



OPINIE I KOMENTARZE FRDL SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

nr 7/2023

SAMORZĄD LOKALNY W REPUBLICIE MACEDONII PÓŁNOCNEJ

prof. dr hab. Jacek Wojnicki

Wstęp

Republika Macedonii Północnej (od 1991 do 2019 roku nazwa oficjalna brzmiała Republika Macedonii) należy do grupy państw postjugosłowiańskich. Jest to kraj o krótkiej tradycji państwowości, ziemie współczesnej republiki należały bowiem w przeszłości do państw ościennych: Bułgarii, Serbii oraz Grecji. Pierwsze instytucje samorządowe zaczęły się kształtować w latach 20. XX w. w ramach ówczesnego państwa jugosłowiańskiego. Po 1945 r. utworzono Ludową Republikę Macedonii wchodzącą w skład Jugosławii, wprowadzając rozwiązania dotyczące władz lokalnych na terenie całej federacji. Po secesji z Jugosławii – jak podkreślają badacze państw bałkańskich – Republika Macedonii zadeklarowała kształtowanie systemu demokratycznego z silnie rozwiniętym samorządem lokalnym.

Podział terytorialny Republiki Macedonii Północnej oraz granice gmin określa ustawa[1]. Od ostatniej reformy administracyjnej z 11 sierpnia 2004 r. Republika Macedonii została podzielona na 84 gminy oraz miasto wydzielone Skopje. Gminy pozostają silnie zróżnicowane zarówno co do obszaru (najmniejsza to gmina Czair obejmująca zaledwie 3,5 km², natomiast największa obejmuje 1.194 km²), jak i co do liczby ludności (najmniejszą zamieszkują 1.322 osoby – gmina Vranesztica), największą 105.484 osoby – gmina Kumanovo). Liczba miejscowości (osad) w 2008 r. wynosiła 1.767. Natomiast 57,8% mieszkańców Republiki Macedonii w 2008 r. mieszkało w 34 miastach, z czego 20,5% populacji w największej aglomeracji – Skopje. Według danych za 31 grudnia 2013 roku, Republikę Macedonii zamieszkiwało 2.065.769 mieszkańców. W 2021 roku przeprowadzono co prawda spis powszechny, ale nie podano do publicznej wiadomości jego wyników. Prawdopodobnie wynika to ze znacznego obniżenia proporcji ludności macedońskiej względem albańskiej. Oficjalne dane podają, iż w państwie zamieszkuje 58% Macedończyków, 24,3% Albańczyków, 3,9% Turków, 2,5% ludności romskiej, 1,3% Serbów.

[1] W listopadzie 2004 r. odbyło się referendum w sprawie utrzymania dotychczasowego podziału administracyjnego państwa (z inicjatywy obywateli). Postanowienia porozumienia z Ochrydu (13.08.2001 r.) przewidywały utworzenie większej liczby mniejszych terytorialnie i ludnościowo gmin w celu wydzielenia kilkudziesięciu gmin o przeważającej ludności albańskiej. Postanowienie to budziło obawy o zachowanie integralności republiki.

Podział terytorialny Macedonii wynika z dwóch kluczowych przesłanek:

- struktur terenowych odziedziczonych po federacji jugosłowiańskiej (w jej ramach funkcjonowała w latach 1945–1991, najpierw Ludowa Republika Macedonii, a później Socjalistyczna Republika Macedonii),
- reformy konsolidacyjnej przeprowadzonej w 2004 r. Reforma oprócz wymiaru administracyjnego miała wyraźny kontekst polityczny – była próbą rozwiązania problemu mniejszości albańskiej poprzez skoncentrowanie jej w zwartych, większych jednostkach administracyjnych.

Poszczególne państwa postjugosłowiańskie kreowały zróżnicowane modele władz lokalnych, nawiązując do tradycji w przedmiotowym zakresie. Kwestie samorządu lokalnego normowały regulacje ustawowe: w Słowenii i w Dalmacji z 1862 r., w Wojwodinie z 1866 r., w Chorwacji z 1895 r., w Serbii z 1905 r., a w Bośni i Hercegowinie z 1907 r. Stąd w Słowenii nawiązywano do pewnych rozwiązań z czasów monarchii Habsburgów (Słowenia pozostawała jej częścią do 1918 r.), w Chorwacji korzystano z instytucji pochodzących z XIX w., z okresu ugody węgiersko-chorwackiej z 1868 r. Jedynie Serbia oraz mała obszarowo Czarnogóra miały do 1918 r. własną państwowość, przy czym stopień centralizacji w obu księstwach (a potem królestwach) był znaczny; o większości spraw w państwie decydował monarcha i rząd królewski. Najtrudniejsza sytuacja panowała na ziemiach Bośni i Hercegowiny z racji nakładających się tradycji serbskich, chorwackich oraz muzułmańskich. Analizując kwestie systemu władz lokalnych w omawianym regionie Europy, należy pamiętać o tendencjach autorytarnych w latach 90. ubiegłego wieku (Chorwacja w czasach prezydentury Franjo Tuđmana oraz Serbia w okresie rządów Slobodana Miloševića), które skutecznie hamowały procesy decentralizacyjne.

Rys historyczny kształtowania się władz lokalnych

Po wojnach bałkańskich w latach 1912–1913, ziemie macedońskie traktowane jako kraina historyczno-geograficzna, zostały podzielone pomiędzy trzy państwa: Serbię (tzw. Macedonia Wardarska), Bułgarię (tzw. Macedonia Pirinska) oraz Grecję (tzw. Macedonia Egejska). W tekście będą omówione losy ziem macedońskich, które na mocy postanowień pokojowych znalazły się w granicach Serbii. W grudniu 1918 r. Macedonia Wardarska weszła w skład państwa jugosłowiańskiego (najpierw Królestwo Serbów, Chorwatów Słoweńców, a po 1929 r. Królestwo Jugosławii). Konstytucja nowego państwa jugosłowiańskiego z 28 czerwca 1921 r. wprowadzała czterostopniowy podział administracyjny: gmina, powiat, okręg i obwód. Władzę w terenie sprawowały organy zarządzające (*upravni organi*) oraz organy samorządowe (*samoupravni organi*). Po uchwaleniu ustawy z marca 1922 r. o podziale administracyjnym, uprawnienia administracyjne zostały podzielone pomiędzy urzędy centralne (ministerstwa) i samorządy okręgowe (*oblasni samouprava*). Ustawodawca wprowadził podział państwa jugosłowiańskiego na 33 okręgi (*oblasti*). Mimo formalnego zerwania z podziałem państwa na krainy historyczne, brano jednak pod uwagę tradycje historyczne ziem. Ziemie Macedonii Wardarskiej nie zostały formalnie wydzielone, Serbowie traktowali je jako tzw. Południową Serbię (*Južna Srbija*). Znalazły się one w granicach trzech okręgów: bitolskiego ze stolicą w Bitoli, skopijskiego ze stolicą w Skopje oraz bregalnckiego ze stolicą w Štipie. Powyższy podział przetrwał do 1929 r.

Na mocy dekretu królewskiego z października 1929 r. dokonano zmiany nazwy państwa oraz podziału administracyjnego. Królestwo Jugosławii zostało podzielone na dziewięć *banovin*. Nazwy nowych jednostek administracyjnych przeważnie pochodziły od nazwy rzek przepływających przez ich terytorium. Południowa Serbia znalazła się w granicach *banoviny* wardarskiej, która oprócz Macedonii Wardarskiej obejmowała znaczną część Kosowa z Priştiną oraz część ziem serbskich z Leskovacem.

Sytuacja Macedonii Wardarskiej uległa zmianie po objęciu władzy przez obóz komunistyczny pod wodzą Josipa Broz-Tito. W praktyce ustrojowej socjalistycznej Jugosławii (a należy pamiętać, że Macedonia w latach 1945–1991 była jedną z republik związkowych) zaznaczyła się tendencja do zmniejszania liczby gmin.

Powyższe zjawisko było tłumaczone potrzebą umacniania gmin poprzez kształtowanie jednostek terytorialnych zdolnych do zarządzania sprawami lokalnymi. Porównując gminy z czasów federacji jugosłowiańskiej (obszar, liczba ludności) z gminami innych państw europejskich, należy podkreślić prymat jednostek jugosłowiańskich.

Liczba gmin w Macedonii w 1955 r. (wtedy dokonano istotnej reformy administracyjnej[2]) wynosiła 1.479, a po czterech latach zmniejszyła się do 836. W 1963 r. liczba gmin wynosiła 61, natomiast po 13 latach ustabilizowała się na poziomie 30. Średnia liczba ludności w gminach jugosłowiańskich wynosiła ok. 40.000, natomiast powierzchnia – 512 km². Odrębnym zjawiskiem były zmiany migracyjne związane z przemieszczaniem się ludności w wieku produkcyjnym. Biorąc pod uwagę powyższy czynnik, należy zauważyć tendencje spadkowe w gminach macedońskich, co było związane z emigracją zarobkową do bogatszych republik jugosłowiańskich. Przez cały czas funkcjonowania federacji jugosłowiańskiej poziom życia w Macedonii był stosunkowo niski.

W latach 1990-1992 nastąpił rozpad federacji jugosłowiańskiej. Dnia 17 września 1991 r. mieszkańcy republiki zdecydowali w referendum o proklamowaniu niepodległości i opuszczeniu Jugosławii. W listopadzie 1991 r. została uchwalona konstytucja republiki, która wprowadzała nowy system władz lokalnych. Należy także wspomnieć o licznej mniejszości albańskiej (ok. 23% populacji) zamieszkującej republikę i wywierającej ogromny wpływ na rozwój społeczno-polityczny Macedonii.

Podstawy prawne władz lokalnych

Konstytucja republiki poświęca samorządowi lokalnemu oddzielny rozdział (V. *Samorząd terytorialny*). Ustrojodawca gwarantuje mieszkańcom Macedonii prawo do samorządu terytorialnego. Jednostkami samorządu lokalnego są gminy (*opštini*). Jednocześnie konstytucja stanowi, że w gminach mogą być powoływane przez mieszkańców inne formy samorządu – jednostki pomocnicze (art. 114). Ustawa regulująca kwestie organizacji i funkcjonowania władz lokalnych musi zostać uchwalona większością 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych (120), przy czym wymagana większość jest oddzielnie liczona wśród deputowanych macedońskich oraz albańskich. Natomiast uchwalenie ustaw regulujących kwestie finansów lokalnych, wyborów samorządowych oraz pracowników samorządowych wymagają większości głosów ogólnej liczby deputowanych zarówno macedońskich, jak i albańskich[3].

Wśród regulacji ustawowych odnoszących się do funkcjonowania władz lokalnych w Republice Macedonii należy wymienić:

- ustawę o samorządzie lokalnym (*Zakon za lokalnata samouprava*), Sl. Vesnik 5/2002
- ustawę o wyborach lokalnych (*Zakon za lokalnite izbori*) zastąpioną w marcu 2006 r. kodeksem wyborczym (*Izborniot zakonik*), Sl. Vesnik 40/2006
- ustawę o jednostkach podziału administracyjnego (*Zakon za teritorialnata organizacija na loklanata samouprava vo Republika Makedonija*), S. Vesnik 55/2004
- ustawę o Mieście Skopje (*Zakon za gradot Skopje*), Sl. Vesnik 55/2004
- ustawę o finansach lokalnych (*Zakon za lokalno finansiranje*). Sl. Vesnik 61/2004.

Wybory i organy samorządu terytorialnego

W jednostkach samorządowych konstytucja dopuszcza dwa sposoby sprawowania władzy – bezpośrednio przez obywateli oraz za pośrednictwem przedstawicieli pochodzących z wyborów.

[2] Ówczesna reforma administracyjna zniósła samorząd lokalny w Macedonii (oraz w pozostałych republikach jugosłowiańskich).

[3] Poprawka XVI przyjęta przez Sobranije 16.11.2001 r.

Ustawodawca wymienia trzy formy bezpośredniego sprawowania władzy przez obywateli w gminach macedońskich: inicjatywę obywatelską, zebranie mieszkańców oraz referendum. Inicjatywa obywatelska w gminie nie może dotyczyć spraw kadrowych oraz finansowych. Uprawnionych do wystąpienia ze wspomnianą inicjatywą jest co najmniej 10% mieszkańców posiadających prawa wyborcze. Rada gminy jest zobowiązana rozpatrzyć inicjatywę obywatelską w ciągu 90 dni od jej przedłożenia władzom lokalnym. Zebranie mieszkańców jest zwoływane na wniosek grupy liczącej co najmniej 10% mieszkańców gminy posiadających prawa wyborcze. Rada gminy jest zobowiązana rozpatrzyć wniosek wniesiony podczas zebrania mieszkańców w ciągu 90 dni od przedłożenia jej władzom lokalnym. Natomiast referendum gminne odbywa się na wniosek grupy liczącej co najmniej 20% mieszkańców gminy posiadających prawa wyborcze.

Wybory samorządowe są bezpośrednie i wolne, przeprowadzane w głosowaniu tajnym. Radni są wybierani w systemie proporcjonalnym, natomiast burmistrzowie – w systemie większościowym. Czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom republiki, którzy ukończyli 18. rok życia, posiadają zdolność do czynności prawnych i stale zamieszkują w danej gminie. Natomiast bierne prawo wyborcze przysługuje pełnoletnim obywatelom republiki, niekaranym za popełnienie przestępstwa i stale zamieszkującym w danej jednostce lokalnej. Funkcji burmistrza nie można łączyć z wypełnianiem następujących funkcji publicznych: prezydenta republiki, członka rządu, sędziego, sędziego Sądu Konstytucyjnego, prokuratora oraz innych funkcji publicznych, na które wybiera parlament lub mianuje rząd.

Wybory lokalne zarządza przewodniczący zgromadzenia republiki co 4 lata, w niedzielę przypadającą na trzecią dekadę października. Stosowne zarządzenie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Republiki Macedonii. Wybory muszą być przeprowadzone pomiędzy 70 a 90 dniem od ich zarządzenia. Wybory przeprowadzają i odpowiadają za ich organizację następujące organy wyborcze: Państwowa Komisja Wyborcza, gminna komisja wyborcza oraz obwodowe komisje wyborcze. Prawo zgłaszania kandydatów na radnych i burmistrzów mają partie polityczne (które mogą tworzyć koalicje partyjne) oraz wyborcy. Listy z kandydatami muszą zyskać poparcie: w gminach do 10.000 mieszkańców jest wymagane uzyskanie co najmniej 100 podpisów wyborców, w gminach od 10.000 do 30.000 mieszkańców – 150 podpisów, w gminach od 30.000 do 50.000 – 250 podpisów, w gminach od 50.000 do 100.000 – 350 podpisów, natomiast w gminach największych liczących powyżej 100.000 mieszkańców – 450 podpisów. Oddzielne regulacje odnoszą się w przedmiotowej materii do wyborów w Skopje – stolicy republiki. Listy z kandydatami do władz stołecznych wymagają poparcia wyrażonego przez co najmniej 1.000 osób. Listy zgłasza się do gminnej komisji wyborczej do 35 dnia przed dniem głosowania.

Organami władzy w gminie są rada oraz burmistrz. Rada jest samorządowym organem przedstawicielskim, stanowiąco-kontrolnym, realizującym przede wszystkim funkcje uchwałodawcze. Jej skład został określony ustawowo; rady liczą od 9 do 33 radnych – w zależności od liczby mieszkańców gminy. Radni są wybierani w wyborach wolnych, bezpośrednich i tajnych na 4-letnią kadencję. Pierwsze posiedzenie zwołuje przewodniczący ustępującej rady w ciągu 20 dni od dnia wyborów lokalnych. Jeżeli tego nie uczyni, to rada gminy zbiera się z mocy prawa w ciągu kolejnych 10 dni. W przypadku niezwołania się na pierwsze posiedzenie rada ulega rozwiązaniu z mocy prawa i odbywają się przedterminowe wybory. Rada posiada uprawnienie do wydawania przepisów miejscowych, które podlegają publikacji w publikatorze samorządowym. Rada gminy przyjmuje oraz zatwierdza program działania, publikuje corocznie sprawozdania finansowe. Do jej kompetencji należy również powoływanie służb publicznych, sekretariatu, inspektoratu i administracji, działających na terenie gminy. Rada wyłania ze swego grona ciała robocze (komitety) o stałym i roboczym charakterze. Posiedzenia rady odbywają się co najmniej raz na trzy miesiące. Uprawnieni do wnioskowania o zwołanie posiedzenia są burmistrz oraz 1/4 radnych. Przewodniczący rady jest zobowiązany zwołać posiedzenie w ciągu 15 dni od dnia złożenia stosownego wniosku.

Burmistrz gminy jest powoływany przez mieszkańców w drodze bezpośrednich wyborów. Jego kadencja została ustalona na 4 lata. Głównym jego zadaniem jest reprezentowanie gminy na zewnątrz, a także kontrolowanie zgodności z ustawą przepisów wydawanych przez radę. Akty wydawane przez radę są przez burmistrza publikowane w monitorze służbowym (Stužbeno Glasilo). Odpowiada też za wykonanie decyzji rady oraz zapewnia implementację zadań przekazanych samorządom lokalnym przez administrację państwową. Burmistrz nadzoruje wykonywanie budżetu przez gminę, przedstawia roczne sprawozdanie finansowe i sprawozdanie z działalności gminy. Stoi na czele administracji gminnej, a w większych gminach może powołać sekretarza (podpisującego akty i podejmującego decyzje w jego imieniu). Do zadań burmistrza należy także zarządzanie mieniem komunalnym, zgodnie z regulacjami ustawowymi i postanowieniami lokalnego statutu. W miastach burmistrz powołuje i dymisjonuje głównego architekta oraz powołuje i odwołuje członków Miejskiej Komisji Architektonicznej. Burmistrz mianuje i dymisjonuje urzędników lokalnej administracji, co czyni po uzyskaniu uprzedniej opinii merytorycznej komisji rady gminnej.

Zadania samorządu terytorialnego

Obszary realizowanych zadań przez organy jednostek samorządu lokalnego zostały określone w ustawie zasadniczej. Zalicza się do nich: urbanistykę, gospodarkę komunalną, kulturę, sport, opiekę społeczną i opiekę nad dziećmi, wychowanie przedszkolne, szkolnictwo podstawowe i podstawową opiekę zdrowotną. Jednocześnie konstytucja stanowi, że republika w trybie ustawowym może zlecić gminom wykonywanie w jej imieniu określonych zadań (tzw. zadania zlecone). W przypadku przekazania gminom zadań zleconych budżet państwa jest obowiązany przeznaczyć środki finansowe na ich realizację.

Obowiązkową formą współpracy pomiędzy jednostkami samorządowymi jest członkostwo w Macedońskim Stowarzyszeniu Gmin i Miasta Skopje. Najważniejszym zadaniem stowarzyszenia jest opiniowanie projektów ustaw i innych aktów prawnych dotyczących samorządu lokalnego. Stowarzyszenie współpracuje także z podobnymi organizacjami w innych państwach i pomaga w nawiązaniu kontaktów macedońskich gmin z ich zagranicznymi partnerami. Pomędzy gminami istnieje także wiele form współpracy finansowej.

Warto nadmienić także o regulacji odnoszącej się do używania języka urzędowego na terenie gmin – w gminach, w których ludność albańska stanowi powyżej 20% mieszkańców jednostki administracyjnej, równouprawnione są dwa języki: macedoński oraz albański[4].

Finanse władz lokalnych

Regulacje konstytucyjne dotyczące finansów samorządowych określają dwa źródła dochodów: własne (określone w ustawie) oraz pochodzące ze środków republiki. Zgodnie z obowiązującym do 2002 r. prawem, organy administracji rządowej określały dla każdej z gmin kwoty środków finansowych do wydania na potrzeby w danym roku finansowym. Brano pod uwagę poziom rozwoju gminy oraz liczbę ludności. W przypadku zgromadzenia przez gminę większej ilości środków (np. środków własnych), nadwyżka powinna być przekazana do funduszy republiki, a jeżeli władze centralne wyraziły stosowną zgodę, to wydana na cele lokalne. Regulacje ustawowe z 2002 r. wprowadziły decentralizację finansów samorządowych.

Dochody gmin pochodzą z udziału w podatkach państwowych, podatków lokalnych, subwencji ogólnych oraz dotacji i darowizn. Udział samorządów lokalnych w podatkach ogólnopaństwowych jest zróżnicowany.

[4] Poprawka V przyjęta przez Sobranije 16.11.2001 r.

W Macedonii gminy uzyskują 3% dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), ich udział w ogólnych wydatkach publicznych uległ progresji (z 11,1% w 1999 r. do 15,2% w 2003 r.). Tendencja ta ulegała rozwojowi w kolejnych latach. Administracji samorządowej przekazano także prowadzenie szkolnictwa podstawowego i średniego, opieki społecznej oraz zdrowotnej.

Samorządy lokalne zostały wyposażone w prawo ustanawiania podatków i opłat lokalnych, wśród których ważną część stanowi podatek od nieruchomości.

Należy podkreślić, że dla biedniejszych gmin przewidziano środki wyrównawcze, które pochodzą z funduszy wyrównawczych. W Macedonii obejmują one dalsze 3% dochodów z podatku VAT.

Nadzór nad samorządem terytorialnym

Ustrojodawca gwarantuje niezależność praw gminy w realizowaniu zadań w ramach własnych kompetencji. Nadzór ze strony republiki może dotyczyć tylko kryterium legalności (tzn. zgodności z prawem działań samorządu – art. 115 konstytucji).

Obowiązkiem burmistrza jest składanie rządowi informacji o niezgodnych z prawem lub nielegalnych uchwałach danej rady gminy. Rząd może wstrzymać wykonanie wspomnianych aktów prawnych jeszcze przed rozpoczęciem procedury przed Trybunałem Konstytucyjnym, który sprawdza ich zgodności z konstytucją. W pozostałych przypadkach sprzeczności pomiędzy władzami lokalnymi a innymi osobami prawnymi pozostają w gestii sądów.

Organami nadzoru nad działalnością jednostek lokalnych w Republice Macedonii są: Trybunał Konstytucyjny Republiki Macedonii, rząd oraz ministrowie. Trybunał Konstytucyjny ma prawo badać zgodność aktów prawa miejscowego z porządkiem konstytucyjnym republiki. Rząd i ministrowie mogą zlecać przeprowadzanie inspekcji w jednostkach władz lokalnych.

Rada gminy może zostać rozwiązana w przypadku: ponownego uchwalenia aktu prawa miejscowego uznanego przez Trybunał za niezgodny z konstytucją, uchwalenia aktu prawnego wymierzonego w suwerenność i jedność terytorialną republiki, nieodbywania sesji w ciągu 6 miesięcy oraz nieuchwalenia budżetu jednostki lokalnej w terminie do 31 marca roku budżetowego.

Ustrój wielkich miast

Ustrojodawca poświęcił oddzielny artykuł konstytucji strukturze administracyjnej stolicy – Skopje (art. 117). Miasto Skopje zostało określone w ustawie zasadniczej jako odrębna jednostka samorządu lokalnego, a zatem jego organizację określa odrębna ustawa. Zadania samorządu miasta Skopje obejmują typowe zadania władz lokalnych: urbanistykę, gospodarkę komunalną, kulturę, sport, opiekę społeczną i opiekę nad dziećmi, wychowanie przedszkolne, szkolnictwo podstawowe i podstawową opiekę zdrowotną. Jednocześnie konstytucja stanowi, że republika w trybie ustawowym może zlecić władzom lokalnym Skopje wykonywanie w jej imieniu określonych zadań (tzw. zadania zlecone). Miasto Skopje finansuje swoją działalność ze źródeł własnych oraz środków pochodzących z budżetu centralnego. Ustrojodawca gwarantuje niezależność praw samorządu stolicy w wykonywaniu swoich kompetencji. Nadzór ze strony republiki może być sprawowany tylko na podstawie kryterium legalności.

Stolica państwa w sierpniu 2004 r. została podzielona na dziesięć dzielnic: Aerodrom, Butet, Gazi Baba, Centrum, Kisela Voda, Gazi Baba, Karposz, Czair, Szuto Orizari oraz Gorcze Petrov. Organami miasta są rada miejska oraz burmistrz o kadencji 4-letniej.

Rada miasta liczy 45 radnych pochodzących z wyborów powszechnych, bezpośrednich i wolnych. Radni nie mogą być odwołani ze swojego mandatu w trakcie kadencji. Kompetencje Rady Miasta Skopje określa statut miasta Skopje (Dziennik Urzędowy Republiki Macedonii z 2002 r., nr 5).

Do zadań rady miejskiej należą w szczególności:

- uchwalanie statutu oraz innych aktów prawa miejscowego,
- przyjęcie budżetu i rocznych sprawozdań finansowych,
- podejmowanie decyzji w sprawach finansowych zastrzeżonych dla samorządu miasta,
- tworzenie służb publicznych w ramach kompetencji samorządu miasta,
- przyjęcie planu rozwoju społeczno-gospodarczego miasta,
- podejmowanie decyzji w sprawach podatków i opłat lokalnych,
- zarządzanie mieniem komunalnym,
- przyjmowanie corocznego sprawozdania na temat stanu bezpieczeństwa w rejonie miasta Skopje i przedstawianie go ministrowi spraw wewnętrznych oraz rzecznikowi praw obywatelskich.

Burmistrz Skopje reprezentuje samorząd Miasta Skopje i jego dzielnic. Kompetencje Burmistrza Skopje obejmują kwestie ogłaszania uchwał Rady Miasta i publikacji ich w „Dzienniku Urzędowym Miasta Skopje”, zapewniania i zabezpieczania wykonania uchwał podjętych przez Radę Miasta, przedkładania radzie projektów uchwał i innych decyzji odnoszących się do funkcjonowania miasta, powoływania i odwoływanie Głównego Architekta Miasta oraz Miejskiej Rady Architektonicznej. Burmistrz Skopje odpowiada za wykonanie decyzji rady i zapewnia implementację zadań przekazanych samorządowi stołecznemu przez administrację państwową. Burmistrz Skopje nadzoruje wykonywanie budżetu przez Miasto Skopje, przedstawia roczne sprawozdanie finansowe i sprawozdanie z działalności samorządu miejskiego. Do zadań burmistrza należy także zarządzanie mieniem komunalnym zgodnie z regulacjami ustawowymi i postanowieniami miejskiego statutu. Burmistrz mianuje i dymisjonuje urzędników stołecznej administracji, po uzyskaniu uprzedniej opinii merytorycznej komisji Rady Miasta.

Podsumowanie

Historia państwowości macedońskiej jest stosunkowo krótka. Wcześniej ziemie współczesnej Północnej należały do państw ościennych: Serbii, Grecji oraz Bułgarii. Pierwsze instytucje prawno-polityczne zostały uformowane w czasie funkcjonowania Królestwa SHS, a potem Jugosławii (lata 1918-1941). Ważnym etapem w kształtowaniu instytucji macedońskich było powołanie Ludowej Republiki Macedonii w ramach państwa jugosłowiańskiego w 1945 r., przy czym warto nadmienić, że instytucje ówczesnego samorządu były wspólne dla całej federacji jugosłowiańskiej, a ponadto w ramach istniejącego porządku komunistycznego nawet w zreformowanej formie socjalizmu samorządowego w Jugosławii nie funkcjonował samorząd lokalny w rozumieniu doktryny Europy Zachodniej.

Oddzielenie Macedonii od federacji jugosłowiańskiej i utworzenie niezależnego organizmu państwowego rozpoczęło etap przemian prawnokonstytucyjnych. Ważnym ich elementem jest reforma samorządowa; instytucje samorządu lokalnego znalazły wtedy swoje umocowanie w konstytucji republiki z 1991 r. Uszczegółowienie regulacji prawnych zawiera ustawa o samorządzie lokalnym. Ustrojodawcy macedońscy, kształtując samorząd lokalny, czerpali z rozwiązań innych państw postjugosłowiańskich, z tradycji tzw. Pierwszej Jugosławii (lata 1918-1941), z sąsiednich państw postkomunistycznych. Ratyfikowanie przez Republikę Macedonii Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w 1997 roku oznaczało nie tylko deklarację kształtowania samorządu opartego na wzorach Europy Zachodniej, lecz także konieczność dopasowania regulacji prawnych. Największym problemem dla samorządów macedońskich jest kwestia samodzielności finansowej, jest to sprawa niezwykle istotna w państwie dość ubogim, jak na warunki europejskie.

Należy także pamiętać o zróżnicowaniu etnicznym ludności Republiki Macedonii Północnej, ponad 1/4 ludności stanowią Albańczycy. Regulacje konstytucyjne i postanowienia tzw. porozumienia ochrydzkiego z 2001 r. gwarantują wspólnotom lokalnym Albańczyków sporą autonomię administracyjną. O problemach z danymi ze spisu powszechnego z 2021 roku pisałem już uprzednio w tym opracowaniu.

O realnej pozycji władz lokalnych w Republice Macedonii rozstrzyga kilka elementów:

- brak konsolidacji pozycji samorządów w strukturze władzy publicznej,
- niekonsekwentnie przebiegające procesy decentralizacyjne,
- upowszechnienie klientelistycznego modelu polityki lokalnej,
- zdominowanie szczebla gminnego przez silną władzę wykonawczą w postaci burmistrza.

Wszystkie powyższe czynniki decydują, iż faktyczny podział wpływów w samorządach lokalnych nie w pełni odpowiada regulacjom ustawowym. Brak tradycji demokratycznej na ziemiach macedońskich i funkcjonowanie tzw. Jugosłowiańskiego modelu samorządowego (opartego na dominacji ówczesnego ugrupowania komunistycznego) powodowało, iż kształtowanie się władz lokalnych opartych na wzorach zachodnioeuropejskich było możliwe dopiero po 1991 roku (upadek systemu komunistycznego w Jugosławii, jej rozpad i w efekcie szansa na tworzenie macedońskiej państwowości).

Procesy decentralizacyjne mają w przypadku macedońskim silny kontekst narodowościowy, związany z ludnością albańską. Zostały poniekąd wymuszone na władzach państwowych w ramach porozumienia pokojowego. Warto dodać, iż lokalne sceny polityczne nie ukształtowały się w tradycyjnym zachodnim znaczeniu, przeważają kontakty towarzysko-biznesowe, które nie przekładają się na przejrzysty układ rządzący-opozycja w radzie. Dwie podstawowe partie w systemie macedońskim stanowią ugrupowania postkomunistyczne. Jedno wywodzi się ze Związku Komunistów Macedonii, a drugie, prawicowo-narodowe nawiązuje sztyldem do Wewnątrz-Macedońskiej Organizacji Rewolucyjnej (VMRO) z początku XX stulecia. W gminach z ludnością albańską dochodzą jeszcze ugrupowania reprezentujące interesy tej mniejszości. Układ klientelistyczny (patron-klienci) wypacza funkcjonowanie zwykłego samorządu lokalnego. Pamiętajmy, iż mówimy o obszarze, gdzie jeszcze w latach dwudziestych XX wieku panowały stosunki feudalne.

Szanse na rozwój samorządności lokalnej w Republice Macedonii należy wiązać z tendencjami integracyjnymi z instytucjami europejskimi. Zakładając nawet, iż droga może być długa, politycy macedońscy pragną zasygnalizować wolę realnej decentralizacji i kształtowania instytucji samorządowych wzorowanych na EKSL.

Bibliografia:

- Damjanović M. (red.), *Uporedna iskustva lokalnih samouprava*, Belgrad 2002.
- Davey K. (red.), *Fiscal Decentralisation in South – Eastern Europe. A Report to the South-Eastern Europe Regional Ministerial Meeting on Effective Democratic Governance at Local and Regional Level. Zagreb, 25–26 October 2004*, Zagrzeb 2004
- Dimitrijević N. (red.), *Managing multiethnic local communities in the countries of the former Yugoslavia*, Budapeszt 2000.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.).
- Izborniot zakonik, „Šlužben vesnik na Republika Makedonija” 2006/40 oraz 2008/136.
- Konstytucja Republiki Macedonii, ze wstępem J. Jackowicza, Warszawa 1999.
- Koseski A., *Główne problemy transformacji w Republice Macedonii (1991–2000)*, w: T. Godlewski, A. Koseski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Transformacja systemowa państw Europy Wschodniej, Środkowej i Południowej*, Pułtusk 2003;
- Rzegocki P., *Macedonia*, w: M. Barański, E. Pioskowiak (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Katowice 2005
- Škarić S., *Sporedbeno i makedonsko ustavno pravo*, Skopje 2006
- Stawowy-Kawka I., *Historia Macedonii*, Wrocław 2000
- Szulc W., *Przemiany gospodarcze i społeczne w Jugosławii w okresie międzywojennym (1918–1941)*, Poznań 1980.
- Szymczak T., *Jugosławia – państwo federacyjne*, Łódź 1982
- Tanty M., *Bałkany w XX wieku. Dzieje polityczne*, Warszawa 2003
- Todorovski I., *Local Self-Government and Decentralization in the Republic of Macedonia*, [w:] *Local Self-Government and Decentralization in South-East Europe*, Zagreb 2001,
- Todorovski I., *Podstawowe informacje o władzach lokalnych w Republice Macedonii*, w: *Władze lokalne w Europie Centralnej i Wschodniej oraz we Wspólnocie Niepodległych Państw, 1994. Zbiór opracowań*, Budapest 1994
- Wojnicki J., *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugosłowiańskich*, Pułtusk 2007,
- Wojnicki J., *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich (1990–2003)*, Pułtusk 2003.
- www.skopje.gov.mk/
- <http://www.stat.gov.mk/>

O AUTORZE

prof. dr hab. Jacek Wojnicki - jest profesorem na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Katedra Systemów Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego.

.....
Warszawa, maj 2023
www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa