

Partycypacja polityczna na poziomie lokalnym

Tatiana Wodołażskaja i Andrej Jegorow

Społeczeństwo Białorusi przez 70 lat znajdowało się pod wpływem władzy radzieckiej. Ślady tego oddziaływania widać do dziś. W kulturze politycznej i społecznej, w zorganizowaniu instytucji i struktur społecznych oraz w sposobach zarządzania i egzekwowania władzy. Bez uświadomienia sobie tego dziedzictwa nie sposób zrozumieć jak funkcjonują lokalne wspólnoty ani w jaki sposób obywatele uczestniczą w podejmowaniu decyzji.

Władza radziecka likwidowała wspólnoty lokalne jako podmiot życia społecznego i politycznego, starając się je zastąpić komórkami organizacji partyjnej i kolektywami produkcyjnymi. Cel ten osiągnęto podporządkowując pracę miejscowych rad administracji partyjnej, odgórnie nominując lokalne kadry kierownicze oraz organizując wszystkie sfery życia ludności (mieszkanie, wykształcenie, wypoczynek i pracę).

W rezultacie za realizację wszystkich potrzeb i interesów ludzi odpowiadali lokalni przedstawiciele administracji państwowej albo organizacje pracownicze i związki zawodowe. Żadne organizowane na bazie terytorialnej stowarzyszenia obywateli nie miały ani prawnych, ani społecznych mechanizmów wpływania na organizację ich życia. (Szczegółowo o mechanizmach niszczenia wspólnot na Białorusi piszą W. Mackiewicz, T. Wodołażskaja w „Powstanie i rozwój wspólnot”, 2007).

Współczesny system polityczny Białorusi świadomie i konsekwentnie powielił strukturę i główne zasady organizowania więzi społecznych charakterystyczne dla czasów sowieckich.

Wspólnoty lokalne: stan nieistnienia

Wspólnoty lokalne na dzisiejszej Białorusi można wyodrębnić tylko w oparciu o kryteria formalne zaliczając do nich ludzi mieszkających na danym obszarze. Wspólnoty lokalne jako rzeczywiste podmioty społeczne na Białorusi nie istnieją. Nie ma dla nich warunków prawnych i politycznych (patrz poniższa analiza samorządów lokalnych) oraz tradycji kulturowych, czy doświadczenia w budowaniu tego typu struktur.

Dlatego w warunkach białoruskich zamiast zastanawiać się nad działalnością wspólnot lokalnych należałoby raczej skupić się na aktywności poszczególnych podmiotów oraz badać mechanizmy uwzględniania interesów miejscowej ludności przy podejmowaniu decyzji.

Działalność na poziomie lokalnym przyjmuje następujące formy:

- Aktywność indywidualna i małych grup (najczęściej nieformalnych). Są to grupy ludzi zafascynowane jakimiś konkretnymi dziedzinami (kulturą, sportem, historią). Ich zainteresowania i aktywność ograniczają się do wąskiego kręgu tematów i na ogół nie dochodzą do szczebla miasta czy gminy. Tego rodzaju ludzie czy grupy świadomie nie starają się nawiązać kontaktów z organami państwowymi ani z organizacjami społecznymi, czy też politycznymi.

- Działalność regionalnych przedstawicielstw partii i stowarzyszeń o ogólnokrajowym zasięgu oraz organizacji lokalnych. Grupy te zrzeszają praktycznie wszystkich aktywnych politycznie i społecznie ludzi w danym regionie. Często ci sami ludzie reprezentują w swoim regionie kilka stowarzyszeń i partii jednocześnie. Aktywność takich stowarzyszeń bardzo osłabła w ostatnich latach i ogranicza się głównie do walki o przetrwanie. Nie mają one żadnego istotnego wpływu na podejmowanie ważnych lokalnie decyzji.

- Działalność państwowych organizacji pozarządowych (tzw. GoNGO), takich jak Białoruski Republikański Związek Młodzieży, rady społeczne, związki kombatanów, Biała Ruś, związki zawodowe itd. Ich aktywność jest bezpośrednio związana z działalnością lokalnych organów władzy wykonawczej. Występują jako współinicjatorzy albo wykonawcy ich najróżniejszych akcji i projektów. Nie mają samodzielnej polityki ani odrębnych interesów. Członkostwo w tych strukturach, choć obowiązkowe dla większości pracowników bądź studentów państwowych instytucji, jest czysto formalne.

Część z wyżej wymienionych podmiotów twierdzi, iż reprezentuje interesy miejscowej ludności, jednak w praktyce nie mają one żadnych możliwości wpływania na podejmowanie decyzji. Wszystkie decyzje dotyczące życia ludzi zapadają w ramach pionowej struktury władzy. Mogą one uwzględniać interesy lokalnej ludności na trzy sposoby.

1. Zakłada się, że interesy i potrzeby miejscowej ludności wpisują się w wizję rozwoju kraju tworzoną przez centralne organy władzy. Te rzekome interesy uwzględniane są w regionalnych programach rozwoju opracowywanych w hierarchicznym systemie: państwo-województwo - powiat - gmina.

2. Czasem szefowie lokalnych organów władzy osobiście zabiegają w wyższych instancjach władzy, by potrzeby miejscowej ludności były uwzględniane w poszczególnych decyzjach administracyjnych. Taki mechanizm funkcjonuje dopóty, dopóki władzę sprawuje konkretny „dobry” urzędnik.

3. Lobbowanie na rzecz interesów poszczególnych grup odbywa się poprzez system klanowy. Są miasta i regiony, gdzie funkcjonują nieformalne wspólnoty szefów najważniejszych miejscowych instytucji i przedsiębiorstw powiązanych ze sobą koligacjami rodzinnymi. Takie wspólnoty wykorzystują często rozmaite nieformalne sposoby

oddziaływania. Promując swoje osobiste interesy, przy okazji zapewniają ważne dla rozwoju danego regionu inwestycje.

W poszczególnych przypadkach skonsolidowane grupy miejscowej ludności są w stanie wpłynąć na podejmowane decyzje. W największej wsi Białorusi (Olszanach) około połowa mieszkańców to protestanci zajmujący się głównie działalnością rolniczą (hodowla i sprzedaż ogórków). Udaje im się zawierać kompromisy z lokalną władzą, która podejmuje korzystne dla nich decyzje. (Np. na ich życzenie wybudowano we wsi stację benzynową). Jednak są to odosobnione, jeśli w ogóle nie unikalne, przypadki i mało jest gmin, gdzie można zaobserwować podobne zdarzenia.

Osobno należy rozpatrywać próby stworzenia rad społecznych w ramach realizacji idei zrównoważonego rozwoju i "lokalnych agend 21" (w Disnie, Lepieli, Dzierżyńsku, Fanipolu Turowie i innych miejscowościach). Rady te tworzone są jako baza dla rozwoju lokalnych wspólnot. Wchodzą do nich przedstawiciele władz, stowarzyszeń i aktywni społecznie obywatele. Jednak program ten funkcjonuje już dziesięć lat, a mimo to nie przyczynił się do istotnego zwiększenia wpływu społeczności lokalnych na podejmowanie decyzji. Funkcjonujące już "lokalne agendy" nie mają statusu porównywalnego z państwowymi programami rozwoju regionalnego i nie są w tych programach uwzględniane.

Samorząd : deklaracje i praktyka polityczna

Na Białorusi samorząd lokalny nie istnieje. Mimo, że formalnie obowiązuje prawo "o władzach lokalnych i samorządzie", istnieją rady lokalne, w których ktoś zasiada. Nowelizacja ustawy o samorządzie z 4 kwietnia 2010 r., ani literą, ani duchem nie odpowiada podstawowym zapisom Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Według białoruskiego prawa „samorząd lokalny Republiki Białoruś - jest częścią składową władz państwowych, co oznacza zastąpienie samorządu lokalnego przez władzę państwową" (Notatka Fundacji im Lwa Sapiehi „O projekcie ustawy o władzach lokalnych i samorządzie w Republice Białoruś” <http://sapieha.org/news>).

Scentralizowany system pionowej zależności organów państwowych powoduje, że rady lokalne nie są niezależne, a podlegają wyższym organom państwowym. Działają przede wszystkim w interesie władzy państwowej a nie miejscowej ludności. Kompetencje rad są tak małe, że nie mają one wpływu na rozwiązywanie lokalnych problemów. Ich samodzielną działalność dodatkowo ogranicza brak bazy finansowej. (Nie mają kont bankowych, nie dysponują własnością itd.). W ostatniej nowelizacji ustawy "o władzach lokalnych i samorządzie" przewidziano możliwość tworzenia związków rad lokalnych. Tego typu struktury miałyby reprezentować zbiorowe interesy i mogłyby zapewnić radom więcej autonomii, choćby poprzez stworzenie im możliwości posiadania kont bankowych. Skoro

jednak władze białoruskie brutalnie ograniczają działalność wszelkich struktur społecznych, nie można oczekiwać, że podejmą istotne wysiłki na rzecz poszerzenia pełnomocnictw rad lokalnych.

Właściwości systemu wyborczego oraz wyznaczanie składu deputowanych rad przez urzędników władzy lokalnej i centralnej pogłębiają przepaść między organami „samorządowymi” a ludnością. Skoro w praktyce deputowani do rad lokalnych nie są wybierani przez obywateli, rady nie są prawdziwymi organami przedstawicielskimi. Ludność nie ma jak wpływać na ich działalność. Realną władzą w terenie dysponują jedynie lokalne komitety wykonawcze (tzw. ispołkomy).

W takim systemie istnieją głównie nieformalne sposoby wpływania na władze lokalne. Miejskowe grupy interesu i klany kontrolują obsadę stanowisk oraz wpływają na ludzi zajmujących te stanowiska. W niektórych przypadkach takie grupy traktują stanowiska deputowanych rad lokalnych jako dodatkowe kanały dostępu do władzy. W radach lokalnych zasiadają głównie kierownicy dużych przedsiębiorstw i instytucji państwowych, kierowników administracji itd. W czasach radzieckich ta grupa nazywała się aktywem partyjno-gospodarczym. Liczba przedstawicieli partii politycznych (również tych prorządowych) w radach lokalnych w latach 1999-2007 nie przewyższała 5,2 proc., a w 2007 spadła poniżej 2 proc. (A. Kazakiewicz, „Tendencje wśród elit regionalnych Białorusi”, „Палітычная сфера” №9, 2007).

Obywatelom brakuje realnych mechanizmów rozwiązywania lokalnych problemów co depolityzuje społeczność lokalną. Pojedynczy działacze społeczni i polityczni w najlepszym razie postrzegani są jako dziwacy, a najczęściej są całkowicie marginalizowani. To prowadzi do frustracji, w wyniku której nawet najaktywniejsi ludzie tracą nadzieję na zmianę sytuacji i skupiają się na własnych problemach życia codziennego.

Polityczna aktywność większości społeczeństwa ogranicza się do tradycyjnego (i nie szczególnie masowego) odwiedzania punktów wyborczych i uczestnictwa w organizowanych przez władze festynach ludowych. Grupy aktywistów, przedstawiciele resztek niezależnych mediów, aktywizują się tylko w czasie kolejnych wyborów. Prowadzą akcje protestu (Dzień Woli, Czarnobylski Szlak, 1 maja itp.). W dużych miastach opozycja ma pewien potencjał, ale w ośrodkach gminnych i małych miasteczkach, reprezentują ją pojedynczy działacze czy małe grupki. Gdy nie ma konkretnej okazji, życie polityczne zupełnie zamiera.

Wybory samorządowe 2010

Przygotowania do kampanii wyborczej do rad lokalnych zasiały pewną nadzieję na demokratyzację procesu wyborczego. Konsultacje z międzynarodowymi organizacjami, które miały przybliżyć białoruskie prawodawstwo do światowych standardów, zaowocowały w

grudniu 2009 r. przyjęciem poprawek w ordynacji wyborczej. Dotyczyły one między innymi powoływania komisji wyborczych, warunków prowadzenia kampanii, wystawiania kandydatów przez partie polityczne oraz ułatwienia dostępu dla poszczególnych kandydatów do mediów. Jednak nowe przepisy nie były na tyle istotne, by radykalnie zmienić istniejący system wyborczy. Przepisy, które miały zapewnić równe szanse wszystkim kandydatom, nie wprowadziły realnych mechanizmów i gwarancji tej równości. Kontrola nad liczeniem głosów i obserwacją wyborów ułatwia władzom masowe fałszerstwa. (Krytykę i szczegółową analizę prawa wyborczego zawiera tekst Sergieja Alfera „Prawo wyborcze: test na zgodność ze standardami”http://belinstitute.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=619:2010-03-18-06-43-07&catid=11:politics&Itemid=28&lang=ru).

Demokracja systemu wyborczego nie tyle zależy od przepisów prawnych, co od stosowania się do nich w praktyce. W poprzednich latach wykształciła się tradycja organizowania wyborów, w której bardziej liczyło się wykonanie postanowień władz wyższego szczebla niż działanie zgodne z literą prawa. Komisje wyborcze i media kontrolowane są przez władzę wykonawczą. Na członków komisji wyborczych powoływani są jedynie ludzie lojalni wobec władzy. W razie konfliktu, nie ma możliwości zwrócenia się do niezależnego sądu.

Wszystkie te problemy dały o sobie znać w trakcie ostatniej kampanii i wyborów do rad lokalnych, które odbyły się 25 kwietnia 2010 r. W komisjach wyborczych zasiadło tylko 76 przedstawicieli opozycyjnych partii politycznych na ponad 600 zaproponowanych (strona internetowa Zjednoczonych Sił Demokratycznych podaje, że było ich dokładnie 912 http://udf.by/news_ads/29115-kolichestvo-oppozicionerov-v-uchastkovyx.html). Kandydaci, którym udało się zarejestrować i zaczęli kampanię wyborczą, skarżyli się, że próbowano ich zastraszać, grożono zwolnieniem z pracy, utrudniano im zbieranie podpisów i prowadzenie kampanii. Donoszono też o przypadkach dorzucania wypełnionych kart wyborczych do urn oraz masowym głosowaniu przedterminowym (aż 29,3% wyborców tak głosowało), w czasie którego najczęściej dokonywane są manipulacje.

Te fakty świadczą nie tylko o tym, że nie dokonano się żadna liberalizacja systemu wyborczego, ale pokazują także słabość sił demokratycznych na szczeblu lokalnym. W sumie zarejestrowało się jedynie 240 kandydatów partii demokratycznych (czyli mniej niż 1% z 25.033 kandydatów), choć odmowy zarejestrowania były stosunkowo rzadkie. Jak widać mobilizacyjny potencjał opozycyjnych partii politycznych jest znikomy (Wszystkich komisji wyborczych było 6.387, zasiadało w nich 68.881 członków. Nawet jeśli opozycyjnym partiom pozwolono by zarejestrować wszystkich zaproponowanych przez nie 912 członków komisji,

stanowiliby oni tylko 1,42 % członków. Nie większa była aktywność innych nie związanych z władzą środowisk lokalnych.

Niespodzianek nie przyniosło liczenie głosów ani ogłoszenie wyników wyborów. Mandat dostało tylko 6 przedstawicieli sił demokratycznych. 1 mandat dla Hromady i 5 dla Białoruskiej Lewicowej Partii „Sprawiedliwy Świat” (Według danych Centralnej Komisji Wyborczej „Sprawiedliwy Świat” dostał 2 mandaty <http://www.rec.gov.by/pdf/msd2010/form26-53.pdf>). Żaden z kandydatów Białoruskiego Frontu Narodowego ani Ruchu „Za Wolność” nie dostał mandatu. Niezależne organizacje, które obserwowały wybory, odnotowały, że zniesienie niektórych wyśrubowanych wymogów dotyczących zgłaszania i rejestracji kandydatów przybliżyło nieco białoruski system wyborczy do demokratycznych standardów. Jednak stwierdziły, że: „brak transparentnych procedur przy przeglądaniu dokumentów dotyczących rejestracji kandydatów pozwala komisjom dyskryminować niektórych z nich”. Uznały także, że wybory przebiegały „w podobnej atmosferze co poprzednie” i „istotnych zmian w kierunku demokratyzacji procesu wyborczego nie zaobserwowano” (Centrum Obrony Praw Człowieka „Wiosna” <http://spring96.org/be/news/33885/>).

Tak więc rzeczywisty przebieg kampanii wyborczej nie potwierdził nadziei, jakie wzbudziło wcześniejsze wprowadzenie zmian w prawie wyborczym. Demokratyczne procedury nie upowszechniły się na szczeblu lokalnym. Wybory zorganizowano według starych praktyk. Całkowitą kontrolę nad ich przebiegiem sprawowała administracja państwowa.

Tatiana Wodołażskaja i Andrej Jegorow