

Agata Biernat

BAŁKAŃSKIE MODELE FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU LOKALNEGO NA PRZYKŁADZIE SŁOWENII, CHORWACJI ORAZ MACEDONII

Słowa kluczowe:

samorząd lokalny, Bałkany, Macedonia, Słowenia, Chorwacja

Na początku lat 90. państwo jugosłowiańskie zaczęło się rozpadać. Poszczególne republiki zdecydowały się ogłosić niepodległość i rozpocząć wdrażanie wzorców demokratycznych. Wiązało się to przede wszystkim z dokonaniem zmian ustrojowych. Ustanowienie nowych konstytucji stanowiło pierwszy krok na drodze ku demokratyzacji państwa. Istotne zatem było dokonanie także reformy administracyjnej oraz stworzenie nowej struktury samorządu lokalnego, która przede wszystkim aktywizowałaby obywateli do uczestnictwa w tworzeniu wspólnot, w których mogliby funkcjonować.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie istniejących modeli samorządu lokalnego zarówno w Słowenii, w Chorwacji, jak i w Macedonii oraz dokonanie analizy ich funkcjonowania. Istotne jest zwrócenie uwagi przede wszystkim na to, w jaki sposób w ciągu ostatnich dwudziestu lat kształtowały się struktury samorządów poszczególnych państw bałkańskich oraz w jakim tempie przeprowadzany jest proces decentralizacji.

Charakterystyka samorządu lokalnego w Słowenii

Współczesna struktura samorządu słoweńskiego kształtowała się od 1991 roku, kiedy ustawodawca zawarł w nowej konstytucji państwa zapis o konieczności przeprowadzenia reformy samorządowej. Pracę nad nią rozpoczęto rok później, a już

w 1993 r. przyjęto ustawę o samorządzie lokalnym, która do dziś stanowi podstawę funkcjonowania lokalnych jednostek.

W Słowenii organizacja państwa opiera się na zasadzie samorządu. Artykuł 138. Konstytucji stwierdza, iż *mieszkańcy Słowenii korzystają z samorządu lokalnego w gminach i innych wspólnotach lokalnych*¹.

Samorząd państwa od 2007 roku charakteryzuje się dwuszczeblowością. Jednostką samorządu słoweńskiego jest gmina. Dokonana w czerwcu 2006 roku zmiana konstytucji stworzyła możliwość utworzenia w drodze ustawy regionów (*pokrajini*), które stanowią obecnie samorząd drugiego stopnia. Funkcje oraz zadania, jakie wykonują władze regionów, w przeszłości należały do kompetencji ministerstw i tzw. jednostek administracyjnych (*upravne ente*). Zarządzali nimi urzędnicy desygnowani przez rząd. Od lutego 2007 r. Słowenia podzielona jest na 12 regionów i 210 gmin, z czego 11 stanowią gminy miejskie².

Główną jednostką samorządu lokalnego jest gmina, która może być zarówno miejska, jak i wiejska. Konstytucja dopuszcza także łączenie się poszczególnych gmin w szersze stowarzyszenia. Połączenie przynajmniej dwóch gmin wymaga zarządzenia referendum. Podobna sytuacja ma miejsce w momencie możliwej secesji. Wspólnoty samorządowe mają zagwarantowane podejmowanie samodzielnych decyzji w zakresie spraw lokalnych, jednak przy tym państwo może zlecić im konkretne zadanie do wykonania. Ich działalność podlega nadzorowi ze strony władzy państwowej pod względem legalności³. Gminy czerpią dochody z własnych źródeł za pomocą ustanowionych podatków oraz innych opłat, a także z budżetu państwa. Pieniądze gwarantowane przez instytucje centralne w Słowenii stanowią około 60 proc. całego dochodu uzyskiwanego przez samorządy.

¹ *Konstytucja Republiki Słowenii*, Warszawa 2009, s. 60.

² Sam status gminy miejskiej w Słowenii nadawany jest przez Zgromadzenia Narodowe, [w:] *Samorządy w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 45.

³ S. Setnikar-Canka, S. Vlaj, M. Klun, *Local Government in Slovenia*, [w:] *Decentralization: experiments and reforms*, pod red. T. H. Morvath, Budapeszt 2000, s. 19.

Według zapisów prawnych, zawartych w ustawie o samorządzie lokalnym, gmina musi liczyć co najmniej 5 tys. mieszkańców. Wyjątek może nastąpić ze względu na szczególną sytuację lokacyjną, historyczną bądź ekonomiczną⁴. Miasto również ma możliwość uzyskania statutu gminy miejskiej w przypadku, gdy posiada minimum 20 tys. mieszkańców oraz jest w stanie zagwarantować 15 tys. miejsc pracy. Poza kompetencjami przypisanymi zwykłej gminie, czyli m.in. dostępności do podstawowej edukacji i opieki zdrowotnej, usług pocztowych, bibliotek, gmina miejska musi zapewnić także działanie zarówno szkół zawodowych, jak i policealnych, jednostek uniwersyteckich, sieć jednostek cywilnych, ośrodki informacyjne, centra kulturalne (teatry, muzea), funkcjonowanie lokalnych mediów, opiekę zdrowotną, a także miejsca o charakterze sportowo-rekreacyjnym.

Organami władzy lokalnej w gminie są: rada gminy (*Skupščina Občine*) oraz burmistrz (*Župan*). Rada stanowi organ decyzyjny i stanowiący. Do jej podstawowych zadań należy zatwierdzanie aktów prawnych oraz budżet. Nadzoruje również działalność burmistrza, szczególnie w obszarze wdrażania przez niego decyzji podjętych wcześniej przez radę⁵.

Radni wybierani są na czteroletnią kadencję w wolnych, powszechnych, tajnych i bezpośrednich wyborach. Ponadto w Słowenii obowiązują dwa rodzaje głosowania: większościowe oraz proporcjonalne. System większościowy ma miejsce, gdy do obsadzenia jest nie więcej niż 12 mandatów w radzie. Natomiast system proporcjonalny stosuje się w sytuacji, kiedy rada składa się z minimum 12 członków⁶. W pierwszym rodzaju wyborach obywatele oddają głos na indywidualnych kandydatów. Gmina podzielona jest wówczas na okręgi. Zwyciężają ci kandydaci, którzy zdobyli największą liczbę głosów. Natomiast w wyborach proporcjonalnych wyborcy oddają głosy na listy kandydatów. W takim przypadku dana gmina może

⁴ *The law on local self-government*, "Official Gazette of the Republic of Slovenia", nr 72/93, s. 2.

⁵ *Structure and operation of local and regional democracy – Slovenia*, Strasburg 1998, s. 8.

⁶ Tamże, s. 9.

(lecz nie musi) być podzielona na okręgi. Każdy głosujący na karcie do głosowania może zaznaczyć tylko jedną listę.

Czynne prawo wyborcze posiadają wszyscy mieszkańcy danej gminy, którzy ukończyli 18 rok życia (ta granica wiekowa może zostać obniżona do 16 lat, w sytuacji, gdy obywatel jest osobą pracującą), posiadają pełnię praw obywatelskich oraz na stałe mieszkają na terenie określonej gminy.

W Republice Słowenii rada gminy liczy od 7 do 45 członków, w zależności od liczby mieszkańców danej gminy. Należy również zaznaczyć, iż w gminach, gdzie żyje społeczność Węgrów, Włochów bądź Romów, wszystkie te mniejszości muszą posiadać minimum jednego reprezentanta w radzie. Wybierany jest on zawsze systemem większościowym⁷.

Rada gminy, w celu sprawniejszego działania, powołuje szereg różnych organów pomocniczych. Należą do nich m. in. komisje wyborcze, które zbierają się raz na cztery lata, przedstawiciele do spraw ochrony praw konsumentów, a także wiele innych komisji i komitetów doradczych. Członkowie tych organów wybierani są zarówno z pozostałych członków rady, jak i z obywateli danej gminy.

Artykuł 32 a. ustawy o samorządzie lokalnym w Republice Słowenii określa także działanie komisji nadzorczej, która musi zostać powołana przez radę w ciągu 45 dni od daty zebrania się po raz pierwszy nowo wybranej rady⁸. Do zadań komisji nadzorczej należy przede wszystkim monitorowanie zarządzania funduszami gminy, wydatkami budżetowymi, a także określonych operacji finansowych powiązanych z użyciem środków gminy. Ponadto ustawodawca zawarł zapis o tym, że członkowie tej komisji wykonują swoje zadania nieodpłatnie.

Burmistrz jest organem wykonawczym w danej gminie. Wybierany jest w głosowaniu powszechnym oraz bezpośrednim na czteroletnią kadencję. Samo zgłaszanie kandydatów na to stanowisko wymaga podpisów co najmniej 2 proc. wyborców zamieszkałych w określonym okręgu wyborczym. Natomiast w sytuacji,

⁷ *The law on local self-government*, "Official Gazette of the Republic of Slovenia" nr 72/93, s. 15.

⁸ Tamże, s. 12.

gdy zgłasza się kandydatów tzw. niezależnych, czyli nie wysuwanych przez partie polityczne, wymagane jest poparcie minimum 15 mieszkańców⁹.

Do zadań burmistrza należy przede wszystkim kierowanie administracją gminną, przedstawianie radzie gminy określonych projektów uchwał, w tym budżetu, wykonywanie uchwał rady, a także polityka zatrudnienia nowych pracowników. Co więcej, to on określa strukturę gminnej administracji i wyznacza poszczególnych urzędników. Przewodniczyć lokalnej organizacji może również sekretarz gminny, działający na mocy upoważnienia burmistrza. Sekretarz pełni wówczas funkcje urzędnika cywilnego, odpowiedzialnego za sprawne działanie lokalnej struktury urzędniczej.

W Słowenii można wymienić kilka form bezpośredniego udziału obywateli w sprawowaniu władzy w gminie. Należą do nich: referendum, zgromadzenie obywateli oraz inicjatywy mieszkańców. Referendum gminy może być zarządzane na wniosek rady lub co najmniej 10 proc. mieszkańców uprawnionych do głosowania w poszczególniej gminie¹⁰. Zgromadzenie obywateli może zwołać burmistrz, członkowie rady, czy też minimum 5 proc. obywateli gminy. Natomiast w inicjatywie obywatelskiej powinno wziąć udział przynajmniej 5 proc. osób uprawnionych do głosowania, by w taki sposób poddać dany akt prawny pod głosowanie. W takiej sytuacji organ administracyjny, do którego skierowana została dana inicjatywa, musi ustosunkować się do niej w czasie nie dłuższym niż trzy miesiące.

Charakterystyka samorządu lokalnego w Chorwacji

Uchwalona 22 grudnia 1990 roku konstytucja Republiki Chorwacji gwarantuje obywatelom prawo do samorządności lokalnej. Ponadto istnieje w niej zapis wyraźnie stanowiący, że obejmuje ono także przywilej stanowienia o lokalnych potrzebach i interesach obywateli, a zwłaszcza o gospodarce przestrzennej i planowaniu urbanistycznym, o zagospodarowaniu osiedli, o mieszkalnictwie, gospodarce

⁹ *Samorządy w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 46.

¹⁰ S. Setnikar-Canka, S. Vlaj, M. Klun, *Local Government...*, Budapeszt 2000, s. 394.

komunalnej, opiece nad dziećmi, opiece socjalnej, kulturze, kulturze fizycznej, sporcie, kulturze technicznej, o ochronie środowiska naturalnego oraz poprawie jego stanu¹¹.

W 2000 r. przyjęto znolizowane zapisy konstytucji, co przyczyniło się do poszerzenia praw oraz zakresu działania władzy samorządowej. Do tego momentu nie pełniła ona znaczącej roli w państwie, ponieważ była w sprzeczności z myśleniem centralistycznym, jakie dominowało w Chorwacji w pierwszych latach niepodległości. Zmiany w ustawie zasadniczej państwa wymusiły również przyjęcie nowej ustawy o samorządzie lokalnym i regionalnym. Akt prawny uchwalony 6 kwietnia 2001 roku zastąpił funkcjonujące poprzednio dwie ustawy, które regulowały funkcjonowanie samorządu, jednocześnie kładące nacisk na większą rolę terenowych jednostek administracji państwowej¹².

Po dokonaniu tych wszystkich zmian ustawodawczych w Chorwacji samorząd jest obecnie dwuszczeblowy. Pierwszy szczebel stanowią gminy (*općine*), których łączna liczba wynosi 426 i miasta (*gradovi* – 123), a drugi – województwa (*županija* – 20). Zarówno gmina, jak i miasto należą do jednostek samorządu lokalnego, natomiast województwo do regionalnego. Dokonując rozróżnienia pomiędzy tymi dwoma szczeblami, należy stwierdzić, iż jednostki samorządu lokalnego są odpowiedzialne za wykonanie zadań z zakresu rozwiązywania spraw lokalnych, a w szczególności zagospodarowania osiedli, planowania terenowego i urbanistycznego, działalności komunalnej, problemów socjalnych, ochrony zdrowia, wychowania oraz edukacji na szczeblu podstawowym, kultury, sportu, ochrony konsumenta, ochrony środowiska naturalnego oraz ochrony przeciwpożarowej i cywilnej. Natomiast samorząd regionalny odpowiada za sprawy o znaczeniu regionalnym, a przede

¹¹ Konstytucja z 1990 roku była modyfikowana dwukrotnie w 1999 oraz 2001r., [w:] *Konstytucja Republiki Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 50.

¹² W październiku 2005 roku ustawodawca chorwacki dokonał nowelizacji tej ustawy. Najważniejsza zmiana dotyczyła wprowadzenia kategorii „wielkich miast”, będących siedzibami władz samorządu regionalnego lub mających powyżej 35 tys. mieszkańców. Zniesiono również zapis o tym, iż w małych gminach, liczących do 10 tys. mieszkańców, obowiązki organu wykonawczego wykonuje rada, [w:] K. Krysiński, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań 2007, s. 131.

wszystkim za planowanie przestrzenne i urbanistyczne, rozwój gospodarczy oraz również za rozwój szkolnictwa, działalności kulturalnej, oświatowej i socjalnej¹³.

Możliwe jest również przekazywanie kompetencji pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządowymi. Gmina posiada prawo scedowania pojedynczych obowiązków na województwo, o ile wyrazi ono na to zgodę. Władze województwa mogą także zażądać przekazania im części zadań samorządu terytorialnego, pod warunkiem zabezpieczenia na ten cel odpowiednich środków finansowych. Co więcej, nawet miasto, które liczy więcej niż 35 tys. mieszkańców lub będące równocześnie siedzibą władz regionalnych, może przejąć na siebie pewien zakres obowiązków właściwych dla województwa¹⁴.

Do samorządowych organów przedstawicielskich w Chorwacji zalicza się rady gminne i miejskie oraz żupańskie sejmiki przedstawicielskie. Liczba radnych w poszczególnych organach musi być zawsze liczbą nieparzystą. W gminach do 3 tys. mieszkańców liczba radnych wynosi od 7 do 13, w gminach od 3 do 10 tys. – od 9 do 15 radnych, w gminach oraz miastach w przedziale liczbowym od 10 001 do 30 tys. mieszkańców – od 13 do 19 radnych, natomiast w miastach, które liczą więcej niż 30 tys. mieszkańców – od 19 do 35 radnych¹⁵. Zagrzeb, stolica państwa chorwackiego, ma 51 radnych. Od 31 do 51 przedstawicieli w radach mają poszczególne żupanie. Warto również dodać, iż deputowani sprawują swój mandat społecznie i nie pobierają za to żadnego wynagrodzenia. Posiadają jedynie prawo do zwrotu kosztów poniesionych w wyniku wykonywania swoich obowiązków. Wybory do władz lokalnych odbywają się raz na cztery lata, w trzecią niedzielę maja. Czynne prawo wyborcze posiada każdy chorwacki obywatel, który w dniu wyborów ukończył 18 rok życia, posiadający pełnię praw obywatelskich oraz na stałe zamieszkujący daną gminę, miasto bądź województwo.

¹³ *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej: ustrój, organy władzy, partie polityczne*, pod red. M. Barańskiego, Katowice 2005, s. 100.

¹⁴ K. Krysiński, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań 2007, s. 133.

¹⁵ M. Lukeš-Prtrović, H. Masarić, J. Nikolov, *Priručnik za članove predstavničkih tijela općina, gradova i županija – vodič kroz hrvatski sustav lokalne i regionalne samouprave*, Zagreb 2005, s. 19.

Rada na swoim pierwszym posiedzeniu wybiera spośród swoich członków przewodniczącego oraz maksymalnie dwóch jego zastępców. To właśnie przewodniczący odpowiedzialny jest za zwoływanie posiedzeń rady, przynajmniej raz na trzy miesiące, a także reprezentuje ją na zewnątrz. Rada, zarówno gminy, miasta, jak i województwa, jest organem stanowiącym, który uchwała roczny budżet i zatwierdza jego wykonanie, ustanawia stałe oraz tymczasowe komisje, czy inne ciała pomocnicze.

Kompetencje wykonawcze w gminie, mieście oraz województwie należą do naczelnika (*načelnik*) oraz zarządu gminy (*poglavarstvo*), naczelnika i zarządu miasta oraz żupana i zarządu żupanii¹⁶. Poszczególnych naczelników wybierają rady spośród swojego grona. Podobnie żupan wybierany jest przez skupsztinę. Naczelnik za swoją działalność odpowiada przed wykonawczymi organami władzy państwowej. Ponadto stoi na czele zarządu. Liczba członków tego organu zależna jest od liczby mieszkańców danej gminy, miasta czy województwa. I tak: w gminach lub miastach do 10 tys. mieszkańców członków zarządu jest od 3 do 5, w gminach bądź miastach od 10 001 do 30 tys. – od 5 do 7, w miastach powyżej 30 tys. mieszkańców – 7 do 9¹⁷. W Zagrzebiu liczba członków zasiadających w zarządzie wynosi od 9 do 15. Natomiast w województwach – od 7 do 13 członków. Wybierani są przez rady poszczególnych jednostek samorządu. Kandydatów na te stanowiska przedstawia naczelnik.

Zarząd pełni funkcje wykonawcze, do których należy m.in. wykonywanie decyzji rady przedstawicielskiej, przekładanie projektów poszczególnych aktów prawnych, kierowanie organami administracyjnych jednostek samorządu oraz zarządzanie zarówno ruchomościami, jak i nieruchomościami będącymi własnością danej gminy, miasta czy województwa.

Organ wykonawczy za swoją działalność odpowiedzialny jest przed radą. Na wniosek co najmniej jednej trzeciej swoich członków rada może głosować nad wnioskiem o wotum nieufności dla naczelnika, całego zarządu lub pojedynczego

¹⁶ *Samorządy...*, s. 12.

¹⁷ M. Lukeš-Prtrović, H. Masarić, J. Nikolov, *Priručnik...*, s. 29.

członka. Jeśli podjęta zostanie decyzja o odwołaniu przewodniczącego zarządu lub całego tego organu, to nowy naczelnik musi zostać wybrany w ciągu najbliższych trzydziestu dni¹⁸.

Chorwackie samorządy lokalne pozyskują fundusze z różnych źródeł, m.in. z nieruchomości i majątku ruchomego, z przedsiębiorstw oraz innych bytów prawnych, w których mają swoje udziały, a także ze sprzedaży swoich udziałów, z koncesji, podatków, opłat, odszkodowań, darowizn, spadków, dotacji oraz subsydiów chorwackiego rządu, który zobowiązany jest wspomagać finansowo biedniejsze jednostki samorządowe¹⁹. Natomiast nad finansami samorządu lokalnego czuwa ministerstwo finansów. Według art. 130. Konstytucji Republiki Chorwacji nadzorowi ze strony organów centralnych państwa podlega tylko legalność ich działań²⁰.

Istotnym elementem funkcjonowania mechanizmów demokratycznych, na różnych szczeblach samorządu w Chorwacji, jest możliwość bezpośredniego wyrażania swoich opinii przez obywateli. Mogą uczynić to poprzez wzięcie udziału w referendum, zgłaszania petycji do odpowiednich organów władz samorządowych oraz wzięcie udziału w spotkaniach z władzami gminy, miasta czy województwa.

Referendum zarządzane jest przez organ przedstawicielski na wniosek jednej trzeciej jego członków, kierownictwa, a w przypadku gminy bądź miasta, na wniosek połowy lokalnych komitetów oraz 20 proc. obywateli posiadających prawa wyborcze²¹. Ponadto obywatele mają także prawo do wnoszenia projektów aktów pod obrady rad przedstawicielskich. Dyskusja nad nimi jest obligatoryjna, jeśli przedstawiony akt został podpisany przez minimum 10 proc. uprawnionych mieszkańców.

Do innych praw, jakie posiadają jednostki samorządu lokalnego w Chorwacji, należy możliwość współdziałania z jednostkami samorządowymi z innych państw. Wiele gmin, miast oraz województw chorwackich zawarło dwustronne akty

¹⁸ K. Krysieneł, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań 2007, s. 135.

¹⁹ *Samorządy...*, s. 13.

²⁰ *Konstytucja Republiki Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 50.

²¹ K. Krysieneł, *System...*, s. 133.

określające transgraniczną współpracę z właściwymi jednostkami innych krajów. Ponadto dziesięć województw oraz miasto Zagrzeb należy do Rady Europejskich Samorządów i Regionów, która skupia obecnie 250 regionów z trzydziestu państw europejskich²².

Charakterystyka samorządu lokalnego w Macedonii

W konstytucji Republiki Macedonii poświęcono charakterystyce samorządu lokalnego cały V rozdział. Artykuł 114. gwarantuje wszystkim obywatelom prawo do samorządu terytorialnego.

Jednostką samorządu lokalnego w państwie macedońskim jest gmina (*opština*). Ma ona osobowość prawną oraz wykonuje obowiązki za pośrednictwem poszczególnych organów, wybieranych w sposób bezpośredni przez mieszkańców²³.

Ponadto konstytucja gwarantuje możliwość powoływania różnych form samorządu przez samych obywateli. Do szeregu kompetencji, jakie posiada każda *opština*, należy zaliczyć m.in. lokalny rozwój ekonomiczny, ochronę środowiska naturalnego, planowanie przestrzenne, gospodarkę komunalną, kulturę, sport i rekreację, opiekę nad dziećmi oraz opiekę socjalną i zdrowotną.

Gminy w Macedonii mają możliwość łączenia się w stowarzyszenia. Jedynym zastrzeżeniem jest to, iż związki *opština*, które powstały na zasadzie połączenia, nie mogą być większe niż 2/3 terytorium państwa. Stowarzyszenie ma prawo współpracować z rządem, a także wnosić projekty budżetu Republiki. Co więcej, posiada również inicjatywę ustawodawczą²⁴.

Obowiązkową formą współpracy pomiędzy jednostkami samorządu w Macedonii jest członkostwo w Macedońskim Stowarzyszeniu Gmin i Miasta Skopje. Głównym zadaniem tego stowarzyszenia jest opiniowanie projektów ustaw i innych aktów prawnych, które dotyczą samorządu lokalnego. Współpracuje ono z

²² M. Lukeš-Prtrović, H. Masarić, J. Nikolov, *Priručnik...*, s. 61.

²³ *Systemy polityczne...*, pod red. M. Barańskiego, s. 232.

²⁴ Tamże.

podobnymi organizacjami z innych państw. Ponadto pomaga w nawiązaniu kontaktów macedońskich gmin z ich zagranicznymi partnerami, np. na płaszczyźnie finansowej²⁵.

Dokładny podział terytorialny Republiki Macedonii oraz granice pomiędzy poszczególnymi gminami określa ustawa. Obecnie, zgodnie z założeniami ostatniej reformy administracyjnej z 11 sierpnia 2004 roku, Macedonia dzieli się na 84 gminy oraz miasto wydzielone Skopje, złożone z 10 gmin. Wszystkie gminy zróżnicowane są między sobą co do powierzchni od 1 194 km² (gmina Priłep) do 3,5 km² (gmina Czair) i co do liczby ludności – od 105 484 mieszkańców (gmina Kumanowo) do 1 322 000 mieszkańców (gmina Wranesztica).

Artykuł 115. konstytucji stwierdza, że w jednostkach samorządu terytorialnego to obywatele, bezpośrednio i za pośrednictwem wybranych przez siebie przedstawicieli, biorą udział w podejmowaniu decyzji mających charakter lokalny²⁶. W tym samym artykule ustawy zasadniczej państwa macedońskiego wymieniono kompetencje władz lokalnych. Zalicza się do nich: gospodarkę komunalną, kulturę, sport, urbanistykę, opiekę społeczną i opiekę nad dziećmi, wychowanie przedszkolne, szkolnictwo podstawowe oraz podstawową opiekę zdrowotną.

Ustawodawca umieścił również zapis o tym, że *gmina jest niezależna w wykonywaniu swoich kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach; nadzór nad zgodnością z prawem działalności gminy sprawuje Republika*²⁷. Wynika z tego, iż nadzór ze strony państwa może dotyczyć tylko kryterium legalności. Warto także zaznaczyć, że Republika może zlecić w drodze ustawy wykonanie określonego zadania przez daną gminę.

²⁵ I. Todorovski, *Local Government in Macedonia*, [w:] *Decentralization: experiments and reforms*, pod red. T. H. Morvath, Budapeszt 2000, s. 140.

²⁶ *Konstytucja Republiki Macedonii*, Warszawa 1999, s. 50.

²⁷ Tamże.

Organami władzy w gminie są rada oraz burmistrz²⁸. Rada jest organem stanowiąco-kontrolnym. Według ustawy o samorządzie lokalnym rady liczą od 13 do 25 członków, w zależności od liczby mieszkańców gminy. Radni wybierani są na czteroletnią kadencję w wolnych, tajnych i bezpośrednich wyborach. Posiada ona uprawnienia do wydawania przepisów miejscowych, które wymagają publikacji w organie samorządowym. Ponadto przyjmuje oraz zatwierdza program działań. Co roku publikuje także sprawozdanie finansowe. Do jej licznych kompetencji należy zaliczyć powoływanie służb publicznych, które działają na terenie gminy, tj. sekretariat, inspektorat i administracja²⁹. Pierwsza sesja rady gminy musi zostać zwołana w przeciągu 30 dni od zakończenia wyborów samorządowych. Przewodniczy jej wówczas najstarszy z członków nowo wybranej rady. Następnie, większością głosów, jej członkowie mogą wybrać nowego przewodniczącego rady, który również będzie sprawował swoją funkcję przez następne cztery lata³⁰. Sesje zwoływane są przez przewodniczącego przynajmniej raz na trzy miesiące.

Burmistrz gminy wybierany jest przez mieszkańców gminy w drodze bezpośrednich wyborów na okres czterech lat. To on stoi na czele administracji gminnej. Do jego najważniejszych zadań należy reprezentowanie gminy na zewnątrz, a także kontrolowanie zgodności z ustawą przepisów wydawanych przez radę. Co więcej, nadzoruje on wykonywanie budżetu przez gminę, przedstawia coroczne sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie z działalności gminy³¹. Posiada również uprawnienie do powołania naczelnika gminy, który podejmuje decyzje i podpisuje akty w jego imieniu.

Gmina posiada dwa źródła dochodów: własne oraz pochodzące ze środków państwa. Na mocy obowiązującego do 2002 r. prawa organy administracji rządowej określały dla poszczególnej gminy kwoty środków finansowych do wykorzystania na

²⁸ *Law on local self-government of the Republic of Macedonia*, "Official Gazette of the Republic of Macedonia", nr 52/95, s. 9.

²⁹ *System konstytucyjny Macedonii*, Warszawa 2009, s. 71.

³⁰ *Law on local...*, s. 16-17.

³¹ *Systemy polityczne...*, pod red. M. Barańskiego, s. 233.

potrzeby w danym roku finansowym³². W celu ustalenia wysokości tych środków brano pod uwagę poziom rozwoju gminy oraz liczbę ludności. Natomiast od 2002 roku na drodze ustawy wprowadzono decentralizację finansów samorządowych.

Artykuł 20. ustawy o samorządzie lokalnym w Republice Macedonii określa formy partycypacji obywateli w funkcjonowaniu gminy. Zaliczano do nich: referendum, inicjatywę obywatelską oraz spotkania mieszkańców³³. Referendum ogłaszane jest przez radę gminy na wniosek minimum 20 proc. obywateli. Aby było ono ważne, musi wziąć w nim udział przynajmniej połowa mieszkańców gminy.

Skopje, jako stolica Republiki Macedonii, jest jedynym miastem o specjalnym statusie oraz organizacji. Zostało ono podzielone na dziesięć gmin. Jak wynika z treści odrębnej ustawy regulującej funkcjonowanie samorządu w stolicy, do jego zadań należą przede wszystkim typowe kompetencje władz lokalnych, tj. urbanistyka, gospodarka komunalna, kultura, sport, opieka społeczna, wychowanie przedszkolne, opieka nad dziećmi, szkolnictwo podstawowe i podstawowa opieka zdrowotna³⁴. Ponadto art. 117. Konstytucji stwierdza, iż Republika w trybie ustawodawczym może zlecić wykonanie określonych zadań władzom lokalnym Skopje. Nadzór nad zgodnością z prawem ich działalności sprawuje państwo. Natomiast władze stolicy nie mają żadnego prawa ingerowania w działalność pozostałych gmin. Miasto Skopje finansuje swoją działalność zarówno ze źródeł własnych, jak i środków pochodzących z budżetu centralnego.

Podobnie jak w pozostałych jednostkach samorządu lokalnego w Macedonii, organami władzy w Skopje są rada oraz burmistrz. Skład osobowy rady oraz kandydata na fotel burmistrza wybierają mieszkańcy stolicy w wyborach, które organizowane są co cztery lata. Rada Miasta Skopje składa się z 45 członków.

³² *System konstytucyjny...*, s. 72.

³³ *Law on local...*, s. 8-9.

³⁴ *System konstytucyjny...*, s. 71.

Wnioski

Nie ulega wątpliwości, że takie państwa bałkańskie, jak Słowenia, Chorwacja i Macedonia, od momentu uzyskania niepodległości w 1991 roku, przeprowadziły wiele reform, które przyczyniły się do powstania, a następnie do dalszego rozwoju samorządności lokalnej. Niezwykle istotne było zapoczątkowanie procesów decentralizacji.

Obecnie najważniejszym priorytetem dla Chorwacji oraz Macedonii jest działanie na rzecz wejścia do Unii Europejskiej, dlatego rządy tych państw świadome są tego, jak ważne jest wzmocnienie instytucji władz lokalnych, aby jak najefektywniej wykorzystać udostępniane im środki finansowe zagwarantowane w ramach pomocy przedakcesyjnej.

Pozytywne skutki dla rozwoju samorządności państw bałkańskich wynikają ze współpracy transgranicznej ich poszczególnych regionów. Jest to bardzo ważne, ponieważ należy przypomnieć, iż właśnie na stykach granic w latach 90. często dochodziło do konfliktów. Warto także zauważyć coraz to intensywniejszą współpracę samorządów lokalnych zarówno Słowenii, Chorwacji, jak i Macedonii z innymi partnerami z państw członkowskich Unii Europejskiej.

Sądzę jednak, iż dobre funkcjonowanie samorządów lokalnych i regionalnych w tych właśnie państwach jest przede wszystkim istotnym czynnikiem ich wewnętrznego umocnienia, co niewątpliwie będzie wpływać na stabilizację w tym rejonie oraz przybliży Chorwację oraz Macedonię do przyszłego, aktywnego działania w strukturach unijnych.

Agata Biernat – doktorantka na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika oraz studentka IV roku filologii bałkańskiej

Abstrakt

Samorząd lokalny uznawany jest za jedną z najważniejszych form uczestnictwa obywateli w życiu publicznym. Obecnie reforma administracji państwowej stanowi jeden z najważniejszych tematów w większości krajów w Europie. Ponadto, wobec perspektywy przystąpienia do Unii Europejskiej istotne z punktu widzenia państw bałkańskich jest wdrażanie reform mających na celu decentralizację władzy oraz wzmocnienie samorządu lokalnego. Usprawnienie funkcjonowania samorządów regionalnych stanowi jeden z najważniejszych elementów wpływających na rozwój współpracy pomiędzy UE a Bałkanami Zachodnimi.

Od 2004 roku Słowenia, mająca długą tradycję regionalizmu i istnienia samorządu terytorialnego, jest jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej. Chorwacja, która przystąpi do UE w przyszłym roku, zmuszona została do silniejszego zaangażowania się na rzecz procesu decentralizacji, w szczególności w celu przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do efektywnego zarządzania funduszami, które będą dostępne w ramach wspólnotowej polityki spójności. Natomiast w Macedonii, od zawarcia ogólnospołecznego porozumienia w 2001 r., pomimo pewnych opóźnień, działania na rzecz przenoszenia części uprawnień i odpowiedzialności władzy publicznej z organów władzy państwowej na organy władzy samorządowej cały czas kontynuowane są przez rząd w Skopje.

BALKAN MODELS OF THE LOCAL GOVERNMENT – THE CASE OF SLOVENIA, CROATIA AND MACEDONIA

Abstract

Local self-government is characterized by the honorary participation of citizens in the matters of local community. Nowadays Reforming public administration has become a permanent topic in most countries in Europe. Decentralization is also a key topic in the Western Balkan Countries in light of the enlargement perspective and the multilevel institutional architecture adopted in many European Countries for the management of structural funds. The path towards European integration and the

growing cooperation between European and Balkan local and regional authorities require a stronger capacity in the local and regional governments.

Slovenia is a member of the EU since 2004 and has a long tradition of regionalism and local self-government. Croatia, that might join the EU as the 28th Member State in 2013, is forced to put a strong commitment towards the decentralization process, particularly with the aim of preparing local government units to manage the funds that will be available within the Community Cohesion Policy after enlargement. On the other hand the matter of Macedonia is a bit different, because the decentralization process in this country, despite delays, has been consensual and steady since 2001. Nowadays, the overall regulatory framework is almost complete while the real transfer of function is still to be consolidated.