

Den belarusiske autoritarismens seiglivethet og debatten om lokalforvaltningen

Jørn Holm-Hansen

By- og regionforskningsinstituttet NIBR – OsloMet, Norge

Abstract

In the literature on authoritarian regimes, there is a growing recognition that authoritarianism is not necessarily a transitional phenomenon, but a form of government that is sustained by a multifaceted selection of instruments and therefore able to survive crises. In Belarus, populism and regular welfare deliveries contribute to the tenacity of the country's authoritarianism. The sub-state level of governance is important as Belarusians' welfare primarily is delivered at the local level. However, the local elected bodies play a minimal role, and it is in practice local departments of the central administration that make decisions locally. This manifestation of the centralism of Belarusian authoritarianism is not only challenged by the opposition in the country. Systemic publications also advocate for less central management of local politics and more power for the local, elected councils. This article presents the distinctive features of Belarusian authoritarianism and provides a detailed overview of the local level of governance in the country. The reform debate – both from the side of the regime and the opposition – is presented. The possible importance of the local level for the survival of Belarusian authoritarianism is discussed in the light of the literature on the resilience of authoritarian regimes.

Keywords: Belarus, local government, authoritarianism, authoritarian, consolidation

Den belarusiske autoritarismens legitimeringsgrunnlag har dels bestått i henvisninger til omsorg for folks materielle ve og vel (Hort & Zakharov, 2019; Merzlou, 2019), dels i henvisninger til at landet styres ut fra en slags folkelig, konservativ og anti-elitistisk fornuft (Frear, 2019, s. 19, 65; Matsuzato, 2004). Legitimeringen har altså basert seg på en kombinasjon av velferdsytelser og populisme.

Det lokale forvaltningsnivået står sentralt når velferdsytelsene skal fordeles. Om lag halvparten av statsbudsjettet går til regional- og lokalnivåene (Beloruskij rynok, 2020). Velferdssektorer som er viktige i folks dagligliv er i overveiende grad finansiert av midler som går gjennom den lokale administrasjonen. Dette gjelder utdanning

Kontaktinformasjon: Jørn Holm-Hansen, e-post: jornhh@oslomet.no

©2023 Jørn Holm-Hansen. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Holm-Hansen, J. (2023). Den belarusiske autoritarismens seiglivethet og debatten om lokalforvaltningen. Nordisk Østforum 37, 196–215. <https://doi.org/10.23865/noros.v37.5123>

(84,3 prosent), helse (81,2 prosent), idrett, kultur og media (62,4 prosent) og ikke minst vedlikehold og drift av boligmasse og kommunal infrastruktur (98,8 prosent). Tallene er fra 2018 (Palchyk et al., 2022, s. 121). Det blir derfor i hovedsak på de sub-nasjonale styringsnivåene befolkningen erfarer i hvor stor grad velferdslegitimeringen gjenspeiler seg i praksis. Lokalnivået blir derfor viktig i befolkningens dagligliv.

Dette avspeiler seg i den belarusiske ordningen med at medborgerne kan sende formelle klager til presidenten. I 2020, som i foregående år, dreide mer enn halvparten av dem seg om saker vedrørende det lokale styringsnivået (Belta, 2021), og i 2022 anslo president Aleksandr Lukasjenko (belarusisk: Aljaksandar Lukasjenka) at 70 prosent av alle klagenes er slike som burde løses på lokalnivået (Belta, 2022).

På lokalnivået er det imidlertid sjelden lokale prioriteringer som har forrang. Bruken av disse midlene skjer i henhold til regionale og lokale budsjetter fastsatt av såkalt «utøvende komiteer» (*ispolnitelnye komitety, ispolkomy*) med ledere utpekt av sentralmyndighetene. Ispolkomene er dermed sentralstatlige organer på regional- og lokalnivået. De folkevalgte organene på de substatlige nivåene kan kun påvirke budsjettene ved å godkjenne eller avvise dem. Det er dermed sterke begrensninger på hvordan den lokale, «folkelige fornuften» kan komme til uttrykk. Befolkningens tillit til lokale myndigheter avviker neppe fra tilliten til sentrale myndigheter. Landssammenslutningen av uavhengige fagforeninger fikk i februar 2021 gjennomført en meningsmåling om folks tillit til ulike instanser. 21 prosent av de spurte hadde stor eller ganske stor tillit til lokalforvaltningen, om lag på nivå med tilliten til regjeringen (22 prosent) og nasjonalforsamlingen (18 prosent) (bkdp.org, 2021).

Det pågår en politisk og faglig debatt om lokalnivåets rolle i Belarus i nettbaserte medier utenfor myndighetenes kontroll, men også i de sterkt myndighetskontrollerte avisene og tidsskriftene. Debatten dreier seg om hvorvidt hovedtyngden av lokale beslutninger skal tas av organer med ledere utpekt ovenfra eller av lokalpolitikere valgt nedenfra. Opposisjonen er sterkt for sistnevnte modell, men lignende ønsker kommer også til uttrykk i innenfor systemlige medier.

Denne artikkelen drøfter Belarus' lokale styrings- og deltakelsesnivå i lys av regimets behov for legitimering. Den vil derfor presentere særtrekkene ved den belarusiske autoritarismen i lys av litteraturen om autoritære regimers overlevelsesevne. Dette gjøres som bakgrunn for det som er artikkelens hovedformål, nemlig å analysere det belarusiske lokalnivåets mulige rolle i «autoritær konsolidering». Det belarusiske styringssystemet er svært sentralisert, slik det vil framgå av artikkelens detaljerte oversikt over det lokale styringsnivåets oppbygning i dag. Samtidig er det trekk ved regimets legitimeringsgrunnlag som ville kunne tale for en mulig vektlegging av mer lokalt selvstyre, om enn innenfor rammen av en autoritær stat. Ut over ren voldsutøvelse og personalisme baserer regimet seg nemlig på velferdsytelser (levert gjennom det lokale styringsnivået) og populistisk appell til folkelighet. Artikkelen gir videre en oversikt over hvilke argumenter som framføres i den belarusiske debatten for mer

makt til det lokale selvstyret. Både den innenforsystemlige og den regimekritiske og opposisjonelle debatten omfattes.

Metode

Artikkelen baserer seg på litteraturen om autoritarismen i Belarus og autoritære regimers overlevelsestrategier, samt en gjennomgang av det lille som har vært skrevet om det belarusiske regional- og lokalnivået internasjonalt. Hoveddelen av kilde-tilfanget består av belarusiske fagartikler og avisartikler som omhandler lokalnivået i Belarus.

Belarus under Lukasjenko har vært autoritært siden 1994, men har i visse perioder lagt vekt på en viss «multivektoralitet», som det heter i offisiell belarusisk utenrikspolitisk sjargong, det vi si åpning både østover og vestover. Denne studien er gjort i en periode med lite åpenhet og med sterke tilstramninger innenriks i kjølvannet av protestene etter presidentvalget i 2020. Det har vist seg umulig å få gjort avtaler om intervjuer inne i Belarus. Utallige henvendelser til eksil-miljøene siden våren 2021 har forblitt ubesvart, med ett unntak. Studien er derfor i all hovedsak basert på skriftlige kilder.

De russiske og belarusiske søkeordene «*mestnoe upravlenie Belarus*» og «*miastsovaie kiravannie Belarus*» er brukt på Google Scholar for å identifisere faglige bidrag fra belarusisk forskning. De samme søkeordene i engelsk, tysk og polsk språkdrakt er også anvendt for å identifisere internasjonal forskning på samme tema.

Integrum er en database over russisk-språklige aviser og nettsteder i og utenfor Russland. Antallet belarusiske medier som omfattes, viste seg å være stort. Både myndighetsstyrte og uavhengige, opposisjonelle medier inngår. Det har vært søkt på «*mestnoe upravlenie*» og «*miastsovaie kiravannie*» for perioden 30. september 2019 til 20. oktober 2022. Dermed ble opptakten til det omstridte presidentvalget i 2020, protestperioden og debatten i forkant av den internasjonalt ikke anerkjente folkeavstemningen om ny grunnlov i 2022 omfattet. Reformen av lokalforvaltningen inngikk i grunnlovsutkastet. Det har vært umulig innenfor rammen av dette prosjektet å gjennomgå det store antallet treff. Det har derfor vært gjort et utvalg av medier, der myndighetskontrollerte så vel som uavhengige, Minsk-baserte, regionale og lokale medier inngår. Etter å ha rensket ut de artiklene der søkeordet inngår uten at temaet dreier seg om styreform, som for eksempel korte notiser om trafikkulykker, gjenstod rundt hundre artikler. Disse ble lest med det formålet å identifisere og analysere meningsbrytning om lokalnivåets rolle.

Bortsett fra i tilfeller der organisasjoner selv har valgt belarusisk navn, benytter vi russiske egennavn og betegnelser. Russisk er det språket langt de fleste i Belarus oftest bruker muntlig så vel som skriftlig.¹

¹ Dette språkvalget må ikke oppfattes som forfatterens stillingtagen til stridsspørsmål rundt språk og identitet internt i det belarusiske samfunnet.

Autoritær konsolidering og desentralisering

I litteraturen om autoritær konsolidering behandles de autoritære regimene som mer varige foreteelser enn tidligere da de først og fremst ble sett på som samfunnstyper i transisjon mot demokrati (Krastev, 2011; Levitsky et al., 2020; Sinkkonen, 2021). Denne vendingen i litteraturen skjer ikke minst på bakgrunn av de mange tilbakeslagene demokratibevegelser og demokratiske omveltninger har gjennomgått de siste par tiårene. Siden det viser seg å være motstandsdyktig, bør autokrati derfor «tas på alvor», som Bedford (2017) formulerer det. «Autoritær oppgradering» er et begrep som dekker de tiltakene autoritære regimer tar for å tilpasse seg til press innenfra og utenfra ved å gjennomføre tilsynelatende reformer som egentlig bare befester det autoritære systemet (Hess 2017; Heydemann, 2007; Schlumberger, 2021).

Virkemidlene for å opprettholde et autoritært regime er sammensatte og består langt fra bare i å skremme befolkningen til medgjørighet gjennom trusler om, og bruk av, åpen voldsmakt, der fengsling, forsvinning og tortur av opposisjonelle kan inngå. I tillegg til disse virkemidlene, som Göbel (2011) kaller «despotisk maktutøvelse», peker han på to andre former. For det første infrastrukturell maktutøvelse, som blant annet kan bestå i å trekke inn ressurser og fordele dem, et koherent statsapparat og statens innvevdhet (*embeddedness*) i sivilsamfunnet. For det andre peker han på diskursiv maktutøvelse, for eksempel gjennom en sammenhengende offisiell ideologi.

Gerschewski (2013) peker på ko-optering og legitimering i tillegg til fysisk undertrykkelse som pilarer autoritære regimers stabilitet står på. Dukalskis og Gerschewski (2017) borer dypere i autokratisk legitimering og peker på at ideologi og indoktrinering ikke lenger spiller særlig rolle. I stedet er myndighetenes evne til å sørge for innbyggernes materielle levestandard i bytte mot politisk apati viktig. Viktig er også bruken av tilsynelatende demokratiske prosedyrer. I vårt tilfelle med Belarus, vil det blant annet kunne dreie seg om å åpne for valg til lokale selvforvaltningsorganer med eget budsjett og administrasjon.

Spørsmålet om lokalnivåets rolle i Belarus dreier seg først og fremst om infrastrukturell maktutøvelse. Men hvorfor skulle autoritære regimer desentralisere og dermed risikere å berede grunnen for politiske utfordringer nedenfra? Schedler (2010) peker på at alle systemer er avhengige av en viss delegering av myndighet, men at det i autoritære regimer primært består i å overføre oppgaver, ikke myndighet. Modellen for delegering kan være hierarkisk ved at direktiver og utnevnelser skjer ovenfra. Alternativt kan den bygge på resultatbasert ansvarsutkreving (*accountability*). Da har lokale myndigheter vide beføyelser, men står til gjengjeld ansvarlig overfor høyere styringsnivåer. Begrunnelsen for denne modellen kan være ønske om å demme opp for lokal misnøye eller fremme økonomisk vekst. Hess (2017) viser for eksempel hvordan Kina for å styrke det autoritære regimets elastisitet siden 1978 har gjennomført en omfattende desentralisering av administrasjon, skatteinntekter og til og med sikkerhetsapparatet. Baogang og Warren (2011) peker på Kinas aktive bruk

av lokal deliberasjon med samme formål. I en studie av utviklingen etter den arabiske våren, viser Vollmann et al. (2020) hvordan desentralisering kan inngå i den autoritære oppgraderingen i autoritære transisjons- og utviklingsland. De peker på hvordan tiltakene gjerne fører til et enda sterkere bånd mellom sentralstaten og de lokale elitene. Desentralisering står altså ikke nødvendigvis i motsetning til autoritarisme.

Busygina et al. (2018) så vel som Czachor (2021) peker på tre mulige grunner til at autoritære regimer desentraliserer. For det første kan desentralisering bli oppfattet som en måte å modernisere den offentlige forvaltningen på. Offentlige goder blir ofte levert lokalt, og lokal ansvarliggjøring, blant annet gjennom fiskal desentralisering, kan være ønskelig også i autoritære systemer for å øke den administrative effektiviteten. For det andre kan politiske kriser bli avverget eller forsøkt løst ved å gi konsesjoner til lokalnivået uten at systemet ellers endres vesentlig. For det tredje kan autoritære regimer desentralisere som følge av press fra internasjonale organisasjoner og donorer, som Verdensbanken og EU.

Med utgangspunkt i den teoretiske antakelsen om at autoritære regimer konsoliderer seg ved hjelp av et mangefasettert sett av virkemidler ut over ren despotisk maktutøvelse, vil vi se nærmere på særtrekk ved regimet i Belarus.

Trekk ved det belarusiske regimet

I rapporten *Nations in Transit* fra Freedom House for 2022 skåret Belarus 1,18 i demokratisk styresett. Skalaen går fra én til sju, der sju er mest demokratisk. Skåren på indeksen utviklet av Freedom House gir en pekepinn om *graden* av autoritarisme i Belarus, men sier lite om *særtrekkene* ved landets styresett. I den samfunnsvitenskapelige faglitteraturen om Belarus er det gjort mange forsøk på å betegne dette styresettet. Mathew Frear (2019, s. 1) gjengir noen av disse: ny-kommunistisk, ny-fascistisk, sultanistisk, retro-utopisk, demagogisk-demokratisk og til og med totalitært. Ivanou (2019) kaller styresettet «lukascistisk». Disse betegnelsene peker hver for seg på trekk som nok kan gjenfinnes i det belarusiske styresettet, men de blir lite treffsikre fordi de leder oppmerksomheten bort fra det sammensatte og dynamiske i dette styresettet. Frear argumenterer for at det nettopp er en eklektisk blanding av ideologiske elementer som særpreger det belarusiske regimet. Kombinert med regimets evne til fleksibilitet – til å tilpasse seg utfordringer pragmatisk og opportunistisk – gjør dette at han kaller styresettet «tilpasningsdyktig autoritarisme» (*adaptive authoritarianism*) basert på kontinuitet gjennom endring (Frear, 2019, s. 13).

I det følgende vil vi se nærmere på de særtrekkene ved det belarusiske regimet som har størst betydning for å analysere lokalnivåets potensielle rolle for belarusisk autoritær legitimering.

Populisme

Vi vil argumentere for at populisme utgjør et bærende element i det belarusiske regimets diskursive maktutøvelse. Populisme er et mangslungent begrep slik det

kommer til anvendelse i journalistikken (gjerne som en nedsettende betegnelse på overforenklet og sjåvinistisk retorikk) så vel som i faglitteraturen, der populisme forsøksvis blir anvendt som analytisk begrep. Rogers Brubaker (2020) argumenterer for at populisme er et stilistisk og diskursivt repertoar, der ulike kombinasjoner av elementer tas i bruk. Det er noen slike elementer vi vil framheve som særlig relevante for å forstå den belarusiske styringsformen.

Et fellestrekk ved ulike typer populisme er idéen om at det finnes et «sant folk» stilt opp mot de «umoralske, korrupte og parasittære elitene» (Mudde, 2014, s. 543; Müller, 2016, s. 31ff). Populistiske ledere lykkes i å framstille seg som talerør for dette «egentlige» folket. Det var nettopp slik Aleksandr Lukasjenko kom til makten ved presidentvalget i 1994. Han gjorde seg bemerket i valgkampen ved å anklage eliten for korrupsjon. Han snakket folkelig og effektivt og på et russisk som var «colloquial, filled with phrases to relate him to an audience, using both simple and emotive terms» (Marples, 1999, s. 72). Valgseieren var overraskende. Han kom utenfra den etablerte eliten, der den gamle nomenklaturaen rivaliserte med etno-nasjonalister. Lukasjenko framsto som en vanlig, men handlekraftig mann fra landsbygda.

Siden han kom til makten, har Lukasjenko spilt aktivt på anti-elitisme med stadige rettssaker mot deler av eliten (Matsuzato, 2004). Lukasjenko har hele tiden utvist teft for det som rører seg i folkedypet. Selv om det hadde vært protester også tidligere, gjerne foranlediget av valgfusk, er det først protestbølgen i 2020 som for alvor kunne tyde på at denne teften er svekket (Bedford, 2021).

Frear (2019, s. 19 og 65) peker på landsbygdsconservatisme, fellesskapsetos, provinsialisme, egalitære holdninger, paternalisme og ønske om ro og orden som framtrekkende trekk ved Lukasjenkos populisme. Med utgangspunkt i Russland, understreker Mamonova (2019) bygdeaspektet i autoritær populisme. Hun viser gjennomslagskraften til bildet av mannen på toppen, som er «én av oss» og en *muzjik*, en som forsvarer og forstår den jevne mann og kvinne og som forsvarer dem mot egoistiske eliter. Et slik bilde har ikke bare Putin, men kanskje i enda større grad Lukasjenko kunnet spille på. Ivanou (2019) argumenterer i samme retning, og peker på Lukasjenkos aktive bruk av agrar symbolikk og evne til å framstå som «a tough agrarian». Etter Ivanous mening er «lukascismen» et sjeldent eksempel på agrarpopulisme ovenfra.

Institusjonelle implikasjoner av populismen

Implikasjonene av den populistiske tanken om at en korrumpert elite står i veien for den umiddelbare forbindelsen mellom den øverste politiske lederen og et «sant folk», er at det opprettes en *tenkt direkte forbindelse* mellom dette folket og den øverste politiske lederen. Dette skjer gjennom det Göbel (2011) kaller infrastrukturell maktutøvelse, og Schedler (2010) institusjonell manipulering. I sin essens er denne maktutøvelsen anti-institusjonell. Den kan gi seg uttrykk i hyppige folkeavstemninger, svekkelse av partienes og de folkevalgte organenes rolle og utbredt bruk av

nettverksbaserte deltakelsesformer og konsultative, men ikke representative organer (Berg-Nordlie et al., 2018; Owen, 2020; Tajbakhsh, 2019). Alt dette gjelder i Belarus. Siden 1996 har det blitt avholdt all-belarusiske folkekongresser, der det skapes et inntrykk av presidentens direkte forbindelse med folket utenom både den representative og den dømmende makt. Blant forslagene til grunnlovsendringer som ble lagt fram sommeren 2021 var en utvidelse av denne institusjonens betydning og en utvidelse av medlemmene til å omfatte hele nasjonalforsamlingen og alle folkevalgte på lokalnivået. Dette gikk, ikke overraskende, gjennom i folkeavstemningen i februar 2022.

I årene umiddelbart etter at Lukasjenko ble valgt i 1994, ble hovedtrekkene i det nåværende styringssystemet lagt, og ved grunnlovsendringene i 1996 ble de fastlagt. Lederne for den lokale forvaltningen er utvalgt eller godkjent av presidenten, regjeringen og ministrene er utpekt. Det samme gjelder rettsapparatet.

Velferd

Der Putin har kunnet framheve sitt eget styre ved å vise til kaoset og fattigdommen i 1990-tallets Russland, har Lukasjenko kunnet peke på de to nabolandene belarusere flest forholder seg til, Russland og Ukraina. Sammenlignet med Belarus har disse landene vært preget av store økonomiske forskjeller, økonomisk usikkerhet for vanlige folk, og i Ukrainas tilfelle, tilbakevendende politisk kaos og okkupasjon.

Gjennom den statlige eier- og kontrollstrukturen i næringslivet har det belarusiske regimet kunne utøve omfattende infrastrukturell maktutøvelse. Halvparten av landets BNP genereres av staten. Verdensbanken anslår landets fattighedsrate til 0,5 prosent, noe som plasserer Belarus blant de nordiske landene og lagt fra de andre post-sovjetiske statene. I EU er gjennomsnittet 2,9 (Sierakowski, 2020).

Hort og Zakharov (2019, s. 296) hevder at velferdssystemet har vært et kjerneelement i den belarusiske stat- og nasjonsbyggingen og det har kunnet skje uten «den typisk post-sovjetiske oligarkiske plyndringen og banditt-uvesenet». Merzlou (2019) kaller systemet sosialpaternalisme og knytter det til Marcel Mauss' begrep om resiprositet. Befolkningen tar i dette perspektivet imot velferdsytelser som en gave og gjør gjengjeld ved å opptre som undersåtter mer enn som medborgere. Dette mønsteret er mer komplekst enn at staten bare leverer velferd effektivt. Ifølge Merzlou dreier seg også om «det kulturell-politiske koordinatsystemet» i landet, og der er resiprositet sentralt.

Dersom man godtar premissene om at velferd spiller en viktig rolle som fundament for den belarusiske autoritarismen og at velferdssystemet er grunnleggende basert på resiprositet samtidig som ytelsene leveres gjennom det lokale styringsnivået, nærmer man seg én mulig årsak til at de folkevalgte organene ikke blir tildelt vide beføyelser. Med sterke, lokale folkevalgte organer vil innbyggerne kunne utvikle resiprositet knyttet til lokale makthavere, noe som vil utfordre lojaliteten til landets øverste leder.

Personalisme

Et særtrekk ved den belarusiske varianten av autoritarisme, er det sterke innslaget av personalisme. Det autoritære styresettet i Belarus er ikke basert på militærapparatet eller et parti. Det er knyttet til én person, presidenten. Og det er ny-patrimonialistisk i den betydningen at det fungerer gjennom en blanding av rettslig-byråkratisk og uformelle praksiser som utviser skillet mellom offentlig og privat (Sakwa, 2009). Byråkratiet spiller en større rolle enn i nabolandene Russland og Ukraina, der henholdsvis «maktens parti» (Forent Russland) og oligarkene har en mer framtrædende rolle. Lukasjenko har avvist ideen om å opprette et maktens parti, og med få unntak nær, er medlemmene av de folkevalgte organene på alle nivåer partiløse, men tilhengerne av presidenten. Styrkingen av presidentens makt er stadfestet gjennom folkeavstemninger i 1995, 1996 og 2004.

Potensial for autoritær desentralisering?

Gitt det belarusiske regimets evne til tilpasning og eklektisme, vil det være rimelig å spørre seg om desentralisering vil kunne inngå i en strategi for autoritær konsolidering. Økt selvstyre på lokalt nivå er i så fall ikke nødvendigvis i strid med den populistiske ideen om at det er en direkte forbindelse mellom den øverste lederen i staten og befolkningen. Men det forutsetter at lokalnivået ikke blir et springbrett for politiske rivaler og at det lokale selvstyret ikke svekker det personalistiske bildet av presidenten som velgjører. Velferdsleveranser som ytes etter prioriteringer gjort på lokalt nivå, vil utfordre dette bildet og svekke Lukasjenkos muligheter for å benytte seg av infrastrukturell maktutøvelse og sosial-paternalisme. På den annen side vil økt effektivitet og mer medborgernære beslutninger som følge av desentralisering potensielt øke befolkningens tilfredshet med velferdsytelsene. Etter å ha presentert det eksisterende lokalforvaltningssystemet i Belarus, vil vi gjennomgå de argumentene som framføres for desentralisering i den belarusiske debatten.

Det lokale og regionale selvforvaltningsnivået i Belarus*Struktur*

Som i de fleste land, er det regionale og lokale styringsnivået i Belarus en blanding av statlig forvaltning og folkevalgt regional og lokal selvforvaltning. Grunnprinsippene er nedfelt i grunnloven av 1994 (revidert i 2004 og 2022) med nærmere spesifikasjoner i loven om lokal forvaltning og selvforvaltning av 2010. Grunnloven slår fast at «lokal forvaltning og selvforvaltning virkeliggjøres av medborgerne gjennom lokale råd av folkevalgte og utøvende og administrative organer for territoriell samfunnsmessig selvforvaltning, lokale folkeavstemninger, forsamlinger og andre former for direkte deltakelse i statlige og samfunnsmessige saker» (paragraf 117). Den lokale forvaltningen skal iverksette «felles-statlige» (*obsjtsjegodudarsvennye*) prioriteringer,

mens den folkevalgte lokale selvforvaltningen i tillegg til det fellesstatlige skal ta utgangspunkt i lokalbefolkningens interesser (Grl § 120). Retten til å ta initiativ til lokale forsamlinger eller folkemøter har lokale folkevalgte, ispolkomene (den lokale administrasjonen), OTOS-er (organer for territoriell samfunnsmessig selvforvaltning) eller grupper av innbyggere. I det siste tilfellet behøves underskriften fra minst ti prosent av lokalbefolkningen (Czachor, 2017).

Det er tre substatlige nivåer. *Regionalnivået* utgjøres av de seks regionene (*oblastene*) og hovedstaden. Større byer med mer enn 50 000 innbyggere utgjør *basisnivået*. *Primærnivået* er mindre byer, tettsteder og landsbyer. Bystyret i Minsk er både oblast- og basisnivå.

Det belarusiske systemet utmerker seg ved at den statlige styringslinjen ovenfra er særdeles sterk sammenlignet med den lokale og regionale selvforvaltningen. Styringslinjen ivaretas av de såkalte utøvende komiteene, det lokale forvaltningsapparatet. Det er bemannet av folk utpekt av sentralmyndighetene. De er statsansatte, ikke kommunalt ansatte. Dette gjelder også lederen i selvstyrerådene (Kunevitsj, 2020, s. 253).

Den lokale selvforvaltningen ivaretas av regionale og lokale råd av folkevalgte. Selvstyreorganene har liten innflytelse. Innslaget av statlig forvaltning er særlig sterkt i Belarus ved at de utøvende komiteene primært utfører oppgaver som gis gjennom det statlige og sterkt presidentstyrte styringshierarkiet. Det er også komiteene som forvalter budsjettet.

I en sammenlignende studie av de ni medlemslandene i Samveldet av uavhengige stater viser Tsjikhladze (2013, s. 18) at Belarus sammen med Kazakhstan utmerker seg ved sin sterke sentralisering og svake rolle for selvforvaltningsorganene. Her oppfattes lokalforvaltningen som et undersystem av et enhetlig statsapparat og har svært liten autonomi og mangler delegerte ansvarsområder.

Alt i alt kan man oppsummere med at lokalnivået i Belarus er primært dekonsentrert sentralmakt ved at offentlig politikk gjennomføres av sentralstatlige avdelinger på lokalnivået. Sekundært er det lokalt selvstyre, der lokalt folkevalgte har innflytelse. Selvforvaltningens innflytelse er imidlertid minimal på de dekonstrerte organene.

Plass for selvstyre?

I 1991 vedtok den belarusiske nasjonalforsamlingen en lov om lokalforvaltning, der de folkevalgte organene på lokalnivået rådde over egne administrative apparater. Allerede få uker etter at han var blitt valgt i 1994, tok Lukasjenko initiativet til å endre loven. Blant annet mistet lokalrådene sine administrative apparater, som et ledd i knesettingen av en hierarkisk presidentvertikal (Czachor, 2017).

Allerede før grunnlovsendringene i 1996 var den nåværende ordningen blitt innført, der presidenten utpeker guvernørene (formelt formennene/-kvinnene i oblastenes og hovedstadens utøvende komiteer). Siden 2011 har guvernørene hatt

rang av general-major med den begrunnelsen at de leder de regionale forsvarsrådene og at disse spiller en avgjørende rolle i totalforsvaret.

I utvelgelsen av guvernører er det praksis at presidenten velger personer uten lokal tilknytning til de områdene de blir satt til å lede. Guvernørene og Minskts borgermester utpeker så igjen formennene i kommunene (rajonene) og borgermesterne i byene, men i konsultasjon med og etter godkjenning av presidenten. Lederne for de regionale og kommunale administrative apparatene blir i sin tur rekruttert og utpekt under koordinering med styringsnivåene over dem. Den utøvende makten inngår dermed i en vertikal med presidenten på toppen og der beslutningene i siste instans kan gjøres av ham.

Alt i alt, inkludert de sju regionalforsamlingene, er det 1309 sub-statlige folkevalgte råd i Belarus i dag. Av disse er 128 på basisnivå og 1274 på primærnivå. Tilsammen utgjør dette om lag 20 000 folkevalgte, hvorav 14 000 på primærnivå (Vasiljevitsj, 2020). På primærnivået er formannen i ispolkomen også formann i deputertrådet (Kunevitsj, 2020, s. 236).

Loven om lokal forvaltning og selvforvaltning slår fast prinsippet om enhet mellom den statlige forvaltningen og selvforvaltningen på lokalt nivå. Videre skal de «utgå fra allmennstatlige (*obsjtsjegosudarstvennye*) interesser» og «befolkningens interesser». Det slås fast at de substatlige *selvforvaltningsorganene* er en form for «befolkningens organisering og virksomhet». Dette gjør at de ikke er noe myndighetsorgan, hevder Kiritsjuk (2017), mens det er mer vanlig i litteraturen å hevde at de nettopp er myndighetsorganer (se f.eks. Kunevitsj, 2021, s. 17).

De folkevalgte organene på substatlig nivå velges hvert fjerde år. Det skjer ved flertallsvalg i énpersonskretser. Kandidater kan lanseres av politiske partier, arbeidsplassmøter eller gjennom innsamling av underskrifter. Ved det siste lokalvalget (i 2018) ble det valgt 18 110 medlemmer til i alt 1309 substatlige råd. Både antallet representanter og råd har blitt gradvis redusert fra valg til valg. Til sammenligning ble det i 2003 valgt 23 469 representanter til 1672 råd (Erofeeva, 2019, s. 4).

Av de valgte i 2018 var 17 653 partiløse. De få lokale folkevalgte med partitilknytning, kom alle fra regimeløse partier. Regimekritiske partier stilte ikke opp. I svært mange kretser hadde velgerne bare én kandidat å stemme på. Gjennomsnittlig antall kandidater per krets var 1,25 (Tsentrāl'naia, 2018). Kvinneandelen av de valgte var på 48,2 prosent. Den var høyest på primærnivået og gradvis lavere på basis- og regionalnivå (Erofeeva, 2019, s. 4).

De folkevalgte organene har liten makt. Vedtak på lavere nivå kan overprøves på høyere. De kan også oppløses av Republikkrådet dersom de «systematisk eller grovt setter seg utover lovene» (Kiritsjuk, 2017). Republikkrådet er nasjonalforsamlingens regionalkammer med åtte medlemmer valgt av de folkevalgte organene i hver av de sju regionene i landet. Vasiljevitsj (2020) peker på at lokale vedtak har blitt overprøvd ikke bare fordi det har vært i strid med lovverket, men også på grunnlag av skjønn.

Rådene skal godkjenne budsjettene, skisser til forvaltningen av kommunal eiendom, planer for samfunnssikkerhet og -orden samt medborgernes rettigheter og de

lokale planene for sosial og økonomisk utvikling. Disse framlegges av ispolkomene. De lokale rådene drøfter framleggene, men kan bare enten godta eller avvise dem (Abramtsjik, 2017). De folkevalgte rådene skal videre fastsette lokale skatter og avgifter og de kan ta initiativ til lokale folkeavstemninger. Ispolkomene har på sin side rett til å komme med forslag til løsning av lokale problemer.

De lokale rådenes muligheter for å drive egen politikk er sterkt begrenset av at de rår over svært små økonomiske ressurser ettersom de bare kan drive inn lokale skatter og avgifter. Disse begrenser seg til én lokal skatt (hundes katt) og to lokale avgifter (kurstedsavgift og oppkjøperavgift for sopp og andre vekster, såkalte *sbor zagotovitelej*) (Arkhipova & Smasjnikova, 2018). Lokalrådene har heller ikke noe eget administrativt apparat som dekker de lokale politikkområdene (Kunevitsj, 2020, s. 249). Dette er det ispolkomene som tar seg av. Begrepet «sandpåstrøingsorgan» er derfor nærliggende.

«Organene for territoriell samfunnsmessig selvforvaltning»

I tillegg til de folkevalgte rådene åpner lovgivningen for såkalte «organer for territoriell samfunnsmessig (*obsjtsjestvennyj*) selvforvaltning» – TOS. Dette er en form for lokal selvforvaltning som eksisterer side om side med de folkevalgte organene som formell del av det lokale selvforvaltningssystemet. Denne ordningen er utbredt i land som tidligere inngikk i Sovjetunionen, men ligger utenfor det man regner til det kommunale i andre europeiske land (Kunevitsj, 2020, s. 247). I Belarus ledes komiteene for lokal selvforvaltning, som kalles KOTOS, av en *starosta*. Starosta er en gammel slavisk betegnelse på landsbyleder eller tillitsperson.

Mens de lokale rådene velges i allmenne valg, velges TOS-lederne på møter som er åpne for alle som bor i området (Kunevitsj, 201, s. 17). I de kollegiale TOS-ene var det til sammen 8532 medlemmer mens 23 695 var én-persons (Vasilevitsj, 2020). De kan dekke et større boligkompleks, en delbydel (*mikrorajon*), kvartal eller landsby. Det kan bare være én TOS på et gitt territorium. TOS-ene kan få delegert visse oppgaver fra staten for å ivareta visse funksjoner, gjerne knyttet til ordensoppgaver gjennom *druzjina*-ordningen, som er et frivillig ordensvern eller gjennom de såkalte tilsynskomiteene (*nabliudatel'nye kommissii*), som utøver en slags sivilsamfunnskontroll over at fengslede får de rettighetene de har krav på eller såkalte «kameratdomstoler», som tar seg av mindre forseelser (Vasiljevitsj, 2020). Det er om lag 75 000 TOS-er i Belarus (Kunevitsj, 2020, s. 258). TOS-ene kan ta initiativ til såkalte «frivillige skatter», der beboerne på det området TOS-en dekker, kan bidra økonomisk til konkret spesifiserte tiltak. Ispolkomer på høyere nivå kontrollerer bruken av de innsamlede midlene (Czachor, 2017).

Enkelte TOS-er har i den senere tid vegret seg mot å etterkomme myndighetenes ønske om å arrangere tilstelninger på offisielle merkedager «med flagg og taler, der myndighetspersoner kan komme og la seg avbilde» (intervju med lokaldemokrati-aktivist i eksil, april 2023).

Annen medborgermedvirkning

Loven om lokal forvaltning og selvforvaltning peker videre på lokale folkeavstemninger og medborgerforsamlinger som former for lokal selvforvaltning. Personer med stemmerett i den enkelte kommune kan ta initiativ til lokal folkeavstemning, men da kreves underskrift fra minst ti prosent av stemmeberettigede innbyggere. I tillegg må saken det skal stemmes over «være av stor betydning», noe det tilligger Justisdepartementet å avgjøre (Arkhipova & Smasjnikova, 2018). Lokale folkeavstemninger har imidlertid hittil ikke funnet sted i Belarus (Vasilejevitsj, 2020).

Sivilsamfunnsorganisasjonen Lev Sapieha-fondet har identifisert i alt elleve måter medborgerne kan delta på lokalt innenfor det nåværende regelverket. Ut over det som allerede er nevnt – lokale valg, folkeavstemninger, medborgermøter og TOS – er det mulig for innbyggerne å ta initiativ til medfinansiering av prosjekter som er til fordel for lokalsamfunnet. Videre kan de ta initiativ ved å foreslå vedtak for lokalrådet og til at lokalrådet samles. De kan også avkreve den enkelte folkevalgte rapport for vedkommendes virksomhet i tillitsvervet. Medborgerne kan også ta initiativet til lokale høringer om saker vedrørende by- og stedsutvikling samt miljøvern (Zialioni Partal, 2019).

Kort oppsummert er det belarusiske styringssystemet sterkt sentralistisk med svært få beføyelser, svakt administrativt apparat og lite fiskal autonomi tillagt de lokale folkevalgte organene. Det åpnes likevel for lokale initiativer gjennom de såkalte TOS-ene, «organene for territoriell samfunnsmessig selvforvaltning». Ut over dette åpnes det formelt for ulike innbyggerinitiativer nedenfra.

Debatten i Belarus

Offisiell og halv-offisiell fagdebatt

I belarusiske fagtidsskrifter og bokutgivelser finnes det en del, men ikke mange, bidrag om det lokale styringsnivået. Mye av det er rene deskriptive framstillinger, ofte med et utgangspunkt i jus. Det er likevel verd å merke seg at mange av bidragene peker på mangler og svakheter ved det lokale nivåets rolle i det belarusiske styringsnivået, og uttrykker ønske om mer lokalt selvstyre. Kunevitsj (2020), forfatningsjurist ved det belarusiske statsuniversitetet, peker for eksempel på «overdreven sentralisme» som et grunnleggende problem og tar til orde for de-etatisering, avbyråkratisering og desentralisering. Kunevitsj viser her til «Programmet for sosial og økonomisk utvikling av Belarus» for 2016–2020, der det heter at deler av funksjonene og fullmaktene til statsforvaltningen skal legges til lokale nivåets forvaltning og selvforvaltning. Programmet har status av presidentdekret (ukaz no. 466). Kunevitsj peker på det vesentlige skillet mellom å gi nye beføyelser til det lokale statsapparatet på den ene siden og til den lokale selvforvaltningen på den andre. Etter hans syn er det nødvendig å utvide fullmaktene til de lokale selvstyreorganene. Også her støtter han seg på et offisielt dokument, nemlig «Den nasjonale strategien for bærekraftig sosialøkonomisk

utvikling fram til 2030». Khramtsova (2020) ved Forvaltningsakademiet, som ligger under presidenten, framhever denne strategiens betydning for å «oversette» medborgernes energi på lokalnivået til å øke konkurransekraften.

Strategien slår fast at de lokale selvforvaltningsrådene skal få økt status ved at de lokale budsjettene skal økes og dermed styrke det lokale selvstyret. Behovet for økt økonomisk autonomi for kommunene påpekes av flere andre forfattere, blant dem Vasiljevitsj (2020), som understreker at de finansielle ressursene i de lokale selvstyreorganene ikke står i forhold til de oppgavene de skal ha etter grunnloven og 2010-loven. Arkhipova og Smasjnikova (2018) peker på det uheldige ved at de lokale budsjettprosessene inngår i statens helhetlige budsjettprosess.

Den nasjonale strategien for bærekraftig sosialøkonomisk utvikling slår videre fast at lovgivningen skal endres i tråd med det europeiske charteret om lokalt selvstyre. Dette til tross for at Belarus ikke er medlem av Europarådet. Kunevitsj framhever nytten av internasjonalt samarbeid, og nevner spesielt kursene arrangert for lokale belarusiske myndigheter av den svenske kommune- og regionorganisasjonen SKL (Kunevitsj, 2020, s. 259). Noen tilsvarende organisasjon har Belarus ikke, men i tråd med et vedtak fra nasjonalforsamlingen i 2007 er det opprettet et råd for samvirke mellom de lokale selvforvaltningsorganene. Rådet ligger under nasjonalforsamlingen, men er formelt ikke noe organ under dette. Det ledes likevel av formannen i nasjonalforsamlingens øvre kammer, Republikkrådet. I rådet inngår representanter både fra de lokale og regionale valgte selvforvaltningsorganene og TOS-ene. Rådet organiserer seminarer og rundebord om koordinering av de lokale selvforvaltningsorganenes arbeid. I tre regioner er det opprettet sammenslutninger av lokale selvforvaltningsorganer (Kunevitsj, 2020, s. 260).

I noen av publikasjonene gjør det seg gjeldende en tro på privatisering av kommunale oppgaver. Både Vasiljevitsj (2020) og Elenskaja et al. (2020, s. 257) tar til orde for privatisering med den begrunnelsen at kommunal drift går med underskudd, av sistnevnte formulert slik: «Municipal property is mainly owned by unprofitable organizations; we need to privatize these objects.» Internasjonalt er det gjerne behovet for ressursmobilisering, innovasjon og annet som anføres som grunner til å privatisere kommunal virksomhet.

Alt i alt kan manglene ved det belarusiske lokalnivået, slik det kommer til uttrykk i den innenforsystemlige debatten, oppsummeres slik:

- Den lokale selvforvaltningen mangler eget apparat og eller faktisk innflytelse over den dekonsentrerte statsmakten lokalt.
- Den lokale selvforvaltningen mangler reelt økonomisk fundament.
- Den lokale selvforvaltningen har ikke disposisjonsrett over kommunal eiendom.

I januar 2022 ble det avholdt folkeavstemning i Belarus om endringer i landets grunnlov. Myndighetene arrangerte møter over hele landet forut for avstemningen, der folk skulle få mulighet til å fremme sine synspunkter. I alt 1600 slike «dialogplattformer»

(*dialogovye ploshtsjadki*) ble avholdt (Senno.by, 2022). Totalt 150 000 medborgere skal ha sendt inn synspunkter på de foreslått endringene (Zjytstse Palessia, 2021). Den organiserte opposisjonen slapp ikke til i debatten, og blant annet EU erklærte folkeavstemningen som hverken fri eller rettferdig.

Det lokale styringsnivået var ett av områdene som ble omfattet av grunnlovsendringene. Her tok utkastet til grunnlovsendringer til orde for «å styrke den lokale forvaltningens og selvforvaltningens rolle». I den grad man kan stole på ektheten i en belarusisk meningsmåling offentliggjort i et myndighetskontrollert massemedium under det nåværende regimet, viste en måling fra analysesenteret EcooM at 15 prosent av de spurte anså videre fullmakter for den lokale *selv*forvaltningen som den mest påkrevde grunnlovsendringen (68 prosent svarte «velferdsgarantier», 39 prosent «nasjonal sikkerhet» og 28 prosent «utvidelse av de medborgerlige rettighetene og frihetene») (Ivatsevitski vesnik, 2021). Hvis man tar utgangspunkt i antallet forslag innsendt fra befolkningen til grunnlovsendringer, var lokalforvaltning det tredje største temaet, etter endringer i de folkevalgte perioder og «bruken av statlig symbolikk» (Belnovosti.by, 2020).

De myndighetskontrollerte belarusiske avisene skrev i stort omfang om diskusjonsmøtene som ble avholdt i forkant av folkeavstemningen. Svært sjelden ga artiklene informasjon ut over at temaet var viktig og at det ble diskutert med eksperter til stede. Noen unntak var det likevel, der det kom fram at det hadde vært tilløp til substansiell debatt og at det for eksempel ble framført ønsker om at ispolkomlederen på lokalnivået burde velges (Belayarus.by, 2020). Endringene i grunnloven i paragrafene om lokalnivået var minimale og begrenset seg til at lokalrådene skal nå sitte i fem i stedet for fire år (Gorodskoj vestnik, 2021). Likevel ga opptakten til folkeavstemningen et visst rom for debatt.

Opposisjonens debatt om lokalnivået

Gitt det belarusiske regimets sterkt autoritære karakter, har opposisjonen i Belarus i økende grad måttet konsentrere seg om de helt grunnleggende menneskerettighetene, ytringsfrihet og forsamlingsfrihet. Særlig gjelder dette etter tilstramningene siden 2020. Det å diskutere enkeltheter rundt lokalforvaltningens rolle har ikke vært høyt på dagsordenen. Likevel har deler av opposisjonen vært opptatt av å bygge demokrati nedenfra, lokalt.

Et eksempel på dette er gruppa Govori Pravdu, som helt fram til den ble forbudt i 2021, vektla det lokale nivået i sitt arbeid for demokratisering av Belarus. Gruppa har drevet valgovervåkning ved lokalvalg, stilt med egne lokalkandidater ved valget i 2014 og engasjert seg i byutvikling og kommunal boligpolitikk. Samtidig var Govori Pravdu tydelig politisk, og stilte egne presidentkandidater.

Andre systemkritiske grupper har valgt en mindre tydelig politisk profil. Det har de gjort dels ved å støtte opp under medborgerinitiativer knyttet til lokale saker som for eksempel nedbygging av friluftsområder. Dels har det foregått ved at lokale

grupper har bistått de folkevalgte og administrasjonen innenfor lovens rammer. Tross alt sier loven at *både* sentralstatens og lokalbefolkningens interesser skal ivaretas på lokalnivået. Selv om de lokale demokratiaktivistene kan sies å ha anlagt en forsiktig linje, har det også kommet til uttrykk krav om fundamentale endringer. Aktivisten og redaktør for podkasten «Dypfolket» (*Glubinnyj narod*) i Gomel, Evgenij Merkis (som i september 2022 ble arrestert og i mai 2023 fremdeles sitter inne), tok til orde for at lokaladministrasjonen bør være underlagt lokale, folkevalgte organer. Sånn blir de lokale ispolkomene «reelt ansvarlige overfor de folkene som bor på stedet og ikke lenger bare opptatt av om bossen deres i Minsk er fornøyd» (Thinktanks.by, 2021).

Lev Sapieha-fondet ble opprettet i 1991 og har som formål å bidra til utvikling av demokrati i Belarus med vekt på det sub-nasjonale nivået. Organisasjonen består av en gruppe spesialister i ulike fag som er tilhengere av en mer aktiv lokalforvaltning og som har arbeidet for dette målet gjennom forelesninger og prosjektarbeid. Ifølge fondets leder sitter de lokale tjenestemennene heller og venter på dekreter ovenfra enn å påta seg ansvar. Modellen med et «statlig lokalt selvstyre» er ikke i samsvar med demokratiske standarder og gjør det vanskelig for innbyggerne å delta. Han peker videre på at kommunene ikke har egen bankkonto, og derfor ikke har noen egen finansiell og materiell basis for virksomheten. All kommunal eiendom er dermed statlig (Zialiony Partal, 2019).

I tillegg til dette konkrete arbeidet sammen med folkevalgte og aktivister på lokalnivået for å styrke deres kompetanse, bringer den mer direkte politiske delen av opposisjonen temaet lokalforvaltningen opp på dagordenen.

En del sivilsamfunnsaktivitet har nytt godt av den periodevise åpningen mot det øvrige Europa som de belarusiske myndighetene har praktisert i korte perioder. Det har vært samarbeid med EU og med Europarådet som har resultert i at slike grupper i perioder til en viss grad slipper til i massemedier og på møteplasser for debatt. Det har også vært europeiske finansieringsordninger for prosjektsamarbeid, noe sivilsamfunnsorganisasjoner som Sapieha-fondet har benyttet seg av (Zialiony Partal, 2019).

Flere lokaldemokratiprojekter har blitt gjennomført i samarbeid med ALDA, den europeiske alliansen for lokaldemokrati. ALDA ble opprettet på initiativ av Europarådet, men er en NGO. Belarus er ikke medlem av Europarådet, som ikke godtar land med dødsstraff som medlemmer. Likevel har Europarådet hatt et samarbeid med Belarus.

Noe av prosjektsamarbeidet har kommet lokalsamfunnene direkte til gode i form av finansiell støtte til, for eksempel, parker og idrettsanlegg i samarbeid med lokale myndigheter (Vitebskie vesti, 2020). Sapieha-fondets leder har benyttet åpningen av slike anlegg til å komme med mild kritikk av myndighetene for ikke å legge opp til at medborgerne lokalt kan delta i beslutningsfatningen (Zvjazda, 2021). Den opposisjonelle filosofen Vladimir Matskevitsj, på sin side, går i rette med denne typen aktivitet: «Og når det kommer tilreisende rådgivere fra EU og sier ‘kom igjen, la oss lage

lokal selvforvaltning som i Sverige eller Danmark', da skjønner de rett og slett ikke hva som foregår her.» Videre hevder han at den typen samarbeid som Sapieha-fondet har drevet, der de samarbeider tett med en autoritær lokalforvaltning lokket av internasjonale bistandspenger, ikke har noe med solidaritet eller lokalsamfunnsaktivisme å gjøre (By21, 2019).

En strategi for å utnytte de mulighetene for demokratisk organisering som det belarusiske lovverket tross alt gir, ligger i den ovenfornevnte KOTOS-ene. Dette er et smutthull selv det ellers så uforsonlige Koordinasjonsrådet anbefaler å bruke (Koordinatsionnyj Sovet, 2022). Strategien består i å ta lokale initiativer til å avholde demokratiske valg av KOTOS-medlemmene. En aktivistgruppe har opprettet en instruktiv hjemmeside (<https://kotos.org/>) som viser hvordan man kan opprette TOS-er og drive meningsfull medvirkning innenfor det gjeldende lovverket. Denne organisasjoner er ennå ikke forbudt og fortsetter sitt arbeid. Profilen er pragmatisk, og de har et visst samarbeid med enkeltpersoner innad i den offentlige administrasjonen (intervju med lokaldemokrati-aktivist i eksil, april 2023).

Dette er en framgangsmåte som også anbefales av andre. Ett eksempel er juristen Olga Belevtsova, som har engasjert seg som støttespiller for ulike lokale miljøaksjoner i en årrekke. Noen av disse har vunnet fram (Zialioni portal, 2020). Belevtsova tar til orde for å utnytte de mulighetene lovverket tross alt gir til folkelige initiativer nedenfra. I 2020 koordinerte hun for eksempel en gruppe uavhengige observatører ved valget til landsbyråd i Borlovljany, et lite sted i Minsk fylke med 19 000 innbyggere. I august 2020 stod hun i spissen for en aksjon for å tilbakekalle et medlem av landsbyrådet. Ifølge Zialioni portal hadde noe slikt aldri skjedd tidligere i Belarus.

Belevtsova ser at uutnyttet potensial i KOTOS-ene, som hun kaller «lovfestet aktivisme» og «en parallell til den offisielle makten på lokalnivået» (Zialioni portal, 2020). Også denne typen innenforsystemlig aktivisme har det blitt slått ned på. Organisasjonen Samakiravanne i gramadstva, som i elleve år hadde bistått folkevalgte og administrasjonen ved å utnytte de mulighetene som lå innenfor det gjeldende lovverket, ble forbudt i september 2022 (Nasja Niva, 2022).

De ikke-statlige organisasjonene som vektla lokaldemokrati har i likhet med andre uavhengige organisasjonen måttet suspendere virksomheten sin siden 2021. Koordinasjonsrådet, som er organisert rundt opposisjonens presidentkandidat fra 2020, Svetlana Tikhanovskaja (Svjatlana Tskikhanouskaja), har selvstyre og folkelig medvirkning på lokalnivået som ett av sine virkeområder. Sapieha-fondet var én av mange organisasjoner som ble gjenstand for husundersøkelse sommeren 2021 (Telegraf.by, 2021) og som senere ble strøket av lista over lovlige organisasjoner.

Oppsummert, kommer det i den innenforsystemlige belarusiske debatten til uttrykk klar støtte til økt makt til de folkevalgte organene på lokalnivået. Fra fagpersoner blir det argumentert med at dette vi øke den økonomiske effektiviteten og forløse lokalbefolkningens energi. I opptakten til folkeavstemningen om ny grunnlov i 2022 ble det arrangert folkemøter, der ønsket om mer lokalt selvstyre kom til

uttrykk. En slik målsetting er i tråd med offisielle strategidokumenter. Det er derfor påtakelig at den nye grunnloven ikke innebar noen justering i retning mer makt til lokalnivået.

Enkelte utenforsystemlige grupper har vektlagt arbeidet på lokalnivået, blant annet ved å organisere valgovervåkning og å støtte opp under lokale medborger-initiativer. En del av dette arbeidet har bestått i å utnytte de formelle mulighetene lovverket tross alt tilbyr. Å fremme demokratisk deltakelse gjennom «organene for territoriell samfunnsmessig selvforvaltning» er ett eksempel på dette.

Konklusjon

Det belarusiske systemet for lokal selvforvaltning har i sin grunninnretning vært uforandret siden midten av 1990-tallet. Dette systemet er vertikalt strukturert, og det levnes lite makt til folkevalgte organer. Ovenfra utpekte ledere spiller derfor en langt større rolle enn lokalt folkevalgte. Kontroll utøves ovenfra gjennom finansiering og kaderpolitikk. I tillegg foretas prioriteringen av politiske temaer og valg av virkemidler ovenfra. Den balansegangen som finnes i alle land mellom sentral styring og lokal utforming av lokal politikk, går dermed sterkt i favør av sentralstyringselementet. Dette er ikke overraskende ettersom det belarusiske regimet er autoritært. Likevel – og til tross for sterke begrensninger i ytringsfriheten – foregår det en debatt i offisielle medier og publikasjoner i Belarus om det lokale styringsnivået. Her blir det fra innenforsystemlige eksperter hyppig tatt til orde for mer makt til de folkevalgte lokalrådene. Ekspertene peker på effektiviseringspotensialet som ligger i mer lokalt selvstyre.

Deler av opposisjonen kombinerer støtte til ulike former for lokal aktivisme med opplæring og bevisstgjøring om de mulighetene som tross alt finnes til lokaldemokrati innenfor det gjeldende lovverket.

Internasjonalt ser man at desentralisering kan inngå i strategien for autoritær konsolidering ved at det autoritære systemets legitimitet på den måten styrkes. Det sentrale styringsnivået avlastes når flere beslutninger fattes lokalt. De innenforsystemlige røstene og offentlige strategiene i Belarus som tar til orde for desentralisering, kan sees som uttrykk for slik effektiviseringstankegang. Dertil kan desentralisering skape inntrykk av demokratisering, der statens økte innvevdhet i samfunnet brukes som svar på politiske kriser. Men selv om den belarusiske autoritarismen kan sies å ha vært svært tilpasningsdyktig og fleksibelt i sine bestrebelser på selvoppholdelse gjennom autoritær konsolidering, har Belarus hittil ikke benyttet desentralisering som virkemiddel.

I de belarusiske makthavernes repertoar for autoritær konsolidering og legitimering inngår i svært liten grad konsesjoner til lokalt *selvstyre*. Konsesjonene er rent verbale og har ikke blitt fulgt opp i konkrete tiltak. Den strengt regulerte offentlige debatten foran folkeavstemningen om ny grunnlov i 2022 viste at myndighetene verbalt støttet opp om en større rolle for det lokale styringsnivået, men de faktiske

endringene som ble foreslått – og dernest vedtatt – i den nye grunnloven var ytterst begrensede.

Det er likevel interessant at myndighetene så klart «på papiret» støtter opp om prinsippet om mer makt til lokalnivåets valgte organer. Denne støtten kommer til uttrykk i offisielle dokumenter og ble særlig vektlagt under opptakten til grunnlovsavstemningen i 2022.

Lukasjenkos agrar-populistiske profil kunne ha talt for at han lot folkevalgte på lokalnivået slippe mer til som ledd i en autoritær konsolidering. Her vil man jo kunne tenke seg at praktisk orienterte, a politiske menn og kvinner ville kunne spille en rolle i å utdype regimets egenbilde av å være folkelig, anti-elitistisk og velferdsorientert. En infrastrukturell maktutøvelse som en styrket folkevalgt innflytelse ville ha innebåret, ville ha kunnet øke statens innvevdhet i sivilsamfunnet uten nødvendigvis å ha utfordret autoritarismen grunnleggende. Likevel valgte regimet ikke å endre systemet i en slik retning. Grunnlovsendringene i 2022 hadde vært en mulighet, men den ble ikke benyttet.

Om artikkelen

Arbeidet med denne artikkelen er finansiert av NIBRs satsingsmidler. Takk til NIBR-kollega Aadne Aasland og anonyme fagfeller for verdifulle innspill.

Referanser

- Abramtsjik, L. (2017). Sotsialno-pravovaja susjtsjnost i juriditsjeskoe ponjatije mestnogo upravljenija i samoupravljenija v Respublike Belarus. *Studia sietci uniwersytetów Pogranicza Tom, 1*, 81–91.
- Arkipova, A. D. & Smasjnikova, T. B. (2018). Osobennosti mestnogo samoupravleniia v Respublike Belarus'. *Vestnik Nauki*, 7(1), 4–8.
- Baogang, H. & Warren, M. (2011). Authoritarian deliberation: The deliberative turn in Chinese political development. *Perspectives on Politics*, 9(2), 269–289.
- Bedford, S. (2017). “The election game”: Authoritarian consolidation processes in Belarus. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 25(4), 381–405.
- Bedford, S. (2021). Osäkerhetens politik i praktiken: Presidentvalet 2020 som förändrade Belarus. *Nordisk Østforum*, 35, 36–59.
- Belayarus.by. (2020, 20. oktober). *Grodenskije diskussii podtverzhdajut: edinstva v obsjtsjestve net*.
- Belnovosti.by. (2020, 19. oktober). *TPO-3 predslozhenii po izmeneniju Konstitutsii Belarusi*.
- Beloruskij rynek. (2020, 12. november). *Neozhidannye stremlenija – edinenie i samoupravlenie*.
- Belta. (2021, 9. februar). Grigorij Silyk: Obrasjtsjeniiia grazhdan kak lakmusovaja bumazjka problemnykh voprosov.
- Belta. (2022, 10. juni). *Vystuplenie Lukasjenko na seminare-sovesjtsjani «Aktualizatsija metodov i form raboty s naseleniem na mestnom urovne»*.
- Berg-Nordlie, M., Holm-Hansen, J. & Kropp, S. (2018). The Russian state as network manager: A theoretical framework. I S. Kropp, A. Aasland, Berg-Nordlie, J. Holm-Hansen & S. Schuhmann (red.), *Governance in Russian regions* (s. 7–42). Palgrave MacMillan.
- Bkbd.org. (2021, 3. februar). *U nezavisimyh profsojuzov vysokij rejting doverija*.
- Brubaker, R. (2020) Hvorfor populisme? *Agora*, (1–2), 11–32.
- Busygina, I., Filippov, M. & Taukebaeva, E. (2018). To decentralize or to continue on the centralization track: The cases of authoritarian regimes in Russia and Kazakhstan. *Journal of Eurasian Studies*, 9, 61–71.
- 21.BY. (2019, 27. november). *Pavel Danejko o Litve: Polusjili ot Ekaterini nazvanie «Litva», ot Stalina – Vilnjus i khotjat pri pomosjti Putina unitsjtozjiti Belarus*.

- Czachor, R. (2017). Instytucje demokracji bezpośredniej w systemie samorządu lokalnego w Republice Białoruś. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 1(35), 155–172.
- Czachor, R. (2021). Funkcjonowanie samorządu lokalnego we współczesnym państwie niedemokratycznym – Przykład Republiki Białoruś w latach 1991–2019. *Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo – Wschodniej*, 61(1), 175–192.
- Dukalskis, A. & Gerschewski, J. (2017). What autocracies say (and what citizens hear): Proposing four mechanisms of autocratic legitimation. *Contemporary Politics*, 23(3), 251–268.
- Elenskaya, A. A., Ivanova, T. P. & A. V. Sanouskaya, A. V. (2020). Improving the activities of local self-governmental organizations in the Republic of Belarus, Aktualnye problemy professionalnogo obrazovaniia v Respublike Belarus' I za rubezjom – Materialy VIII mezhdunarodnogo nauczno-praktičeskoi konferentsii, 256–259.
- Erofeeva, O. N. (2019). *Analiz sotsialno-demografitskogo potenciala razvitiia mestnogo samoupravleniia v Respublike Belarus'*, Fond im. Lev Sapieha.
- Frear, M. (2019). *Belarus under Lukashenka – adaptive authoritarianism*. Routledge.
- Freedom House. (2022). *Nations in transit – from democratic decline to authoritarian aggression*. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-04/NIT_2022_final_digital.pdf
- Gerschewski, J. (2013). The three pillars of stability: Legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes. *Democratization*, 20(1), 13–38.
- Gorodskoj vestnik. (2021, 28. desember). *Proekt izmenenij i dopolnenij konstitutsii Respubliki Belarus dlja vsenarodnogo obsuzhdeniia*.
- Göbel, C. (2011). Authoritarian consolidation. *European Political Science*, 10(2), 176–190.
- Hess, S. (2017). Decentralized meritocracy. *Problems of Post-Communism*, 64(1), 20–31.
- Heydemann, S. (2007). *Upgrading Arab authoritarianism* (Saban Center Analysis Paper 13). Brookings Institution.
- Hort, S. E. O. & Zakharov, N. (2019). An authoritarian-populist state? Reassessing the 'Belarusian model' in comparative perspective. I S. Kuhnle, P. Selle & S. E. O. Hort (red.), *Globalizing welfare – an evolving Asian-European dialogue* (s. 286–301). Edward Elgar.
- Ivanou, A. (2019). Authoritarian populism in rural Belarus: Distinction, commonalities, and projected finale. *Journal of Peasant Studies*, 46(3), 586–605.
- Ivatsevitski vesnik. (2021, 17. desember). *Okolo 68% belorusov stsjitajut neobkhodimym sokhranit v strane osnovnye sotsialnye garantii*.
- Khramtsova, F. I. (2019). Normotvortsjeskij potential organov mestnogo upravleniia i samoupravleniia kak mekhanizm ustojčivogo regionalnogo razvitiia v respublike Belarus. *Mezhdunarodnyj žurnal ģumanitarnykh i estestvennykh nauk*, 9(2), 68–72.
- Kiritsjuk, S. M. (2017). Mestnoe upravlenie, mestnoe samoupravlenie: belorusskij vektor. *Mestnoe Pravo*, 6, 61–74.
- Koordinatsionnyj Sovet. (2022). (Hjemmeside). <https://rada.vision/rabochie-gruppy>
- Krastev, I. (2011). Paradoxes of the new authoritarianism. *Journal of Democracy*, 22(2), 5–16.
- Kunevitsj, G. G. (2012). Territorial'noe obsjtsjestvennoe samoupravlenie v Belarusi. *Pravo i Ėkonomika*, 224–263.
- Kunevitsj, G. G. (2020). Razvitie pravovoj kultury v sisteme mestnogo upravleniia i samoupravleniia. I V. A. Kutsjinskij (red.), *Osoznannoje obsjtsjestvennoje pravosoznaniie – vaznjejsjaja sostavnaja tsjast pravovoj kultury sovremennogo obsjtsjestva*, (s. 224–263). Grodno: JurSaPrint.
- Lachapelle, J., Levitsky, S., Way, L. & Casey, A. (2020). Social revolution and authoritarian durability. *World Politics*, 72(4), 557–600.
- Nasja Niva. (2022, 22. september). *Vitsebski wladly likvidavali gramadskuju organizatsiju "Samakiravanne i gramadstva"*. <https://nashaniva.com/299738>
- Mamonova, N. (2019). Understanding the silent majority in authoritarian populism: What can we learn from popular support for Putin in rural Russia? *The Journal of Peasant Studies*, 46(3), 561–585.
- Marples, D. R. (1999). *Belarus – a denationalized nation*. Harwood Academic Publishers.
- Matsuzato, K. (2004). A populist island in an ocean of clan politics: The Lukashenka regime as an exception among CIS countries. *Europe-Asia Studies*, 56(2), 235–261.
- Merzlou, N. (2019). Enfaltet der belarussische «sozial orientierte Staat» eine demokratiehemmende Wirkung? *Belarus-Analysen*, (43).
- Mudde, C. (2004). The populist zeitgeist. *Government and Opposition*, 39(4), 541–563.
- Mudde, C. & Kaltwasser, C. R. (2018). Studying populism in comparative perspective: Reflections on the contemporary and future research agenda. *Comparative Political Studies*, 51(13), 1667–1693.

- Müller, J. W. (2016). *Hva er populisme?* Heinesens Forlag.
- Payne, L. A. (2007). *Unsettling accounts: Neither truth nor reconciliation in confessions of state violence*. Duke University Press.
- Palchyk, H., Baradzenia, V. & Bandarenka, N. (2022). Reform of the civil service in the Republic of Belarus: Insights and challenges. I A. Baimenov & P. Liverakos (red.), *Public service evolution in the 15 post-Soviet countries* (s. 107–134). Palgrave Macmillan.
- Sakwa, R. (2009). Liberalism and neo-patrimonialism in post-communist Russia. I W. B. I. Simons (red.), *Private and civil law in the Russian federation*. Brill.
- Schedler, A. (2010). Democracy's past and future: Authoritarianism's last line of defense. *Journal of Democracy*, 21, 69–80.
- Schlumberger, O. (2021). *Political liberalisation, authoritarian resilience and the question of systemic change*. German Development Institute, Discussion Paper 5/2021.
- Senno.by. (2022, 11. januar). *Zajats: proekt Konstitutsii natselen obespetsjit solidarnost obsjtsjestva i ekonomitsjeskoe razvitie strany*.
- Sierakowski, S. (2020). Uprising: The making of a revolution. *Journal of Democracy*, 31(4), 5–16.
- Sinkkonen, E. (2021). Dynamic dictators: Improving the research agenda on autocratization and authoritarian resilience. *Democratization*, 28(6), 1172–1190.
- Telegraf.by. (2021, 17. juli). *Naruszenija prav tsjeloveka butut imet posledstvija*.
- Thinktanks.by. (2021, 26. november). *Kak vernut belorusskie regiony k zjizni?*
- Tsentralnaia komissiiia Respubliki Belarus po vyboram i provedeniiu respublikanskikh referendumov. (2018) *Svedeniia o registratsii kandidatov v deputaty mestnykh Sovetov deputatov dvadtsat vsmogo sozyva*. <https://rec.gov.by/uploads/folderForLinks/elections-ms28-elect-34-35.pdf>
- Tsjikhladze, L. T. (2013) *Mestnoe samoupravlenie i mestnoe upravlenie v gosudarstvakh-utsjastnikakh Sodruzjestva Nezavisimykh Gosudarstv: teoriia, praktika i tendentsii razvitiia* [Doktorgradsavhandling]. Det russiske universitet for vennskap mellom folkene. <https://www.dissercat.com/content/mestnoe-samoupravlenie-i-mestnoe-upravlenie-v-gosudarstvakh-uchastnikakh-sodruzhestva-nezavi>
- Vasilevitsj, G. A. (2020) Aktual'nye napravleniia razvitiia mestnogo samoupravleniia v Respublike Belarus' v kontekste evropejskoi khartii mestnogo upravleniia. *Vesti Natsyianalnoj akademii navuk Belarusy – Seryia humanitarnykh navuk*, 3, 355–366.
- Vitebskie vesti. (2020, 18. november). *Kulturno-sportivnyj kompleks «EkoSmartLend» otkryt na sjkolnom stadione Dolzjanskoi SSj v Vitebskom rajone*.
- Vollmann, E., Bohn, M., Sturm, R. & Demmelhuber, T. (2020). Decentralisation as authoritarian upgrading? Evidence from Jordan and Morocco. *The Journal of North African Studies*, 1–32.
- Zialioni portal. (2020). *Kak skladyvaetsia mestnoe soobsjtsjestvo v Borovljanakh*.
- Zialioni portal. (2021). *Saprawdnaie miastsovaie kiravannie – iakaia reforma nam patrebna?*
- Zjytstse Palessia. (2021, 12. november 2021). *Osnovnoj Zakon gosudarstva: kakim emu byt?*
- Zvjazda. (2020, 4. desember). *Predstaviteli grazhdanskogo obsjtsjestva oznakomili so svoimi proektami*.