Д-р Мирјана СЛАНИНКА- ДИНЕВА

ГРАДОВИТЕ И СОВРЕМЕНАТА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

– Позицијата на градовите во системот на локалната самоуправа

Не е спорно дека градот како институција има различни значења и улоги. Градот како тип на човечка населба може да се третира од различни аспекти: правни, демографски, географски, геополитички, економски, психолошки, социолошки, политиколошки и др. аспекти.[1]

Во градот како тип на населба, со столетија наназад, па и во современоста, се концентрирале и се концентрираат различни политички и управни институции и јавни служби (образовната дејност, здравствената дејност, научната дејност, културната дејност, спортската дејност, социјалната заштита и грижи и други видови на дејности и служби), потоа, различни видови на стопански дејности (занаетчиството, индустријата, трговијата, прометот, со своите организации и здруженија). Овие институции и дејности можат да имаат локално значење, регионално значење и национално значење (државно – правно значење).

Правната положба на градот, како претпоставка за неговото развивање (унапредување и стагнација), доста често е менувана според законодавството (јурисдикцијата) на поранешната југословенска федерација во периодот од 1946 година до 1991 година (во чии рамки опстојуваше Република Македонија како НРМ и СРМ).[2]

Во периодот од последните 30-тина години, положбата на градовите беше непроменета. Со воведувањето на системот на локалната самоуправа, а и со новата територијална поделба се прави разлика меѓу локалната самоуправа во општините и локалната самоуправа во градот Скопје (што впрочем и досега беше случај). Честите законски измени на статусот на градовите, според некои оценки се базираа на "погрешни потези, недоречени идеи, идеолошки предрасуди и лоши решенија".[3]

Градовите како локални заедници имаат специфични карактеристики во однос на другите видови населби. Во нив, пред сé доаѓа до израз следното: 1. голема концентрација на населението; 2. развиена инфраструктура и комуникации; 3. подинамичен развој на примарните, секундарните и терцијарните дејности; 4. висок

степен на урбанизација, и, 5. определени разлики и меѓу големите градови, гратчињата и градот метропола (т.н. мегалополис).

Проблематиката на институционалниот систем на локалното управување (локалната самоуправа и локалната управа, меѓу кои постои дистинкција) во градовите е од посебно значење за нивниот социо-економски развој, но и за развојот на нивната околина (подрачјата од географското соседство).

Градовите во Република Македонија (ценејќи го полувековниот развој, од 1945 година до сега), имаа различна административно-територијална поделба. Хронолошки беа сменувани монотипната со политипната организација, за во 1955 година, со воведувањето на комуналниот систем (наместо системот на локалната самоуправа), градовите во Македонија, освен градот Скопје, да имаат ист статус – статус на општински центри. Во периодот на важењето на двостепеноста (кој беше различно временски задржан во одделните федерални единки на СФРЈ, но најдоцна до 1965 година) градовите беа центри на пошироките административно–територијални единици (окрузите, околиите и сл.), некогаш со својата заднина, а некогаш и потполно сами.

Со дефинитивното напуштање на двостепеноста во Македонија во 1965 година (т.е. со укинувањето на околиите), поголемите градови станаа општински центри и во нив беа концентрирани сите органи од управната и судската власт, но и органите на комуналната самоуправа (собранијата на општините) кои функционираа и како органи на државната власт и како органи на комуналната самоуправа.

Индустријализацијата на Македонија која како процес се одвиваше речиси околу 50 години (до 1991 година) изврши силно влијание на развојот на градовите, може да се каже и во позитивна, но и во негативна смисла.

Со трансферот на селското население од селата во градовите, градовите ја изменија својата култура, традиција и духовност, а селата, пак, го загубија населението, посебно во некои планински подрачја. Истовремено тие ја загубија културата и традицијата на селскиот живот.[4]

Во периодот на важењето на Уставот на СРМ од 1974 година, во Македонија постоеше монотипна организација на комуналната самоуправа (како впрочем на целата територија на СФРЈ), при што делегатските собранија одлучуваа за прашањата, кои сега веќе имаат строго државно (централистичко) значење и институционализираност (според Уставот на РМ од 1991 година). Тоа се оние дејности кои имаат статус на јавни дејности и служби (образованието, здравството, културата, науката и др.).

Во периодот од 1990 година (пред донесувањето на Уставот на РМ), врз база на уставните амандмани, системот на комуналната самоуправа престана да важи, а наместо него се воведе нов систем кој според правната теорија се вика "локална самоуправа". Во периодот од 1990 година, па до усвојувањето на Законот за локалната самоуправа (во 1995 година и во рокот означен како преоден за функционирањето на собранијата на општините), градовите, гратчињата и градот Скопје останаа да функционираат како општински центри, во рамките на надлежностите утврдени со Уставот на РМ, Законот за локалната самоуправа и Законот за органите на управата.

Интересно е да се напомене, дека Законот за локалната самоуправа, со институтот "градоначалник", како да прејудицира –седиштето на општината (единица на локалната самоуправа), да биде град, а не село.[5] Доколку седиштето на општината е село, веројатно дека со оваа институција, перспективно гледано, седиштето ќе стане град или гратче, односно ќе биде урбанизирано.

Градот Скопје според одредбите на Уставот на РМ, но и според одредбите на Законот за локалната самоуправа (кој има врз него ограничена примена) е посебна единица на локалната самоуправа. Според одредбите на Уставот на РМ таа "посебност" воопшто не се гледа, затоа што областите за кои е надлежно Скопје се исти како кај "обичните" општини (единки на локалната самоуправа). Веројатно ова посебно ќе ја изрази Законот за град Скопје, со кој на градот Скопје може да му се одреди и интермедијално значење и статус (што веќе асоцира на двостепеност).

Со оглед на тоа што со новата територијална поделба на РМ градовите се дистанцираат од селата, тоа значи дека се дистанцираат и во социополитичка смисла. Со формирањето на селските општини, се создава претпоставка за политипност од која произлегуваат три типа на општини: селски, градски и градот Скопје како метрополитенска општина.

Соодветна институционализација на концептот на политипна општина (селска, градска и метрополитенска) ќе има значајни импликации на развојот на локалните заедници. Таа е насочена кон развивање на следните тенденции:

1. одделување на градот од селото;
2. соодветно (не)форсирање на градот и селото (одделно);
3. соодветно (не) решавање на социодемографските проблеми и движења (се мисли, пред се, на миграциските движења);
4. соодветно (не)урбанизирање на селските населби кои имаат статус на општински центар;

5. не(соодветна) инструментализација во поглед на подигнување на дигнитетот на селото и создавање на современ тип на село, и,

6. не(соодветна) супремација на градот во однос на селото.

Некои тенденции не можат да се предвидат, особено оние кои произлегуваат од односите што се создаваат заради т.н. "расчекор меѓу нормативното и стварното".

Со дистанцирање на градовите од селата во управно-политичка смисла (врз основа на новата административно-територијалната поделба на РМ), ќе се изменат и условите за градење на односите меѓу селата и градовите. Мислам дека со таквиот концепт (формирање на селски општини) ќе се овозможи поавтономно и подинамично развивање на градовите, но под претпоставка да постои соодветен систем на локални финансии. Притоа, селските општини (освен некои поразвиени) ќе бидат долго време ориентирани кон јавните служби од градските општини, затоа што нивната инфраструктура не е адекватно развиена за да одговори на сите потреби на локалното население. Со тоа се создава определена супериорност на градот во однос на селото, како и "хендикепираност" кај селското население (затоа што веќе немаат град за општински центар). Веројатно дека тие односи и појави, со време ќе бидат основа за создавање на регионални центри како еден вид на меѓуопштинска соработка, или пак, основа за оправданост од воведување на двостепеност во Република Македонија (што претпоставува да се промени уставната основа на системот на локалната самоуправа).

Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа, низ својот полувековен развој во рамките на македонската државност, според својата административно-територијална организираност се движеше во рамките на двата типа на општини – монотипна општина и политипна општина (градска заедница и заедница на општините).[6]

Градот Скопје, според Уставот на РМ и Законот за локалната самоуправа, се организира како посебна единица на локалната самоуправа, при што таа има посебен законски режим.

Можно е просторот на Скопје административно-територијално да се подели на различни начини, а самоуправно, како и сите градови, во квартови (градски месни заедници), потоа, на повеќе општини или сам на една општина. При поделбата на Градот Скопје треба да се води сметка за неговите социоекономски, географски, демографски и политички карактеристики и особености. Можно е да се почитува и мислењето (волјата) на градското население за физиономијата на градот (за поделбата по квартовите, по општините и сл).

Се чини дека на градот Скопје, му е направена голема "неправда", зашто институциите (функционалните) се претежно реонизирани според својата политичка карта.

Илузија е дека градот Скопје ќе може да се развива како современ "град – метропола" во услови на територијална поделеност по општини и постојните разлики на релацијата: "централно подрачје – периферија", вклучувајќи ги и т.н. "сламови".[7]

Мислам дека градот Скопје може побрзо и порамноерно да се развива само ако е организиран како единствена општина (поделена на квартови, но без селата), затоа што локалното водство и државните функционери ќе водат "повеќе сметка" за неговиот интегрален и порамноправен развој како "град-метропола", а не само за развивање на оние делови од градот на кои се упатени според местото на живеење и работа.

Определени тенденции кон создавање на единствена градска општина се воочени во периодот на функционирањето на градската локална самоуправа, односно од 1. I 1993 година до крајот на септември 1995 година, во однос на локалната самоуправа во одделната општина (Гази-Баба). Притоа, изразена е скоро три пати зголемена активност во раките на Собранието на град Скопје во однос на конкретното собрание на општината, (што се гледа од приложената табела бр. 1.

Табела бр. 1

Структура на третираните прашања ("дневен ред")	Собрание на Град Скопје %	Собрание на општина Гази Баба %
Период: 1I 1993г. – 30IX 1995 г.		
Организација, функционирање, управување на СО	16,8	8,8
Локални финансии	11,2	22,0
Урбанизација и урбанистичко планирање	24,1	19,1
Комунална инфраструктура, комунални проблеми	25,2	23,5
Јавен интерес и определување, на локации	1,6	10,2
Управување во јавните установи	3,3	1,4
Управување во комунални јавни претпријатија	4,4	10,2
Мало стопанство	0,5	
Социјална заштита	3,9	1,4
Здравствена заштита	0,5	
Еколошка заштита	7,8	
Цивилна заштита		2,9
В к у п н о	178 100,0	68 100,0

И з в о р: Записници на седниците на собранијата[8)]

Ако кон ова се додадат релативно ниските просечни оценки со кои градското население ги оценува јавните служби и управните органи, со право тогаш може да се тврди дека, постојната територијална организираност и мрежата на институциите (инвестиционата изградба и опременост), се неадекватни, особено според квалитетот што го очекуваат граѓаните.

Споредено со другите градови (во кои беше спроведено испитувањето на т.н. "барометер на задоволство"), а кои се центри на општините, градот Скопје има пониски оценки (што се гледа од приложената табела бр. 2

Табела 2

Како ја оценувата работата на следните институции во целина во општината во која живеете?	Управни органи и стручни служби	Јавни претпријатија	Јавни установи
	просечна оценка		
Општините од г. Скопје			
Гази Баба	1,6	1,6	1,6
Карпош	2,2	2,9	2,8
Кисела Вода	2,1	2,4	2,8
Центар	1,8	1,9	1,5
Чаир	2,3	2,7	2,3
Градови-центри на општините (18 града)			
Битола	1,4	2,3	2,5
М. Брод	1,6	1,1	1,3
Валандово	2,9	2,1	3,1
Виница	1,1	1,0	1,5
Гевгелија	1,9	1,8	2,0
Гостивар	2,6	2,2	2,2
Делчево	2,8	2,8	2,2
Кавадарци	3,0	2,5	3,0
Кичево	1,5	1,7	2,1
Кочани	2,3	2,4	2,5
Крушево	3,1	1,7	3,7
Куманово	2,3	2,7	2,3
Неготино	3,3	3,1	3,3
Охрид	1,8	1,1	2,2
Прилеп	2,2	1,8	1,9
Радовиш	1,6	1,5	2,1
Ресен	3,0	2,3	3,3
Струмица	1,6	1,7	2,4

Извор: Документацијата на проектот "Македонско јавно мислење, 94", Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје.

*

* *

Не е спорно дека за системот на локалната самоуправа се релевантни: просторот,населението, институциите на јавните служби и определен степен на развиеност на демократијата во решавањето на проблемите во поглед на задоволувањето на потребите на населението. Наведениве компоненти на системот на локалната самоуправа имаат посебен правен режим кој во практиката се применува на соодветен начин, и во зависност од различни фактори.

Системот на јавните служби има посебно значење за развојот на локалните заедници. Во некои дејности, јавните служби се силно централизирани и хиерархизирани, што може да биде пречка за адекватното задоволување на потребите на населението. Несомнено дека таквата централизација создава проблеми во комуницирањето меѓу центарот на државата (градот Скопје) и останатите општински центри. Во таа смисла е нужно управните функции на државата да бидат децентрализирани, или деконцентрирани на локално ниво – како надлежност на единицата на локалната самоуправа, што во некои дејности е веќе сторено со воспоставувањето на подрачните единици на ресорните министерства. Притоа, изворната надлежност на единиците на локалната самоуправа е мошне рестриктивна, иако се прави обид таа законски екстензивно да се прикаже. Бидејќи во градовите како центри на општините се концентрирани претежно сите институции на јавните служби, кои можат да имаат локално, но и државно значење, неопходно е градските општини да имаат поголеми овластувања во вршењето на работите од трите вида на надлежности (изворната, поделената и доверената надлежност).

Да се напомене дека со институцијата "главен архитект на градот и неговата канцеларија", перспективно гледано (што е новина во системот на локалната самоуправа), се создаваат услови за изгледот на градот и објектите од историската важност да се грижи компетентен орган, кој со својата стручност, но и со определена финансиска самостојност, ќе се стреми градовите во Македонија да имаат "своја душа".

ФУСНОТИ

1 Подетално за социолошкиот аспект на градот е образложено во книгата на проф. д-р Илија Ацески "Социологија на градот – социолошка хрестоматија", Скопје, Филозофски факултет, 1995, 529 стр.

2 Подетално за историскиот развој на административно-територијалната поделба на НРМ и СРМ е презентирано во книгата на д-р Владимир Митков

"Развитокот на комуналниот систем во СРМ", Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 1981, стр. 209.

3 Pavić, dr. Željko: Lokalni sistemi upravljanja i gradovi, Informator, Zagreb, 18. 9. 1991., br. 3916, str. 1-3.

4 Подетално за тоа е образложено во книгата на д-р Јорде Јакимовски: Задругарството во Република Македонија, Скопје, Хелветика, 1995, стр. 192.

5 Закон за локалната самоуправа, Сл. весник на РМ, 52/95.

6 За развитокот на Скопје од 1944–1980 г., односно за развојот на локалната самоуправа и комуналниот систем (управно-правни аспекти) е презентирано во книгата на м-р Крсте Сарџовски "Развитокот на комуналниот систем во Скопје 1944–1980, Скопје, Студентски збор, 1984, стр. 159.

7 За "сламовите", а особено оние што постојат во Скопје, зборува д-р Илија Ацески во книгата "Скопје – визија и реалност", Филозофски факултет, 1996, стр. 300.

8 Подетално за тоа е анализирано во статијата на д-р Мирјана Сланинка–Динева "Функционирањето на собранијата и јавните служби во општините во Република Македонија", Годишник на Институтот за социолошки и политичко-оравни истражувања, Скопје, 1995, бр. 1, стр. 175–191 (267 стр.).

Dr. Mirjana Slaninka - Dineva

CITIES AND THE CONTEMPORANEOUS LOCAL SELF - GOVERNMENT IN REPUBLIC OF MACEDONIA

Summary:

In the article titled "Cities and the Contemporaneous Local Self - government in Republic of Macedonia" the following problems are treated: positions of the cities in tat system of local government, then the problemacy of the institutional system of local self - government, and the position of the Skopje municipality through the last half century and its development, and today from the aspect of the system of the local self - government.

In this text is concluded that the proper institutionalization of the concept of the so called "multi-type municipality" (rural, urban and metropolitenian) will have certain implications on the development of some specific tendencies (which are explained in 6 items).

Certain message emerge from the article: "Urban municipalities should have greater jurisdiction than rural ones, because in the sites are concentrated almost all institutions of the public services (which have local, and also greater significance).