

RAFAŁ CZACHOR

DOLNOŚLĄSKA WYŻSZA SZKOŁA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI  
I TECHNIKI W POLKOWICACH

## Reformy samorządu lokalnego w procesie demokratyzacji Gruzji

Przemiany polityczne, jakie miały miejsce w Europie Środkowej i Wschodniej na przełomie lat 80. i 90. XX stulecia, wiązały się z dużymi oczekiwaniami odnośnie do kierunku transformacji, demokratyzacji systemów politycznych poszczególnych państw. Politolodzy zmiany te lokowali w ramach Huntingtonowskiej „trzeciej fali” lub – dostrzegając szczególne indywidualne cechy charakterystyczne przemian zachodzących w państwach postkomunistycznych – „czwartej fali”<sup>1</sup>. Doświadczenie 25 lat, mijających od upadku muru berlińskiego pokazuje, iż procesy transformacji w Polsce, Rumunii, Rosji czy Gruzji przebiegały odmiennie. O ile państwa środkowoeuropejskie stosunkowo szybko i skutecznie wkroczyły na drogę demokratycznych przemian, a dowodem sukcesów na tym polu było ich wstąpienie w euroatlantyckie struktury integracyjne, to republiki postradzieckie w znakomitej większości wzbogacają niechlubną listę reżimów hybrydowych, „demokracji z przymiotnikami” (*democracies with adjectives*), mając poważne trudności z wdrożeniem demokratycznych procedur życia politycznego.

Jednym z głównych elementów demokratycznej transformacji w państwach postkomunistycznych było wprowadzenie instytucji samorządu lokalnego. Skuteczne odejście od ściśle scentralizowanego, a w przypadku republik byłego Związku Radzieckiego – totalitarnego, modelu władzy winno opierać się na maksymalnym przekazaniu kompetencji dotyczących wspólnot lokalnych im

<sup>1</sup> A. Agh, *Globalization and Central-East European Countries' Democratization: The Fourth Wave*, [w:] R. Markowski, E. Wnuk-Lipinski (red.), *Transformative Paths in Central and Eastern Europe*, Warszawa 2001; A. Antoszewski, *Przejście ku demokracji: analiza przypadku Polski*, [w:] A. Antoszewski, A. Kolodii, K. Kowalczyk (red.), *Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty*, Wrocław 2010, s. 11.

samym. Współcześnie wskazuje się bowiem, że samorząd odgrywa kluczową rolę w procesie decentralizacji państwa<sup>2</sup>, a tym samym w znacznym stopniu blokuje możliwość rozwoju tendencji niedemokratycznych na szczeblu centralnym. Jak pokazuje rozwój państw europejskich, dopiero postęp względnej demokratyzacji życia społecznego nowoczesnych państw przyniósł rozwój idei cedowania części kompetencji i zagadnień związanych z życiem wspólnot lokalnych na nie same. Decentralizacja i dekoncentracja władzy odbywa się poprzez rozłożenie kompetencji na różne podmioty w pionowym układzie struktury terytorialnej państwa, a władzę publiczną sprawują ogniwa różnych szczebli<sup>3</sup>.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie procesu kształtowania się i ewolucji samorządu lokalnego w Gruzji po uzyskaniu przez nią niepodległości w 1991 r. na tle transformacji politycznej. Od rozpadu Związku Radzieckiego Gruzja przeszła stosunkowo długą i burzliwą drogę politycznych przemian i jest szczególnym przypadkiem na współczesnej przestrzeni postsowieckiej. Systemy polityczne państw obszaru byłego ZSRR w wielu kwestiach stanowią jedną kategorię, charakteryzując się zachowaniem „demokratycznej i konstytucyjnej fasady” przy jednoczesnym oparciu się o bezalternatywne i słabo limitowane rządy prezydenckie<sup>4</sup>. Na ich tle wyróżnia się Gruzja (a także Ukraina i rozwijająca się według indywidualnego scenariusza i odbiegająca od „postradzieckiej logiki” Mołdawia), gdzie precedens alternacji władzy poprzedzała tzw. kolorowa rewolucja w listopadzie 2003 r. – „rewolucja róż” oparta na hasłach demokratyzacji i europeizacji polityki<sup>5</sup>. Z czasem jednak przemiany zapoczątkowane przez prezydenta Mikheila Saakaszwili zaczęły tracić swój impet i demokratyczny wymiar, co odbiło się nie tylko na pozycji Gruzji w rankingach demokracji i przestrzegania praw człowieka, lecz także na jakości gruzińskiego samorządu terytorialnego, obowiązujących w tej materii regulacji prawnych<sup>6</sup>.

Analiza specyfiki rozwoju politycznego współczesnej Gruzji oraz wdrażanego w niej modelu systemu samorządu lokalnego musi uwzględniać kilka faktów. Po pierwsze, jako republika przez dekady wchodząca w skład totalitarnego państwa radzieckiego musiała ona dokonać zmian na gruncie spo-

<sup>2</sup> Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 27.

<sup>3</sup> A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny – element ładu ustrojowego w Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Political Science” 2006, nr 14–15.

<sup>4</sup> С. Мирзоев, *Гибель права: легитимность в «оранжевых революциях»*, Москва 2006, s. 23.

<sup>5</sup> C. H. Fairbanks, *Georgia's Rose Revolution*, „Journal of Democracy”, 2004, t. 15, nr 2, s. 112.

<sup>6</sup> Świadczą o tym m.in. ogromne jak na Gruzję antyprezydenckie wiece w Tbilisi w listopadzie 2007 r., które gromadziły do 100 tys. demonstrantów. C. J. Chivers, *Thousands Rally in Capital Against Georgia President*, „The New York Times”, [http://www.nytimes.com/2007/11/03/world/europe/03tbilisi.html?\\_r=2&oref=slogin&](http://www.nytimes.com/2007/11/03/world/europe/03tbilisi.html?_r=2&oref=slogin&).

łecznym: pokonana musiała zostać Durkheimowska anomia oraz odblokowane Deutchowskie „kanały komunikacji”.

Po drugie, w niepodległej Gruzji o charakterze przemian w dużym stopniu decydowała lokalna specyfika, którą można określić mianem ogólnokaukaskiej. Kaukaskie, w tym gruziński, systemy społeczne oparte są na bardzo silnie ugruntowanej tradycji klanowej, patriarchalizmie, korupcji i zasadniczej niechęci do uwzględniania i szanowania regulacyjnej roli instytucji publicznych. Czynnikiem ten z pewnością osłabił sowietyzację społeczeństw kaukaskich, w wyniku czego np. problem wspomnianej anomii nie dotknął ich w takim stopniu, jak choćby społeczeństwo rosyjskie i białoruskie, aczkolwiek stanowi poważną barierę w demokratyzacji i modernizacji. W takich warunkach za jedyną historyczną formę samorządu lokalnego uważa się wprowadzenie municypalitetów w 1919 r. przez władze Gruzjińskiej Republiki Demokratycznej, która jednak upadła pod naporem wojsk radzieckich w 1921 r.<sup>7</sup>

Po trzecie, współczesna Gruzja jest daleka od spójności etnicznej i socjopolitycznej. Gruzję zwarcie zamieszkują duże skupiska mniejszości narodowych: w Abchazji i Osetii Południowej stosunkowo sprawnie funkcjonują separatystyczne parapaństwa nieuznające jurysdykcji Tbilisi, w Dżawachetii – większość ludności stanowią Ormianie, a w Adżarii – Adżarowie, również przejawiający tendencje odśrodkowe<sup>8</sup>. Obie wspomniane nieuznawane powszechnie republiki wspierane są przez Rosję, i w efekcie wewnątrzgruziński etniczno-terytorialny konflikt od początku lat 90. ma wymiar międzynarodowy. Poważne podziały socjopolityczne społeczeństwa gruzińskiego sprawiają, iż Gruzja jest pod tym względem najmniej stabilnym państwem w całym regionie Kaukazu Południowego<sup>9</sup>.

W takiej sytuacji wprowadzenie efektywnego modelu samorządu lokalnego jest zadaniem bardzo trudnym. Unaocznia to fakt, iż w pierwszych latach istnienia niepodległej Gruzji zagadnienie wprowadzenia samorządu lokalnego nie było przedmiotem poważnej dyskusji politycznej. Należy zauważyć, iż podobna sytuacja miała miejsce również w Armenii i Azerbejdżanie: konflikty zbrojne, w których uczestniczyły trzy państwa, godzące w integralność terytorialną tendencje odśrodkowe grup narodowych, poważny kryzys gospodarczy

<sup>7</sup> W. Materski, *Gruzja*, Warszawa 2000, s. 106.

<sup>8</sup> Zob. np.: K. Strachota, W. Bartuzi, *Reintegracja czy rekonkwista? Gruzja wobec Abchazji i Osetii Południowej w kontekście uwarunkowań wewnętrznych i międzynarodowych*, Ośrodek Studiów Wschodnich, [http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/punkt\\_widzenia\\_15.pdf](http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/punkt_widzenia_15.pdf).

<sup>9</sup> Szerzej: R. Czachor, *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: geneza i funkcjonowanie systemów politycznych*, Wrocław 2014, s. 388.

spowodowany rozpadem dawnych powiązań istniejących w ramach ZSRR oraz powszechne ubóstwo uniemożliwiały reformy samorządowe. Konstytucja Gruzji została przyjęta w 1995 r., deklarując wprowadzenie samorządności lokalnej (podobnie deklaracje zawierały ustawy zasadnicze Armenii i Azerbejdżanu), zaś pierwsze pełnowartościowe wybory do organów samorządu lokalnego odbyły się w 1998 r. W kolejnych latach – zwłaszcza po objęciu władzy przez M. Saakaszwili – przyjęto szereg aktów prawnych mających doskonalić istniejące rozwiązania, w tym w 2004 r. *Europejską Kartę Samorządu Lokalnego*, aczkolwiek wciąż samorząd w Gruzji funkcjonuje z dużymi problemami natury formalnej i organizacyjnej. W stosunkowo krótkim czasie, licząc od 1990 r., gdy formalnie rozpoczął funkcjonowanie samorząd w Gruzji, można wyróżnić 4 etapy w jego rozwoju:

- a) lata 1990–1991, gdy w wyniku zmian prawnych mających uniezależnić Gruzję od wciąż istniejącego ZSRR wprowadzono akty prawne regulujące zagadnienie samorządu lokalnego;
- b) lata 1998–2002, gdy po okresie przewrotu państwowego i wewnętrznej słabości lat 1992–1997, wprowadzono dwupoziomową strukturę samorządu z wybieralnymi przez obywateli jego członkami;
- c) lata 2002–2006, gdy istniał system bezpośredniego wyboru przez obywateli członków organów samorządu najniższego szczebla i pośredniego wyboru członków organów wyższego szczebla i z udziałem głowy państwa w wyborze szefów lokalnej administracji;
- d) okres od 2006 r., gdy kardynalnie zmieniła się struktura terytorialno-administracyjna państwa na jednoszczeblową, gdzie wybory do organu prawodawczego powadzone są na bazie systemu mieszanego.

Obecnie reformy są kontynuowane: najnowsza miała miejsce w marcu 2014 r., jednak jest jeszcze zbyt wcześnie, by ocenić jej skutki i wpływ na rozwój idei samorządności w Gruzji. Prawdopodobnie cezura ta wyznaczy początek nowego etapu w rozwoju samorządu lokalnego w tym kraju.

Z punktu widzenia istotności zmian prawnych w sferze samorządności terytorialnej oraz wagi nadawanej temu zagadnieniu przez władze państwowe Gruzji, można wyróżnić dwa zasadnicze okresy: przed i po przyjęciu ustawy organicznej *O samorządzie lokalnym*, która zaczęła obowiązywać 1 stycznia 2006 r. Wprowadzona została ona przez deklarujące się jako proeuropejskie władze na czele z prezydentem M. Saakaszwili. Podkreślić przy tym należy okoliczności, w których reforma się dokonywała: miała być jednym z narzędzi pokonywania wewnętrznego rozbitcia państwa w postaci istnienia separatystycznych republik:

Abchazji i Osetii Południowej<sup>10</sup>, służyć zwiększeniu efektywności władz w terenie, skuteczniejszej egzekucji podatków i innych świadczeń, a także miała świadczyć o prozachodniej orientacji obozu rządzącego.

## Model samorządu lokalnego w Gruzji przed rokiem 2006

Kształtująca się na gruzach Związku Radzieckiego niepodległa Gruzja odziedziczyła radziecką strukturę podziału administracyjno-terytorialnego: najniższą podstawową jednostką były wsie, wspólnoty i miasta, wyższą jednostką – rejon. Po krótkotrwałym, mającym miejsce latach 50., eksperymencie z wprowadzeniem istniejącej w innych częściach ZSRR jednostki terytorialnej – obwodu (ros. *oblast'*), zrezygnowano z niego, natomiast w składzie Gruzjińskiej SRR istniały trzy podmioty o statusie autonomii: Abchaska Autonomiczna Republika Radziecka, Adżarska Autonomiczna Republika Radziecka oraz Południowoosetyjski Obwód Autonomiczny. W jednostkach tych autochtoniczną ludność stanowiły narody niegruzińskie i dominowały one liczebnie nad Gruzynami (oprócz Abchazji, gdzie liczba ludności gruzińskiej w czasie istnienia ZSRR przekroczyła liczbę Abchazów). W czasie dezintegracji Związku Radzieckiego pod koniec lat 80. Gruzjińska SRR składała się z 2 republik autonomicznych, 1 obwodu autonomicznego, 51 rejonów i 10 miast o znaczeniu republikańskim.

Będąca wśród liderów demokratycznych przemian i w awangardzie dążeń do wyjścia ze składu ZSRR Gruzja w 1990 r. dokonała pełnej wymiany elit politycznych. Na ich czele stanął antyradziecki i nacjonalistyczny polityk Zwiad Gamsachurdia. Prowadząc politykę monoetniczności Gruzji, doprowadził on do likwidacji autonomii południowoosetyjskiej. W konsekwencji narastających napięć w relacjach władz centralnych Gruzji z podmiotami autonomicznymi w latach 1990–1992 wybuchły wojny w Abchazji i Osetii Południowej. Oba te regiony jednostronnie ogłosiły wyjście ze składu Gruzji, ponadto Tbilisi praktycznie utraciło kontrolę nad Adżarią. Wydarzenia te doprowadziły do poważnego kryzysu wewnątrzpolitycznego, przeciągających się walk z separatystami, w które pośrednio angażowała się Rosja. Gruzja na początku lat

<sup>10</sup> W 2004 r. władzom Gruzji udało się zmusić do ustąpienia wieloletniego przywódcę Adżarskiej Republiki Autonomicznej Aślana Abaszydze, który w praktyce w żaden sposób nie podlegał władzom centralnym w Tbilisi. W momencie wprowadzania reformy samorządowej, w latach 2005–2006, władze Gruzji przygotowywały się do rozwiązania problemu separatyzmu abchaskiego i osetyjskiego. Próba taka podjęta została w sierpniu 2008 r., jednakże zakończyła się fiaskiem i praktycznie ostateczną utratą możliwości przywrócenia kontroli nad Abchazją i Osetią Południową.



90. znajdowała się na granicy wewnętrznego upadku i stopniową zmianę tego stanu przyniosło objęcie władzy przez dawnego działacza partyjnego Eduarda Szewardnadze w 1992 r.<sup>11</sup>.

Pierwsze rozwiązania odnośnie do samorządu pojawiły się na mocy ustawy *O okresie przejściowym*, która przyjęta została listopadzie 1990 r.<sup>12</sup>. Miała ona na celu wprowadzić tymczasowe zmiany służące odejściu od radzieckiego modelu systemu politycznego. W związku z nią w latach 1990–1991 dokonano modyfikacji ustawy zasadniczej, przyjęto ustawę o wyborach do lokalnych organów władzy państwowej (styczeń 1991 r.) oraz ustawę o prefekturach (kwiecień 1991 r.). W latach 1990–1991 lokalne organy władzy funkcjonowały w oparciu o radziecką strukturę administracyjną. Tym samym do 2006 r. podział terytorialno-administracyjny Gruzji opierał się na 2 szczeblach: podstawowym (1004 jednostek, w tym wsie, osiedla, miasta) oraz rejonowym (65 jednostek, w tym rejony i większe miasta wydzielone: Tbilisi, Batumi, Rustawi, Kutaisi oraz formalnie Suchumi i Cchinwali).

Jeśli chodzi o strukturę organów samorządowych, to rada (guz. *sakrebulo*) była organem prawodawczym pochodzącym z powszechnych wyborów na 3-letnią kadencję, zaś kierownika lokalnej egzekutywy (guz. *gamgebeli*) powoływał prefekt za zgodą rady. Na szczeblu rejonowym również funkcjonowały wybieralne rady. Władzę wykonawczą sprawował natomiast powoływany przez parlament (po nowelizacji ustawy – przez prezydenta) prefekt. Pełnił on, w okresie 4-letniej kadencji, funkcję terenowego przedstawiciela centralnej władzy wykonawczej oraz funkcje kontrolne wobec lokalnych rad. Mógł on m.in. uchylić prawo stanowione przez organy władzy lokalnej bez prawa do odwołania się od tej decyzji<sup>13</sup>. Po przewrocie państwowym i obaleniu Gamsachurdii w 1992 r. urząd prefekta został zniesiony, zaś jego prerogatywy przekazane samorządowym organom wykonawczym.

Dla szczebla rejonowego samorządu charakterystyczna była nie samorządność, lecz ścisła podległość władzom centralnym w Tbilisi. Choć rady, zgodnie z ustawodawstwem, posiadały prawo kontrolowania działalności organów egzekutywy, to prawa tego praktycznie nie realizowały. Rejonowe organy

<sup>11</sup> Od marca do listopada 1992 r. E. Szewardnadze był przewodniczącym Rady Państwa, od listopada 1992 do listopada 1995 r. przewodniczącym parlamentu, a od listopada 1995 do listopada 2003 r. – prezydentem Gruzji.

<sup>12</sup> Д. Лосаберидзе, К. Канделаки, Н. Орвелашвили, *Местное самоуправление в Грузии*, [w:] И. Мунтян, В. Поп (red.), *Разработка новых правил игры в старых условиях: органы местного самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии*, [b.m.] 2001, s. 328.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 328–329.

wykonawcze były formowane przez władze centralne oraz im podlegały, co w warunkach państwa postkomunistycznego z bardzo słabym społeczeństwem obywatelskim oznaczało całkowitą uległość rządowi. Akty prawne wydane przez organy samorządowe mogły być zawieszane na okres jednego miesiąca przez organy wyższego szczebla (w przypadku decyzji organu rejonowego – przez organy władzy centralnej). W ciągu tego okresu decyzję o prawomocności zawieszenia (a w konsekwencji, o uchyleniu aktu) podejmował sąd. Rady mogły być rozwiązane przedterminowo w przypadku, gdyby ich działalność zagrażała suwerenności i terytorialnej integralności państwa. Prezydent zyskał prawo bezpośredniego zarządzania daną jednostką w przypadku łamania prawa przez lokalne struktury władzy.

Po okresie lat 1992–1997, gdy samorząd praktycznie nie funkcjonował, w 1997 r. została przyjęta ustawa o samorządzie, zaś w kolejnym roku odbyły się wybory do organów samorządowych dwóch szczebli: podstawowego (wsie, miasta i osiedla miejskie) oraz rejonowego (rejony i posiadające równym im status większe miasta)<sup>14</sup>. Skład rad kształtowany był w drodze wyborów bezpośrednich, z kolei rady samodzielnie powoływały lokalne organy wykonawcze. W tym czasie do istniejącej struktury podziału administracyjno-terytorialnego dodano prowincję (gruz. *mhare*) jako trzeci szczebel struktury administracyjno-terytorialnej. Włączając autonomię abchaską, adżarską i miasto stołeczne Tbilisi liczba prowincji wyniosła 12. Na ich czele stanęli pełnomocni przedstawiciele prezydenta (gubernatorzy), aczkolwiek ich działalność pozostawała w istocie prawnie nieuregulowana. Wynikało to z faktu, że instytucja pełnomocnych przedstawicieli prezydenta w prowincjach powołana została na mocy ukazu prezydenta, a nie w drodze ustawy.

Wspomnieć należy, że przyjęta w 1995 r. ustawa zasadnicza Gruzji nie uregulowała zagadnień dotyczących samorządu terytorialnego. Jej artykuł drugi zawierał stwierdzenie, że sprawa ta zostanie odłożona do czasu przywrócenia terytorialnej integralności państwa<sup>15</sup>. Do tej pory jednakże Gruzja nie kontroluje Abchazji i Osetii Południowej, które petryfikują własne *de facto* niepodległe byty państwowe. Od początku XXI w. kierownictwo Gruzji podjęło działania na rzecz modernizacji instytucji samorządu lokalnego niezależnie od utrzymania się problemu separatyzmów.

<sup>14</sup> Д. Лосаберидзе, *Местное самоуправление в Грузии*, [w:] Д. Туманян (red.), *Местное самоуправление на Южном Кавказе: Текущая ситуация и перспективы развития*, Ереван 2007, s. 50.

<sup>15</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, <http://www.parliament.ge/ge/kanonmdebloba/constitution-of-georgia-68>; por.: M. Grzybowski, G. Kuca, *System konstytucyjny Gruzji*, Warszawa 2012.

W 2001 r. nowelizacji poddana została ustawa o samorządzie lokalnym<sup>16</sup>. Reforma dotyczyła rejonowego szczebla samorządu, głównie sposobu powoływania organu przedstawicielskiego. Zamiast wyborów bezpośrednich wprowadzono wybór pośredni: przedstawiciele w radzie rejonowej spośród swoich członków desygnowały rady szczebla podstawowego. Szefowie rejonowych egzekutyw – powoływani przez odpowiednie rady – zatwierdzani byli przez prezydenta Gruzji. Wybory samorządowe, już tylko do rad szczebla podstawowego, odbyły się w 2002 r. Wygrał je opozycyjny wobec obozu rządzącego Zjednoczony Ruch Narodowy Micheila Saakaszwili.

W maju 2002 r. została podpisana, a w październiku 2004 r. ratyfikowana przez gruziński parlament *Europejska Karta Samorządu Lokalnego*. Przyjęcie tego dokumentu, zmuszającego do przeprowadzenia poważnych zmian w organizacji samorządu, było także jasnym sygnałem determinacji władz państwowych, by instytucja samorządu na trwałe wpisała się w system polityczny Gruzji. *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* została przyjęta z kilkoma zastrzeżeniami, w tym odnośnie do obligatoryjnych konsultacji zmiany granic jednostek administracyjno-terytorialnych, konsultacji planowanych przez władze działań, projektów dotyczących bezpośrednio danej jednostki czy też prawa samorządów lokalnych do tworzenia zrzeczeń w celu obrony własnych interesów<sup>17</sup>.

W końcu 2003 r., po wyborach prezydenckich, które oficjalnie wygrał dotychczasowy prezydent E. Szewardnadze, doszło do masowych protestów. W ich wyniku w powtórzonych wyborach w styczniu 2004 r. prezydentem został M. Saakaszwili. Doszedł on do władzy pod hasłem modernizacji, demokratyzacji kraju, walki z korupcją i starym, postradzieckim systemem rządów. Nowy obóz rządzący podjął rozmaite wysiłki na rzecz realizacji tych deklaracji, w tym dokonał gruntownej reformy modelu samorządu terytorialnego. Miała być ona ważnym krokiem ku petryfikacji systemu demokratycznego Gruzji, służyć unowocześnieniu społeczeństwa i tworzeniu kapitału społecznego. Przygotowaniem reformy samorządowej zajmowała się powołana w lipcu 2004 r. komisja państwowa ds. efektywnego zarządzania państwowego i reformy samorządu terytorialnego, pracująca pod kierunkiem prezydenta M. Saakaszwili.

<sup>16</sup> Д. Лосаберидзе, К. Канделаки, Н. Орвелашвили, *op. cit.*, s. 329.

<sup>17</sup> Gruzja odmówiła przyjęcia na siebie zobowiązań wynikających z treści art. 4 pkt. 6, art. 5, art. 6 pkt. 2, art. 9 pkt. 6, art. 10 pkt. 2 i 3.



## Model samorządu lokalnego w Gruzji po reformie w 2006 r.

Na mocy ustawy organicznej z grudnia 2005 r. *O samorządzie lokalnym* od początku 2006 r. wprowadzono zasadnicze zmiany w organizacji administracyjno-terytorialnej Gruzji<sup>18</sup>. Zlikwidowano podstawowy szczebel samorządu (wieś, osiedle, miasto), zaś 65 rejonów i 5 miast znaczenia republikańskiego, w tym stolica Tbilisi, stały się podstawowymi jednostkami podziału administracyjnego i samorządu – municypalitetami. Utrzymano zaś podział na kraje w liczbie 10. Dokonała się tym samym znaczna konsolidacja struktury administracyjno-terytorialnej państwa: zlikwidowano ok. 1 tys. jednostek najniższego szczebla.

Organem przedstawicielskim w istniejących jednostkach administracyjno-terytorialnych (rejony i miasta znaczenia republikańskiego) jest rada (*sakrebulo*), której kadencja trwa 4 lata. Liczba miejsc w radzie zależy od tego, ile zlikwidowanych w 2006 r. jednostek podstawowego szczebla wchodziło w skład danego municypalitetu (rejonu). Przewodniczący rady wybierany jest przez jej członków. Do jego prerogatyw należy kierowanie pracami izby, reprezentowanie interesów samorządu, promulgacja aktów przyjmowanych przez radę. Egzekutywę na szczeblu lokalnym stanowi urząd wykonawczy (gruz. *gamgeoba*). Wyboru przewodniczącego urzędu wykonawczego (w miastach – mera) i określenia czasu pełnienia przez niego kadencji dokonuje rada. Urzędy wykonawcze mają stosunkowo rozbudowaną strukturę, do której zaliczają się delegatury terenowe w miejscowościach wchodzących w skład danego rejonu. Na czele delegatur stoją pełnomocnicy przewodniczących urzędów wykonawczych. Zadania urzędów wykonawczych obejmują kontrolę wykonania budżetu, realizację planów rozwoju społeczno-gospodarczego, jak również realizację innych postanowień wydawanych przez rady.

Pełnomocnictwa organów samorządu lokalnego w Gruzji dzielą się na wyłączne (obligatoryjne), delegowane oraz fakultatywne. Do pełnomocnictw wyłącznych należy m.in. świadczenie usług komunalnych (wodociągi, kanalizacja, dostawy gazu, utrzymanie czystości, komunikacja), prowadzenie działalności w sferze edukacji i kultury (biblioteki, muzea, przedszkola). Zadania delegowane są wyznaczane do realizacji przez władze centralne, aczkolwiek ustawa nie zagwarantowała transferu środków z budżetu państwowego na tego typu cele. Zasadnicze funkcje samorządu obejmują również zatwierdzanie budżetu, długoterminowych planów rozwoju społeczno-gospodarczego, określanie wysokości podatków lokalnych, czuwanie nad przestrzeganiem praw człowieka i porządku prawnego.

<sup>18</sup> *Органический закон Грузии „О местном самоуправлении”*, „Муниципальное право” 2010, nr 4.

Zagadnienia związane z finansami samorządów regulowała ustawa z 2006 r. *O budżetach organów samorządu lokalnego*<sup>19</sup>. Zgodnie z nią wpływy do budżetów lokalnych stanowią: a) dochody własne, w tym podatki i opłaty lokalne, b) środki pozyskane, w tym subsydia, subwencje, granty, środki celowe. Środki przekazywane samorządom przez władze państwowe – stanowiące niekiedy aż 90% ich budżetu – można podzielić na 3 kategorie. Są to środki specjalne, służące realizacji przez samorzady zadań wyłącznych, środki wyrównujące dla jednostek o niższym od średniego krajowego poziomie rozwoju, oraz środki celowe, przeznaczone na realizację zadań delegowanych i na likwidację skutków katastrof, klęsk żywiołowych itp. Ze względu na trudną sytuację ekonomiczną większości regionów Gruzji oraz powszechną pauperyzację ludności<sup>20</sup>, ważną rolę w budżetach jednostek administracyjno-terytorialnych odgrywają środki wyrównujące. Ich przydział oraz wysokość zależy od następujących czynników: a) ogólny poziom dochodów danego municypalitetu (w tym *per capita*) oraz b) ogólna liczba ludności municypalitetu (włączając przesiedleńców i uchodźców). Przy podziale środków uprzywilejowane są rejony wysokogórskie oraz słabo zaludnione. Ustawowo samorzady mogą zaciągać kredyty wyłącznie u władz centralnych Gruzji, a za ich zgodą również w innych instytucjach finansowych. Wśród wydatków gruzińskich samorządów wyróżnia się następujące grupy: a) bieżące (wynagrodzenia, świadczenia socjalne, zakup towarów i usług) i kapitałowe (nabycie aktywów, inne wydatki kapitałowe); b) kredytowanie, uczestnictwo w kapitale akcyjnym; c) amortyzacja zaciągniętych kredytów. Ze względu na niewielkie wpływy budżetowe municypalitetów, w większości nie świadczą one podstawowych usług, które leżą w zakresie ich obowiązków. Ustawa nie regulowała terminu przyjęcia budżetu oraz form odpowiedzialności lokalnych ciał przedstawicielskich za taką sytuację, ponadto niejasny był mechanizm kontroli wykonania budżetu oparty o nowy dla Gruzji mechanizm audytu<sup>21</sup>.

W marcu 2005 r. została przyjęta ustawa *O majątku organów samorządu lokalnego*, która stworzyła prawne podstawy do nabywania przez municypalitety własności. Zgodnie z ustawą proces nabywania własności przez samorzady od państwa odbywa się na zasadzie bezpłatnego przekazania na wniosek organu przedstawicielskiego danej jednostki. Przekazywany samorządowi majątek nie musi się znajdować w granicach jego jurysdykcji (dotyczy to m.in. stacji tło-

<sup>19</sup> Д. Лосаберидзе, *op. cit.*, s. 52.

<sup>20</sup> Odsetek ludzi żyjących w ubóstwie w Gruzji wynosi ok. 28%, powszechne jest bezrobocie, brak polityki sektorowej doprowadził do zapaści rolnictwa. M. Matusiak, *Gruzińskie wybory. Między silnym państwem a demokracją*, „Punkt Widzenia OSW” 2012, nr 29, s. 39–40.

<sup>21</sup> Д. Лосаберидзе, К. Канделаки, Н. Орвелашвили, *op. cit.*, s. 331.

czenia wody pitnej). Ustawa określiła dwa rodzaje własności samorządowej: podstawową (niepodlegającą prywatyzacji) oraz własność dodatkową (która może zostać sprywatyzowana zgodnie z obowiązującym prawem). Gruziński ustawodawca zabronił samorządom wykorzystywania posiadanego majątku w charakterze zastawu pod zaciągane zobowiązania. Natomiast środki pozyskane z prywatyzacji posiadanych przez municypalitet dóbr w pełni trafiają do budżetu lokalnego (wcześniej tylko 35% dochodu z prywatyzacji)<sup>22</sup>. W przypadku prywatyzacji podlegających samorządom przedsiębiorstw dokonywano prywatyzacji całkowitej albo częściowej, gdzie pakiet kontrolny akcji trafiał do władz centralnych Gruzji.

Ustawa z grudnia 2005 r. zmieniła sposób zarządzania stolicą Gruzji. Przed reformą miastem kierowała wybieralna rada oraz wyznaczany przez prezydenta republiki mer. Po reformie rada miasta pozostaje organem wybieralnym: 25 deputowanych wybieranych jest zgodnie z ordynacją większościową w okręgach wielomandatowych, 12 deputowanych zgodnie z ordynacją proporcjonalną. Mer Tbilisi jest obecnie wybierany bezpośrednio przez mieszkańców gruzińskiej stolicy (do 2005 r. był wybierany pośrednio, w drodze głosowania członków rady miejskiej). Miasto podzielone jest na dzielnice (obecnie 6 dzielnic), które posiadają własne wybieralne rady. Administracja miejska zapewnia realizację aktów promulgowanych przez radę oraz mera, realizuje budżet miejski i programy rozwoju społeczno-gospodarczego.

Reforma samorządowa spotkała się także z krytyką. Przede wszystkim dotyczy ona likwidacji podstawowego szczebla samorządu, co istotnie oddaliło władzę lokalną od ludności. Koncentracja gruzińskiej samorządności na szczeblu rejonowym nie sprzyja rozwojowi postaw obywatelskich i skuteczności terenowych organów władzy. Pełnomocnicy przewodniczących organów wykonawczych są w zasadzie jedynym ogniwem łączącym społeczności lokalne z organami samorządowymi, aczkolwiek nie posiadają oni większych kompetencji i ich rola sprowadza się do informowania ludności o decyzjach władz. Nieuzasadnione okazały się oczekiwania, że dzięki reformie na szczeblu rejonowym będzie więcej środków finansowych – to właśnie ten argument był wśród najważniejszych przemawiających za likwidacją szczebla podstawowego. W praktyce środki, które wcześniej trafiały do budżetu miejscowego znajdowały się w dyspozycji władz centralnych jako część budżetu państwowego. W zasadzie wyjątkiem były podatki od nieruchomości. Brak było zatem jasno sprecyzowanego podziału pełnomocnictw pomiędzy municypalitetami a wła-

<sup>22</sup> Д. Лосаберидзе, *op. cit.*, s. 60.



dzą centralną i oparcia wzajemnych relacji o zasadę subsydiarności – jedną z podstawowych zasad *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*.

Niewielkim krokiem ku wzmocnieniu samorządów stało się wprowadzenie bezpośrednich wyborów mera Tbilisi, choć pierwotnie planowano, że wszyscy szefowie lokalnych egzekutyw będą obierani w ten własny sposób. O zauważaniu przez obóz rządzący problematyki samorządowej świadczy fakt powstania w 2009 r. Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Infrastruktury Gruzji.

W 2010 r. dokonano reformy konstytucyjnej Gruzji, która – zgodnie z zaleceniami Zachodu – miała na celu ograniczenie kompetencji prezydenta i wzmocnienie pozycji premiera i parlamentu<sup>23</sup>. Już po odejściu skompromitowanego obozu M. Saakaszwili<sup>24</sup> od władzy w latach 2012–2013 nowe władze – koalicja Gruzińskie Marzenie na czele z prezydentem Giorgim Margwelaszwilim i premierem Bidziną Iwaniszwilim – podkreślały konieczność dalszej modernizacji instytucji samorządu oraz przyspieszyły pracę w tym kierunku.

## Reforma z 2014 r. oraz wyzwania dla petryfikacji samorządu lokalnego w Gruzji

Odpowiednia ustawa została przyjęta w lutym 2014 r., a poprzedziło ten fakt przyjęcie i realizacja *Strategii decentralizacji i rozwoju samorządu w latach 2013–2014*<sup>25</sup>. Jako ważną przeszkodę w rozwoju samorządności wskazywano fakt, iż organy samorządowe są w praktyce przedłużeniem władzy centralnej, co ogranicza ich niezależność oraz wzmaga nierówną dystrybucję dóbr i uszczupla skromne budżety samorządów<sup>26</sup>. Przyjęta ustawa nie jest jednak tak progresywna, jak zakładały to pierwotne plany<sup>27</sup>. Pod wpływem krytyki patriarchy Ilji II i konserwatywnych polityków widzących w reformie zagrożenie

<sup>23</sup> M. Matusiak, *Reforma konstytucyjna w Gruzji: zmieniać, aby zachować?*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-10-20/reforma-konstytucyjna-w-gruzji-zmieniac-aby-zachowac>.

<sup>24</sup> Na temat niespełnionych nadziei na demokratyzację i modernizację Gruzji w okresie prezydentury M. Saakaszwili zob. np. G. Khelashvili, *External Forces, Nationalism, and the Stagnation of Democratization in Georgia*, „PONARS Policy Memo” 2010, nr 104.

<sup>25</sup> *The Government of Georgia Approved »the Basic Principles of the Strategy for Decentralization and Development of self-government for 2013–2014«*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Infrastruktury Gruzji, <http://www.mrdi.gov.ge/en/news/press/52a35343e4b073169dbbb6fb>.

<sup>26</sup> S. Murgulia, G. Gvelesiani, G. Tokilikishvili, *Fiscal Decentralization in Georgia*, Center for Strategic Research and Development of Georgia, <http://www.ald-europe.eu/newSite/public/eap/6-georgia-Fiscal-Decentralization-in-Georgia-study-eng.pdf>.

<sup>27</sup> *Кодекс о местном самоуправлении*, Ministerstwo Sprawiedliwości Gruzji, [https://matsne.gov.ge/index.php?option=com\\_ldmssearch&view=docView&id=2244429&lang=ru](https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=2244429&lang=ru).





dla stabilności i jedności państwa zrezygnowano m.in. ze zmian w strukturze terytorialno-administracyjnej<sup>28</sup>, nie przywrócono podstawowego szczebla samorządu (we wsiach, osiedlach, miastach). Eksperti, w tym polski specjalista doradzający gruzińskim władzom w procesie reform Piotr Żuber, zaznaczają, że ustawa przygotowywana była dość niedbale, ma pewne uchybienia i nie uwzględniła niektórych postulatów płynących ze strony społeczeństwa<sup>29</sup>. Jest jednak ona pierwszym kompleksowym aktem prawnym, który reguluje zagadnienia dotyczące samorządu i zastępuje kilka wcześniej obowiązujących aktów prawnych (łącznie 4 ustawy, w tym odnośnie do majątku samorządów oraz statusu miasta stołecznego).

Wśród najważniejszych zmian, które wprowadzono w 2014 r. znajduje się: a) powołanie 7 nowych jednostek administracyjno-terytorialnych w postaci miast wydzielonych (Gori, Telawi, Ozurgeti, Zugdidi, Abroulari, Mcheta, Achalciche) z własnymi organami samorządowymi; b) wprowadzenie bezpośrednich wyborów szefów lokalnych egzekutyw (w miastach – merów, w municypalitetach – *gamgebeli*) na 3-letnią kadencję (od 2017 r. kadencja będzie trwać 4 lata); c) nadanie lokalnym radom prawa do wotum nieufności wobec merów i *gamgebeli*, które przyjmowane będzie większością kwalifikowaną  $\frac{2}{3}$  składu rady; d) przeniesienie kompetencji kontrolnych nad działalnością samorządów lokalnych z gubernatorów prowincji na premiera Gruzji; e) powołanie przy gubernatorach Regionalnych Rad Konsultacyjnych, których zadania będą dotyczyły konsultowania i opiniowania planów rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych prowincji; f) nadanie municypalitetom prawa powoływania w podległych mu miejscowościach lokalnych mężów zaufania jako pewnej formy zastępczej dla bazowego szczebla samorządu; g) zwiększenie samorządności finansowej samorządów poprzez pozostawienie do ich dyspozycji części z pobieranych w danym municypalitecie podatków dodatkowych<sup>30</sup>. Reformę tę należy ocenić jako jednoznacznie pozytywny krok ku rozwojowi samorządności w Gruzji. Wpisuje się ona w kryteria zawarte w *Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego* i może być ważnym krokiem ku modernizacji i europeizacji państwa.

<sup>28</sup> Zob. np. *Власти Грузии намерены изменить административно-территориальное деление страны*, Kavkazskij Uzel, <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/220678/>.

<sup>29</sup> A. Skorupska, K. Zasztowt, *Georgia's Local Government Reform: How to Escape from the Soviet Past (and How Poland Can Help)*, „Policy Paper” 2014, nr 4 (87), s. 4.

<sup>30</sup> Szersze omówienie zmian ustawowych: *The new Local Self-Government Code: Overview of the main novelties*, Transparency International Georgia, <http://transparency.ge/en/node/4000>.

## Podsumowanie

Konkludując, wprowadzanie instytucji samorządu w Gruzji, podobnie jak i w innych krajach przestrzeni postradzieckiej, spotkało się z wieloma trudnościami. Wśród nich wymienia się: a) niekompetencję aparatu urzędniczego, nieprzygotowanie do pracy w instytucjach samorządowych; b) korupcję i nadużycia ze strony biurokratów; c) brak środków finansowych dla skutecznego funkcjonowania samorządu; d) niski poziom zaangażowania społecznego w sprawy lokalne<sup>31</sup>. Mają one charakter obiektywny, w znacznym stopniu są pokłosiem okresu komunizmu, braku kultury prawnej oraz politycznej. Oprócz tego można mówić o szeregu społeczno-politycznych konsekwencji, które wynikają bezpośrednio z obranego przez Gruzję kierunku reform samorządowych. Jest to przede wszystkim: a) ograniczenie samorządności lokalnej do jednego szczebla, co istotnie oddaliło obywateli od struktur władzy miejscowej; b) wbrew założeniom autorów reformy samorządu nie są organami silnymi – w praktyce wzrósł wpływ rządu centralnego na samorządy; c) w wyniku tego zwiększyło się upolitycznienie samorządów; d) ze względu na oddalenie od ośrodków samorządu wielu obywateli nie może w sposób pełnowartościowy korzystać ze świadczeń leżących w gestii samorządu; e) posiadane przez samorządy zasoby są niewspółmierne do spoczywających na nich zadaniach i rzutują na zasadniczą nieefektywność władzy lokalnej.

Po okresie przejściowym i reformie z 2006 r., która miała doprowadzić do większej demokratyzacji Gruzji, okazało się, że jej skutki są odmienne<sup>32</sup>. Władze centralne zaczęły otwarcie dążyć do zwiększenia kontroli nad działalnością municypalitetów, w tym nad funkcjonowaniem ciał przedstawicielskich i realizacją przez jednostki zadań wyłącznych. W pewnym stopniu wynikało to z zaostrzającej się sytuacji na gruncie etnicznym (w regionach położonych wzdłuż granic z Armenią i Azerbejdżanem, gdzie są duże skupiska mniejszości narodowych), jednakże rzutowało na działalność samorządów. W praktyce ich rola w kształtowaniu życia społeczno-ekonomicznego regionów pozostawała efemeryczna. Wynikało to z braku zarówno woli politycznej, jak i środków finansowych. Dowodem na silne upolitycznienie samorządów był fakt, że po przegranej obozu M. Saakaszwili w wyborach parlamentarnych w 2012 r. znaczna część lokalnych urzędników zmieniła przynależność partyjną i przystąpiła do zwycięskiego ugrupowania Gruzińskie Marzenie<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Д. Лосаберидзе, *op. cit.*, s. 62.

<sup>32</sup> Należy zaznaczyć, że także w wymiarze ogólnopaństwowym po początkowej euforii spowodowanej „rewolucją róż” i nadziejami na modernizację i demokratyzację Gruzji, zwłaszcza w czasie drugiej kadencji M. Saakaszwili, zaczęły narastać tendencje antydemokratyczne.

<sup>33</sup> A. Skorupska, K. Zasztowt, *op. cit.*, s. 2.



W Gruzji – podobnie jak i w wielu innych republikach postradzieckich – znaczna część budżetów samorządów stanowią środki przekazywane przez władze centralne. W okresie wprowadzania reform, w 2007 r. z budżetu państwa, który wynosił ok. 2,4 mld USD, samorządom przekazano niewiele ponad 1% środków. Ogranicza to oczywiście samodzielność samorządów oraz skazuje je na zależność od przekazywanych finansów. Samorzady w dużym stopniu do tej pory nie posiadają własności (proces przejmowania państwowego majątku odbywał się głównie w dużych miastach: Tbilisi, Poti, Kutaisi). Zmianie powinno ulec prawo podatkowe, tak by większa część podatków pozostawała do dyspozycji samorządów. Samorzady winny zyskać prawo swobodnego zaciągania kredytów oraz prawo emisji papierów wartościowych (obligacji municypalnych).

Przeprowadzona w 2014 r. kolejna reforma jest niewątpliwie pozytywnym krokiem ku wykształceniu się sprawnego modelu samorządu lokalnego w Gruzji, aczkolwiek nie zlikwidowała ona obiektywnie istniejących trudności. Najbliższe lata pokażą, czy samorząd będzie się petryfikować, jednak w znacznej mierze będzie to zależało od tego, czy samorząd będzie podążał szlakiem demokracji.

### Streszczenie

#### Reformy samorządu lokalnego w procesie demokratyzacji Gruzji

Efektywnie działający samorząd lokalny jest ważnym elementem gwarantującym sprawne funkcjonowanie ustroju demokratycznego. Postradziecka Gruzja jest ciekawym przykładem młodego państwa, w którym proces wdrażania instytucji samorządu lokalnego uwarunkowany był bieżącą orientacją polityczną znajdujących się u władzy elit. Artykuł omawia proces kształtowania się samorządu terytorialnego w Gruzji po roku 1990 oraz jego główne cechy. Autor opisuje ewolucję modelu samorządu lokalnego w Gruzji, wydzielając 4 główne etapy. Zagadnienie wydaje się tym ważniejsze, że Gruzja deklaruje zbliżenie z Zachodem i jest obecnie (od 2014 r.) stowarzyszona z UE.

**Słowa kluczowe:** Gruzja, samorząd terytorialny, demokratyzacja, reformy administracyjne.

### Summary

#### Reforms of the local government during democratisation of Georgia

An effective local self-government plays an important role in contemporary democratic state. Post-Soviet Georgia is interesting case of a young country where the process of implementation of self-government institution was a conditioned by current politics and interests of an elites. This paper aims to analyze the process of forming self-government





RAFAŁ CZACHOR

---

in Georgia after regaining independence in 1990 and its features. The author describes evolution of the Georgian model of local self-government and distinguishes its 4 main stages. Due to Georgian authorities' declarations of close cooperation with the West and association with the EU (signed in 2014), this issue seems to be current and important.

**Keywords:** Georgia, local self-government, democratization, administration reforms.

