja po wyborach lokalnych – pierwszy krok w stronę samorządności

Adriana Skorupska, Konrad Zasztowt

15 czerwca w Gruzji odbyły się wybory samorządowe według nowych zasad. Po raz pierwszy wybrano bezpośrednio merów miast i przewodniczących gmin. Choć reforma nie objęła na razie kluczowej kwestii systemu finansowania samorządów, jest jednak krokiem w dobrym kierunku. Jeśli się powiedzie, będzie mogła stanowić wzór dla innych państw Partnerstwa Wschodniego, w tym rozpoczynającej działania w tym zakresie Ukrainy. Unia Europejska oraz państwa członkowskie powinny wesprzeć Gruzję i inne kraje PW w procesie decentralizacji.

Zwycięzcą niedzielnych wyborów jest rządząca koalicja Gruzińskie Marzenie (GM), której kandydaci uzyskali ponad 50% głosów w większości jednostek samorządowych. W głosowaniu wzięło udział 43,31% obywateli Gruzji. Frekwencja była nieco niższa niż w ostatnich wyborach w 2010 r. (49%), co może być przede wszystkim wynikiem negatywnej kampanii wyborczej.

Gruzja pozostaje jedynym państwem Kaukazu Południowego, w którym wybory spełniają demokratyczne wymogi. Postęp we wdrażaniu standardów wyborczych jest odnotowywany w kolejnych raportach misji obserwacyjnych OBWE/ODIHR – po wyborach parlamentarnych w 2012 r. i prezydenckich w 2013 r. Władza wykonawcza współpracuje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Wyrazem tego było memorandum o wytyczeniu jasnych granic między sferą działalności partii politycznych a domeną państwa, podpisane przez siedem organizacji pozarządowych, Centralną Komisję Wyborczą (CKW) oraz rządową Agencję ds. Wolnych i Uczciwych Wyborów. Celem dokumentu jest zapobieganie łamaniu prawa wyborczego przez urzędników państwowych.

Pierwszy etap reformy samorządowej. Jesienią 2012 r. jednym z haseł wyborczych GM była budowa demokracji lokalnej. Wsparcie dla reformy samorządowej uzyskano zarówno od gruzińskich organizacji pozarządowych, jak i od donatorów zewnętrznych. W marcu 2013 r. ogłoszono dekret rządu opisujący główne założenia reformy. Jako zasadniczy cel planowanych zmian wskazywano zwiększenie demokratyzacji systemu zarządzania publicznego i udziału społeczności lokalnych w życiu publicznym. Wprowadzając w ostatnich miesiącach zmiany legislacyjne, rozpoczęto pierwszą fazę reformy, która w dłuższej perspektywie ma zdecentralizować gruziński system polityczny. W lutym br. parlament przyjął ustawę o reformie samorządów, a w marcu regulacje dotyczące systemu wyborczego (progów wyborczych, liczby członków rad lokalnych, procedur odwoływania burmistrzów i wójtów).

Reforma, na obecnym etapie, rozszerza do 12 liczbę miast mających status samorządowych, gdzie mera wybiera się bezpośrednio. Do tej pory taką możliwość mieli jedynie mieszkańcy Tbilisi. Ponadto Gruzini mogli wybierać, oprócz członków rad lokalnych (jak było dotąd), także przewodniczących 59 gmin (poza 12 głównymi miastami). Ten etap reformy, skupiający się na przygotowaniu do przeprowadzenia w terminie wyborów samorządowych według nowych regulacji, nie objął jednak norm dotyczących oddelegowania zadań i finansów do niższych szczebli administracji. Są to zasadnicze elementy systemu, prowadzące do rzeczywistej decentralizacji. Regulacje te mają zostać wdrożone do końca tego roku, wraz z innymi zmianami w funkcjonowaniu samorządów. Kontynuacja polityki decentralizacyjnej pozwoli się przekonać, na ile reformatorskie są intencje GM. W koalicji są zarówno zwolennicy jak najdalej idącej decentralizacji państwa, jak i politycy o zachowawczej postawie, obawiający się zbyt radykalnych reform.

Brutalna kampania wyborcza i brak dialogu. Wybory lokalne były jednocześnie kolejną odsłoną ostrego konfliktu politycznego między pozostającą u władzy koalicją Gruzińskie Marzenie a opozycyjnym Zjednoczonym Ruchem Narodowym (ZRN), który rządził do jesieni 2012 r. Opozycja obwiniła władze o zastraszanie jej kandydatów, skutkujące rezygnacją wielu z nich z udziału w wyborach, a także o wzrost przemocy na tle politycznym – w tym pobicie dwóch polityków ZRN – i o wykluczanie kandydatów tej partii przez CKW.

Głośny był spór o niedopuszczenie do wyborów kandydata ZRN na burmistrza Marneuli. CKW początkowo uznała, że nie spełnia on wymogu zameldowania w Gruzji przez okres dwóch lat. W proteście przedstawiciele opozycji wtargnęli do budynku obwodowej komisji wyborczej i próbowali wymusić na jej członkach zmianę decyzji. Ostatecznie jednak konflikt został rozwiązany przez sąd, który uznał prawo tego kandydata do startu w wyborach.

W zgodnej ocenie zewnętrznych obserwatorów poprawiło się funkcjonowanie komisji wyborczych w porównaniu z poprzednimi wyborami, wzrósł jednak poziom agresji w kampanii wyborczej, a kandydaci zbyt koncentrowali się na personalnych zarzutach zamiast na sporach merytorycznych. W rezultacie rządząca koalicja GM ugruntowała swoją władzę w terenie: Zjednoczony Ruch Narodowy nie zdołał zdobyć żadnego stanowiska mera, zajmując drugie lub trzecie miejsce. W części miast i gmin na drugiej pozycji po kandydacie GM znaleźli się natomiast przedstawiciele Zjednoczonej Opozycji kierowanej przez Nino Burdżanadze.

Model dla innych państw Partnerstwa Wschodniego. Niezależnie od niedociągnięć kultury politycznej Gruzji, słabego zrozumienia mechanizmów demokracji lokalnej w społeczeństwie, a także zbyt powierzchownych zmian, które wprowadza obecna ustawa o samorządach, rozpoczęło się przekazywanie władzy na szczebel lokalny. Bezpośrednie wybory władz samorządowych, przekładające się na udział społeczności lokalnych w procesie decyzyjnym, powinny zwiększyć poczucie współodpowiedzialności za sytuację w mieście czy gminie.

Gruzińska reforma samorządów może stać się modelem dla innych państw PW – podobnie jak w przeszłości, za czasów prezydentury Micheila Saakaszwilego, wzorcem dla krajów regionu stała się skuteczna reforma policji. Ówczesne zmiany doprowadziły do ograniczenia powszechnej korupcji wśród policjantów, podniesienia ich profesjonalizmu i w efekcie znacznego zmniejszenia przestępczości.

Gruzińskie doświadczenia są ważne zwłaszcza dla Ukrainy, gdyż mogą się przyczynić do rozwiania jej obaw o nasilenie tendencji separatystycznych wskutek poszerzenia uprawnień samorządów. Rząd w Tbilisi – podobnie jak władze w Kijowie – zmagają się z problemem separatyzmu. W obu krajach część elity politycznej i społeczeństwa żywi lęk przed wzmocnieniem władzy w regionach. Reforma samorządowa powinna jednak przynieść większą skuteczność w rozwiązywaniu lokalnych problemów przez reprezentantów miejscowej ludności w samorządach, także w regionach zamieszkałych przez mniejszości narodowe. To z kolei powinno zmniejszyć wśród nich poparcie dla idei separatyzmu. Jednocześnie decentralizacja nie oznacza zwiększenia autonomii regionów ani federalizacji, która w warunkach ukraińskich i gruzińskich mogłaby rzeczywiście zagrażać integralności terytorialnej państwa.

Kolejne kroki. Wprowadzone zmiany były możliwe dzięki woli politycznej rządzącej koalicji. Teraz jednak istotne jest, by tę wolę wsparło dobre przygotowanie koncepcyjno-organizacyjne kolejnego etapu reformy. Bez zmian regulacji w kwestiach kompetencji i finansów samorządów lokalnych rząd może stracić poparcie dla swoich działań ze strony społeczeństwa i zewnętrznych donatorów. Dotychczasowa pomoc instytucji międzynarodowych oraz ekspertów z innych krajów była zbyt rozproszona. Jej lepsza koordynacja ułatwiłaby pracę nad kolejnymi regulacjami i ich wdrażaniem.

W dalszych działaniach większą wagę powinno się też przywiązywać do debaty publicznej. Warto zachęcać społeczności lokalne do dyskusji nad nowymi rozwiązaniami i promować ideę samorządności. Obywatele państw postradzieckich są przyzwyczajeni do centralizmu – wierzą, że jedyny skuteczny i decydujący głos może pochodzić z poziomu stolicy państwa. Rząd mógłby się stać inicjatorem i koordynatorem kampanii informacyjnej, przekonującej, że po pierwsze decentralizacja nie oznacza separatyzmu, po drugie pozwala na zwiększenie efektywności usług dla społeczeństwa świadczonych przez władze lokalne. Dobrze funkcjonujący samorząd lokalny jest również jednym z warunków rozwoju przedsiębiorczości w państwie. Do działań informacyjnych warto zaprosić organizacje pozarządowe oraz lokalnych liderów opinii publicznej. Poza spotkaniami i wykładami, promocja samorządności powinna też się odbywać w mediach publicznych, zwłaszcza w telewizji.

Choć inicjatywa PW kładzie nacisk na decentralizację i rozwój regionalny, nie dysponuje środkami wsparcia dla samorządów. Podczas trwającej dyskusji na temat osiągnięć, porażek i możliwych innowacji w programie PW warto rozważyć stworzenie takich mechanizmów w krajach regionu. Przydatna byłaby tu pomoc ekspercka, szkolenia i staże dla urzędników. Istotną rolę mogłyby odegrać programy wspierające wymianę doświadczeń między samorządami państw UE i PW oraz ułatwiające proces zmian i wzmacniające samorząd terytorialny. Programy finansowane przez Unię mogłyby mieć też ważną funkcję edukacyjną – przedstawianie procesów decentralizacyjnych w innych państwach byłoby pouczające dla osób zaangażowanych w działalność samorządów, ale również dla społeczności lokalnych, które są głównym beneficjentem wprowadzanej reformy.