

Wolfgang Giesevius

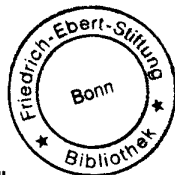
Волфганг Гизевиус

vodič niz
komunalnata politika

**ВОДИЧ НИЗ
КОМУНАЛНАТА ПОЛИТИКА**

A 98 - 05867

**Фондација "Фридрих Еберт"
Канцеларија Скопје
Скопје, Јануари 1998**



Wolfgang Gisevius

**Leitfaden
durch die
Kommunal
politik**

Verlag J.H.W. Dietz Nachf.
Bonn 1991

Издавач:
Фондација "ФРИДРИХ ЕБЕРТ"
Канцеларија Скопје
Бул. Партизански одреди бр.89
91000 Скопје, Република Македонија

Стручна редакција:
д-р Илија Тодоровски

Превод:
м-р Емилија Бојковска

Јазична редакција:
Евтим Манев

Редакција:
Милинка Трајковска

Техничка обработка:
Миле Митровски

Печат и реализација:
"АМК Макдизајн" - Скопје

Тираж: 750 примероци

СОДРЖИНА

Глава I

КОМУНАЛНАТА ПОЛИТИКА Е НЕИЗОСТАВНА

1. Близу до граѓанинот: Демократијата почнува во општините 9
2. Поимот на политиката: Да се води политика, значи да се избира 9
3. Компетенцијата за решавање на проблемите: Политиката е поширок поим од управувањето 10

Глава II

КАКО МОЖЕ ДА СЕ УЧЕСТВУВА ВО КОМУНАЛНАТА ПОЛИТИКА

1. Уставно правни можности за учество 12
2. Други законски можности за учество 14
3. Доброволни понуди на општините за учество 15
4. Учество преку граѓански иницијативи 16
5. Учество во партиите 17
6. Членови на одбори што не се советници 18
7. Месни совети 19
8. Учество како член на совет или како градски советник 20

Глава III

ОПШТИНСКА САМОУПРАВА

1. Основа: уставна гаранција 21
2. Начело на сеопфатна надлежност 23
3. Функции на општините 24
4. Рангирање на актуелните проблеми во градовите 25
5. Правна структура на задачите 26
6. Соработка меѓу советот и управата 28

Глава IV

ОПШТИНСКИ СТАТУТИ

1. Сојузната покраина ги утврдува рамките 30
2. Различни закони за локална самоуправа 31

Глава V

РАМКОВНИ УСЛОВИ ЗА ЛОКАЛНИТЕ ПРОЦЕСИ НА ОДЛУЧУВАЊЕ

1. Комплексна структура на политиката 36
2. Одраси на заемната поврзаност меѓу задачите, планирањето и финансирањето 38
3. Без градовите не може да постои држава 40
4. Барање за повисоко вреднување на локалната самоуправа 40

Глава VI

РАБОТАТА ВО ОПШТИНСКИОТ СОВЕТ: УПРАВАТА

1. Кои задачи треба да ги извршува управата 42
2. Како функционира управата 42
3. Улогата на управата во процесот на изградба на политичката волја на општинско ниво 43
4. Колкав персонал и е потребен на општинската управа 46

Глава VII

РАБОТАТА НА ОПШТИНСКИОТ СОВЕТ

1. Кои задачи треба да ги извршува општинскиот совет 47
2. Главниот статут како општинско право 50
3. Деловник за работа 51
4. Преглед на текот на седниците 53
5. Расправа во одборите 61
6. Самоограничување заради поголема делотворност 63

Глава VIII

РАБОТАТА НА ПОЕДИНЕЦОТ И НА ФРАКЦИЈАТА

1. Права и обврски на носителите на мандати 65
2. Работата на фракциите 71

3. Критика на општинската непрофесионална служба 73

Глава IX.

ПРОЦЕСОТ НА ОДЛУЧУВАЊЕ ВО ОПШТИНАТА

1. Расправа за предлог 75
2. Претходни одлучувачи 78
3. Донесување одлуки 79

Глава X.

САМОКОНТРОЛА И НАДЗОРНИ ОРГАНИ

1. Права на интерна контрола во општинскиот совет... 81
2. Можност за приговор во однос на надворешни органи 82
3. Надзор над општината 82

Глава XI.

ПОЛИТИЧКА КОНКУРЕНЦИЈА НАДВОР ОД ОПШТИНСКИТЕ ОРГАНИ

1. Работата на месните партии 85
2. Локална јавност 88
3. Стратегија на малцинските групи 89

Глава XII.

ПРИНЦИПИ НА ИЗБОРИТЕ И ИЗБОРНА ПОСТАПКА

1. Предизборна кампања 92
2. Избор на општинските органи 93
3. Методи на пребројување на гласовите 96
4. Учество во изборите 98

Глава XIII.

ПОКРАИНСКИ ОКРУЗИ

1. Со што се занимаваат окрузите 100
2. Внатрешниот окружен статут 102
3. Округот, како можност за идентификација 103

Глава XIV.

ФИНАНСИРАЊЕТО НА КОМУНАЛНАТА ДЕЈНОСТ

1. Основите на буџетот	104
2. Принципите на буџетот	106
3. Расправа за буџетот	107
4. Структура и прилози на планот на буџетот	111
5. Општински приходи	115
6. Расходи	124

Глава XV.

ОСНОВИТЕ НА ЛОКАЛНОТО ПЛАНИРАЊЕ

1. Испреплетеност на политиката во планирањето	129
2. Планирање на развојот на градовите	130
3. Планирање на градовите	131
4. Планирање на градежните насоки	132

Глава XVI.

ЗАДАЧИ НА СОВРЕМЕНО ПЛАНИРАЊЕ НА РАЗВОЈОТ НА ГРАДОВИТЕ

1. Поглед во минатото	144
2. Променети рамковни услови	145
3. Еколошка и социјална обнова на градовите	146
4. Цели на планирање на развојот на градовите	147

Глава XVII.

КОЈ МОЖЕ ДА ПОМОГНЕ	149
---------------------------	-----

ЗА АВТОРОТ	153
------------------	-----

Оваа книга претставува вовед во комуналната политика, која во еднаква мера е наменета како за општинските политичари, така и за заинтересираните лаици. Книгата се заложува да побуди ангажман во комуналната политика.

Глава I

КОМУНАЛНАТА ПОЛИТИКА Е НЕИЗОСТАВНА

1. Близу до граѓанинот: демократијата почнува во општините

Општините имаат суштинска улога, како прв адресат на општествените желби на граѓаните. Влијанијата на локалните одлуки врз конкретната животна ситуација на поединечниот граѓанин го потхрануваат неговиот интерес за способноста за локално дејствување.

Се чини дека следењето на "централната" политика преку извештаите на електронските медиуми го направи восприемањето на локалните збиднувања. Од друга страна, пак, колумните во дневниот печат, кои се однесуваат на локалните настани, спаѓаат меѓу најчитаните страници на весниците.

Иако некои политичари ја сметаат комуналната политика само за преоден стадиум кон "вистинската" политика на државно ниво, локалното рамниште сè уште претставува основа на нашиот политички систем, кое му е блиско на животот и на граѓанинот.

Веќе во општината се решава кои можности луѓето ќе ги добијат за обликување на својот живот. Затоа комуналната политика претставува општествена политика.

2. Поимот на политиката: да се води политика, значи да се избира

Политиката значи избор меѓу алтернативни можности за дејствување. Овие алтернативи се производ од

различни (групни) интереси, кои понекогаш треба да се идентификуваат и да се обработат, со цел да можат да се спознаат ("Кому му користи, односно, му штети некоја работа?"). Алтернативите во одлучувањето се темелат врз вредносни критериуми, кои потекнуваат од определена претстава за човекот (на пр., "општество на слободните и еднаквите") и од посакуваниот општествен поредок. Меѓутоа, доколку се признае постоењето на различни интереси и различни вредносни критериуми, тогаш не може да постои една општовајачка "правилна" политика, туку само политика, која е позитивна за мене и за мојата група. Инаку, при оценувањето на политиката не смеат да се вреднуваат само одлуките, туку треба да се земат предвид и "неодлуките", т.е. она што (понекогаш намерно) не било регулирано, на пример, запоставената политика за старите луѓе или отсутството на контрола врз старите долгови во претпријатијата.

3. Компетенција за решавање на проблемите: политиката е поширок поим од управувањето

Донесувањето одлуки претставува главна задача на општинските политичари, при што не е доволна самата одлука. Таа мора да биде *спроводлива*, а во нејзината реализација треба да е можно и учеството на граѓаните. Оттаму спроводливите одлуки се темелат врз *реалистични основи*. Ова не значи дека често наведуваните "*објективни принуди*" треба да се прифаќаат некритички. Меѓутоа, локалното ниво не е автономна област. Општинската самоуправа го претставува *најниското рамниште на јавната управна структура* и таа е тесно поврзана со сите други политички единици, како, на пример, со соседните општини, округот, покраината итн.

Реалистичната комунална политика се одликува со разбирање на објективните принуди (овде можат да помогнат експерти) и со барање можности за дејствување. Кога комуналната политика би претставувала само почитување на објективните принуди или преземање на

одлуките, кои други органи веќе ги донеле на државно или на стопанско ниво, тогаш би ѝ недостигал типичниот "политички елемент", изборот меѓу можностите за дејствување.

Комуналната политика не ја исполнува својата задача доколку цели кон големи промени и на граѓаните им поставува високи барања, но исто така и доколку ги потцени своите можности. Политиката претставува поширок поим отколку управувањето. Додека управувањето функционира врз основа на поранешни одлуки, од кои преку закони, прописи и статuti произлегуваат регулативи, *политиката* се свртува кон нерешените отворени проблеми.

За да биде достојна за доверба, комуналната политика мора да си постави *нови задачи* и да си обезбеди слободен простор за дејствување. Токму во времиња на промени ни е потребна обмислена политика, чиј белег е *граѓанскиот дијалог*. Перспективноста на градскиот соживот мора да се стави на дискусија и постојано да се бара нов консензус.

Глава II

КАКО МОЖЕ ДА СЕ УЧЕСТВУВА ВО КОМУНАЛНАТА ПОЛИТИКА

1. Уставно-правни можности за учество

- а) Согласно со одредбите во член 28, став 2 од Уставот на Сојузна Република Германија, населението мора да има свои претставници во органите на покраините, окрузите и општините, кои се избираат на општи, непосредни, слободни, еднакви и тајни избори. Од споменатите одредби во Уставот што се однесуваат на општинските избори, јасно произлегува дека тие го содржат најважното право на учество во комуналната политика. Покрај општинскиот совет, населението во Баварија, Баден-Виртемберг и Хесен директно го избира градоначалникот, односно врховниот градоначалник како раководен службеник на управата.
- б) Освен практично безначајниот Правилник за општинскиот совет како облик на директна демократија во малите општини, сојузниот Устав и покраинските уставни не содржат други одредби за посебни комунално-политички права на учество. Меѓутоа, основните права отвораат далекосежни можности.
- в) Правото на собирање и на здружување нуди суштинска основа за влијание на граѓанките и на граѓаните врз локалната политика.
- г) Учеството на партиите во изградбата на политичката волја на народот има посебно значење на општинско ниво, зашто овде членовите на партиите на самото место директно влијаат врз политичките одлуки.

- д) И, на крајот, правната заштита, која произлегува од член 19, став 4 од Уставот, гарантира дека секој може да примени правни средства против сите мерки на јавната власт. Постапката за примена на правните средства и на другите видови правна помош во комуналната област најмногу е базирана врз Законот за уставните судови и Законот за управна постапка, кој се применува согласно со покраинското право.

Најважното правно средство со кое се оспоруваат општинските одлуки е *приговорот* против управните ак-

Слика 1. Учество на граѓаните

Права што се втемелени во Уставот	Општински избори Право на собирање и здружување Учество на партиите Правна заштита
Други форми на учество на граѓаните врз законска основа	Граѓанско одлучување Граѓанска заложба Граѓанско барање Собрание на граѓаните Термин за прием на граѓаните Право на жалба Иницијативи според § 3 од Градежниот законик
Доброволни понуди на општините за учество на граѓаните	Информативна дејност во Општината, анкети, сослушувања, форуми за планирање, стручно мислење на граѓаните, советодавни тела, налогоземачи, почесни функции
Организирано учество	Граѓански иницијативи Учество во партиите Стручни граѓани Членство во одбор Членство во окружен, местен и општински совет

ти. Неговата функција е, пред обраќањето до надлежниот суд, со интерна управна постапка да се провери дали донесениот и обжален управен акт е законски и целисходен. Во случај на неуспешен приговор, засегна-

тото лице во рок од еден месец може да се обрати до управниот суд и на овој начин и натаму да ги штити своите интереси. Управниот суд ја испитува законитоста во дејствувањето на општината.

2. Други законски можности за учество

За елемент на директна демократија всушност може да се смета само *граѓанското одлучување преку референдум*, според Законот за локална самоуправа на Баден-Виртемберг. Тоа им обезбедува на граѓаните право на директно одлучување за важни комунални работи, кое во случај на успех заменува одлука на општинскиот совет. Доколку за определен предлог се добие мнозинство од важечките гласови, а притоа гласале најмалку 30% од граѓаните со право на глас, тогаш референдумот е успешен. Меѓутоа, постои каталог на суштествени општински прашања, кои не подлежат на граѓанско одлучување преку референдум.

Под различни термини, како *граѓански заложби* и *граѓански барања*, другите закони за локална самоуправа му нудат на населението можност да му наложи на општинскиот совет да се занимава со определени теми. Меѓутоа, правото на одлучување тие без исклучок го оставаат во надлежност на општинскиот совет. Додека Рајнланд-Пфалц и Долна Саксонија ги вклучуваат во граѓанските заложби сите жители (па дури и таму населените странци), според другите закони за локална самоуправа иматели на правото да поставуваат барања се само жителите (кои имаат право на глас) во општината. По правило, од граѓанските заложби се исклучени надрегионалните интереси или работите предвидени со државен налог, зашто тие се надвор од надлежната на општината.

Освен тоа, постои и спектар на различни права на сослушување. Овде спаѓа собирањето на граѓаните, кое, според својата фактичка работа, во прв ред служи како инструмент за информирање и за сопствено прет-

ставување на управата. Баден-Виртемберг и Северна Рајна-Вестфалија им дадоа на своите општински совети можност да организираат приеми на граѓаните, на кои тие можат да поставуваат прашања.

Северна Рајна-Вестфалија и Баварија, во своите закони за локална самоуправа, втемелија *право на петиции* на комунално ниво и, со тоа, на жителите во општината им дадоа можност да му се обраќаат на општинскиот совет со иницијативи и со жалби. Освен тоа, за населението во Баден-Виртемберг, Баварија и Северна Рајна-Вестфалија постои можност, при донесувањето на особено значајни комунално-политички одлуки, како, на пример, при донесувањето на одлуката за буџетскиот акт, да ги изнесат своите забелешки и предлози, кои општинскиот совет мора да ги разгледува. Во правата на сослушување, најпосле, спаѓа чл.3 од Градежниот законик на Сојузна Република Германија, со кој е регулирано дека граѓаните колку што е можно поскоро треба да се информираат за целите и задачите на планот за градежни насоки. Предлог-плановите треба да се толкуваат јавно најмалку еден месец, а изнесените предупредувања и предлози треба да се испитаат. Резултатот мора да им се соопшти на граѓаните.

3. Доброволни понуди на општините за учество

Интересот на граѓаните за комуналните работи зависи и од активната *информативна политика* на општината. Многубројни облици на учество на граѓаните можат да се практикуваат и онаму каде што тие не се изрично пропишани со општинските статuti. Еден таков сериозен третман на населението претставуваат, на пример, анкетите, сослушувањата, граѓанските мислења, форумите за планирање итн., како и советодавните тела, кои функционираат во рамките на општината, како, на пример, Советот на сениорите, Советот на странците, Советот за санирање итн. Активното учество во комуналните збиднувања се огледува и во множеството *почесни функции*,

како и во групациите, здруженијата и организациите, кои влијаат врз локалната самоуправа.

4. Учество преку граѓански иницијативи

Незадоволството на граѓаните од третманот или од игнорирањето на одделни проблеми може да доведе до основање здруженија што го зголемуваат конфликтниот потенцијал и, на тој начин, привлекуваат поголемо внимание. Социјално активните граѓани често не се подготвени да се ограничат само на остварување на своето изборно право, туку себеси се сметаат за противсила. Тие се обидуваат преку разновидни активности да влијаат врз свеста и ставовите барем кај делови од населението, со цел на тој начин да извршат притисок врз носителите на одлуките. Нивните работни стилови се кооперативни облици, што се насочени кон соработка со партиите и со управата, или *конфликтни стратегии* што не можат да се вклопат во еден официјален процес на одлучување.

Можностите за влијание на граѓанските иницијативи досега беа особено големи, доколку тие релативно рано можеа да се вклучат во еден се уште отворен тек на одлучување, доколку располагаа со поддршка кај населението, доколку нивните знаења во определена област доведуваа до интерни контроверзи во управата или доколку можеше да се создаде информативна врска со некои од органите што учествуваа во одлучувањето.

За една социјално, демократски и еколошки ориентирана комунална политика активното учество на граѓаните е неизоставен елемент, зашто оваа политика не се заложува само за формални одлуки, туку таа води грижа и за ставовите и за дејствувањето на граѓаните. Дилемата се состои во тоа што искуствата од активното учество на граѓаните во некои странски земји покажуваат дека на прв план е силниот интерес за зачувување на традиционалните структури на една тесна и конзервативна животна средина.

Не ретко се покажува изразит интерес за обезбедување на сопствената, релативно привилегирана положба, која одвај да допушта подобрување за социјално слабите групи и слоеви. Исто така, не се оствари ниту очекувањето дека таквите акции надвор од етаблираната институционална мрежа се особено погодни за долготрајно мобилизирање на дотогаш неактивните и општествено запоставени групи во политичкиот процес. Граѓанските иницијативи, во прв ред, мобилизираат лица со квалификувано образование и на активните граѓани им нудат зголемување на нивните политички способности.

Меѓутоа, со неконвенционалното политичко учество се внесуваа нови политички теми во процесот на изградбата на волјата и на одлучувањето, одн. институциите се присилуваа да се занимаваат со специјални проблеми. Притоа, двете најважни тематски подрачја на комуналната протестна политика во изминативе години беа сообраќајната и еколошката политика.

5. Учество во партиите

Според раширени мислења, месните работи можат да се регулираат по неполитички пат. Затоа се бараат најдобрите решенија во рамките еден тип дејствување, кое се смета за објективна принуда. Меѓутоа, ова е недоразбирање.

Од стручен аспект, правилна управна одлука е можна само при спроведувањето на еден технички управан акт, на пример, при изградбата на спортско игралиште. Меѓутоа, штом се постави прашањето дали, каде и кога треба да се изгради ова спортско игралиште, станува збор за одлука според сопствено наоѓање. За донесување на таква одлука е потребно стручно знаење, но и политичка волја. Затоа *политичката дебата* е дел од комуникацијата, во која граѓаните дискутираат за обликот на својот соживот, за можностите за учество во одлучувањето и за значењето на *правдата*, која е повр-

зана со тоа. Затоа комуналната политика денес - како што беше покажано и погоре - исто како и сојузната и покраинската политика, во голема мера претставува општествена политика.

На тој начин, дискусијата и остварувањето на комунално-политичките цели го добиваат своето значење во рамките на севкупниот општествен и политички развој.

Најчесто без големи тешкотии се станува функционер во некоја партија. Во изборите за партиските служби на месно ниво честопати има недостиг од кандидати. Услов за искачување на првиот степен од политичката кариера претставува правилната комбинација од социјално чувство, ангажман и вештина за профилирање.

Наспроти учеството во граѓанските иницијативи, кои често се занимаваат само со една тема и се временски ограничени, членството во партијата претполага континуиран ангажман и интерес за широк тематски спектар. Младите луѓе што се спремни за ангажман се чувствуваат грубо отфрлени особено тогаш кога мултифункционалните, под стрес поради недостиг од време, во месните партиски организации, блокираат интензивни содржински дискусии за проблеми, зашто тие веќе се занимавале со нив на седници на фракциите¹⁾, на седници на одборите и во интерни работни групи на фракциите. Седниците на фракцијата и на нејзините работни групи, по правило, не се отворени за обичните членови на партијата, иако тоа би бил еден добар метод за подучување на ангажираниот подмладок.

6. Членови на одбори што не се советници

Некои закони за локална самоуправа овозможуваат учество на одделни личности, како т.н. "компетентни граѓани" во одборите на општинските совети. Тие не

поседуваат само советодавно право, туку и право на одлучување, и можат да учествуваат и во одбори со право на одлучување, со исклучок на Централниот одбор, Финанскиот одбор и Одборот за финансиска контрола. При тоа, секогаш мора да се води сметка бројот на компетентните граѓани да не го надмине бројот на присутните членови на советот. Фракциите ги наменуваат компетентните граѓани, а нивниот број одговара на бројот на местата што им се доделени во одборот. Со оглед на многубројноста на стручните одбори, постои можност работата на одборите да се подели меѓу повеќемина и, на тој начин, членовите на советот да се растоварат.

Едновременно, партиите гледаат во компетентните граѓани, од една страна, потенцијал за регрутирање на идни членови на советот, а од друга страна - можност за вклучување експерти во работата на фракциите. Поради својот професионален ангажман и недостиг од време, овие експерти не можат да станат членови на советот.

Можности за учество на странски сограѓани постојат во Баден-Виртемберг и Северна Рајна-Вестфалија преку кооптирање во одборите, како и во Хесен и Долна Саксонија - преку избор во комисиите.

7. Месни совети

Со цел во поголемите општини да се намалаат анонимноста и непрегледноста на управното дејствување за граѓаните, согласно со некои општински статuti, постои можност за основање децентрализиран совети и управи. Месните советодавни тела, одн. совети, по правило се избираат преку избор на листа според учеството на гласовите на односната партија во градскиот реон, одн. населеното место.

Одлуките на овие месни совети најчесто имаат карактер на препораки, кои бездруго можат да влијаат врз процесот на одлучување. Управата ги смета за квази вето-институции со постојан ризик, мнозинството од централниот општински совет да ги поддржи нивните аргу-

¹⁾ Фракција е партиска или интересна група застапена во општинскиот совет (заб. на прев.)

менти. Управата ги прифаќа како продолжена рака на месните партиски организации или како месни лобисти. Меѓутоа, интересите на одделни градски реони се спроведуваат во градовите со различен и променлив успех. Можноста за учество во решавањето на специфичните месни проблеми начелно зависи од подготвеноста на централниот општински совет своите компетенции да му ги отстапи на децентрализираниот орган.

8. Учество како член на советот или како градски советник

Активистите во партијата се стремат кон мандат во општинскиот совет, зашто на тој начин можат да учествуваат во донесувањето на обврзните одлуки во рамките на општинскиот процес на одлучување. За оние што не поседуваат приватна потенцијална моќ (инвестициони средства, печат итн.), учеството во советот е најделотворниот начин на граѓанско содејство. Онаму, каде што партијата располага со доволен број кандидати, се земаат предвид само оние кои како членови на партијата веќе развиле извесни активности во партиската организација или веќе дејствувале во претполитичкиот простор (во здруженија и сојузи), како и во месните совети.

Стремежот кон членство во општинскиот совет обично се јавува дури откако кандидатите ќе се етаблираат во својата професија. Големите број службеници и чиновници во јавните служби во градските и во општинските совети покажува дека општинските совети во никој случај не го отсликуваат напречниот пресек на структурата на населението. Голем број ангажирани и способни личности сметаат дека се исклучени од членството во советот поради својата професионална позиција, иако нивното работно место во случај на општински ангажман би било осигурено со закон.

Глава III

ОПШТИНСКА САМОУПРАВА

1. Основа: уставна гаранција

Меродавните прописи за задачите, внатрешната организација и вградувањето на општините во државната структура на Сојузна Република Германија произлегуваат од покраинските закони, а особено од соодветните закони за локална самоуправа. Темелот на општинската самоуправа, меѓутоа, е содржан во член 28, став 2 од Уставот, во делот за федерацијата и за покраините:

- а) Уставниот поредок во покраините мора да им одговара на начелата на републиканската, демократската и социјалната правна држава, во смисла на овој устав. Во покраините, окрузите и општините народот мора да има свои претставници, кои се избираат на општи, непосредни, слободни и тајни избори. Во општините местото на избраното тело може да го заземе општинскиот совет.
- б) На општините мора да им биде загарантирано правото сите работи на локалната заедница да можат да ги регулираат во рамките на законот и со сопствена одговорност. Исто така, и општинските сојузи согласно со законите имаат право на самоуправа во рамките на своите законски утврдени задачи.
- в) Федерацијата гарантира дека уставниот поредок на покраините им одговара на основните права и на одредбите од член 1 и 2.

Систематски приказ на правото на самоуправа

Персонална самостојност	Таа им дава права на општините да го избираат, поставуваат, унапредуваат и отпуштаат својот персонал.
Организациона самостојност	Таа го опфаќа правото на сопствено обликување на управната организација.
Самостојност во планирањето	Таа им дава право на општините со сопствена одговорност да донесуваат планови за градежни насоки (план за користење на површините и градежен план), со цел да го уредуваат и да го обликуваат општинското подрачје.
Самостојност во правната регулатива	Таа го содржи правото за донесување општински статути.
Финансиска самостојност	Таа им дава право на општините со сопствена одговорност да одлучуваат за приходите и за расходите.
Даночна самостојност	Таа им дава право на општините да собираат даноци (доколку ова право не се анулира со надредени закони за финансиско порамнување).

Гаранција на егзистенцијата според член 28 од Уставот

Уставот ја гарантира егзистенцијата на општините со одредбата дека секогаш мора да постојат општини. Уставната одредба не содржи гаранција за постоење на одделни општини. Меѓутоа, промени на територијалната поделба против волјата на засегнатите страни се можни само со закон поради општото добро и по претходно советување на засегнатите страни. Исто така е загаран-

тирано и извршувањето на задачите определени како општински задачи, одн. остварувањето на правата (на суверените права) со сопствена одговорност. Суверените права треба да ја штитат општината од премногу силните интервенции на покраините, односно, на Федерацијата во делокругот на сопствената одговорност.

Уставно-правна финансиска гаранција

Членовите 106 и 107 од Уставот им даваат на општините уставно-правна финансиска гаранција за учество во даночните приходи на Федерацијата и на покраините. Оваа гаранција ја содржи и т.н. гаранција на реалните даноци, што значи дека данокот за дејност на претпријатијата и даноците за земјиште им припаѓаат на општините.

Гаранција на правниот статус

Во член 93, став 1, алинеја 46, Уставот им дава право на општините од уставниот суд да бараат заштита од законските интервенции на Федерацијата и на покраините. Меѓутоа, оваа можност за поднесување жалби претставува само одбрана од повредата на основните принципи на локалната самоуправа. Со неа не се гарантира конкретниот обем на определени задачи или евентуалната егзистенција на одделна општина. Доколку општините поднесат жалба против некој покраински закон до Сојузниот уставен суд, тогаш тој решава само "ако не може да се поднесе жалба кај покраинскиот уставен суд".

2. Начелото на сеопфатна надлежност

Иако на општините им припаѓа правото на "регулирање на сите работи на локалната заедница со сопствена одговорност", ваквото извршување на задачите со сопствена одговорност е ограничено уште со Уставот,

зашто тој им дава на општините право на самоуправа само "во законски рамки". Ова законско ограничување се однесува како до обемот, така и до начинот на извршување на задачите. Тоа значи дека со закон може да се променат задачите и да се предвидат право на надзор и право на издавање дозволи. Начелото на сеопфатна надлежност содржи пред сè, три поставки:

- Општините не се ограничени на никакви специјални задачи, туку начелно можат да дејствуваат во *секоја* локална сфера.
- Општините можат да извршуваат не само задачи што им се доделени, туку и *нови* задачи по сопствено наоѓање.
- Општините, инаку, се надлежни само супсидијарно, односно, во онаа мера во која други носители на управата или приватни трети лица веќе не ги презеле задачите. Ова значи дека општинските задачи не се определени еднаш засекогаш, туку дека можат да се менуваат согласно со општествениот развој.

3. Функции на општините

Задачите и функциите на општините што се однесуваат на нивните граѓани се разновидни. Приближно 80% од сите работи, поради кои граѓаните доаѓаат во контакт со властите, ги остваруваат општините. На многубројните поединечни активности на управата им соодветствуваат различни функции на општината. Еве неколку примери:

Задоволување на основните потреби во инфраструктурата

Станови, улици, деловни површини, вода, отстранување на отпадните води и на отпадоците, електрична енергија, гас итн.

Услуги

Јавен локален патнички сообраќај, култура, базени, спорт, активности во слободното време.

Намалување на социјалните разлики

Социјални заштитни функции, интеграција на малцинствата, овозможување на учество во јавниот живот, поттикнување на социјалниот мир.

Конструктивни функции и планирање на иднината

Планирање на развојот на градовите, идентитет на градот и урбанизација, градска екологија, квалитет на животната средина, поттикнување на културата и на комуникацијата.

Функција на зачувување на редот

Противпожарна служба, полиција, врски, заштита на човековата околина, матична служба.

Стабилизација на системот

Ублажување на социјалната напнатост меѓу граѓаните и државата, поттикнување на општествениот ангажман на граѓаните (школа на демократијата), функции за зачувување на редот.

4. Рангирање на актуелните проблеми во градовите

Германскиот Институт за урбанизам секоја година во определен број избрани големи и средни градови испитува дали градовите ги извршуваат своите функции, одн. кои актуелни проблеми во развојот на градовите и на комуналната политика заслужуваат посебно внимание. Следнава листа го прикажува рангирањето на итните проблеми за 1989 година:

1. Станови и изградба на станови
2. Сообраќај и сообраќајни проблеми
3. Производство, индустрија, а особено располагање со деловни површини
4. Заштита на човековата околина
5. Развој (на делови) на градовите
6. Развој на централното градско подрачје
7. Рециклирање на површини, повторна употреба на индустриски искористени површини

8. Детски градинки со целодневен и со делумен дневен престој
9. Санирање, обнова на градовите
10. Буџет, консолидација на буџетот
11. Вплианија на внатрешниот пазар на Европската унија
12. Училишта, планирање на развојот на училиштата

5. Правна структура на задачите

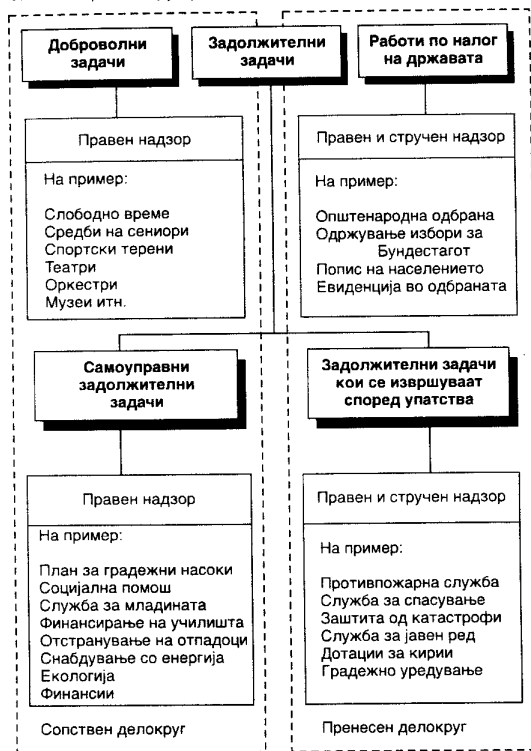
Општинските задачи добиваат една сосем поинаква структура, кога се оценуваат според својот правен квалитет. Поделбата на комуналните задачи на задачи од сопствениот и на задачи од пренесениот делокруг потекнува уште од преддемократскиот период на 19 век. Во *сопствениот делокруг* спаѓаат т.н. доброволни и задолжителни самоуправни задачи. Во поглед на т.н. *доброволни самоуправни задачи*, децентрализацијата на управните задачи значи дека општините со сопствена одговорност решаваат "дали" и "како" да ги извршуваат задачите. Слободата на самостојно решавање дали овие задачи воопшто ќе се прифатат, едновременно ја разоткрива негативноста оти во услови на недостиг од финансии во општината надзорните органи очекуваат особени заштеди во оваа област.

Наспроти ова, извршувањето на *задолжителните самоуправни задачи* е пропишано. Одлуката за варијантите на нивното извршување треба да остане во надлежност на општините. Меѓутоа, многубројни содржински прашања во меѓувреме се регулираат со соодветни закони. Зголемувањето на бројот на задолжителните задачи произлегува од уставниот принцип на социјалната држава, кој е тесно поврзан со барањето за еднаквост на животните услови.

Во однос на *задачите од пренесениот делокруг*, општинската управа дејствува согласно со добиените упатства како државна управа. На тој начин, таа во сопствено име извршува налози од повисок ранг.

Работите според добиен налог претставуваат задачи на државната управа, кои општините мораат да ги

Слика 2. Правна структура на самоуправните задачи



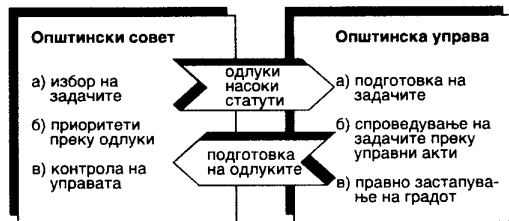
извршуваат по налог на државата. Значи, во овој случај општините дејствуваат како државни институции од најнизок ранг. Во овој поглед, државата има неограничено право да врши надзор и да им дава упатства на општините.

6. Соработка меѓу советот и управата

Уставното право говори само за "управа", за општинска самоуправа. Но, и покрај тоа, општинските политичари себеси се сметаат за "политичари", зашто на тоа укажуваат народните избори, слободниот мандат и обликот на парламентаризмот.

Општинските политичари навистина не се ограничуваат само на законодавната функција, како што тоа го прави парламентот, туку во практика често се занимаваат со голем број одлуки, што се однесуваат на конкретната реализација на задачите. Со тоа, тие извршуваат управни задачи. Меѓутоа, тие не смеат да се наметнуваат внатре во управата. Еден општински советник,

Слика 3. Соработка меѓу советот и управата



кој смета дека со своето стручно знаење треба да ги надмине професионалните инженери во управата, ја промашил својата задача. Од друга страна, и управа без по-

литичка чувствителност, на пример, за актуелните еколошки проблеми, исто така лошо би ги исполнила своите задачи.

Затоа од решавачко значење е да се постигне целисходна соработка меѓу општинските органи во поглед на извршувањето на задачите, без некој општински орган да биде онеспособуван од страна на друг.

Глава IV

ОПШТИНСКИ СТАТУТИ (Закони за локална самоуправа)

1. Сојузната покраина ги утврдува рамките

Регулирањето на општинските структури, задачи и овластувања начелно е во надлежност на сојузните покраини. Во својата законодавна дејност, тие се потпираат врз член 28 од Уставот, па затоа во одделните покраински уставни се среќаваат одредби за обликувањето на општинската самоуправа, кои содржински меѓусебно се поклопуваат. Општинскиот статут на секоја сојузна покраина се донесува во вид на закон за локална самоуправа.

Тој ги содржи сите значајни одредби за надлежностите, за начините на дејствување, како и за правата и задачите на општините, за општинските органи со право на одлучување, за правата и обврските на населението, за финансиското и економското раководење на општината и на општинскиот надзор. На тој начин, покраините ги определуваат рамките за организационите структури, како и обемот и начинот на извршување на задачите. Познавањето на текстот на покраинскиот закон за локална самоуправа е важно за секој имател на мандат, но во случај на спор тоа не е доволно. Доколку е неопходна интерпретација на одделни параграфи од законот за локална самоуправа, тогаш треба да се повика на соодветниот коментар во законот. Овие коментари содржат управни прописи за толкување на законот за локална самоуправа, како и одлуки на уставното и на управното судство. Особено со нивното познавање може да се

избегнат сопствени правни спорови пред управните судови. Во случај на спор можат да помогнат здруженијата на општинските политичари на покраинско ниво.

2. Различни закони за локална самоуправа

По углед на историските примери, под влијание на победничките сили по Втората светска војна и врз основа на покраинската законодавна сувереност, во Сојузна Република Германија се создадоа различни типови структури на закони за локална самоуправа. Притоа, се прави разлика во однос на тоа дали општинската управа и општинскиот совет заедно ги раководи едно лице (монизам) или, пак, белег на статутот е напоредноста (дуализмот) на почесните претседатели на советот (градоначалници) и на шефот на управата (градски, одн. општински директор). Освен тоа, важна е распределбата на овластувањата за одлучување.

1. **Магистратски статут** (во Хесен, во поголемите градови во Шлезвиг-Холштајн и во Бремен; во поголемите градови во Рајнланд-Пфалц градското раководство има овластувања слични на оние на магистрат):
 - Граѓаните непосредно го избираат градскиот совет;
 - Градскиот совет избира како раководство на управата еден колегијален орган (магистрат), кој се состои од градоначалникот и од други раководители на општински сектори (со главна или споредна дејност). Магистратот одлучува со мнозинство гласови.
 - Изборот на почесните раководители на општински сектори се врши според принципите на пропорционалниот избор (избор на листа), додека професионалните раководители на општински сектори се избираат според принципите на мнозинскиот избор (поединечен избор).
 - Градоначалникот е претседател на магистратот и го има решавачкиот глас во пат позиција.

Слика 4. Основни типови на општински статuti (повдноставен приказ)

1 Магистратски статут

(Хесен, Шлезвиг-Холштајн)
Градскиот совет како претставничко тело на народот избира магистрат, кој што колегијално ја раководи управата. Така, претставничкото тело на народот и управата се строго одделени.



2 Градоначалнички статут

(Рајнланд-Пфалц, Сарланд)
Градскиот совет ги избира градоначалникот и раководителите на општинските сектори. Со поддршка од раководителите на општинските сектори, градоначалникот ја раководи управата. Меѓутоа, тој е едновременно и претседател на советот.



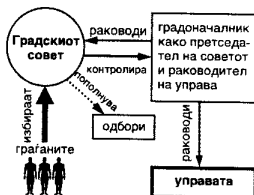
3 Северногермански статут на советот

(Долна Саксонија, Северна Рајна-Вестфалија)
Општинскиот совет избира градоначалник како претседател на советот и како претставник на општината, и директор на општината како раководител на управата. Слично како кај магистратскиот статут, претставничкото тело на народот има релативно силна позиција во однос на управата.



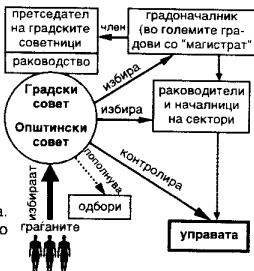
4 Јужногермански статут на советот

(Баден-Виртемберг, Баварија)
Според овој модел граѓаните директно ги избираат општинскиот совет и градоначалникот. Градоначалникот има клучна позиција. Тој е претседател на општинскиот совет, а едновременно ја раководи и управата.



5 Општински статут на петте нови сојузни покраини

Општинскиот совет, односно, градскиот совет си избира свој претседател односно, раководство, и го избира градоначалникот како шеф на управата. На тој начин претставничкото тело на народот и управата се строго одделени.



2. **Градоначалнички статут** (Рајнланд-Пфалц, Сарланд и во општините во Шлезвиг-Холштајн со најмногу 10.000 жители)

- Граѓаните го избираат општинскиот совет/градскиот совет, како највисок орган.
- Тој го избира градоначалникот и евентуално раководителите на општинските сектори.
- Градоначалникот е претседател на општинскиот совет (по правило, со право на глас) и раководител на управата.
- За особеност се сметаат градските раководства составени од градоначалникот и раководителите на општинските сектори, кои ги подготвуваат

одлуките на градскиот совет за статутарни, развојни и персонални прашања.

3. Северногермански статут на советот (Долна Саксонија, Северна Рајна-Вестфалија)

- Граѓаните го избираат општинскиот совет/градскиот совет, кој од својата средина избира претседател што е истовремено (врховен) градоначалник. Тој е претставник на општината.
- Освен тоа, општинскиот совет избира општински директор (градски директор) како шеф на управата, а во даден случај и раководители на општинските сектори. Шефот на управата е правен претставник на општината. Северногерманскиот статут на советот најсилно ги концентрира овластувањата за одлучување во советот. Тој поседува право на враќање на своите компетенции, според кое во поединечни случаи може да си ги поврати и правата на одлучување, кои начелно му се пренесени на градскиот директор.

4. Јужногермански статут на советот (Баден-Виртемберг, Баварија). Тој се одликува со следниве обележја:

- Граѓаните го избираат општинскиот совет.
- Граѓаните преку непосредни избори го избираат и градоначалникот.
- Градоначалникот е претседател на општинскиот совет и раководител на управата.
- Во даден случај, општинскиот совет избира раководители на општинските сектори, кои ги следат упатствата на градоначалникот.

5. Општинскиот статут во петте нови сојузни покраини:

- Граѓаните непосредно го избираат општинскиот совет/градскиот совет како највисок орган.
- Тој си избира претседател, раководство или претседателство. И градоначалникот е член на претседателството.

- Општинскиот совет/градскиот совет ги избира градоначалникот и раководителите на општинските сектори со мандат од четири години.
- Во градовите со над 100.000 жители може да се образува магистрат, кој потоа одлучува како колегијален орган.
- Во малите општини, со одлука на општинскиот совет, почесниот градоначалник може едновременно да биде и претседател на општинскиот совет. Меѓутоа, општинскиот совет и општинската управа се строго одделени.

Глава V

РАМКОВНИ УСЛОВИ ЗА ЛОКАЛНИТЕ ПРОЦЕСИ НА ОДЛУЧУВАЊЕ

1. Комплексната структура на политиката

Сојузна Република Германија е федерална држава. Извршувањето на јавните задачи и управувањето се протегаат на две државни нивоа: на сојузно ниво и на ниво на шеснаесетте сојузни покраини. Нивото на општинското самоуправување се смета за недржавно ниво. Посебно место тука заземаат градовите-држави Берлин, Бремен и Хамбург, кои извршуваат како државни, така и општински функции. Во уставно-правен поглед, општините вистина се внатрешни сегменти на покраините (посредна покраинска управа), но преку уставно-правната гаранција на самоуправата, тие фактички уживаат посебно место. Административното значење на општините се потенцира со тоа што најголемиот број од сите управни процеси се одвиваат во општините.

Локалната самоуправа, покрај федерализмот и принципот на поделба на власта, ја дополнува и демократската структура на општината. На тој начин, децентрализираната управна структура дејствува спротивно на тенденцијата за централно организирање на управата, која постои и во современите држави. Вбројувањето на општините во општествената, одн. недржавната сфера, кое потекнува од феудализмот вистина сè уште е изразено во уставно-правната положба на комуналната политика како "самоуправа" на граѓаните. Меѓутоа, сеопфатниот демократски принцип на современите држави не

допушта една таква поделеност, туку бара *испреплетеност* на сите политички сфери.

Бидејќи општинските совети, исто како и покраинските парламенти и Бундестагот, се легитимирани преку демократски избори, во прв ред е важно на кое ниво одлуките може да се донесат најцелисходно и да се обезбеди нивното спроведување. Во оваа смисла, повисокото ниво би требало да се ограничи на формулирање на глобалните цели и насоки, а конкретното планирање да му го препушти на она ниво, што е поблизу до граѓаните.

Слика 5. Комплексната структура на политиката

политички ниво	просторно планирање	финансиско планирање	стручни планирања
Федерација ↓ ↑	Сојузна програма за просторно уредување	Сојузен буџет (распределба на даноците)	На пример: сојузно социјално законодавство
покраина ↓ ↑	Планови за развој на покраината	покраински буџет (финансиско порамнување)	На пример: план за потребите од болници
Раководител на регионална управа ↓ ↑	План за регионален развој		
округ ↓ ↑	План за развој на округот	Окружен буџет (финансиран со дотации)	
град/ општина ↻	План за развој на градот, План за користење на површините, Градежни планови	Градски / општински буџет	План за потреби од детски градинки

Поради "обврската за приспособување", општините се должни да се движат во рамките на надредените

планирања. Едновременно, при донесувањето на статутарните одлуки, општините, поради "обврската за добивање дозвола", зависат од надзорните органи. Посебен сегмент во комплексната структура на политиката претставуваат "мешаните финансирања", без чии дотации не би биле можни комуналните инвестиции, но кои едновременно ги подредуваат на насоките утврдени од финансиерот ("златни узда"). Особено строги упатства за раководството на управата на самото место произлегуваат од стручното планирање на надредените органи.

2. Одрази на заемната поврзаност меѓу задачите, планирањето и финансирањето

Во последниве години во комуналната практика се забележува дека државата сè повеќе ја ограничува локалната самоуправа, а со тоа ја намалува локалната способност за креирање. Како причини за стеснувањето на општинските можности за одлучување се сметаат:

а) Целта за остварување еднаквост на животните услови

Основната цел за остварување еднаквост на животните услови во Сојузна Република Германија ја следеа сите политички сили на сојузно, покраинско и општинско ниво. Еднаквоста и уедначеноста се стремат кон централизација, одн. кон државна контрола над финансиите и условите за дејствување.

б) Државно регулирање на конјунктурата

Стопанските кризи предизвикани од преломите во конјунктурата ги поттикнуаа обидите за државно влијание врз севкупниот економски процес и намалување на трошоците преку подобра координација на капиталот и на трудот, со цел да се обезбеди долгорочен стопански растеж. Инструменти за оваа цел беа, на пример, Законот за стабилизација и за растеж од 1969. година, Законот за среднорочни финансиски планирања и Задачата на заедницата за подобрување на регионалната стопанска структура.

в) Реакции на социјалните кризи

Одговорноста на државните влади во кризни ситуации и принудата да се преземат акции постојано ја поттикнуваа наклоноста на законодавецот да си обезбеди слободен простор за дејствување на товар на други, како на пример, пренасочување на социјалната помош за континуирано невработените лица во локалната сфера.

г) Методи за зајакнување на централните инстанции

– Подем на законските регулативи

Многубројните планови и програми на покраините за регионално и покраинско планирање не во мала мера ја намалија општинската самостојност во планирањето. Преку вградувањето на општините во една сè погуста мрежа од државни упатства и обврски, Федерацијата и покраините вршат влијание врз сè поголем број сфери на местната политика.

– Пренесување на задачите

Преоптоварувањето на општините со сè позачестено доделување задачи од страна на државата доведува до сè поголемо стеснување на општинската регулативна самостојност.

– Пораст на оптоварувањето со расходи

Напоредно со пренесените задачи растеа и расходите, кои само делумно беа рефинансирани. Како отежнувачка околност се надоврза и законското регулирање на интегралноста на општинската внатрешна организација, вработувањето на персонал со определени квалификации итн.

– Мешан федерализам

Мешаните финансирања се привлечни за општините поради ограничената партиципација во финансирањето, која, меѓутоа, исто така доведува до зголемување на задолженоста. Оваа испреплетеност ја регулираат т.н. "вертикални стручни друштва", стручни тела за усогласување, кои се наклонети кон тоа постојано да го прецизираат

начинот на извршување на задачите и да ги покачуваат стандардите. Наменските дотации и мешаните финансирања повлекуваат проширување на државниот надзор над општините, а едновременно доведуваат и до намалување на политичката одговорност и го попречуваат јасниот увид во последователните трошоци по изградбата во рамките на општинските инвестиции.

3. Без градовите не може да постои држава

Последица од едно размислување, кое е насочено спрема државата (етатистичко размислување) е чувството на беспомошност како кај локалните политичари, така и кај локалната управа. Меѓутоа, една таква деполитизација може да се забележи и кај граѓаните, доколку нивното влијание врз општинското ниво опаѓа, а врз месните животни услови влијае една анонимна, далечна држава. Ова е карактеристика на процесот на создавање на уедначени животни услови во обединета Сојузна Република Германија, а се однесува и на поставената цел за обединување на Европа.

Државната одговорност за "социјалната држава" и за еднаквоста на животните услови не смеат да доведат до замирање на активностите на општинско ниво, до ослабнување на нивните иницијативи и животна сила и до нивно оддалечување од граѓаните. Имајќи ги предвид економските, општествените и политичките промени, станува се појасно колку е важно функционирањето на комуналната политика и управа, кои се близу до граѓаните.

4. Барање за повисоко вреднување на локалната самоуправа

Повисокото вреднување на локалната самоуправа е итно и неопходно. За таа цел треба да се создадат следниве претпоставки:

- Целисходна поделба на задачите преку рангирање на одговорноста. На пример, ефикасната заштита на човековата околина, пред сè при определбата на еколошките рамковни услови (загадување на човековата околина со индустриски емисии или моторен сообраќај), може делотворно да се врши само на сојузно ниво, односно, со вклучување на европската заедница. Меѓутоа, задачите поврзани со обновата на градовите и подобрувањето на животната средина, зачувувањето на еколошките заштитни појаси или комуналната култура, мора неизоставно да се извршуваат на општинско ниво.
- Поголеми можности за учество на општината во државните планирања, кога на повисоко ниво треба да се донесат одлуки од месно значење.
- Зголемување на локалното учество во решавањето на проблемите преку функционална реформа, односно преку децентрализација на компетенциите за одлучување.
- Проширување на научните информации и на советувањето за општествените развојни трендови.
- Проширување на развојните планирања врз основа на проценки, и
- Насочување на локалните стратегии кон остварување на долгорочни цели.

Глава VI

РАБОТАТА ВО ОПШТИНСКИОТ СОВЕТ: УПРАВАТА

1. Кои задачи треба да ги извршува управата

Покрај избраниот општински совет, во секоја општина како орган на локалната самоуправа постои и самостојна управа. На нејзиното чело стои шефот на управата, кој, во зависност од комуналниот статут, се нарекува градоначалник или општински, одн. градски директор. Заедно со својата управа, тој е одговорен за извршувањето на задачите. Тука спаѓаат:

- спроведување на одлуките на општинскиот совет;
- подготвување на одлуките на општинскиот совет;
- извршување на работи по државен налог и, и
- извршување на работите од тековната управа, кои овозможуваат непречен тек на управната дејност.

2. Како функционира управата

При извршувањето на своите, задачи управата дејствува во согласност со правото и законите, како и со одделни одлуки на општинскиот совет. Приоритетен инструмент според кој се раководи општинската управа е општинскиот статут. Со оглед на тоа што шефот на управата сноси одговорност за извршувањето на задачите пред општинскиот совет, управата има хиерархиска структура, па право на издавање налози. Шефот на управата се потпира врз своите заменици и врз началниците на сектори, кои во рамките на своето главно или споредно занимање со сопствена одговорност раководат одделни управни ресори. Распределбата на одговорностите се

темели врз разграничувањето меѓу органите со функција на одлучување и извршните органи. Согласно на тоа, членовите на општинскиот совет не се овластени да им даваат упатства на општинските службеници. За да можат задачите да се извршуваат рационално и ефикасно, шефот на управата има овластување да одлучува за внатрешната организација на управата, како и да ги донесува вообичаените одлуки сврзани со тековната управна дејност, наречени општи работи на тековната управа. Тој им е претпоставен на општинските службеници.

Управната дејност се огледува во управните акти. Тие можат да имаат интерно дејство доколку вршат персонални или финансиски влијанија врз самата управа. Управните акти имаат дејство врз трети лица, ако имаат правно или финансиско дејство врз лица, што се надвор од управата. По правило, ова се случува тогаш кога граѓаните се засегнати од одлуките на управата. Граѓаните можат да се заштитиуваат од управните акти со приговор и/или со тужба.

Општинската управа е должна на соодветен начин да ги информира своите жители за важните работи. Овде не спаѓаат само важните градежни планирања, туку, на пример, и обврската на pogodно место во општинскиот совет да се истакнат планот за структурирање на управата и планот за персонална распределба на нејзините функции. Во рамките на задачата на управата да ги советува своите граѓани спаѓа и најзината обврска, во термините за прием, на граѓаните да им стави на увид зборник на важечки сојузни и покраински закони и правни одредби, како и зборник на сите статuti што важат на општинското подрачје. Доколку граѓаните ги сносат трошоците, управата може да подготви и извадоци.

3. Улогата на управата во процесот на изградба на политичката волја на општинско ниво

Практиката покажува дека особено во средните и во поголемите градови многубројни иницијативи произле-

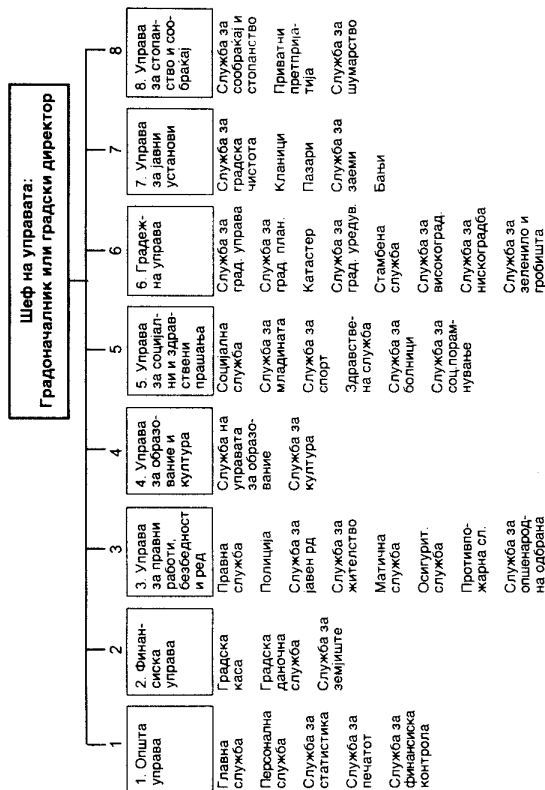
гуваат од управата. Од дневниот ред на општинскиот совет може да се види дека само еден дел од предлозите потекнуваат од фракциите или од одделни членови. Поголемиот дел од предлозите, за кои се расправа и се решава во овие тела, потекнуваат од управата. Ова е разбирливо ако се земе предвид дека во управата има специјализирани вработени, кои професионално се занимаваат со комуналните прашања. Поради множеството задачи, ова во поголемите градови доведува до зависност на "политичарите во слободно време" од експертите во управата. Партиите одamna ја согледаа опасноста од можна "експертократија". Нивните заложби се насочени спрема:

- подобрување на можностите за работа на членовите на советот (пристап кон електронска обработка на податоците);
- поддршка на поделбата на работата преку усовершување;
- ангажман на против-експерти во работните групи на партиите,
- концентрација врз приоритетите, како и долгорочна програмска работа.

Покрај директното влијание на членовите на управата врз фракциите (на пример, учество на шефот на управата на седниците на мнозинската фракција), предлозите на управата го содржат суштествениот елемент на насочување, со цел таа да врши влијание врз изградбата на политичката волја на општинско ниво. Предлозите на управата можат да даваат конкретни сугестии или, пак, да сеат сомнеж во реализацијата на дадени сугестии. Преку формални предлози управата може да го забрза, а со делумни информации да го забави процесот на одлучување. Една добра управа нуди "пречистени информации" во "погоден облик" и на општинскиот совет му укажува на можните проблеми.

Соработката меѓу советот и управата во никој случај не се одвива изолирано од локалните структури на власта и интересните здруженија. Во обработката на

Слика 6. Пример за преглед на организацијата на градските управи



предлозите се слеваат барањата за заемна поврзаност меѓу задачите, планирањето и финансирањето, кои потекнуваат од контактите на управниот врв на повисоко ниво, како и интересите и вредносните ставови на месните носители на општествениот живот.

4. Колкав персонал ѝ е потребен на општинската управа

Поради персоналната самостојност на општините и нивната различна финансиска состојба, не е можна единствена определба за бројот на вработените во управата. Бројот на персоналот зависи, пред сè, од големина на општината и обемот на нејзините задачи. Сепак постојат шеми за распределба на персоналот, каква што е т.н. *пирамида на работни места*, која овозможува споредби. Општините добиваат помош за оптимална персонална структурираност од Службата за рационализација на општинската управа со седиште во Келн. Распределбата на работните места во соодветните служби, како и нивната класификација според платните групи се определени во *планот за работни места*, кој претставува прилог на годишниот план на општинскиот буџет.

Глава VII

РАБОТАТА НА ОПШТИНСКИОТ СОВЕТ

Комуналната политика главно се креира на седниците на општинскиот совет. На нив се донесуваат многубројни одлуки, кои се однесуваат до животните услови на многу луѓе и понекогаш го определуваат долгорочниот развој на општината.

Општинскиот совет претставува главен орган на локалната или општинската самоуправа, кој е должен да одлучува за сите важни работи во општината.

1. Кои задачи треба да ги извршува општинскиот совет

- Да ги посочува проблемите;
- Да ѝ поставува задачи на управата;
- Да дава насоки и начела според кои управата може да работи;
- Да го определува месното право преку статuti;
- Да го избира раководството на управата;
- Да ја контролира управата;
- Да ја мобилизира јавната поддршка на новите задачи и решенија на проблемите;

Доколку општинскиот совет сериозно ја сфати својата надлежност за комуналните работи, тогаш во општинскиот совет ќе можат да се артикулираат специфичните *проблеми* и да се формулираат целите. Примери за ова се поттикнувањето на грижата за децата во градо-

вите, проблемот на невработеноста кај младите, земањето предвид на растечкиот процент на стари луѓе, интеграцијата на доселениците, странците и азилантите или, пак, заштедата на енергија, безбедноста во сообраќајот итн. Советот ги предочува проблемите, а потоа може да ѝ наметне задача на управата да направи анализи, да изготви нацрт-планови или да преземе одделни мерки. За да не потоне во многубројните решенија на поединечните случаи, општинскиот совет има задача да изготви насоки. Стручното обликување е задача на управата. Основните насоки се викаат статuti.

Правото на општината да донесува статут претставува темел на моќта за насочување на општинската дејност. Општинските статuti, кои во еднаква мера важат за сите жители, можат да се поделат на следниов начин:

- а) Статuti, кои имаат претежно уставно-правна, организациона содржина, на пример - главен статут, статuti за општинските претпријатија што не се правни лица, статuti за штедилници итн.
- б) Статутот за буџет претставува посебен вид статут со правен карактер, кој го определува финансискиот волумен на општината. Важна компонента на статутот за буџет е планот на буџетот. Тој претставува правна основа за расходите на управата, но не и за нејзините приходи. Приходите не можат да се планираат прецизно.
- в) Статuti за присилно приклучување и користење (на пример, приклучување во канализацијата).
- г) Статuti за такси и за надоместок за користење на комунални блага (на пример, музичко училиште, базен).
- д) Статuti во облик на градежни планови.

Доколку не претрпат измени, општинските статuti, по правило, важат временски неограничено, значи и по истекот на мандатите.

Во однос на обврската за контрола над управата треба да се прави разлика меѓу контрола на поставената

Слика 7. Структура на комуникацијата (поедноставено)



цел (на пример, однапред определен дел од местата во детските градинки) и контрола на ефектот (вистинско користење од страна на определени групи население, работно време итн.).

Од социјалните, технолошките, еколошките и економските структурни промени во општините произлегуваат комплексни задачи, кои не можат да се остварат само преку инвестиции, туку и преку задолжителна промена на свеста и на начинот на однесување. Со оглед на тоа што со самото донесување на одлуките проблемите не се решаваат, туку е неопходно да се познаваат потребите на целото население, општинскиот совет добива нова задача да ја мобилизира поддршката за комуналните реформски задачи, како што е, на пример, заштедата на енергија, заштитата на околината, рециклирањето на површините, регулирањето на сообраќајот итн.

Со оглед на тоа што е потребно да се извршуваат разнобразни задачи, а со цел да се постигне поделба на работата, општинскиот совет може да им делегира компетенции за одлучување на одборите, односно, на раководството на управата. Изземени од ова се централните одлуки, кои тангираат персонални, правни, финансиски и економски основи на комуналната политика. Овие начелни одлуки се наведени во Законот за локална самоуправа и, поради своето правно дејство, тие се во надлежност на општинскиот совет.

2. Главниот статут како општинско право

Секоја општина мора да донесе главен статут, кого треба да го одобри мнозинството од избраните општински советници. Главниот статут, всушност, претставува базичен статут, кој преку специјални месни регулативи ги дополнува локалните статутарни одредби пропишани со Законот за локална самоуправа. Иако главниот статут не минал низ формална законодавна процедура, во својот местен делокруг тој е обврзувачки во иста мера како и секој покраински закон. Тој ги утврдува поединеч-

ните прописи, кои согласно со Законот за локална самоуправа изрично треба да се регулираат со овој статут. Примери за тоа се:

- начинот на јавно објавување;
- одредбите за информирање и за други облици на учество на граѓаните;
- поделбата на општинската област на подрачни, односно, месни единици со сопствени совети;
- обврската за одобрување на договори меѓу општина-та и членовите на советот;
- регулативите за надоместокот при загуба на приходи, како и за надоместокот за службените трошоци и учеството на седници за членовите на општинскиот совет и одборите;
- основањето на одбори, итн.

Освен тоа, постојат низа регулативи, што можат да се донесат само со главниот статут, како на пример:

- правото на лица и групи лица на увид во актите;
- бројот на раководителите на општински сектори;
- регулирањето на надлежностите за наменување, унапредување и отпуштање на чиновници како и трудово-правни одлуки и одлуки што се однесуваат на платите на службениците и работниците.

Општинскиот совет може да го втемели во главниот статут сето она што го смета за значајно. Меѓутоа, во него не треба да се вградуваат излишни работи, зашто за сите отстапки се потребни претходни измени на овој статут, како и нивно јавно објавување.

3. Деловник за работа

Општините се обврзани своите внатрешни работи, пред сè текот на седниците, да ги регулираат со деловник за работа. Ова е неопходно, зашто прописите на Законот за локална самоуправа се ограничуваат само на начела, поради што тие не се доволни за да го регулираат текот на локалните седници во сите случаи. Ра-

ководeњето на седниците се определува со долунаведениите акти според следново *рангирање*:

- а) законски прописи од Законот за локална самоуправа;
- б) регулативите од главниот статут;
- в) деловникот за работа на општинскиот совет;
- г) поединечните одлуки на општинскиот совет;
- д) општи неписани правила согласно со парламентарните обичаи.

Доколку предлогот на една фракција за изградба на велосипедска патека е на дневен ред, тогаш би требало темелно да се испитаат законските прописи, на пример, во однос на тоа дали некој е засегнат, зашто потребното земјиште е негов семеен имот. Друга регулатива од главниот статут би можела да пропишува дека за таквите предлози треба претходно да расправа некој одбор. Со поставувањето на деловничко прашање, управата може да се замоли да даде информација дали таков предлог веќе бил поднесен во претходниот избран период.

Поимот "деловник за работа" во потесна смисла на зборот го означува пишаниот деловник за работа, кого го донесува општинскиот совет. Во *поширока смисла*, тој ги опфаќа сите дискусии, предлози и излагања "во однос на деловникот за работа" кои во текот на една седница се однесуваат на процедуралниот третман на една работа. Пишаниот деловник за работа опфаќа демократски правила на игра во случај на конфликт. Тој треба да ги поединоставува седниците со помошта на општи правила, кои долгите дискусии за поединостите во процедурата ги прават излишни. Деловникот за работа може да ги регулира, на пример, следниве *содржини*:

- периодите во кои општинскиот совет мора да заседава;
- подготовката и текот на седниците, како и расправата по предлозите;
- основањето на фракции;
- начинот и рокот за поднесување предлози од фракциите и од членовите;

- обликот на изборите;
- работоводниот орган на одборите;
- определувањето на јавните делови од седниците и на деловите од седниците што не се достапни за јавноста;
- односите со јавноста;
- примената на законски мерки и т.н.

4. Преглед на текот на седниците

Од правилното раководење на седниците не зависи само брзото и непречено исцрпување на дневниот ред, туку мошне често и промисленоста на материјалните одлуки. Затоа е важно не само претседателот, туку и општинските советници да ги познаваат и да ги владеат прописите и правилата за седниците.

Свикување на општинскиот совет

Општинското претставништво може да заседава и да донесува одлуки само на регуларно свикани седници. Правото на свикнување седници му припаѓа исклучиво на претседателот, а во случај на негова спреченост, на заменикот. Доколку претседателот има повеќемина заменици, важи утврдената хиерархија. Општинскиот совет треба да се свикнува најмалку еднаш во два месеца, а инаку да заседава онолку често, колку што тоа го наложуваат потребите. Седница *мора* да се свика:

- по нови избори;
- доколку еден (со Законот за локална самоуправа) определен број членови, односно - како во Северна Рајна-Вестфалија - една фракција, наведувајќи ги точките од дневниот ред, поднесат такво барање,
- доколку - како во Баварија или Баден-Виртемберг - собрание на граѓаните дало препорака, за која општинскиот совет треба да се изјасни.

Доколку претседателот не ја исполнува својата обврска за свикнување седници, тогаш свикнувањето на седниците го иницираат надзорните органи.

Рокот за покана, начинот на свикнувањето на седниците и раководење на работата на општинскиот совет треба да се регулираат со деловникот за работа. Притоа е важно свикнувањето на секоја седница да се врши писмено. Во посебни случаи, постојат скратени рокови за покана. Со поканата за седница, покрај дневниот ред, редовно се испраќаат и другите материјали, кои се потребни за расправата. Се смета дека членовите на општинскиот совет ја добиле поканата, ако таа им била доставена во рокот за покана.

Отворање, раководење, одржување на редот и завршување на седницата

Доколку во почетокот на седницата се присутни неопходниот број членови за донесување одлуки, тогаш претседателот констатира дека седницата била свикана регуларно и дека општинскиот совет е во состојба да донесува одлуки. Со ова тој ја отвора седницата. Дневниот ред се смета за прифатен, доколку на соодветното прашање на претседателот нема забелешки.

Во раководењето на седницата, покрај отворањето, спаѓа и затворањето на седницата. Ова треба да се изврши со формална констатација. Нејзиното изоставане нема непосредни правни последици. Со оглед на тоа што по отворањето на седницата општинскиот совет начелно владее со процедурата, тој може со деловничка одлука предвремено да ја затвори седницата. Доколку претседателот предвремено ја затвори седницата, тогаш тоа е правосилно и ниту неговиот заменик не може да ја продолжи. Во тој случај, на општинскиот совет не му преостанува ништо друго освен да поведе спор согласно со општинскиот статут и да констатира дека претседателот постапил противзаконски.

Меѓутоа, ваквата постапка на претседателот би била правилна доколку поради постојани пречки не може да се обезбеди регуларен тек на седницата. Претседателот има задача според редоследот на јавувањата да им дава збор на членовите на советот, да ги прима предлозите и да ги става на гласање. Исто така и претседателот мора да се придружува до деловникот за работа, и тој не располага со посебна компетенција за толкување. Лошиот обичај на некои претседатели да даваат лични оценки на излагањата не придонесува за ефикасно раководење на седницата. Текот на седницата може да се поттикнува со посочување на заедничките црти на различни позиции и со *процедурални предлози*, кои го спречуваат разводнувањето на дискусијата.

Ако не може да се постигне консензус, тогаш важи одлуката на мнозинството. Доколку расправите се попречуваат, тогаш претседателот е одговорен за воспоставувањето ред, при што треба да се применува принципот на сообразеност на неговите постапки со степенот на вина. Ова значи дека еден слушател или еден член на советот што пречи најпрво се повикува на ред. Дури ако тој продолжи да се однесува на истиот начин или, пак, ги навредува присутните, оправдано е таквото лице да се отстрани од салата. Меѓутоа, упаѓањата во дискусијата од страна на членовите на советот начелно не се казнуваат, доколку немаат навредлива содржина.

Ако некој член, и покрај опомената, не се придружува кон точката од дневниот ред, тогаш претседателот може да му одземе збор. Дисциплинските мерки се утврдуваат со деловникот за работа и претседателот не може да ги изрекува своеволно.

Дневен ред

Дневниот ред го составува претседателот. Меѓутоа, доколку општинскиот совет веќе донел одлука некоја точка да се стави на дневен ред или, пак, постои такво барање од некоја фракција или од потребниот број

членови на советот, тогаш таа точка треба да се стави на дневен ред. Обврската за ставање точки на дневен ред во Северна Рајна-Вестфалија произлегува од барањето на граѓаните и од евентуалното барање на органите за правен надзор. Во деловникот за работа може да се утврди дека фракциите начелно имаат право да ги ставаат своите предлози на дневен ред.

Јавност на седниците

Седниците на општинскиот совет се јавни и за нивното одржување треба јавно да се соопштува. Со тоа на граѓаните треба да им се даде можност да учествуваат на седниците или барем на оние расправи што се за нив од личен интерес. Начинот на јавно соопштување се утврдува со главниот статут. *Изоставането на јавното соопштување* претставува суштествена процедурална грешка, чија последица е невалидност на одлуките. Отвореноста на седниците, дозволена заради јавниот интерес, мора да се ограничи, доколку ова го бараат оправдани интереси на поединци или јавното добро.

На седниците, што ѝ се достапни на јавноста треба да се разгледуваат пред сè персонални прашања, прашања од областа на социјалната помош, на земјишната, кредитната и даночната политика, како и поединечни статистички податоци. Јавно треба да се расправа за налозите за работа и за градежните работи, особено кога станува збор за усогласеноста со Градежниот законик.

Кворум за донесување одлуки

Седницата може да се отвори дури тогаш, кога советот е во состојба да донесува одлуки. Ова значи дека треба да бидат присутни најмалку половината од членовите со право на глас. Општинскиот совет мора да има кворум за донесување одлуки за време на целата седница, значи и за време на расправата, а не само при

гласањето за определени точки од дневниот ред. Вообичаено е сите членови во салата да се сметаат за присутни, без оглед на тоа каде се наоѓаат во салата за седници. Задача на претседателот е да ја утврди евентуалната неспособност за донесување одлуки поради немање кворум. Во случај на сомневање, поединечни членови можат да побараат од претседателот да констатира дека советот има кворум за да донесува одлуки.

Доколку се констатира дека нема кворум за донесување одлуки, тогаш тоа важи само за наредниот дел од седницата. Веќе донесените одлуки остануваат незаsegnати. Правна злоупотреба претставува продолжувањето на седницата од страна на помал број членови при очигледен недостиг кворум за донесување одлуки. Неспособноста за донесување одлуки може да биде предизвикана поради отсуство или поради *необјективност* на членовите. Доколку се случи ова, тогаш се свикнува втора седница, при што се напоменува дека тогаш ќе се донесуваат одлуки без оглед на бројот на присутните.

Расправа

Расправата (дискусијата, излагањата) служи за градење став и претставува една од најважните задачи на општинскиот совет. Важните одлуки треба да се подготвуваат врз основа на аргументи и на противаргументи. Особено предлозите за решавање на комплексните проблеми претпоставуваат *процес на учење*, кој не смее да се блокира со формални објаснувања. Меѓутоа, расправата не може правно да се изнуди. Определена *обврска за расправа* постои во однос на предлозите од малцинска група членови и во случај на приговор од градоначалникот против одлуки, каде што барем без сослушување на засегнатите страни не смее да се премине кон дневниот ред. Точките од дневниот ред, по правило, почнуваат со *ведена дискусија* од страна на управата или предлагачот, пред да се навлезе во расправа.

Меѓутоа, општинскиот совет би бил преоптоварен, доколку води расправа за сите комунално-политички работи. Затоа важните работи (честопати повеќекратно) се подготвуваат во одборите. Колку што се поважни локалните процеси на одлучување, толку посилно таквите одлуки се врзани за работни групи, одбори, неофицијални претходни расправи и повеќекратни седници на фракциите. Граѓаните обично се незадоволни од седниците на општинскиот совет, зашто, како резултат од една долга дискусија, на завршната седница само се соопштуваат позициите на секоја фракција.

Со оглед на тоа што управата ги подготвува процесите на одлучување преку материјалите, а општинските советници, поради својата презафатеност и без друго тесно зависни од управата, често се случува општинскиот совет да биде истуркан во позиција на "орган за ратификација" на одлуките на управата. Ова е поврзано и со околноста што челниците на фракциите, поради интензивната комуникација со раководството на управата, толку силно се приклонуваат кон ставот на управата, што по правило го прифаќаат нејзиното гледиште, дотолку повеќе што управата најчесто е подобро информирана.

Квалитетот на предлозите на фракциите мора да се согледа според тоа дали се работи за "багателни предлози" или, пак, постои стремеж кон иновативни решенија на проблемите. Квалитетот на расправата се подобрува на тој начин, што преку политичките организации на партиите на општинско ниво се добива помош при аргументирањето и се мобилизира стручна поддршка од надвор (партии, здруженија, граѓански иницијативи). Најпосле важно е и тоа, дали политичарите, имајќи го ова за заднина, добиваат поддршка од локалната јавност, со цел во рамките на фракциите и на општинскиот совет да можат да спроведуваат промени (во енергетската политика, во отстранувањето на отпадоците итн.).

Гласање

Решенијата на општинскиот совет можат да се донесат само во форма на заеднички одлуки. Искажувањето на волјата на поединци за нив нема правно дејство. Решенијата претставуваат или материјални или формални одлуки. Исто така и само ставови, на пример, во однос на стручни мислења, се соопштуваат во облик на донесена одлука. Предлозите за одлука мораат да бидат формулирани на начин што допушта одговор со да или не и овозможува од нив да произлезе *налог за дејствување*.

Услов за донесувањето одлуки е активност, зашто одлуките не се создаваат молчешкум. Образложенијата се вообичаени при поднесувањето предлози, меѓутоа, по правило, тие не се дел од самата одлука. За предлози во врска деловникот за работа се решава уште за време на расправата, а за материјалните предлози по завршувањето на расправата. Доколку за определен предлог за одлука има *еднаков број гласови за и против*, тогаш предлогот се смета за одбиен. Овде понекогаш се бара вештина во формулирањето или, пак, решавачки е редоследот на гласањето. Во случај на повеќе материјални предлози, важи следниов *редослед*:

- а) Кај предлози, што содржински не се допираат, ниту си противречат, би требало да претходи порано поднесенiот предлог;
- б) Споредни или дополнителни предлози, по правило, се ставаат на гласање пред главниот предлог;
- в) Инаку, прво се гласа за најсеопфатниот предлог. За сеопфатен предлог се смета некаква голема промена во однос на дотогашната состојба или во однос на големината на финансиските последици, итн. Овде постои можност за постапување според сопственото наоѓање на претседателот, доколку за тоа не решава општинскиот совет.

Кај изборите постои можност за избирање меѓу повеќемина кандидати. Доколку се работи за донесување одлука само во однос на едно лице, станува збор за решение, како на пример, при повторниот избор на општинскиот директор. Исто така, и изборот на советници за членови на одборите не претставува вистински избор, туку само определување на составот на одборите, зашто бројот на членовите за секоја фракција е однапред утврден. Законите за локална самоуправа пропишуваат кога изборите треба да се вршат *со јавно гласање*, а кога треба да се спроведат тајно. Гласањето во секој случај мора да се изврши *тајно*, односно, со гласачки ливчиња, доколку барем еден член на општинскиот совет се противи на јавното гласање.

Избран е оној, што добил повеќе од половината важечки гласови. Доколку во првиот изборен круг никој не добие повеќе од половината важечки гласови, се врши дополнителен избор. При еднаков број гласови во вториот изборен круг, се решава со извлекување на жрепка.

Записник

За одлуките и за изборите мора да се води записник. Се бара само записник на заклучоците, а не и записник на дискусиите. За да може подоцна да се докажат важни излагања, постои можност тие да се предадат како писмени излагања, односно, да се внесат во записникот. Меѓутоа, општинскиот совет го задржува правото да донесе одлука за изготвување записник за расправата, во кој се внесуваат и излагањата. Записникот мора да биде потпишан од претседателот, од едно лице што ќе го определи советот и од записничарот. Советот треба да го прифати записникот. Законски донесените одлуки се обврзувачки, и покрај тоа што записникот може да содржи грешки.

5. Расправа во одборите

Расправата за сите комунално-политички работи би го преоптоварила општинскиот совет. Од оваа причина се формираат одбори, со цел да се постигне парламентарна поделба на обврските. Притоа, се разликуваат два вида задачи:

Од една страна, одборите треба *претходно да расправаат* за одлуките на општинскиот совет и да му даваат препораки за нивното донесување. Од друга страна, одборите можат да бидат овластени сами да донесуваат одлуки за определени работи, кои заради решавање им се пренесени од општинскиот совет или, пак, се во нивна надлежност согласно со законот. Работата на одборите, во прв ред, претставува *специјализација* на комунално-политичките дејности. Со ова е поврзана опасноста од ограничување на гледиштата на стручно-специфични знаења. Инаку, во текот на изборниот период обично се зацврстува релацијата меѓу стручната служба, интересните организации и стручниот одбор. Вградувањето на поединечните стручни одбори во севкупната политичка средина претставува задача на фракциите.

Постојат:

- задолжителни одбори според Законот за локална самоуправа;
- задолжителни одбори според посебни закони; и
- доброволни одбори

Задолжителните одбори, според соодветниот закон за локална самоуправа, мораат да се основаат во секоја општина. Во Северна Рајна-Вестфалија тоа се, на пример: Главниот одбор, Финансискиот одбор и Одборот за финансиска контрола.

Задолжителните одбори, според посебните закони можат натаму да се поделат на одбори на Советот и одбори што не му припаѓаат на Советот. Примери за првата категорија претставуваат Одборот за образо-

вание, Одборот за болници и Одборот на претпријатијата во општината. Одбори што не му припаѓаат на советот се Одборот за прераспределба и Стручниот одбор според Градежниот законик или Управниот совет на штедилниците.

Освен задолжителните одбори, општинскиот совет одлучува колку други доброволни одбори треба да се формираат. Со оглед на тоа што преголемиот број одбори би ја попречувал делотворната работа, треба прецизно да се обмисли кои одбори навистина се неопходни за олеснување на работата на општинскиот совет. Од законски аспект, општинскиот совет има слобода да ја комбинира работата меѓу различните одбори и за особено важни работи да основа нови одбори.

Основањето на одбори во голема мера е еднапред утврдено со законските прописи и локалната традиција (на пример, структурата на одборите во претходниот изборен период).

Формирањето на одбори се врши во повеќе чекори. Општинскиот совет најпрво мора да определи кои други одбори ќе ги формира, покрај задолжителните одбори. За ова е доволно да се донесе одлука со мнозинство гласови.

Во вториот чекор се определува бројот на членовите во одборите. Вообичаено е да се избере непарен број, за да се избегнат пат ситуации. Различните одбори не мора да имаат еднаков број членови. Доколку фракциите не се застанени во некој одбор со членови што имаат право на глас, тогаш некои закони за локална самоуправа им даваат право да назначат советодавни членови на одборите. Бидејќи значајните решенија се во надлежност на општинскиот совет, и малите фракции, кои не членуваат во сите одбори, можат да учествуваат во донесувањето на сите значајни решенија.

При пополнувањето на одборите со стручно образовани граѓани, односно, стручно образовани жители, треба да се води сметка за тоа избраните општински советници секогаш да бидат мнозинство. Во одборите

можат да членуваат постојани стручни советници само согласно со одредбите на законот за локална самоуправа. Меѓутоа, во секое време е можно, по желба на мнозинството членови на одборот, да се повикаат експерти заради советување за определени теми.

Законите за локална самоуправа мошне различно го регулираат претседателското место во одборите. Додека во Баден-Виртемберг градоначалникот може да биде претседател на сите одбори, во Северна Рајна-Вестфалија за почесниот градоначалник е резервирано само претседателското место во Главниот одбор. Распределба на претседателските места меѓу фракциите се врши или според пропорционалниот избор (избор на листа, в. гл. XII) со дополнителен случаен избор или општинскиот совет едногласно прифаќа заеднички предлог за избор.

За работата на одборите важат истите одредби од деловникот за работа, како и за општинскиот совет. Онаму каде што постои главен одбор, тој ја координира работата на сите одбори заради подготовка на седниците на советот.

6. Самоограничување заради поголема делотворност

Покрај работата врз начелните решенија, комуналната политика ја опфаќа и управната дејност. Општинскиот совет го проследува спроведувањето на сопствените одлуки со множество поединечни прашања и одлуки во поединечни случаи. Со оглед на множеството одлуки и ограниченото време на општинските политичари, кои својата функција ја вршат врз непрофесионална основа, постои еден речиси нерешлив информативен проблем што доведува до преоптоварување на носителите на мандати. Општинскиот совет, како највисок орган на општината, може да ја реши оваа дилема само ако се концентрира на својата вистинска задача - да ја зацрта и да ја спроведе големата линија за развој на градовите. Колку што е поголем градот, толку повеќе советот

мора да се ограничува на позначајните основни решенија. Оној што долго дискутира, на пример, за купување на патничко возило (за ова можат енергично да дискутираат сите како експерти), тој потоа не ќе има доволно време да дискутира за некој предлог-проект во износ од 5 милиони германски марки. Самоограничувањето на најважните решенија изискува:

- а) фракциите да решат што е важно за нив; и
- б) носителите на мандатите да имаат потпора во една сигурна и одговорна управа, која не му префрлува на советот куп подредени одлуки, кои таа можела да ги донесе и самата.

Колку повеќе стручно знаење е присутно во една општинска управа, толку повеќе компетенции за одлучување општинскиот совет може да ѝ делегира на управата. Само доколку општинскиот совет постојано не се вмешува во суштинската надлежност на управата да ги спроведува одлуките, тој ја избегнува опасноста поради преоптовареност себеси работно да се онеспособи. Единствено концентрацијата врз начелните одлуки му допушта на општинскиот совет да раководи со управата во облик на целисходно соуправување и контрола.

Глава VIII

РАБОТАТА НА ПОЕДИНЕЦОТ И НА ФРАКЦИЈАТА

1. Права и обврски на носителите на мандати

Членовите на општинскиот совет, како и државните пратеници, се иматели на *слободен мандат*. Тие, значи, не зависат од упатства. Меѓутоа, тие се разликуваат од државните пратеници по тоа што не се ослободени од материјална и кривична одговорност.

Во што се состои дејноста на општинските советници

Задача на членовите на советот е да учествуваат во процесот на изградба на волјата на општинско ниво и да ја поттикнуваат локалната демократија. Избраните носители на мандати треба да ги застапуваат граѓаните и граѓаните од својата *изборна единица*. За таа цел, тие поднесуваат предлози што се однесуваат на изборната единица, или директно до управата или индиректно преку својата фракција до општинскиот совет и неговите одбори. Тие одржуваат контакти со мисловните водачи и групациите во изборната единица и даваат помош во поединечни случаи. При посети на здруженија или на манифестации, тие известуваат за комуналната дејност. Контактот со населението преку застапувањето на неговите интереси и односите со јавноста го олеснува прифаќањето на локалните процеси на одлучување од страна на населението.

Интерното извршување на задачите се врши преку учество во расправата на телата и преку учество во работата на соодветната фракција. Услов за содржинска расправа претставува подготовката за седниците на општинскиот совет преку читање на материјалите од управата што се однесуваат на дневниот ред. Со тоа би се поттикнала расправата преку дискусија, чија цел е донесување одлука заради решавањето на некој проблем. Учесството во работата на фракцијата се врши преку организациона поделба на работата и преку активна поддршка на програмската работа, на пример преку учество во работни групи заради изготвување концепции.

Правата на членовите на советот

Додека индивидуалните права може да ги остава секој член сам за себе, постојат права, што членовите на советот можат да ги користат само во група, чиј број се определува со соодветниот закон за локална самоуправа.

Во индивидуалните права спаѓа правото на учество во седниците на советот и одборите. Ова право се изразува преку земање збор, учество во расправата и гласањето, доколку лична засегнатост не е причина за исклучување. Овие права на учество поблизу се регулираат со деловникот за работа, кого треба да го донесе општинскиот совет. При изборите, членовите на општинскиот совет можат поединечно да се спротивстават на јавниот избор, и во тој случај треба да се гласа тајно (со гласачки ливчиња). Членовите на советот, иако не се членови на определени одбори, како слушатели можат да учествуваат на нивните седници, кои не се достапни за јавноста. Меѓутоа, со тоа не се стекнува право на надоместок на изгубен доход и не следува исплата на надоместок за седница.

Доколку се разгледува предлог од член на советот што не е член на соодветниот одбор, согласно со Законот за локална самоуправа во Северна Рајна-Вест-

фалија, овој член на советот, како предлагач, може да учествува во расправата, но не и во донесувањето на одлуката.

Членовите на советот имаат право на надоместок на трошоците. Неговата висина треба да се определи со Главниот статут и се усогласува со покраинските закони за надоместоци. Почесните градоначалници и претседателите на фракциите добиваат дополнителен надоместок за трошоците. Исто така, може да се исплаќа надоместок за седници, но бројот на седниците мора да се ограничи со исплатата на надоместокот. Во индивидуалните права спаѓа и правото на привремено ослободување од работните обврски, како и правото на надомест за изгубен доход, кое им припаѓа на работодавците, односно, на вршителите на самостојна дејност. За домаќините постои утврдена часовна тарифа. Доколку, наместо паушален надоместок, се исплаќа надоместок за седници, тогаш постои и право на надоместок на трошоците за превоз. Надоместок на патните трошоци е предвиден за одобрени службени патувања на членовите на советот.

На крајот, останува да се спомене уште правото на непречено вршење на мандатот, кое треба да спречи да дојде до отпуштање од работа поради кандидирање за советник или за време на мандатот. За оние советници што се во работен однос, повеќето закони за локална самоуправа предвидуваат заштитна функција со која на општинските советници треба да им се обезбеди потребното слободно време за вршење на нивната дејност.

Во колективните права спаѓа, пред сè, правото на формирање фракции. Ова е особено важно за пополнувањето на местата во одборите. Меѓутоа, општината може да им обезбеди на фракциите и парична помош за извршување на работоводните задачи.

Правото на свикување на општинскиот совет, по правило, се однесува на еден определен број членови. Ова важи и за определувањето на точките од дневниот ред. Меѓу колективните права спаѓа и правото на увид во актите, со цел да се врши контрола над управата.

Согласно со правото на дополнителни информации, од раководителот на управата може колективно да се побара тој да заземе став во однос на определена точка од дневниот ред на седницата. Доколку некој советник смета дека неговите права како член на советот се повредени, тој може да ја оствари својата правна заштита со покренување т.н. спор според *општинскиот статут*. Станува збор за судска проверка на примената на законот за локална самоуправа.

Обврските на членовите на советот

Од посебниот однос на членовите на советот спрема општината произлегуваат и посебни обврски, како на пример, општата обврска за лојалност. Согласно со ова, членовите на советот се обврзани својата дејност да ја извршуваат исклучиво во согласност со законот и според своето слободно убедување. Едновременно тие треба да постапуваат во полза на општото добро, односно да не ги стават на преден план личните интереси.

Во рамките на својата дејност, носителите на мандат стекнуваат увид во лични податоци или во работи кои, поради своето финансиско значење, треба да се заштитуваат. Затоа тие не смеат неовластено да го употребуваат своето познавање на доверливите материјали и мораат да го чуваат како тајна и по завршувањето на мандатот. Општо земено, според својата природа, податоците се тајни само тогаш кога нивното соопштување на трети лица е во судир со оправданите интереси на поединци или со општото добро на општината. Оваа обврска за чување тајни важи и во однос на судовите. Доколку некој носител на мандат треба да даде изјава како сведок, за тоа му е потребна дозвола од општинскиот совет. Оваа дозвола може да се прекрати само тогаш кога изјавата би му штетела на општото добро на сојузната покраина или сериозно би можела го загрози извршувањето на јавните задачи. Во практика, обврската за чување тајни често се игнорира на седници на фракциите,

на кои учествуваат и лица што не се членови на советот (на пример, членови на соодветното месно партиско раководство).

Стручно образованите граѓани се обврзани да чуваат тајни и во случај кога стекнуваат информации за доверливи податоци во одборите во кои не членуваат. Обврската за чување тајни завршува кога фактите ќе станат општо познати, на пример, кога некој дневен весник без шпекулации, туку врз основа на сигурни извори, известува за нив.

Пристрасноста како причина за забрана на учеството

Никој не смее да учествува во работи во кои јавниот интерес за некоја одлука би можел да дојде во колизија во приватниот интерес. Одлуките би требало да бидат независни од влијанијата на посебните индивидуални интереси. Тоа ја зацврстува довербата во објективноста на јавната управа. Ако одлуката за некое прашање му носи непосредна корист или штета на некој член на советот, односно, на одборот, тогаш тој ќе биде исклучен од расправата и од одлучувањето во врска со таа точка. Поимите корист и штета треба да се толкуваат широко, со цел однапред да се избегне секако сомневање во корупција. Исто така, не е решавачка самата корист, туку можноста за корист или штета. Принципот на забрана на учество (поради пристрасност) важи за личноста, за нејзините блиски или за некое физичко или правно лице (на пример, здружение, претпријатие), кое таа го застапува според силата на законот или со овластување. За блиски се сметаат сопругата, односно, сопругот, роднините по права линија (прабаба и прадедо до правнуци), браќа и сестри, тешта и тест, снаа и зет, браќа и сестри на сопругата, односно, сопругот и посвоените деца.

Забраната за учество не важи доколку користа или штетата произлегуваат само од тоа што некој припаѓа кон определена група занимања или кон население чии заеднички интереси се засегнати. Така на пример,

сопствениците на кучиња смеат да учествуваат во донесувањето на статутот за данок на кучиња, а на носителите на мандати што вршат друго занимање не им се забранува учеството во донесувањето на буџетскиот акт. Забрана за учество не постои ниту при изборите за почесни дејности. Според ова, членовите на советот можат себеси да се избираат за членови на одборите.

Во врска со пристрасноста постои обврска за обелоденување. Носителот на мандат мора неизнудено да ја пријави својата забрана за учество и, заради заштита на засегнатите лица, да укаже на причините за исклучување и на други колеги од советот. Доколку се работи за пристрасност, тогаш таа личност на јавните седници треба да се повлече во салата за слушатели, а на седниците што не ѝ се достапни на јавноста - треба да ја напушти салата за седници. Во спорни случаи општинскиот совет решава дали постојат причини за исклучување.

Доколку поради пристрасност на некоја одлука општината претрпи штета, тогаш материјалната одговорност ја снесат членовите на советот, кои, и покрај забраната за учество, односно, информирањето за неа, учествувале во донесувањето на одлуката што предизвикала штета. Ако пристрасен член учествувал во донесување на некоја одлука, тогаш таа е противзаконска и мора да биде оспорена од страна на раководителот на управата.

Материјална одговорност на членовите на советот

Доколку општината претрпи штета поради одлука на општинскиот совет, тогаш материјално одговараат оние, кои со *умисла* и *со груба небрежност* не ја исполниле својата обврска, а особено ако:

- учествувале во донесувањето на односната одлука, иако биле пристрасни и тоа го знаеле,
- учествувале во донесувањето на пример, на одлука за расходи, иако не постоеле потребните средства за покривање на трошоците.

Материјално одговараат само оние, кои гласале за одлуката што предизвикала штета, а не и оние кои гласале против или се воздржале од гласањето.

2. Работата на фракциите

За важните предлози, вклучувајќи ги оние од управата, честопати прво се расправа во фракциите, пред тие да бидат "парламентарно" разгледувани во одборите или во општинскиот совет. Со *политизирањето* на општинско ниво и фракциите, како, здруженија на носители на мандати со заеднички политички цели добија зголемено значење. Степенот на разграничување меѓу фракциите, по правило, зависи од јачината на социјалните и на политичките *конфликти* во градот. Дозволата за формирање фракции произлегува од ставот на законодавецот дека поединечните членови на советот не се во состојба сами да ги обработуваат многубројните *информации* и индивидуално да вршат значително влијание врз донесувањето на одлуките.

Доколку една фракција сака да има *политичка тежина* и да се наметне, тогаш таа мора да ги обедини мислењата на своите членови, да ги надмине ресорните egoизми на одборите и да ги помири различните интереси на градските реони во еден заеднички процес на изградба на волја. Еднаквото однесување при гласањето на јавните седници, што произлегува од ова, за граѓаните честопати е неразбирливо и провоцира дискусии за "*дисциплината во фракцијата*". Ако треба да се засили позицијата на општинскиот совет, тогаш фракциите би требало да се ориентираат според следниве цели:

Определбата на политичките насоки мора недвосмислено да е дело на фракциите, а не на управата. За оваа цел е неопходно фракциите да не се раководат само од предлозите на управата, ниту, пак, да потонат во изобилство од поединечни одлуки. Ова се обезбедува преку самостојна *програмска ориентација* на фракциите. За вршење координација и распределба на интересите,

фракцијата има потреба од развојна програма на општината.

Компоненти на една таква програма се:

- а) анализа на јаките страни и на слабостите на општината и дискусија со стручњаци и граѓани за развојните потенцијали и дефицитите на градот;
- б) формулирање на развојните цели на целиот град и на одделни градски реони;
- в) изготвување приоритетна листа на концепции, персонал, инвестиции и одлуки.

Врз овие основи се изработува една "програма за дејствување" како водечка насока за - политичките одлуки на ниво на општина. Со оглед на тоа што остварувањето на комуналните барања често трае со години (и зависи од јавните финансиери, сопствениците на приватни земјишта итн.), тежиштата во работата на соодветен начин треба да се планираат долгорочно. Ова би ги избегнало разочарувањата на крајот од мандатниот период.

Во расправите на ниво на фракции се важни концентрирањето врз политички значајните одлуки и усогласувањето на една заедничка постапка. Во случај на конфликт, фракцијата им дава налог на спротивставените страни, на стручните работни групи или на поединци, јасно да ги разработат аргументите за и против и да дадат предлог - одлука. Нагледноста на третманот на проблемите се зголемува со визуелни прикази (слики, редослед на аргументи, планови итн.)

Претседателот на фракцијата ја координира усогласената работа на фракцијата за време на седниците. Тој води грижа за присуството во советот, во одборите, како и на јавните општински манифестации. Претседателот на фракцијата одржува контакти со градоначалникот, со другите фракции и со месниот печат. Тој води грижа за усогласеноста на ставовите меѓу фракцијата и

партијата. Во својата работа, претседателот на фракцијата добива поддршка од раководството на фракцијата, кое презема дел од работата (односи со печатот, протокол, контрола на предлозите на фракцијата итн.).

Важно е фракцијата, преку својата јавна дејност, да дава одговори на прашањата: На кој начин населението ќе го дознае ставот на партијата? Колкава доверба заслужува фракцијата со својот демократски стил, односно на кој начин населението може да учествува во изградбата на волјата? Дали општинските одлуки се соопштуваат како административни принуди или се образложуваат со политички вредносни одлуки (изградба на улици, преработка на отпадоците итн.)?

Дали на населението му се разјаснува дека постојат разлики во мислењата за политичките прашања на општинско ниво, во што се состојат тие разлики и каков е ставот на поединечните партии спрема овие конфликти? Односно, дали фракцијата им дава можност на граѓаните да избираат помеѓу алтернативи за дејствување?

Политичката воздржаност и практичната неупадливост во однос на централните теми за време на еден мандатен период подоцна не можат да се преобратат во приказна со среќен крај, ниту со добра предизборна кампања.

3. Критика на општинската непрофесионална служба

Испреплетеноста на политичките нивоа, односно, зависноста од одлуките на други нивоа, доведува до деполитизирање на работата на општините, градовите и окрузите. Волјата за политичко дејствување може да се спроведе само со големи напори. Структурните промени во општеството, еколошката криза и кризата со вработувањето ги надминуваат можностите на непрофесионалните претставници на општината. На сметка на сè помалиот број иницијативи од фракциите, во дневниот ред на општинскиот совет расте бројот на предлозите од управата. Во услови на недостиг од време, општинските поли-

тичари се обидуваат преку специјализирање да се справат со изобилството информации што треба да ги обработат. Меѓутоа, за активните носители на мандат специјализирањето се заканува да стане замена за креативната политика.

Од друга страна, граѓанинот што бара совет очекува да сретне сестрано информиран, стручно компетентен општински носител на мандат кој ќе му помогне при решавањето на неговите проблеми.

За испреплетеноста на политичките нивоа одговара тенденцијата на двојни мандати, која, од друга страна, придонесува за зголемување на преоптовареноста на носителите на мандати. Еден друг проблем на локалната власт, која му е блиска на граѓанинот, се состои во едностранiot персонален состав на советите. Уделот на вработените во јавните служби расте, додека работниците од производството, занаетчиите и вршителите на т.н. слободни дејности се вистинска реткост. Затоа изборот на кандидати за општинските совети од страна на партиите има посебно значење. Поголемо учество на различните социјални слоеви и интересни групи на населението може да се оствари само доколку дојде до значително растоварување на општинските совети.

Глава IX

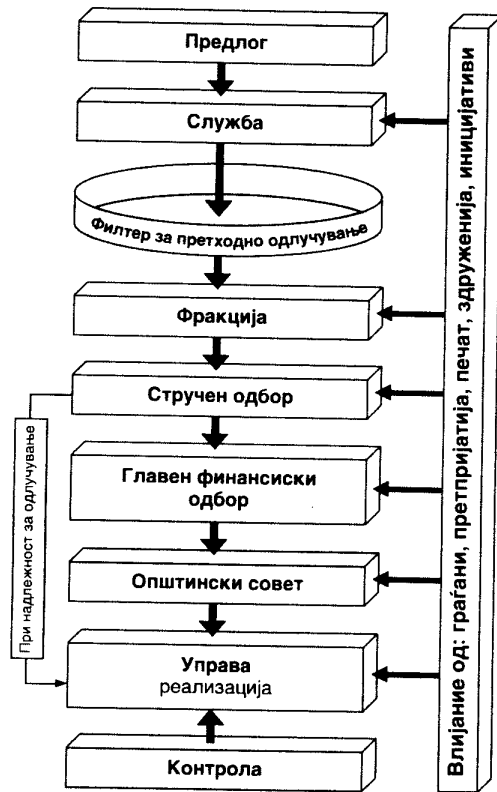
ПРОЦЕСОТ НА ОДЛУЧУВАЊЕ ВО ОПШТИНАТА

1. Расправа за предлог

На почетокот од секое дејство на општинско ниво се наоѓа иницијативата определен проблем да се направи предмет на политичкото одлучување. Една неопределена намера се претвора во конкретен предлог нешто да се стори. Секој предлог не го минува истиот пат до донесувањето на одлуката. Колку што е поголем општествениот проблем, толку е поголем конфликтот меѓу различните интереси и толку поразновидни се обидите да се изврши влијание врз процесот на одлучување. Честопати се применуваат постапки на филтрирање, пред едно барање да стане регуларен предлог во процедура. Во актерите на овие постапки на филтрирање спаѓаат, пред сè, т.н. "претходни одлучувачи". Резултат од овој филтер може да биде и целисходната одлука определени проблеми да не станат предмети на политичките дебати. Така на пример, за некои производствени реони не постои правосилен градежен план, зашто тој би бил обврзувачки за инвеститорите, кои имаат желба, таму да се населат.

Онаму каде што притисокот на интересите, блиската до локалните проблеми и познавањето на месните прилики се совпаѓаат, намерата има особено добри изгледи да стане формален предлог. Иницијативата за тоа може да потекне од дневната работа на управата, од намерите на инвеститорите, од граѓанските здруженија и организации, од работата на партиите и од статиите во печатот.

Слика 8. Приказ на процесот на одлучување (поедноставено)



Доколку се формулира предлог, тогаш управата најпрво ги проверува условите за неговата реализација: Дали е надлежна општината? Дали веќе постојат одлуки или претпроекти за таа работа? Дали постојат државни програми за дотација? Пред управата да ја изработи конечната предлог-одлука, раководството на управата и раководството на општинскиот совет се договараат во кој правец и со кој интензитет треба да се разгледува таквиот предлог. Во зависност од значењето на предметот, се врши неговото натамошно *насочување*.

Доколку станува збор за рутински постапки, службите работат повеќе или помалку самостојно. Ако се очекува политичка спротивставеност меѓу членовите на советот, подготвителната работа на управата ја определуваат началниците на сектори, одн. шефот на управата. Предлозите за одлука од управата се доставуваат до општинскиот совет дури откако со низа интерни усогласувања ќе биде завршен *процесот на испитување на предметот* во управата. При изготвувањето на годишниот план за буџет и на градежните планови што предизвикуваат жестоки дискусии, ова е особено макотрпна работа за која е потребно многу време.

Задача на *фракциите* е да ги проверат меѓусебно то совпаѓање на поднесените предлози и тенденцијата на одлучување на управата во однос на важечките размисли за развојот на градот и соодветната програма за дејствување. Фракцијата мора да расправа и да реши дали предлозите се совпаѓаат со нејзината политичка волја. Исто така, мора да се размисли дали определена одлука во некој поединечен случај се коси со други развојни концепции или, пак, недопустливо ја изменува приоритетната листа на потребите од дејствување. Дали, на пример, сместувањето на еден пазар на некоја зелена површина е компатибилно со развојот на централното градско подрачје, екологијата, сообраќајот, околината на градскиот реон и неопходните инфраструктурни инвестиции? Најпосле, општинските политичари мораат да расправаат и за тоа на кој начин барем засегнатите граѓани

треба да бидат вклучени во процесот на изградба на волјата.

Напоредно со мобилизацијата на општинското стручно знаење преку расправата во стручниот одбор, за управата се поставува прашањето за политичката комплексност на проблемот. Имено, во колкава мера е неопходна заемна поврзаност со претпоставените *стручни органи* или е целисходно вклучување на *надзорните органи*, со цел да се постигне нивно благовремено усогласување. Во главниот одбор, доколку постои, а најдоцна во финансискиот одбор, стручно ориентираните препораки на одделните одбори се обединуваат и се подготвуваат заради одлучување во општинскиот совет. Кога се работи за важни комунални прашања, во досегашната практика се вршеле разновидни влијанија врз процесот на расправа во општинскиот совет. Станува збор за контакти со претставници на здруженија и друштва, за барања на претпријатијата, но во даден случај и за граѓански иницијативи или за влијание преку написи во печатот.

Доколку политичкото мнозинство во една општина не е јасно определено, тогаш се можни и интерфракциски договори, кои потоа доаѓаат до израз при гласањето во општинскиот совет.

2. Претходни одлучувачи

Иако тежиштето на политичката расправа се наоѓа во одборите, сепак може да постојат низа други расправи за *предлози* од управата, кои се *зрели за одлучување*, со што уште пред почетокот на одборските расправи се постигнува усогласеност во однос на целите, определбите на приоритетите и изборот на програмските алтернативи од страна на групата на т.н. *"претходни одлучувачи"*.

Во оваа група спаѓаат раководителите на управата, кои, како општинско-политички менаџери, се заинтересирани за *благовремени контакти* со своите партнери за разговор во општинскиот совет. Во оваа група

исто така спаѓаат и раководителите на општинските совети, особено на мнозинската фракција (претседателот на фракцијата, претседателите на одборите). И, најпосле, тука се вбројуваат и месните идејни водачи во определени сфери (функционери на здруженија, претседатели на друштва). Усогласовувањето на политичката волја со стручните можности се врши под постојано променливи околности, а се обезбедува преку контакт меѓу лицата-учесници. Оваа подготовка на одлуките, која не ѝ е достапна на јавноста, во голема мера е независна од соодветниот општински статут. *Институционализирањето* на оваа претходна комуникација меѓу професионалните и непрофесионалните општински политичари е предвидено со магистратскиот статут, потоа е содржано во службата на почесниот градски советник според баварскиот Закон за локална самоуправа, во долносаксонскиот Управен одбор и во градското раководство на градовите без округ во Рајнланд-Пфалц.

3. Донесување одлуки

Без одлука не може да се постигне ништо. Ова значи дека предлогот - одлука мора да стои на *дневниот ред* на општинскиот совет. Во особено итни случаи, со мнозинска одлука може да се вгради дополние на *дневниот ред*. Притоа, треба да се провери *итноста*, зашто одговорниот однос спрема градењето мислења претполага благовремено (најмалку една седмица пред седницата) и писмено доставување на *материјалите за седница* до носителите на мандат. Материјалите за одлука, по правило, се поделени во *предлог-одлука* во потесна смисла на зборот и *образложение* на предлогот. Формулацијата на предлог-одлуката треба да овозможава гласање со "да" или "не".

Содржински, одлуката мора да биде толку конкретна за да може општинската управа да добие исцрпни упатства. Во случај на предлог за измена на статутот, мора да се гласа за новиот текст. При секое гласање е

можно воздржување од гласањето или неучество во гласањето. Во случај на еднаков број гласови "да" и "не", предлогот се смета за одбиен. Доколку некој одбор, искористувајќи го своето овластување за одлучување, донел одлука, тогаш општинскиот совет може да ја укине неговата одлука само доколку не постоело правосилно дејство во однос на трети лица.

Глава X

САМОКОНТРОЛА И НАДЗОРНИ ОРГАНИ

1. Права на интерна контрола во општинскиот совет

Спроведувањето на одлуките од страна на надлежните органи подлежи на интерна контрола во органите на управата. Покрај другите служби, контролата ја врши службата за финансиска контрола. Право на контрола има, исто така, и општинскиот совет, кој му е службено претпоставен на шефот на управата. Тој има обврска да им полага сметка за својата работа и да им дава информации на избраните општински претставници. Општинскиот совет може да му наложи на одговорниот службеник во управата, во редовни интервали, да дава извештаи за спроведувањето на одлуките. Едно важно управно и контролно право на општинскиот совет претставува компетенцијата за одлучување во однос на *планот на буџетот и планот за работните места*.

Обата плана содржат една рамка за дејствување, која управата не смее да ја пречекори.

Значаен контролен инструмент за проверка на финансиската конструкција на управата претставува *одборот за финансиска контрола*. Тој му предлага на општинскиот совет да му ја одобри или да му ја оспори годишната работа на шефот на управата. Независна контролна функција ѝ е доделена и на сужбата за *финансиска контрола*, која, на пример, во Северна Рајна-Вестфалија му е потчинета на градскиот совет и од него добива посебни налози за контрола.

Едно друго право на контрола се состои во тоа што овластувањата за одлучување, кои им се делегирани на други органи, согласно со *правото на враќање на компетенциите*, можат да се вратат во надлежност на општинскиот совет. Доколку постојат ненадминливи разлики меѓу советот и управата, тогаш тие можат да се совладаат или по пат на жалба за *службен надзор* до следниот повисок надзорен орган во општината или преку подигање *спор според општинскиот статут*, кој може подобро да се нарече *спор меѓу општинските органи*.

2. Можност за приговор во однос на надворешни органи

И против општинскиот надзор е можно да се поднесе жалба за службен надзор. Исто така, можно е и иницирање на процедура за нормативна контрола насочена против процедуралните и формалните прописи за планирањата, што се однесуваат на општината. Општините имаат право на *приговор* против управните акти од надзорни органи. Доколку овој приговор не се усвои, тогаш општината може да поднесе тужба против ваквата одлука до управниот суд. Доколку со покраинските закони се нарушуваат важни сегменти на самоуправувањето во општината, тогаш е можно да се поднесе уставна жалба до покраинскиот уставен суд.

3. Надзор над општината

Покраинскиот надзор над општината треба да обезбеди извршување на задачите од страна на општината во интерес на јавното добро. Едновременно, надзорните органи се обврзани да имаат пресретлив однос спрема општината, со цел да се заштитат нејзините права. Надзорот врз општината е поделен на *општ надзор* на локалната самоуправа и на *посебен надзор* на државните работи, кои им се пренесени на општините. Во областа на доброволните самоуправни задачи општините

Слика 9. Државен надзор на општината



подлежат само на општ надзор, кој треба да се ограничи на контрола на законитоста.

Во областа на задолжителните задачи, кои се извршуваат според упатства, постои како правен, така и стручен надзор. Во областа на работите по налог, државата без ограничување ги контролира законитоста и целисходноста на комуналната дејност. Функцијата на надзорни органи за општините во округот ја врши врховниот окружен директор/покраински советник, како најниска државна управна власт, а за градовите без округ и за окрузите - претседателот на владата, доколку таква функција постои. Инаку, највисокиот надзорен орган е министерот за внатрешни работи. Во општиот надзор над општината се разликуваат превентивни и дополнителни мерки за контрола. Превентивен карактер има издавањето дозволи, советувањето и правото на органот да биде информираан во секое време.

Во дополнителната контрола спаѓа правото на оспорување и укинување одлуки, правото на наложување определено дејствување и правото на наоѓање замена во случај на противење. Со проверката на годишната сметка преку поднесување контролен извештај, општинскиот буџет подлежи на редовна посебна контрола. Наименувањето на полномошници, како и распуштањето на општинскиот совет - се последните средства на овој надзор, доколку општинските совети се противставуваат да ги донесат неопходните одлуки. Против мерките на општиот општински надзор општинскиот совет може да поднесе тужба до управните судови. Притоа, важи принципот дека надзорниот орган смее да дејствува само во јавен интерес, а не заради остварување на интересите на одделни граѓани. Надзорниот орган решава дали ќе преземе мерки согласно со начелото на сразмерност. Политичките ставови не смеат да бидат насоки за општинскиот надзор.

Глава XI

ПОЛИТИЧКА КОНКУРЕНЦИЈА НАДВОР ОД ОПШТИНСКИТЕ ОРГАНИ

1. Работата на месните партии

Според член 21, став 1 од Уставот, политичките партии учествуваат во изградбата на политичката волја на народот. Што значи ова за локалното ниво?

- а) Ова учество претполага најнапред *изградба на став* во рамките на сопствената партија во однос на комуналните цели и со нив поврзаните интереси и вредносни критериуми. Во изготвувањето програми и концепти спаѓа и оспособувањето на членовите на партијата за дискусија со други лица.
- б) Во создавањето на локалната јавност, покрај формулирањето на сопствените политички цели, спаѓа и способноста за *граѓански дијалог*. Често ветуваната близина до граѓанинот изискува прекин на внатрешно ориентираната работа на партијата (здружение-то) и дијалог со многубројните социјални групации. Директниот контакт со оние, што во општината се ангажираат како граѓани, може да ги донесе неопходните сознанија за вистинските интереси во комуналната заедница. Затоа е целисходно партиската работа да се ориентира спрема комплексните структури на градските реони, односно, на селата, т.е. спрема *постојните комуникациони мрежи*, со цел да се овозможи идентификација. За да се води граѓански дијалог, не е доволно да се чека граѓаните да

пријдат (зашто, тогаш обично веќе е доцна). Од партиите мора да се очекува тие да ги покануваат претставниците на групациите или да се појавуваат заради разговор онаму каде што има проблеми. Во *посредничката функција* меѓу граѓаните и организираната власт спаѓа и вградувањето граѓански иницијативи во работата на општинскиот совет.

в) Со цел да се дејствува против партиската нерасположеност и идеологијата на ограничување на самоуправната дејност на локално ниво врз чисто професионални основи, на партиите им се поставува задача да вршат *политизација и демократизација*. Под ова се подразбира јавност на општествените конфликти. Партиите не смеат да ги избегнуваат горливите и спорните прашања и да се кријат зад административните принуди. Политичкиот интерес може да се разбуди и со давање *информации* на граѓаните за *алтернативи*. На крајот, политичката свест може да се поттикнува и со вклучување на *засегнатите лица* во подготовката на одлуките. Ваквата политика значи ослободување од врзаноста за предлозите на управата и поголемо обединување на внатрешно-партиските процеси на одлучување.

г) Една суштинска функција на месните партии се состои во интерното избирање, делегирање и контрола на претставниците во политичките органи. Бидејќи партиите во голема мера имаат монопол во предлагањето на кандидати, тие сносат посебна одговорност за изборот на лицата, што ги репрезентираат граѓаните. Во услови на недостиг од време и извесна професионализација на носителите на мандати, особено во големите градови, предност имаат оние кандидати, што не се врзани за точно определено работно време и кои, во рамките на својата професионална дејност, совладале техники на социјална комуникација. Во изборот на политичкиот кадар спаѓа и вклучувањето способни граѓанки и граѓани, како т.н.

стручни членови на одбори и усовршување и надградба на носителите на мандати.

д) Учеството во изградбата на политичката волја изискува и посредничка функција меѓу локалните интереси и надрегионалните, односно, државните носители на одлуки. Ова се врши особено со заземање ставови во однос на општествените проблеми, како на пример, долгорочната невработеност, климатската катастрофа итн., како и доставување предлози до надрегионалните органи.

ѓ) Во процесот на изградба на политичката волја спаѓа и *иновативната функција*, т.е. вградувањето на нови трендови, а со тоа и на нови задачи во локалната политика. Променливата структура на населението, променливите работни технологии или влијанието на европското обединување врз комуналните збиднувања се примери, кои претставуваат предизвик и за локалната политика.

е) Меѓутоа, поставувањето на новите задачи ја засегнува и работата на самите партии, која одвреме навреме мора да биде *ставена на проба*. Дали партијата обработува теми, што граѓаните ги сметаат за важни? Само тогаш граѓанинот ќе мисли дека партијата е важна за неговата личност, што од друга страна, пак, влијае врз неговото однесување при изборите. Дали партијата работи така за да може воопшто да биде забележана? За најголемиот број луѓе комуналната политика има подредена улога и многумина не дознаваат ништо за она со што активистите се занимаваат со часови.

ж) Поголема *тежина* од партијата честопати има *фракцијата*. На фракциите им одат во прилог посиленото влијание во јавноста и подобрата финансиска опременост. Меѓутоа, порастот на влијанието често се должи на поголемата политичка активност. Онаму каде што доминацијата на фракцијата е пресилна, се запоставува работата со членовите, што долгорочно ги ограничува можностите за влијание во општината.

2. Локална јавност

Локалната самоуправа се остварува преку донесување одлуки во органите и нивно спроведување од страна на управата: значи, за најголемиот број граѓани заткулисно. Дури откако една локална тема ќе биде објавена во печатот, таа добива можност да стане тема на разговор на многумина. Како создавачи на локалната јавност дејствуваат, пред сè, месно ориентираните масовни медиуми, месните организации и политичките партии. Нивната улога е посредничка, односно тие вршат, заемна размена на информации меѓу месното население и носителите на општинските одлуки. Особено значење има локалниот дел од дневниот печат.

Меѓутоа, можностите за дејствување на локалните уредници се ограничени со големата близина до пазарот на реклами и со општите и политичките услови за работа на редакциите. На локалните весници им се заканува опасност да станат или *мегафон на управата* или *дворски известувачи* за најугледните граѓани во местото. Некои страници на локалниот печат ја пренесуваат сликата на едно преддемократско општество, во кое доминираат група угледни граѓани отсликани како општински добротвори. Политичките односи со јавноста опфаќаат повеќе отколку *односите со печатот*; меѓутоа, без печатот е тешко да се креира локалното јавно мислење.

Најверодостојно јавно мислење се создава преку *лични разговори*. Меѓутоа, таквиот облик на ширење на јавното мислење е можен само во однос на ограничениот број луѓе. Онаму каде што нема локален весник или соопштенијата се прикриваат, *создавањето на сопствени "медиуми"* претставува важен предизвик. Пример за делотворен начин на создавање на јавно мислење преку симболични акции претставуваат граѓанските иницијативи, како што покажаа акциите на Гринпис. Колку што е поголема општината, толку поважна станува комуникацијата со граѓаните преку медиумите.

Работата во општинските органи, која никој не ја забележува, претставува самоизолација. Затоа политичките актери мораат да се активираат и дел од своето ограничено време да ѝ посветат на работата со печатот. Како објаснување на локалните одлуки, населението не очекува административни принуди, туку образложение на одлуките како резултат од политичките оценки и *вредносните ставови*.

Со оглед на тоа што и *односите со печатот* спаѓаат во јадрото на работата со локалните медиуми, би требало да се почитуваат следниве основни правила:

- Од интерес се конкретните работи на самото место и позитивното влијание на партијата врз нив.
- Општите излагања не го интересираат ниту локалниот уредник, ниту граѓанинот.
- Информацијата мора да биде брза (преку дневниот печат) и прецизна.
- "На печатот му прилега" е извештај за интересни настани, кој е достоин за читање, а не коментарот за нив.
- Уредниците не се организациони мегафони. Наместо самопофалба, подобро би било фактите да говорат сами за себе.
- Најважните информации за читателите треба да стојат уште во првите реченици, зашто по правило материјалот се скучува почнувајќи од крајот.

Доколку на самото место постои нееднаков третман на извештаите, треба да се побара разговор со одговорните новинари, со цел да се откријат причините.

3. Стратегија на малцинските групи

Со оглед на тоа што малцинските фракции немаат можност директно да се наметнат преку одлуки на мнозинството, за постигнување успех, ним им се потребни други политички форми. Имено:

- а) Во почетокот на мандатот треба да се дискутира за *сопствениот идентитет* и да се опише улогата кон

која се стреми малцинската фракција (стрплив јуниор-партнер со учество во распредебата на местата или цврста опозиција, итн.).

- б) Малцинските групи би требало да се *концентрираат* на некои локални проблеми, за кои *настојчиво* би требало да се постави барање за реални алтернативи. Малцинската партија би требало да се занимава со она со што се засегнати голем број луѓе, а кое се случува поради тромост на политиката на мнозинството. Притоа, таа треба да се стреми *засегнатите граѓани* да ги вклучи во решавањето на проблемите. Исто така и мобилизирањето на лица со стручни знаења од сопствените редови и еднадвор го поддржува нејзиниот стремеж. Добрите аргументи и факти, згора на тоа, презентирани од *авторитети* во дадена област - тешко можат да се оборат. Токму кога стојат на располагање малку персонални и технички ресурси, треба да се оптимализира нивниот ангажман. Затоа често е целисходно да се организираат заеднички манифестации со партнери.
- в) *Односите со јавноста* имаат предност во однос на работата во органите за која не се известува и врз која не може да се врши големо влијание. Ова сознание треба да најде одраз и во *распредебата на времето* на "партискиот врв". Доколку се врши агитација во една област во која доминира партиско-политичкиот противник, мора да се покаже нешто *изненадувачко*, што ќе го привлече вниманието на јавноста. Секоја политичка вест, која се очекува од партијата, е вест, што нема да побуди интерес. Дури и во тешка медиумска средина би требало да се бара и да се негува контактот со новинарите.
- г) Кај малцинските групи со "*карактер на дијаспора*" ниту партиските членови, ниту симпатизерите нема да ја искажат својата приврзаност спрема односната партија. Затоа треба да се обмислат можности за организирање информативни манифестации на "неутрална почва", и тоа заедно со партнерски орга-

низации, кои овозможуваат поголема посетеност. Исто така и некои личности се подготвени своите знаења и способности неофицијално да ги стават на располагање, доколку тоа се побара од нив.

Глава XII

ПРИНЦИПИ НА ИЗБОРИТЕ И ИЗБОРНА ПОСТАПКА

1. Предизборна кампања

Заложбите да се придобијат избирачи се постоја-на задача што бара перманентна активност во јавноста. Добрата предизборна кампања го насочува вниманието на незаинтересираните избирачи кон изборниот термин, ги мобилизира сопствените приврзаници и го освежува постојниот имиџ на партијата. Предизборната кампања може исто толку малку да ги поправи политичките про-пусти од минатите години, колку што може да создаде еден сосем нов имиџ или една сосем нереална слика за партијата. Во прв ред, таа служи за активирање на свес-та на *нерешетливните избирачи* за нивните скриени поли-тички ставови.

Во идеален случај, се разликуваат три основни стратегии на предизборна кампања. Предизборната кам-пања врз основа на постигнатите резултати ја претпочи-таат особено големите партии, кои преку билансот на резултатите сакаат да ја докажат својата компетенција за решавање на проблемите. Програмската предизборна кампања ја претпочитаат опозиционите партии, кои со нагласка врз програмските барања сакаат да ја придо-бијат согласноста на избирачите за подобри решенија на проблемите. Персоналната предизборна кампања ветува многу, доколку партијата може да понуди извонредни личности, кои населението ги претпочита во однос на кандидатите од противничките партии.

Во реалноста, по правило постои мешаница од си-те стратегии на предизборната кампања. Важно е парти-јата да обработи и да изнесе во јавноста *сопствени теми*. Тогаш таа не е принудена само да реагира на активнос-тите на другите партии. Предност има и онаа партија чии изјави ги засегнуваат *доминантните ставови* на населе-нието. Освен тоа, партијата треба биде еднозначно пре-познатлива. Значи, содржинската порака и надвореш-ната *појава* образуваат хармонично единство. Накусо, стручњацие за кампања говорат за "соунд" на партијата, за звучниот впечаток на пораката што ги наамува слу-шателите.

2. Избор на општинските органи

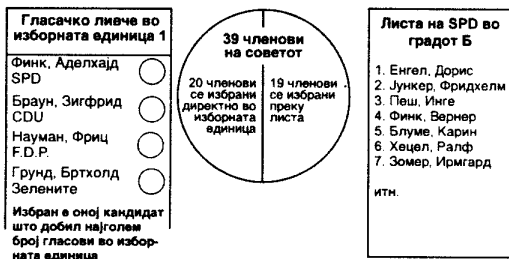
Општинскиот совет се избира согласно со општи-те принципи на изборното право, (општост, непосред-ност, слобода, еднаквост и тајност) за мандат од четири или пет години. Значајно е што изборот секаде се врши според *пропорционалниот изборен систем*. Резултат од ова е што односот меѓу мнозинските и малцинските пар-тии во општинските совети приближно му одговара на односот кај граѓаните. Особеност на општината е што, покрај партиите, и т.н. избирачки друштва можат да кан-дидираат поединечни кандидати. Значењето на избирач-ките друштва во одделните сојузни покраини е мошне различно.

а) Мнозински изборен систем

Мнозинскиот изборен систем не го определува составот на општинскиот совет. На пример, во покраина-та Северна Рајна-Вестфалија овој изборен систем опре-делува кој ќе ја застапува одделната изборна единица како директно избран член на советот. Градот Б има 39 градски советници. Градското подрачје е поделено на 20 изборни единици, во кои по едно лице може да биде *избрано директно*. Според тоа, половината од сите места

се пополнуваат преку мнозинскиот изборен систем во изборните единици. Другите места се распределуваат преку *партиски листи*. На овие листи, според определен редослед, уште еднаш се наведени сите кандидатки и кандидати. Оној што е веќе избран директно, отпаѓа од листата. Ако една партија, на пример, во целиот град добила 19 места, а во 12 изборни единици кандидатите на оваа партија биле избрани директно, нејзе и следуваат уште 7 места, кои ќе се пополнат според редоследот на листата.

Слика 10.



Во крајна линија, значи, *пропорционалниот изборен систем* ја определува застапеноста на фракцијата во општинскиот совет. Релативниот мнозински изборен систем во одделните изборни единици им оди во прилог на познатите хонорати и едновременно обврзува кон граѓански ориентирана работа во изборните единици. Партиите располагаат со моќноста да си ги обезбедат личностите, што им се неопходни за дејноста на фракцијата, ставајќи ги на предните места на листата. Резервната листа, надвор од освоениите места на фракцијата, овозможува дополнителен прилив на истомисленици при отпаѓање на некои општински советници.

б) Пропорционален изборен систем

Во Северна Рајна-Вестфалија, на пр., пропорционалниот изборен систем во крајна линија го определува составот на општинскиот совет. Во оваа изборна постапка конкурираат различни листи со имиња, кои претставуваат изборни предлози на партиите. Бројот на гласовите на партијата потоа се пресметува како дел од вкупниот број гласови и, на крајот, како број на мандати што ги освоила партијата. Бидејќи листата на кандидати едновременно претставува и ранг листа, добиениот број мандати можат да се избројат одозгора надолу. Другите кандидати, според натамошниот редослед доаѓаат предвид како кандидати за дополнителен прилив на членови во советот.

Слика 11.

Изборен предлог партија А ☒ - Мен, Херберт - Рат, Зузана - Занг, Дитер - Цак, Халди - Кох, Клаус - Колер, Лотар	Изборен предлог партија Б ☐ - д-р Рехт, Вилфрид - Келш, Хелма - Занд, Рајхард - Вайл, Ханс - Штепцел, Манфред - Келен, Герхард	Изборен предлог партија В ☒ - Зенст, Урсула - д-р Холц, Рајнер - Грајц, Ерих - Габлер, Карл - Каспар, Лудвиг - Шпербер, Фриц
--	--	---

Поинаку е онаму каде што избирачите можат сами да влијаат врз редоследот на имињата во листите. Имајќи ги за почетна точка јужните сојузни покраини, распространет е еден таков изборен систем во општината според кој секој избирач има онолку гласови, колку што изнесува бројот на мандатите. Притоа, избирачот може да *кумулира*, односно кај еден кандидат "да натрупува" повеќе гласови (максимум три) и да *панашира*, односно,

гласовите да ги распредели на кандидати од различни партиски листи или од различни листи на избирачки групи. Ако во општина Д има 11 места во општинскиот совет, секој избирач има 11 гласови. Избирачот може да и ги даде овие гласови на својата партија со впишување на еден единствен крст, така што кандидатите под броевите од 1 до 11 од оваа листа добиваат по еден глас.

Меѓутоа, доколку госпоѓа Х посебно сака да го поддржи изборот на жените во комуналната политика, таа може на кандидатите од листата на својата партија да им даде по три гласа (кумулирање). Едновременно, таа можеби сака да поддржи и две жени од некоја друга партија, па затоа и ним им дава гласови (панаширање). Ако сè уште не ги потрошила сите гласови, тогаш таа може да впише крст на некоја партиска листа, со цел преостанатите гласови да и бидат распределени на оваа партија. На тој начин се исцрпуваат сите гласови на гласачката.

Подробностите за општинскиот изборен систем, условите за кандидатура, барањата во однос на изборните предлози, составот на изборните комисии итн. - се содржани во покраинските закони за општински избори.

Избирачко право има секој оној што на денот на изборите е Германец во смисла на член 116, став 1 од Уставот, има наполнето 18 години и веќе три месеци живее на подрачјето на изборната единица.

3. Методи на пребројување на гласовите

Методот според Хејр/Нимаер

Согласно со методот според Хејр/Нимаер, во поделбата на местата учествуваат само кандидатите на оние партии и избирачки групи, што го добиле барем определениот минимален број гласови. Со цел да се пресметаат освоениите места на дадена изборна листа, вкупниот број места што треба да се пополнат се множи со вкупниот број добиени гласови на кандидатите од таа

изборна листа и потоа се дели со вкупниот број кандидати од сите изборни листи, што учествуваат во распределбата на местата.

$$\text{Места на партијата А} = \frac{\text{Број на места во советот} \times \text{Вкупен број гласови за изборната листа}}{\text{Вкупен број гласови за изборните листи, што учествуваат во распределбата на местата}}$$

Секоја изборна листа најнапред добива онолку места колку што цели броеви и отпаѓаат. Местата, за кои потоа се врши избор, се доделуваат согласно со редоследот според големината на остатоците од целите броеви. При еднакви остатоци се решава со извлекување на жреб. Местата што и припаѓаат на една листа им се доделуваат на одделните кандидати според наведениот редослед. При избори, што предвидуваат панаширање и кумулирање, редоследот на кандидатите се определува според бројот на добиените гласови. При еднаков број гласови одлучува редоследот на кандидатите во изборната листа.

Методот според Д'Онт

Согласно со методот на најголемиот количник според Д'Онт бројот на освоениите директни мандати на една партија се пресметува во однос на вкупниот број освоени мандати. Доколку една партија добие повеќе директни мандати отколку што и следуваат според нејзиниот удел во гласовите дадени во целата изборна единица, тогаш се врши зголемување на бројот на мандатите, сè до оној број според кој уделот на одделните партии во бројот на мандатите повторно одговара на нивниот удел во вкупниот број дадени гласови. Да прет-

поставиме дека еден општински совет брои 11 членови. Добиениот број гласови на партиите последователно се дели со 1, 2, 3, 4 итн. Партијата, во чија листа се наоѓа следниот поголем квоциент, го добива наредното место. Во следнава шема броевите во заграда го покажуваат редоследот на распределбата на местата.

Слика 12. Методот според Д' Онт

Поделено со	Партија А 564 гласа	Партија Б 323 гласа	Партија Ц 113 гласа
1	564 (1)	323 (2)	113 (7)
2	282 (3)	161,5 (5)	56,5
3	188 (4)	107,7 (9)	37,7
4	141 (5)	80,7 (11)	
5	112,8 (8)		
6	94 (10)		
7	80,6		
	6 места	4 места	1 место

4. Учество во изборите

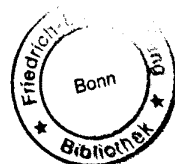
Белег на изборите на општинско ниво е тоа што уделот на партиско-политички неутралните граѓани е поголем отколку на сојузно ниво.

Но самата околност што комуналните изборни одлуки се во помала мера однапред определени, наведува на заклучокот дека се делотворни и соодветните краткорочни (евентуално и сојузни) политички влијанија. Бидејќи на локалното ниво доминираат голем број месни теми, изградбата на ставовите во општината е мошне силно определена и од конкретните услови на самото место (вистинското снабдување, способноста за ефект на управата, сопствените потреби). Во овој поглед идеолошките компоненти имаат помалку важна улога. За позицијата на локалните партии тоа ги има следниве последици: партиската идентификација е помалку изразена на општинско ниво. Локалните партии се сметаат за посла-

бо поларизирани, односно, поблиски една до друга отколку на покраинско или на сојузно ниво.

Затоа тие можат да бидат избрани и од страна на приврзаниците на другите партии. Меѓутоа, постојат силни регионални традиции во партиската поврзаност на соодветните подрачја со голема концентрација на избирачи. Ваквата поврзаност со партиите кај најголемиот број избирачи е особено трајна ако е поткрепена со постојаноста на т.н. политичко-социјални средини. Под ова треба да се подразберат посебни социјални ориентации, кои претставуваат резултат од социјалното учење преку слични искуства и животни ситуации (соседство на село, црковна заедница, работни искуства во индустријата). Со распаѓањето на традиционалната политичко-социјална средина на локално ниво уште повеќе ќе се разводни и онака послабо изразената поврзаност со партиите.

Се чини дека уделот на променливите избирачи е поголем на општинско отколку на сојузно или на покраинско ниво. Поради поголемата блискост до животните услови на луѓето и општата проценка дека општинските избори имаат помало значење, тие едновременно претставуваат експериментално поле за различни групи избирачи. Од една страна, овде полесно се артикулира незадоволството од општествените услови, а од друга страна, новите политички сили тука можат најпрво да се зацврстат. Се покажа, исто така, дека комуналната политика, особено на подрачјето на големите градови, претставува нешто слично на систем за благовремено алармирање на другите политички нивоа.



Глава XIII

ПОКРАИНСКИ ОКРУЗИ

1. Со што се занимаваат окрузите

Од историски аспект и согласно со Уставот, округот (покраинскиот округ) претставува *сојуз на општини* (односно, здружение на повеќе општини и градови), но, освен тоа, во прв ред и *самостојно регионално тело* со право на самоуправа на своето подрачје. Дека округот е повеќе отколку здружение на општини, покажува самостојниот избор на окружниот совет и правото на одлучување за сопствениот буџет. Обележје на работата на окрузите претставува нивната двојна природа: од една страна, тие се *ниска државна управна власт*, а од друга страна - *имаат самоуправни функции*.

Како ниска државна управна власт, тие вршат правен и стручен надзор, ја раководаат окружната полиција и се обврзани да ја информираат покраинската влада за работите на округот. Распределбата на управните работи на окружно ниво во одделните сојузни покраини е различно регулирана. Со цел да се постигне неопходната определба на задачите, беа донесени окружни закони. Доброволните самоуправни задачи можат да се поделат во три групи:

- Надопштински задачи
- Комплементарни задачи
- Порамнувачки задачи

Надопштинските задачи се остваруваат на целото подрачје на округот, а во нив спаѓа и централното снабдување и снабдувањето во услови на зголемена побарувачка. Примери за ова се одржувањето на регионалните патишта, отстранувањето на отпадоците, подобрувањето на регионалната стопанска структура, природните паркови итн.

Кај *комплементарните задачи* се работи за област, што ги надминува можностите за дејност на одделните општини. Ова се однесува на одржувањето на болниците и на изградбата на вечерни стручни училишта. Окружната политика во многу нешта претставува *политика на локации за сместување*. Така на пример, одлуката на еден окружен совет може да и стави крај на конкуренцијата меѓу општините заинтересирани за некои локации. Во случај на нежелни локации, на пример за депонии, од една таква одлука може едновременно да произлезе демократска легитимност.

Комплементарните задачи се ограничени со *принципот на супсидијарност*. Тоа значи дека покраинскиот округ може да презема општински задачи само ако потенцијалот за работа на општината е недоволен или пак тоа се наложува заради единствено извршување на задачите.

Порамнувачката функција на округот е втемелена во принципот на социјалната држава, кој раѓа стремеж кон создавање на еднакви животни услови. Во оваа област, округот може да дејствува само ако се утврди дека таквите иницијативи се неопходни. Во спротивно, тој би навлегол во компетенциите на општините.

Во финансиски поглед, округот постигнува извесно порамнување на своите оптоварувања *преку окружните дотации*, кои се ориентираат според даночната сила на соодветната општина.

Од друга страна, постои можност округот да им дава помош на финансиски слабите општини заради извршување на регионалните задачи, без да навлегува во надлежноста на општините.

2. Внатрешниот окружен статут

Согласно со покраинските специфичности, структурата на окружниот статут е многуслојна и таа зависи од меѓусебниот однос на следниве органи: *окужен совет, окружен одбор и покраински советник, односно, врховен окружен директор*. Окружниот совет е највисокиот орган на округот. Неговиот правен статус и структура се базираат врз принципите што важат и за општинските совети. Во сојузните покраини, во кои постои персонална поделба меѓу *претседателот* на избраното репрезентативно собрание и шефот на управата (Северна Рајна-Вестфалија, Долна Саксонија), претседателот на окружниот совет ја добива титулата покраински советник, додека шефот на управата, кого исто така го избира окружниот совет, е врховен окружен директор.

Во Шлезвиг-Холштајн окружниот совет го раково-ди окружен претседател, додека на чело на управата стои покраински советник. Во Баварија, Баден-Виртемберг, Рајнланд-Пфалц и Сарланд функциите на претседателот на окружниот совет, на шефот на управата и на претставникот на округот се слеваат во личноста на *покраинскиот советник*. Во новите покраини окружниот совет избира свој претседател и свое раководство. Тој го избира, исто така, и покраинскиот советник, кој е шеф на окружната управа, претседател на окружниот одбор и правен претставник на округот.

Не само функциите на покраинските советници, туку и нивното *наименување* се разликуваат во различните покраини: во Баварија тоа се врши преку граѓански избори, во Хесен, Северна Рајна-Вестфалија, Долна Саксонија, Шлезвиг-Холштајн преку избор од страна на окружниот совет, во Баден-Виртемберг преку избор од страна на окружниот совет, во согласност со владата, а во Рајнланд-Пфалц наименувањето го врши премиерот со согласност на окружниот совет. И на крајот, во Сарланд назначувањето го врши државата.

Различните постапки за назначување имаат одраз врз личниот однос спрема професијата и врз влијанието на партиите. Меѓу двата органа, окружен совет и главен управен службеник (покраински советник/врховен окружен директор), во сите покраини, со исклучок на Баден-Виртемберг, се наоѓа *окужниот одбор*. Во Хесен и Шлезвиг-Холштајн тој претставува самостоен колегијален управен орган, а во Долна Саксонија и Северна Рајна-Вестфалија втор орган со право на одлучување.

3. Округот, како можност за идентификација

Токму во контекст на ориентацијата спрема една проширена Европа, се зголеми значењето, од една страна, на регионалната концепција, а од друга страна, на еден спознатлив копнеж по најблиската околина, родниот крај. Политиката на покраинските окрузи ја допира оваа потреба од идентитет кај граѓаните и се обидува да ја оствари онаму каде што сè уште можат да се донесуваат самостојни одлуки: пред сè, во социјалната област, во културниот сектор и во грижата за човековата околина. Едновременно, целта за создавање на идентитет прераснува во управна стратегија, за да се мобилизираат сопствените сили во развојот на една област. Овде станува збор, пред сè, за размисли, што се однесуваат на поттикнување на стопанството. Меѓутоа, нагласката на просторните особености бара и чувство на припадност спрема округот и готовност за ангажман на проекти на окружно ниво, кое за граѓанинот е малку подалечно.

Глава XIV

ФИНАНСИРАЊЕТО НА КОМУНАЛНАТА ДЕЈНОСТ

1. Основите на буџетот

Без да се располага со сопствени финансиски средства, не може да постои самостојност на општината. Затоа меѓу најважните права и обврски на општината спаѓаат планирањето, расправата, одлучувањето и спроведувањето на буџетот. Од политички аспект, буџетот има, пред сè, три задачи. Прво, тој е работен и стопански план, од кој управата смее да отстапи само во мал број случаи. Затоа тој претставува демократско средство за насочување, преку кое политичките намери и одлуки на општинскиот совет се преточуваат во цврста програма.

Второ, буџетот овозможува увид во општинското финансиско работење. Споредбата меѓу приходите и расходите во текот на повеќе години дава добра информација за развојот на комуналните финансии и овозможува испитување на причините за промените. Со ова буџетот добива и значајна контролна функција. Исто така, и политичките одлуки на покраинско ниво (на пример, поттикнувањето на изградбата на градовите) и на сојузно ниво (на пример, социјалната политика) имаат свој одраз врз општинските буџети.

Трето, буџетот претставува и израз на политичките приоритети, кои ги поставува мнозинството од месното население во однос на извршувањето на задачите. Од стопански аспект, буџетот со своите приходи овозможува и добар увид во стопанската моќ на месните прет-

пријатија (данок на дејност на претпријатијата), како и на соодветната сојузна покраина (дотации).

Законските основи на општинското буџетско работење се определени со покраинскиот закон за локална самоуправа, а деталите - со одредбата за општинскиот буџет. Собирањето даноци и на други месни давачки, како на пример, такси и придонеси, претполага донесување на статuti кои, од друга страна пак, се потпираат врз законска основа (на пример, општинскиот закон за давачки). И, на крајот, покраинските закони за финансиско порамнување го регулираат финансиското порамнување меѓу покраината и нејзините општини. Со основањето на "Фондот германско единство", финансиското порамнување меѓу Федерацијата и покраините привремено е суспендирано за петте нови сојузни покраини и е заменето со дотации.

Бидејќи во федеративната државна структура општинскиот финансиски статут е во надлежување на покраината, постојат некои разлики во поединостите. Меѓутоа, покраините меѓусебно се усогласуваат, така што основите на општинските финансиски статuti незначително отстапуваат едни од други. Како служба за усогласување на пресметковните модалитети е Службата за рационализација на општинската управа со седиште во Келн.

Во изминатите 10 години, општинскиот финансиски систем беше изложен на силно оптоварување. Додека со растежот на невработеноста енормно се зголемија издатоците за социјална помош, која ја финансираат општините, даночните приходи заостанаа зад очекувањата. Поради смалување на дотациите, општините беа принудени да ги скусуваат инвестиционите издатоци и да го намалуваат својот дефицит преку зголемување на таксите.

Во почетокот на 80-тите, години градежните инвестиции се намалија за речиси една четвртина, а нивото од 1980 година потврно го достигнаа дури во 1990 година (сл. 18). Исто така, и доброволните задачи, односно, вистинскиот простор за дејствување на локал-

ната самоуправа, станаа жртва на "политиката на консолидација". Како последица од сè поголемите социјални издатоци за невработените, на општините, кои најмногу страдаа поради структурните промени, често им недостигаа неопходните финансии за перспективно структурно подобрување.

2. Принципите на буџетот

- а) Извршувањето на општинските задачи мора да се обезбеди долгорочно. Во функција на барањето за непрекинато извршување на задачите е особено важен инструментот на финансиското планирање, со кој финансиско-политичкиот развој на општините треба да се планира за четиригодишен период.
- б) Бидејќи општините реализираат приближно две третини од сите јавни инвестициони расходи, од нив се очекува однесување, што е сообразено со *конјунктурата*. Меѓутоа, национално-економското насочување на комуналната инвестициона дејност, според општата економска ситуација, е мошне проблематично, зашто антицикличност на расходите на општините би му противречела на принципот на непрекинато извршување на нивните дејности. Исто така и бирократската природа на државните дотации го спречува навременото инвестирање. Општината би можела да има расходи, што не се сообразени со конјунктурата, само преку создавање и трошење на комуналниот резервен буџет. Почетните основи за соодветното насочување од страна на Федерацијата и на покраините произлегуваат од нивното право на издавање дозволи за кредити и од насочувањето на инвестиционите дотации.
- в) *Порамнувањето на буџетот* спаѓа во суштинските принципи. Со него се бара порамнување на сумата на приходите и на расходите за секоја одделна година. Дефицитите во буџетот смеат да бидат покриени со кредити само во инвестициониот буџет, зашто во не-

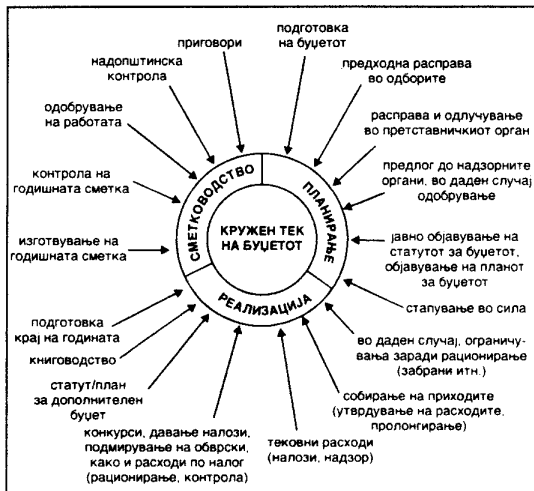
го на приливот на капитал му одговараат реални вредности на имотот.

- г) Принципите *штедливост* и *економичност* имаат еднаква вредност и нив треба да ги почитува општината при секоја своја буџетска активност. Со буџетот се стопанисува штедливо, доколку сразмерно на издатоците по законски пат се обезбедуваат приходи. Под економичност не се подразбира само најевтината можност, туку и сообразениот однос меѓу издатокот и користа од општинската дејност.
- д) Принципите *вистинитост* и *јасност* на буџетот се во функција на делотворна контрола на планот на буџетот. Според овој принцип, сите одделни ставки во буџетот мораат да бидат прецизно пресметани или барем грижливо проценети. Со ова треба да се постигне колку што е можно попрецизно регистрирање на сите приходи и расходи во планот на буџетот. Така се спречува појавувањето на прекумерно високи стапки за расходи заради образување прикриени резерви или спојување на позициите, што би ги ограничило можностите за контрола и информирање. Во функција на вистинитост на буџетот се и други принципи на конкретизирано планирање, а во функција на буџетска јасност се предизвештајот за буџетот, објаснувањето на одделни ставки, единствената поделба, како и додавањето прилози кон планот на буџетот.

3. Расправа за буџетот

- а) Со оглед на тоа што планот на буџетот важи за буџетската година почнувајќи од 1 јануари, тој треба да биде донесен пред почетокот на новата година. Меѓутоа, подготовките почнуваат многу порано. Уште пред летните одмори раководителот на одделот за финансии од соодветните сектори и служби добива информации за очекуваните буџетски потреби во наредната година. По летните одмори, овие по-

Слика 13. Кружен тек на буџетот



треби меѓусебно се усогласуваат. Раководителот на одделот за финансии го изготвува, а шефот на управата го одобрува *предлог-планот* за буџет. Овој предлог-план се доставува до општинскиот совет и за него се расправа во соодветните стручни одбори, пред да биде донесен од страна на општинскиот совет по една дебата за буџетот. Натомошниот пат води кон органот на *општинскиот надзор*, кој, во случај на порамнет буџет, мора да дозволи земање на кредит. Преку оваа *обврска за дозвола*, органот може да го спречува евентуалното прекумерно задолжување. Меѓутоа, доколку планот на буџетот не може да биде порамнет во однос на приходите и расходите, надзорниот орган е овластен да воведи даноци, со

цел да можат да се црпат подобри извори на приходи и да се избегнат определени расходи. По месно вообичаеното *јавно објавување* на статутот за буџетот и по *прогласувањето* на планот на буџетот, одобрениот буџет може да стапи во сила.

- б) *Статутот за буџетот* е јадрото на планот на буџетот и за него одлука донесува општинскиот совет. Во него се резимирани *рамките* на месната финансиска економија: Глобалните суми на приходите и расходите во тековниот и во инвестициониот буџет го определуваат *волуменот на буџетот* и со тоа го прават обврзувачки целиот план на буџетот. *Кредитното овластување* ги определува рамките на планираното земање кредити. Предвидените *овластувања* за земање обврски (договори), кои ја пречекоруваат календарската година, ја оптоваруваат општината во наредните години. Наведениот максимален износ за *кредити од каса* ("кредити за премостување") и овозможува на управата простор за дејствување доколку во блиска иднина не стојат на располагање други средства. Даночните стапки за даноците за земјиште А и Б, како и за данокот на дејност на претпријатијата, мораат да бидат втемелени во статутот. Во статутот за буџетот на покраинскиот округ, наместо тоа, треба да се определи висината на дотациите на округот.

СТАТУТ ЗА БУЏЕТОТ

1. План на буџетот
2. Кредитно овластување
3. Овластувања за обврски
4. Кредити од каса
5. Даночни стапки

- в) При реализацијата на планот на буџетот се гледа дека постојано се прават *отстапки* од донесениот буџет. Доколку недостигаат средства од планираните ставки за определена цел, се појавуваат *расходи по-*

големи од планираните. Расходите поголеми од планираните се дозволени само ако се непредвидени и неизбежни, а нивното покривање е обезбедено во тековната година. Средствата за покривање на овие расходи може да потекнуваат од заштеди од други буџетски ставки или од резервата за покривање на *расходите*, образувана посебно за вакви случаи. Резервата се однесува само на тековниот буџет, а за *расходите*, кои во голема мера се повисоки од планираните, е потребна согласност од општинскиот совет. *Непланираните расходи* се непредвидени издатоци кои, поради тоа, не се содржани во планот за буџетот. Покривањето на *расходите* мора да биде обезбедено во тековната буџетска година, а оваа активност мора да биде толку итна, што не би можела да се одлага сè до донесувањето дополнителен буџет (на пример, пожар во некое училиште). За *расходите* во поголеми размери е потребна *согласност* од општинскиот совет.

- г) *Дополнителен буџет* е неопходен ако во текот на буџетската година се утврди дека постојат значителни отстапувања од планот на буџетот. Ова се случува особено тогаш кога ќе се појави значителен дефицит или кога има персонални промени. Донесувањето дополнителен статут и одговара на постапката за донесување на статутот за буџетот.
- д) Контролата на буџетската економија се врши, пред сè, преку *годишната сметка*. Таа го покажува резултатот од буџетското работење, вклучувајќи ја состојбата со долговите во почетокот и на крајот од буџетската година. Управата мора да ја изготви годишната сметка во рок од 3 месеци по завршувањето на буџетската година. Службата за финансиска контрола ја проверува годишната сметка, која, проследена со еден завршен извештај, се доставува до општинскиот совет заради донесување одлука. Со донесувањето на одлуката за проверената годишна сметка, општинскиот совет ја прифаќа приложената годишна

сметка и решава за одобрување на работата на главниот управен службеник, односно, на општинското претседателство.

4. Структура и прилози на планот на буџетот

Буџетите на општините не можат да се споредуваат без систематско и еднообразно структурирање. Со цел подобро да се разбере секоја *одделна позиција* во планираната година, таа треба заради споредба да ги содржи соодветната планирана величина од минатата година ("состојба што треба да се оствари") и вистинскиот финансиски резултат од предминатата година ("оства- рена состојба"). Од овие позиции, и лаикот може да ги забележи *промените* и да поставува прашања. Бидејќи за некои позиции се потребни објаснувања, една добра управа би требало да ги приложи неопходните "објаснувања".

Освен информативните податоци за позициите од минатите години, планот на буџетот за секоја позиција на *расходи* мора да го наведе и евентуалното *овластување за обврски*. Станува збор за овластување на управата (според даден налог) да земе обврски за инвестициони *расходи*, кои ќе се покријат со средства од наредните буџетски години. Со оглед на тоа што инвестициите често се провлекуваат во текот на неколку години, овластувањата за обврските укажуваат на тоа колкава потреба од капитал општината утврдила за наредните години преку веќе склучените договори. Бидејќи овластувањата за обврските го стеснуваат просторот за дејствување на буџетската економија во наредните години, нивната висина мора да биде утврдена во *статутот за буџетот*. Тие мора да бидат наведени и во прилог.

а) *Тековен буџет - инвестиционен буџет*

Според обемот, се забележува една груба поделба на планот за буџетот на два дела: "тековен буџет" и "инвестиционен буџет". Оваа поделба ја разјаснува разликата меѓу тековните, односно, редовните *рас-*

ходи (тековен буџет) и еднократните *расходи за инвестиции* (инвестиционен буџет). Сите расходи на тековното работење со буџетот спаѓаат во тековниот буџет, а тоа се пред сè персоналните трошоци, трошоците за користење и опремување на управните згради, социјалната помош, но и сите приходи на општината, како, на пример, даноците, таксите и општите дотации од покраината. Во инвестициониот буџет спаѓаат сите позиции што се однесуваат на стекнување, односно, продажба на основните средства, земање и отплата на кредити, инвестициони дотации, како и создавање и трошење на резерви.

ПЛАНОТ НА БУЏЕТОТ

се дели на два дела:

Тековен буџет	Инвестиционен буџет
Тековни, годишни приходи и расходи	Инвестиции, градежни трошоци кредити

Двата дела на буџетот се делат на по 10 одделни планови:

0. Општа управа
1. Јавна безбедност и јавен ред
2. Училишта
3. Наука, истражување, нега на културата
4. Социјална безбедност
5. Здравствена заштита, спорт, одмор
6. Градежништво, станови и сообраќај
7. Јавни институции
8. Претпријатија, општ, основен и посебен имот
9. Општо финансиско стопанство

Овие одделни планови (на пример, планот 2. Училишта) треба натаму да се поделат на делови (на пример, 2.1. Основни училишта и 2.1.1. Основно училиште "Фриц Рау")

Тековниот и инвестициониот буџет треба одделно да се порамнат во однос на приходите и расходите. Општината треба да води грижа за тоа да се создаде вишок во тековниот фонд, кој, како *прилив во инвестициониот буџет*, би требало да ги покрие барем трошоците за набавка и за редовна отплата на кредитите. Освен тоа, овој прилив треба да овозможи создавање на резерва, а неговата висина треба да им одговара барем на расходите заради амортизација, кои се покриваат со специјални надоместоци. Меѓутоа, доколку тековните приходи не се доволни за покривање на тековните расходи, а порамнувањето на буџетот може да се изврши само со продажба на имот и со средства од резервите, тогаш во исклучителни случаи е можно да се направи обратно преточување од инвестициониот во тековниот буџет.

- б) *Вкупниот план*, како составен дел од планот на буџетот, содржи:
 - резиме на приходите, расходите и овластувањата за обврски за секој одделен план од тековниот и инвестициониот буџет;
 - преглед на приходите, расходите и овластувања та за обврски, составен според области и видови на дејности (т.н. напречен пресек на буџетот);
 - преглед на приходите и расходите, составен според видот (групен преглед, за да се покажат расходите во одделните области на дејности),
 - преглед на финансирањето.
 Начинот на претставување на вкупниот план е во функција на оценката, дали и во колкава мера се можни прераспределби меѓу одделните планови, во колкава мера одделните видови расходи се покриваат со специфичните приходи или, на пример, какви заклучоци треба да се извлечат од прочистените финансиски салда.
- в) *Збирни докази* се допуштени само во тековниот буџет. Можат да се обединат само расходи, кои се ме-

гусебно тесно поврзани, на пример, персонални трошоци во збирен доказ 1 и материјални тековни и работни трошоци во збирен доказ 2. Едно вакво групирање на целиот тековен буџет не само што ги прави попрегледни опфатените приходи и расходи, туку со нив може значително полесно да се управува, зашто тие можат *заедно да се покриваат*. Ова значи дека промените во трошоците за одделни работни места можат взаемно да се порамнуваат или, на пример, покачените трошоци за огрев во едно училиште можат да се порамнат со пониски трошоци за огрев во една детска градинка.

- г) Планот за работни места претставува основа за вработувања и унапредувања на општинските чиновници, службеници и работници. Меѓутоа, не постои обврска да се пополнат работните места, што се предвидени со планот, туку плановите за работни места претставуваат овластувања на раководството на управата, тоа да постапи на определен начин.

Слика 14. Структура и прилози на планот за буџетот

Статут за буџетот
<i>Предизвештај</i>
<i>Табели, статистики, забелешки</i>
<i>Вкупен план</i>
Тековен буџет
<i>Збирни докази</i>
Инвестиционен буџет
<i>План за работните места</i>
<i>Преглед на овластувањата за обврски</i>
<i>Четиригодишен финансиски план</i>
<i>Инвестициона програма</i>
Буџети на претпријатија што не се правни лица

Изготвувањето на планот за работни места во општините не е произволно, туку е базирано врз обра-

зец за систематизација во вид на пирамида, која ја покажува структурата на работните места. Овој образец го изготвува службата за рационализација на општинската управа, а која се ориентира според големината на општината. Работните места, за кои се предвидуваат наредните буџетски години веќе да не се пополнуваат, ја добиваат забелешката "Во иднина ќе отпаднаат". Забелешката "Во иднина ќе бидат преобразени" ја добиваат оние работни места, што ќе бидат префрлени во пониска група плати. Општинскиот совет може за определен рок генерално да донесе една т.н. забрана за вработување.

5. Општински приходи

а) Даноци

Општината може да собира даноци само врз за-конска основа, а за тоа таа не е должна да прави никакви противуслуги. Освен месните даноци на акцизи (на пример, данокот на разонода, данокот на лов, данокот на кучиња), на општината ѝ следуваат т.н. *реални даноци*, а тоа се даноците на земјиште А и Б, како и данокот на дејност на претпријатијата, кои претставуваат важни даночни извори. Освен тоа, општините добиваат дел од приходите од персоналниот данок. Уделот на приходите од даноци во општинското финансирање изнесува приближно една третина. Можностите за даночни приходи многу се разликуваат во различните општини.

Реални даноци

Данокот на земјиште и данокот од дејност на претпријатијата се викаат реални даноци, зашто предмет на оданочувањето се реални објекти (земјиште или претпријатие). Основите за пресметка (на пример, единствената даночна вредност), како и даночниот коефициент, се определуваат на сојузно ниво. Единствената даночна

Слика15. Приходи и расходи за 1988 г. во %



вредност што се множи со даночниот коефициент го дава основниот даночен износ, кој службата за финансии и го соопштува на општината. Слободата на општината да ги црпи можностите за приходи од реалните даноци се состои во нејзиното право да донесе одлука за *даночна стапка*, со која се множи основниот даночен износ. Ова право на *даночна стапка* во практика е лимитирано од можностите за оптоварување на месните даночни обврзници.

Даноци на земјиште

Даноците на земјиште се собираат одделно, како данок на земјиште А (A = Acker), за земјоделски и шумарски претпријатија и данок на земјиште Б (B = Baugebiet) за другите земјишта со или без градежни објекти. Бидејќи висината на данокот на земјиште се ориентира според единствените даночни вредности, определени од службата за финансии, кои се далеку под пазарната вредност, според која земјиштето би можело да се отуѓи, данокот на земјиште претставува константен, но релативно мал приход. Поради можноста за пренесување на данокот на земјиште Б врз кириите, не може тукутака да се појават заложби за покачување на данокот на земјиште.

Пример за пресметка на данокот на земјиште Б
Едносемејна кука со единствена даночна вредност 60.000 ДЕМ

Acker (герм.): обработливо земјиште (Заб. на прев.)
Baugebiet (герм.): градежно земјиште (Заб. на прев.)

1. Службата за финансии ја определува висината на основниот даночен износ.

единствена даночна вредност	даночен коефициент	основен даночен износ
60.000	x 2,6 %	= 156 ДЕМ

2. Општината ја определува висината на даночната обврска:

основен даночен износ	општинска даночна стапка	даночна обврска
156	x 290 %	= 452.40 ДЕМ

Данок од дејност на претпријатијата

Пресметката на данокот од дејност на претпријатијата ги опфаќа како приходите од дејноста, така и капиталот за дејноста. Службата за финансии ги пресметува овие два основни даночни износа, кои се обединуваат во еден единствен основен износ на данокот од дејност на претпријатијата, кој и се соопштува на општината. Доколку претпријатието се состои од повеќе погони во различни општини, службата за финансии го дели единствениот основен износ на данокот на дејност на претпријатијата и на секоја општина и доделува соодветен дел. Општината го множи основниот даночен износ со својата стапка на данокот на дејност на претпријатијата и, на тој начин, ги пресметува поединечните даночни обврски. Еден дел од вкупните приходи од овој данок општината мора да и префрли на покраината како "дотација од данокот од дејност на претпријатијата". Како противуслуга, таа добива дел од персоналниот данок. На тој начин, општината станува понезависна од даночната моќ на претпријатијата. Поради повеќекратно покачени износи што не подлежат на оданочување, данокот од дејност на претпријатијата денес претставува данок само за големите претпријатија. Поради ова, се создаваат големи разлики во даночната моќ на општините и силни колебања во даночните приходи од година на година. Во услови на вакви аномалии, треба да се започне со реформи. Едновременно, незначителниот број даночни обврзници претставува почетна основа за оние, што сакаат да го укинат овој данок. Оданочувањето на објектот "претпријатие" ја отсликува претставата што му одговара на принципот на еквиваленција, дека месните претпри-

јатија мораат да ги финансираат трошоците што произлегуваат од нив преку посебен данок. За реална алтернатива на данокот на дејност на претпријатија се смета предлогот за "данок за создавање на вредност", кој би се пресметувал врз основа на плати, кирии, камати и добивки. Неговите предности би се состоеле во проширување на кругот на даночните обврзници и добивање самостоен општински данок.

Уделот на општината во персоналниот данок

Уделот на општините во персоналниот данок претставува еден од најзначајните извори на приходи на општините. Општините добиваат вкупно 15% од овој данок, кој претставува заеднички данок на Федерацијата и на покраините. Принципот на распределба на овој данок меѓу општините има цел да ги ублажи разликите во приходите меѓу нив, бидејќи коефициентот на општината се пресметува врз основа на односот меѓу најнискиот приход на општината и најнискиот приход на покраината. Притоа се опфаќаат жителите со висина на приходите, кои подлежат на оданочување, до 32.000, односно, 64.000 (немажени/неженети, одн. мажени/женети). Приходите што се високи од оваа граница не го покачуваат коефициентот. Врз основа на даночната статистика на Федерацијата, секои три години се врши прераспределба меѓу покраините.

Финансиски дотации/финансиско порамнување

Уставот ги обврзува покраините да ги намалат разликите во финансиската моќ на општините. Ова порамнување се врши најчесто преку покраинските годишни закони за финансиско порамнување, кои го определуваат уделот на општините во заедничките даноци. Оваа "здружена маса" ги опфаќа персоналниот данок, данокот на правните лица, данокот на промет и данокот од дејност на претпријатијата. Општинското финансиско

порамнување има цел да ја зголеми финансиската моќ на општините, да ги намали разликите во приходите и да овозможи финансирање на планираните посебни функции (на пример, на централните месни функции). Од аспект на националната економија, и Федерацијата би можела преку покраините да учествува во посебно значајните инвестиции на општините (структурна помош за изградба на инфраструктурата во покраини со понеразвиена инфраструктура).

Делот од заедничката маса, односно, уделот на општините, во финансиската маса за порамнување на покраината значително варира во одделните покраини. Меѓутоа, ова воопшто не сведочи за квалитетот на финансиската опременост, зашто во различните покраини постојат големи разлики во распределбата на задачите меѓу општините.

Дотациите на покраината се делат на сразмерни дотации, дотации за потреби и наменски дотации. Од особено значење се *сразмерните дотации*, кои не се врзани за определени задачи и со нив може слободно да се располага. Нивната распределба главно се базира врз бројот на жителите во општината и нејзините посебни оптоварувања (на пример, училишта).

Како надоместок на неизбежните буџетски дефицити и поради вкочанетоста во распределбата на сразмерните дотации, се даваат *дотации за потреби*. И тие не се врзани за определена цел, но претполагаат исцрпеност, особено за другите извори на приходи на самото место. *Наменските дотации*, пак, се врзани за извршувањето на определени задачи. Општината смее да ги користи овие средства само за целта, што и е поставена или врз основа на барање и е одобрена од покраината. Освен *надоместокот на трошоците* за извршувањето на работи по државен налог, постојат и *инвестициони дотации*. Од последниов вид дотации особено јасно се гледа проблематиката на наменските дотации, зашто општините често одвај и да учествуваат во процесот на одлучување за инвестициите, а на последователните

трошоци по изградбата не им се обрнува доволно внимание.

Месни даноци на акцизи

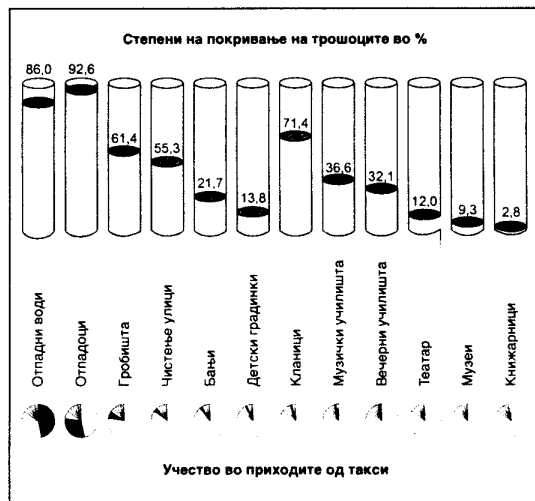
Според член 106, став 6 од Уставот, постојат низа помали општински даноци, за кои општините имаат право да донесуваат одлуки. Овие *"багателни даноци"* (на пример, данок на разанода, данок на кучиња, данок на пијалоци, данок на второ живеалиште, данок на лов и данок на риболов) во голема мера се безначајни. Со оглед на финансиската криза во општините, снаодливите финансиски раководители се обидуваат повторно да го оживеат т.н. право на воведување даноци (на пример, преку воведување даноци на пијалоци, даноци на второ живеалиште итн.). Месните даноци можат да се собираат само врз основа на статут, кој мора да биде одобрен од органот на општинскиот надзор. Освен тоа, постојат и многубројни правни ограничувања.

б) Такси и придонеси

Таксите и придонесите се собираат врз основа на општински статuti, кои мораат да им одговараат на покраинските закони за комунални давачки. Општините треба да си обезбедат финансирање на својата дејност преку посебни прифатливи надоместоци. *Таксите* и *придонесите* се врзани за одделни јавни услуги и затоа претставуваат "давачки со право на компензација". Таксите се собираат за посебни службени дејствија на управата (управна такса) или за користење на јавни установи (такса за користење), како на пример, за отстранување на отпадоците, чистење на улиците, отстранување на отпадните води итн. Висината на таксите треба да се ориентира според принципот на покривање на трошоците. Меѓутоа, поради поставените административни, правни, економски, па и политички ограничувања, реализираниот степен на покривање на трошоците кај оддел-

ните таксени ставки во буџетите е мошне различен. Вишоци од такси не смеат да се собираат заради покривање на буџетот.

Слика 16. Степени за покривање на трошоците во градските буџети од такси во 1987 година



Придонесите претставуваат еднократни парични давачки, кои се собираат заради изградба, одржување и проширување на јавните објекти. Овде особено се мисли на придонесите на непосредните корисници заради употреба на земјиштето преку изградба на сообраќајници, објекти за снабдување и депонии. Додека таксите се врзани за вистинското користење (посета на театар или затворен базен), придонесите, за разлика од нив, можат

да се собираат и тогаш кога постои само можност за користење и се предвидува економска корист. Придонесите се специјални средства за покривање, што смеат да се користат само за соодветните градежни активности.

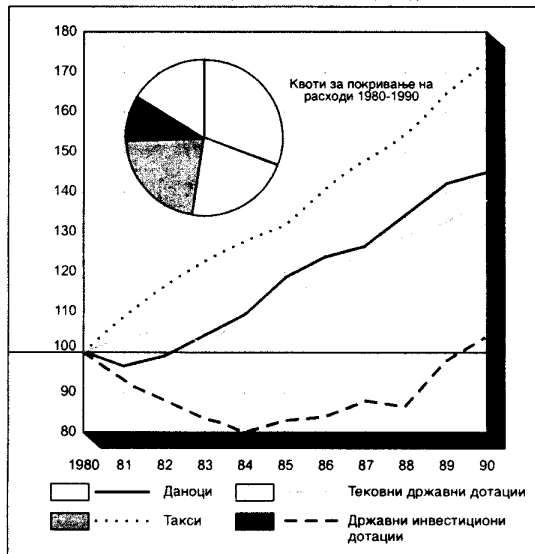
Замената на даночните приходи со такси и придонеси наидува на граници онаму каде што очекуваните приходи во културната и социјалната област доведуваат до опаѓање на користењето или политички веќе не можат да се реализираат. Ова е случај особено тогаш кога со покачувањето на таксите и придонесите, на пример, во областа на библиотеките, вечерните училишта итн. се врши социјална дискриминација.

в) Задолжување

Трошоците од тековниот буџет начелно не смеат да се финансираат преку земање кредити. Со ова, земањето кредити се ограничува на областа на инвестициите и на мерките за поттикнување на инвестициите во инвестициониот буџет. Меѓутоа, кредитите не се земаат за одделни градежни активности, туку претставуваат дел од вкупното покривање на расходите. За разлика од Федерацијата и од покраините, кредитите на општинско ниво сосем малку придонесуваат за финансирање на буџетите. Ова се должи на ограничувачките механизми во општинското буџетско право при повторно задолжување. Општините, имено, мораат да добијат одобрение за своите кредити. Кредитите смеат да се земаат само до онаа висина, во која вкупниот долг (камати и главница на кредитот) може да се исплатува од приходите на тековниот буџет. Каматите се прикажуваат во посебниот план 9 од тековниот буџет, а главницата на кредитот - во инвестициониот буџет. Отплатата на главницата на кредитот се обезбедува со задолжително прелевање средства од тековниот во инвестициониот буџет. Значи, не постои определена граница на задолжувањето на секоја општина. Можностите за задолжување зависат од даноч-

ната сила. Финансиски слабите општини мораат да реагираат со намалување на расходите и со зголемување на

Слика 17. Структура и развој на општинските приходи



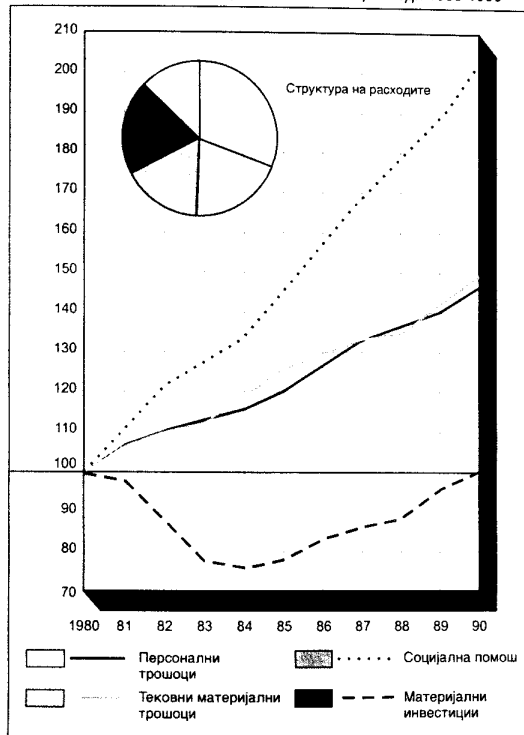
приходите од такси и општинските стапки за реалните даноци.

6. Расходи

Исполнувањето на задачите на локалната самоуправа е секогаш поврзано со расходи. Затоа е интересно да се набљудува развојот на големите блокови рас-

ходи, со цел да се утврдат промените во извршувањето на задачите.

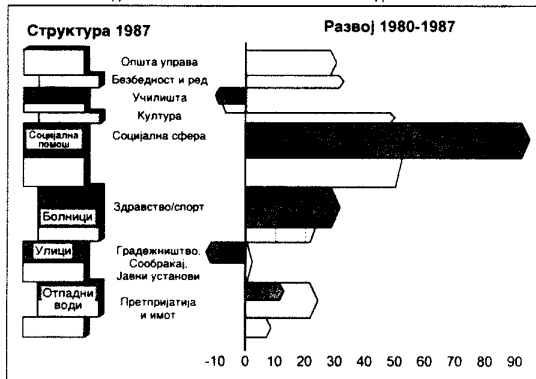
Слика 18. Структура и развој на општинските расходи 1980-1990



Силниот пораст на социјалните услуги беше бележит тренд во минатите години. Издатоците за социјални услуги мораа да бидат зголемени повеќе од двојно. Со тоа нивниот удел во вкупните расходи на комуналните тековни буџети во меѓувреме порасна просечно на 19,1 %.

Освен изразитото оптоварување на градовите со давањето социјална помош поради зголемената невработеност, во иднина ќе произлезе една нова потреба од расходи за социјална помош заради неа на старите луѓе. Поради порастот на старосна структура на населението, од особено значење е државното осигурување на ризикот за неа на старите луѓе.

Слика 19. Задачите на општината во 80-тите години



Втората бележита особеност на развојот на расходите беше опаѓањето на инвестиционата квота во почетокот на 80-тите години. Нивото од 1980 година беше повторно достигнато дури во 1990 година (в. Сл. 18). Затоа опадна просечниот удел на материјалните инвес-

тиции во општинските буџети. Но, поради потребата од дополнување на општинските инфраструктурни инвестиции во новите сојузни покраини, треба да се очекува растеж. Во старите сојузни покраини имаше едно изразито намалување на потребите (на пример, училишта). Во меѓувреме ова се компензира со значителни потреби од модернизација, санација и замена, како и со новите потреби од инвестиции во областа на заштитата на човековата околина.

Персоналните расходи, како цврст блок, и натаму заземаат приближно една третина од општинските буџети. Поради правното нејасно регулирање на ефектот на персоналот, кој е поврзан со персонални расходи, но и преку зависноста од колективните договори во јавните служби, ова подрачје на расходи во многу мала мера е во надлежност на општините. Затоа отворањето на нови работни места подлежи на посебно испитување.

Како персоналната квота, така и уделот на тековните материјални трошоци во општинските буџети порасна само малку и денес изнесува близу 25%.

Поради растечките каматни стапки, изгледа дека заврши фазата на опаѓање на просечните расходи за камата. Во 80-тите години имаше натпросечен пораст на издатоците во културата (на пример, вечерни училишта, музички училишта, театри, концерти, библиотеки, музеи). Нивниот удел во издатоците сега изнесува приближно 4%.

Трендот на благо опаѓање на расходите за стопанско претприемаштво е малку индикативно, зашто општините ги извршуваат овие задачи надвор од своите буџети преку општински претпријатија што не се правни лица и правно самостојни претпријатија за снабдување, отстранување на отпадоците и за сообраќај.

Во услови на недостиг од финансии, дискусиите за расходите не можат да се разграничат од размислите за штедење. Затоа при утврдувањето на нови задачи и инвестиции треба да се постави прашањето за *последователните трошоци по изградбата*. Овде не спаѓаат само

персоналните и материјалните трошоци, туку во даден случај и други трошоци поради промена на околината, на пример, на сообраќајните услови.

Слика 20. Последователни трошоци по изградбата во рамките на јавните инвестиции

Проект	Последователни трошоци во % во однос на производствените годишни трошоци
Сообраќајници	9,4 - 9,8
Пречистителни станици	19,5
Универзитети	18,0 - 23,0
Училишта	31,0
Детски градинки	31,0
Гимнастички и спортски хали	16,5
Затворени базени	20,5
Спортски терени	13,5
Отворени базени	15,5
Болници	26,0

Извор: Истражувања на Министерството за финансии на Рајланд-Пфалц

Со методот на критикување на задачите се проверува дали и на кој начин треба да се изврши една задача. Притоа, овој метод може да се злоупотреби за намалување на ефектот и на бројот на персоналот. Во минатото ова често се случуваше онаму каде што луѓето не можеа да се заштитат (намалување на социјалната безбедност). Критикувањето на стандардите за задачите и за брзината на нивната обработка води кон реорганизација и користење на електронската обработка на податоците, а ова може да доведе до прелевање на работни места од чисто управните области во областите што им се блиски на граѓаните (социјални услуги, советување за екологијата итн.).

Глава XV

ОСНОВИТЕ НА ЛОКАЛНОТО ПЛАНИРАЊЕ

1. Испреплетеност на политиката во планирањето

Начелно, општината е надлежна за уредувањето на својата територија. Таа определува кое земјиште треба да се искористи за стопанска или земјоделска дејност или, пак, за изградба на станови. Ова се прави во облик на месни статuti (план за користење на површините, градежни планови). Овие статuti и подлежат на обврската за одобрение од страна на надзорните органи и на обврската за приспособување кон плановите од повисок ранг. Планирањето на градежните насоки во општината, значи, мора да се приспособи кон надреденото планирање на окружниот развој, на постојниот регионален план (во Северна Рајна-Вестфалија: план за регионален развој), на соодветните покраински развојни планови, како и на сојузната Програма за просторно уредување. Покрај оваа вертикална испреплетеност на различните нивоа на планирање и на правото на просторно уредување и на планирање, на општинско ниво постои и хоризонтална наспоредност на различните градежни права и права на планирање:

- Сојузни и покраински закони за планирање по сектори, кои ги регулираат областите, како на пример, сообраќајот, заштитата на природата и на човековата околина, водостопанството, снабдувањето, отстранувањето на отпадоците, прераспределба на земјиштето. Овде делумно спаѓаат и некои сопствени процедури на планирање, како на пример, донесува-

њето одлука за намена на определено земјиште за трасирање на патишта и на железнички пруги.

- б) *Градежниот законик*, како единствен закон за изградба на градовите во Сојузна Република Германија, како и *Уредбата за користење на градежно земјиште*.
- в) *Законите за уредување градежно земјиште на сојузните покраини* (покраински градежни закони), како и други релевантни правни прописи во областа на градежништвото содржани во сојузните и во покраинските закони (на пример, во законите за заштита на човековата околина).

Слика 21. Комплексноста на планирањето

Политичко ниво	Просторно планирање	Планирање по сектори
Федерација	Закон за просторно уредување, Сојузна програма за просторно планирање	Пример, Сојузен закон за надрегионални патишта, Закон за заштита од имисија
Покраина	Покраински закони за планирање, Покраински развојни планови	Пример, Закони за заштита на човековата околина, прераспределба на земјиште
Округ	Планови за развој на реони, Регионални планови	
Општина/град	План за развој на градовите, План за користење на просторот, Градежни планови	Пример, Одлука за намена на земјиште, План за спортски терени, План за развој на училишта итн.

2. Планирање на развојот на градовите

Планирањето на развојот на градовите е задача со карактер на напречен пресек, односно, работа на една заедничка концепција, која ги надминува рамките на од-

делните служби и сектори. Додека поранешните зацртани претстави за една сеопфатна интеграција на сите просторни, стручни, финансиски и персонални ресурсни планирања се покажаа малку реалистични, планирањето на развојот на градовите денес има задача да ги набљудува *развојните тенденции*, да го анализира значењето на трендовите за комуналната политика и, по можност, да формулира и алтернативни *развојни перспективи* за политичкиот процес на одлучување.

Развојните перспективи можат да се однесуваат, исто така, и на градски реони и на определени стручни задачи. Планирањето на развојот на градовите денес се смета за флексибилен процес на постојано приспособување кон технолошките и социјално-економските структурни промени.

3. Планирање на градовите

Додека планирањето на развојот на градовите има цел да изврши интеграција на парцијалните планирања, планирањето на градовите има нешто поскромна задача, која се состои во подобро координирање на просторното искористување и обликување, како на јавните, така и на приватните градежни активности. За да се обезбедат и натаму да се развиваат социјалните, економските, градежно-просторните и еколошките квалитети на месните животни услови, планирањето на градовите располага со различни инструменти:

- *Со планирањето на градежните насоки* (план за користење на површините и градежен план) може да се утврди на кој начин земјиштето ќе се искористи за градежни цели.
- *Со постапката за издавање градежна дозвола* општината може да ја контролира градежната дејност и да врши надзор над спроведувањето на своите планови за градежни насоки.
- *Со комуналната земјишна политика* земјиштето може да се искористи за јавни градежни цели, а за земјиш-

тето, кое е значајно во планско-технички поглед, може да се воведат даноци.

- Во инструментите на планирањето на градовите спаѓаат и *јавните инвестиции* за проширување на сообраќајната мрежа, снабдувањето со енергија и со вода, со цел да се поттикне развојот на определени населени места.
- За реализација на комуналните цели може да послужат и *поттикнувањето на приватните инвеститори* за изградба, односно, модернизација на станови и индустриски населби.
- Новите *форми на кооперација* меѓу градот и приватните инвеститори ("public-private-partnership") нудат поголеми дејствија отколку што би можел да оствари само еден од партнерите (целисходна политика за населбите, културните установи и установите за разонода итн.).

4. Планирање на градежните насоки

Планирањето на градежните насоки начелно се одвива во две фази: најнапред преку една строго формализирана постапка, се изготвува *план за користење на површините* како подготвителен план за градежните насоки, врз основа на кој потоа треба да се изработат обврзувачки градежни планови (обврзувачки план за градежните насоки). Додека планот за користење на површините правно ја обврзува пред сè општината, која во своите натамошни планирања мора да се држи до оваа сопствена насока; градежниот план, како местен правен акт, преку општинскиот статут е обврзувачки и за секој граѓанин.

План за користење на површините

Донесувањето на планот за користење на површините заема важно место во обликувањето на просторот и на урбанистичката изградба. Изготвувањето и дискуси-

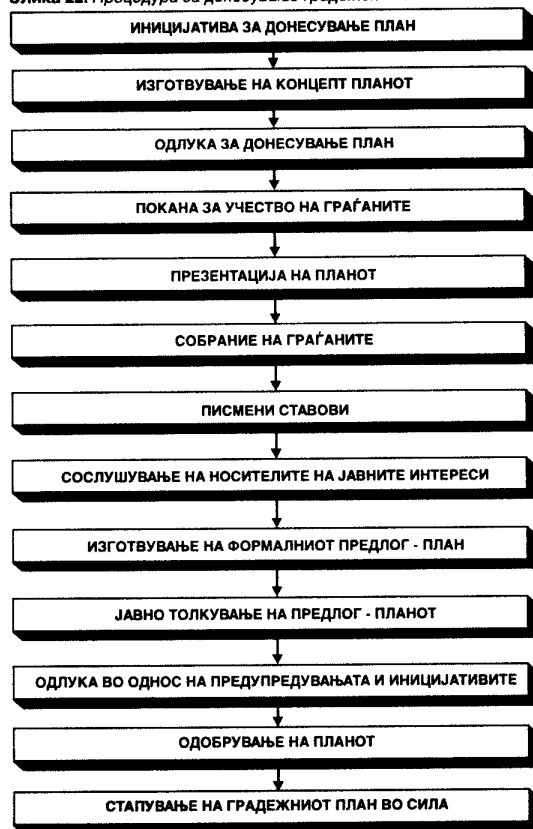
јата за овој темел на градежното планирање, по правило, претставува фокус на политичките спротивставувања во општината, при што учествува и јавноста. Она што во детали е содржано во планот за користење на површините зависи, од една страна, од урбанистичките градежни проблеми во општината, а од друга страна, од нејзините цели за планиран развој.

Планот за користење на површините за подолг период ги прикажува основите на користењето на земјиштето според градежните потреби на градовите на територијата на целата општина. Планот за користење на површините мора да се приспособи кон насоките што се определени со целите на просторното уредување и на покраинските планови. На тој начин, планот за користење на површините едновременно претставува реализација на *надредени програми*.

Најважните елементи во приказот на планот за користење на површините според § 5 од Градежниот законик, се површините што се предвидени за градежни работи. Тие поблизу се карактеризираат според *видот на користењето*. Притоа, може да се одбере еден груб и релативно аспецифичен приказ на "градежните површини" (на пример, станбени градежни површини, деловни градежни површини). Меѓутоа, може да се одбере и еден посегментиран приказ на "градежните подрачја", според кој се разликуваат чисти, општи и посебни станбени подрачја, потоа - селски, мешани, централни, деловни, индустриски, мали населени подрачја или подрачја со посебна намена. Кои начини на градежно користење и колкав обем на искористување се можни во поединечните случаи произлегува од *Уредбата за градежно користење* на сојузно ниво.

Површините што се важни за сообраќајот, снабдувањето и за депониите, но и за раззеленување, спорт и разонода, како и заштита на природата итн., можат исто така да се прикажат како објекти на *општинските потреби*, какви што се училиштата, болниците, црквите, музеите. Процедурата околу донесувањето на планот за

Слика 22. Процедура за донесување градежен план



користење на површините главно и одговара на процедурата за донесување на градежните планови. Ова значи дека во процедурата мораат да учествуваат и *носителите на јавните интереси*. Планот за користење на површините, потоа, не ја обврзува само општината да се држи до своите планови, туку и другите јавни носители на планирањето.

Градежен план

Градежниот план ги конкретизира приказите од планот за користење на површините, а за помалите површини, во форма на правна обврска, определува дали и какви градби се дозволени. За разлика од планот за користење на површините, кој содржи само прикази, ставовите во градежниот план претставуваат *"обврзувачки одредби"*. Неговиот размер треба да се избере така што одредбите да бидат прецизни *"според парцелите"*. Градежен план треба да се донесува секогаш кога е тоа потребно заради *урбанистичко градежно уредување* на некое подрачје. Затоа градежниот план не ги опфаќа само градежните површини, туку и површините за заеднички потреби (на пр., детски градинки, училишта), сообраќајните површини, јавните и приватните зелени површини и др. Член 9, став 1 од Градежниот законик содржи каталог на можностите за изготвување на одредбите во градежниот закон.

Доколку општината донесе одлука за видот и обемот на искористување на градежно земјиште, тогаш важат прописите од *Уредбата за користење на градежно земјиште*, а нејзините регулативи стануваат содржина на планот. Одделните типови површини од наведената уредба обединуваат такви начини на користење, што се сродни според својата урбанистичка градежна функција и меѓусебно се компатибилни според својата *"комплицираност"*. Градежното искористување на земјиштето се опишува со различни коефициенти:

- Коефициентот на основата на градбата покажува колку квадратни метри "основа" на градбата е дозволена за секој квадратен метар од земјиштето.
- Коефициентот на катната површина покажува колку квадратни метри катна површина се дозволени за секој квадратен метар од земјиштето. Коефициентот на градежниот волумен ја има истата функција како и коефициентот на катната површина, но се употребува пред сè за специфичните барања на производствениот и индустрискиот простор со конструкции на натпросечно високи хали.
- Бројот на катовите: со определбата на максималниот или минималниот број катови или со утврдувањето на бројот на катовите, може да се влијае врз вертикалната распределба на дозволената катна површина.

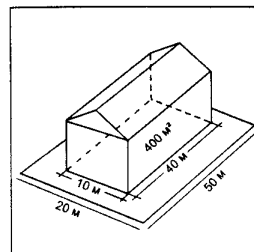
Во секој градежен план постојат упатства за градежното искористување. Следува еден пример за едно општо станбено подрачје:

Станбено подрачје	III ¹⁾
0,3 ²⁾	0,7 ³⁾
O ⁴⁾	СП - 40 ⁵⁾

- 1) Број на можни катови
- 2) Коефициент на основата на градбата: делот од земјиштето што претставува градежна површина
- 3) Коефициент на катната површина: делот од земјиштето што претставува збир од катните површини
- 4) Начин на градба: Отворен
- 5) Облик и наклон на покривот: Седлест покрив до 40°

Определбите на градежните линии (зградата мора да се изгради на една определена линија), т.н. начин на градба (отворен: поединечни куќи со меѓусебно растојание, или затворен, на пример, куќи во низа) и максималната површина на земјиштето наменета за градби (определба на *градежната граница*) овозможуваат точно да се утврди положбата на градежниот објект на земјиштето. Одредбите во градежниот план, по потреба, можат да се направат според катовите или во однос на покрив-

Слика 23. Обем на градежното искористување

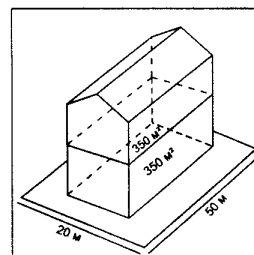


Коефициент на основата на градбата

Земјиште X Коефициент на основата на градбата =
= Дозволена основа на зградата

Пример:

Коеф. на основ. на градба = 0,4
1.000 м² X 0,4 = 400 м²

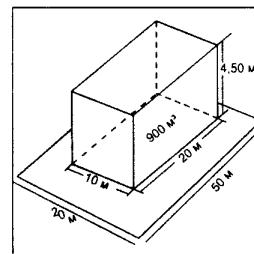


Коефициент на катна површина

Големина на земјиштето X коефициент на катна површина =
= Вкупна дозволена катна површина на зградата

Пример:

Коеф. на катна површина = 0,7
1.000 м² X 0,7 = 700 м²
Кај двокатна зграда секој кат има по 350 м²



Коефициент на градежен волумен

Големина на земјиштето X коефициент на градежен волумен =
= Дозволен градежен волумен (изграден простор)

Пример:

Коеф. на градежен волумен = 0,9
1.000 м² X 0,9 = 900 м³
Ако коеф. на основата на градбата изнесува 0,2, основната површина е 200 м². Висината на зградата е:
200 м² X висина = 900 м³

висина (h) = $\frac{900 \text{ м}^3}{200 \text{ м}^2} = 4,50 \text{ м}$

Слика 24. Начин на градежно искористување
(Уредба за градежно користење)

Градежни површини наменети за станови	Мали населени подрачја	Претежно мали населби, дополнителна земјоделска дејност
	Чисто стамбено подрачје	Стамбени згради, по исклучок продавници, занаетчиски дукани што не ја загадуваат околината
	Подрачје за општа стамбена намена	Стамбени згради, продавници, пивници и ресторани, црковни, културни, социјални и здравствени установи
	Подрачје за посебна стамбена намена	Стамбени згради, продавници, пивници и ресторани, црковни, културни, социјални и здравствени установи, производствени претпријатија, како исклучок централни институции на управата
Градежни површини со повеќе намени	Селско подрачје	Земјоделски и шумарски претпријатија, мали населби, преработувачки претпријатија, трговија на мало, гостилници, занаетчиски дукани, претпријатија што не ја загадуваат околината, управа, претпријатија за уредување на градини, бензиски пумпи
	Комбинирано подрачје	Стамбени згради, деловни и канцелариски згради, трговија на мало, гостилници, дејности кои не ја загадуваат околината, управа, претпријатија за уредување на градини, бензиски пумпи
	Централно подрачје	Деловни, канцелариски и управни згради, трговија на мало, гостилници, сместувалишта, места за разонода, дејности што не ја загадуваат околината, цркви, културни установи итн., бензиски пумпи, станови за дежурство, како исклучок други станови
Градежни површини наменети за произв. објекти	Производствено подрачје	Производство кое не ја загадува многу околината, деловни, канцелариски, управни згради, бензиски пумпи, по исклучок станови за вработените во претпријатијата
	Индустриско подрачје	Индустриски претпријатија, бензиски пумпи, како исклучок станови за персоналот во претпријатијата
Градежни површини со посебна намена	Посебни подрачја, што служат за одмор	Викендици, кампинг-плацеви
	Други посебни подрачја	Области со посебна намена, како на пример, универзитетски центри, клинички центри, пристаништа и трговски центри
Градежни површини општ начин на користење	Градежни области	Дозволено градење
	Посебен начин на градежно користење	

ните површини. Градежниот законик и Уредбата за користење на градежно земјиште им нудат на општините, кои вршат планирање, голем број можности за опре-

делби, а со тоа и можности за флексибилен и издиференциран третман на месната околина и на локалните потреби.

Според обемот на определбите, градежните планови се делат на "квалификувани" и "едноставни" планови. Квалификуваниот план мора да содржи барем определби за начинот и за обемот на градежното искористување, градежните површини и месните сообраќајни површини. Меѓутоа, и "едноставниот" градежен план сепак претставува полновреден план. Едноставниот план се применува секогаш кога треба да се направи ограничен број одредби.

За време на донесувањето на градежните планови законот и го дава на општината инструментот *блокада на промени*. Со негова помош, во овој период може да се спречи изнесувањето на факти што им противречат на целите на идниот план. Во функција на обезбедувањето на планирањето на градежните насоки се и *дозволата за поделба и општинското право на приоритетен откуп*. Со дозволата за поделба, меѓу другото, треба да се спречи таквата поделба на земјиштето, која би го отежала или би го оневозможила подоцнежното градење. Со правото на приоритетен откуп, општината може да купува земјиште во рамките на важечкиот градежен план, кое и е потребно за реализација на плановите сврзани со јавните потреби.

Градење без градежен план

Во внатрешноста на општината, по правило, може да се гради и да се прават градежни измени без градежен план. Оваа област важи за "неиспланирана" и таа треба да се третира согласно со § 4 од *Градежниот законик*. Услови за тоа се градежното земјиште да е одобрено и градежната намера "да се вклопува во амбиентот на поблиската околина". Треба да се внимава на тоа да не се наруши пејзажот и да се исполнат барањата за здрави животни и работни услови. И без градежен план

општината може да утврди со статут на кои општински реони "градбите треба да се во заемна врска". И овде важи обврската за *приспособување кон околината* и ориентацијата според еден планиран развој на изградбата на градовите. Со ваков статут можат да се опфатат и да се разграничат и веќе изградени реони во периферните општински реони. Пред реализацијата на поединечните активности во *периферните реони*, & 35 поставува посебни барања.

Статут за санација

Доколку во еден град треба да се отстранат значителни градежни недостатоци, планските градежни измени и планската новоградба во градот изискуваат како посебен ангажман на Федерацијата и на покраините во однос на трошоците за санација, така и посебно учество на засегнатите страни во реализацијата на активностите за модернизација и поправка. Затоа градежните активности за санација на градот се изведуваат врз основа на еден формално и со одлука донесен статут за санација, во чие изготвување засегнатите страни треба да се вклучат "колку што е можно побрзо".

Статут за зачувување

Пандан на статутот за санација претставува статутот за зачувување. Во една област може да се пропише дозвола за градежни измени и измени во користењето, ако согласно со & 172 од Градежниот законик треба да се зачуваат особеноста на таа област и составот на населението.

Прописи за изградба на градовите

Прописите за изградба на градовите претставуваат инструментариум на општините за градежно обликување на градовите.

- *Градежен пропис*: овој управен акт обврзува да се гради на едно земјиште во определен рок, да се затворат градежните празнини и постојните градби да се приспособат на одредбите на градежниот план.
- *Пропис за модернизација и за поправка*: ако една кука има толку големи недостатоци, што претставува опасност за здравото живеење и работење или ако една градба, која има градежно значење за целиот град, треба итно да се поправи, тогаш општината може да го обврзе сопственикот на градбата во еден утврден рок да ги отстрани недостатоците.
- *Пропис за раззеленување*: општината може да ги обврзе сопствениците на земјиште при раззеленувањето да се држат до градежниот план. Со зголемувањето на потребите од "компензационо раззеленување" во определени области расте и значењето на овој пропис.
- *Пропис за рушење*: ако една градба покажува многу големи недостатоци, кои не можат да се отстранат со модернизација или поправки, тогаш прописот за рушење ги обврзува сопствениците на градбата или на земјиштето да ја отстранат градбата.

Право на штети предизвикани од комуналното планирање

Правото на штети предизвикани од комунално планирање доаѓа до израз кога планирањето доведува до *намалување на вредноста* на едно земјиште. Во општинската практика ова право ретко се применува формално, зашто општините по правило ги избегнуваат можните конфликти преку купување на такво земјиште. Имајќи ги предвид процесите на промена во користењето на земјиштето во полза на повеќе зелени површини или на промена во категоризацијата, правилната примена на правото на штети предизвикани од комуналното планирање може да добие ново значење.

Приватно намалување на вредноста е можно ако едно земјиште значително се ограничува во однос на неговата дотогашна искористеност ("премин во пониска категорија"). До намалување на вредноста доаѓа и кога едно земјиште, кое се користи приватно, е потребно за јавни цели. Штети, како последица од комуналното планирање се предизвикуваат и тогаш кога во согласност со правно обврзувачкиот градежен план веќе се извршиле плаќања, кои потоа, со измена или укинување на градежниот план, стануваат неважечки.

Судска проверка на планот за градежни насоки

Граѓаните и граѓаните, кои се засегнати од градежниот план, можат да поведат постапка за негова проверка пред управниот суд. Секој оној кој, поради градежниот план, претпрел или очекува штета, може да бара т.н. *нормативна контрола* од страна на врховните управни судови, односно, управните судови од повисок степен во покраината. Со Градежниот законик од 1986 година е направен уште еден чекор, со цел да се намалат причините за поведување процеси против градежните планови. Според ова, поголемиот број формални и процедурални грешки може да се разгледува пред судот само ако граѓаните во рок од една година писмено ги пријавиле кај општината. Исклучоци од ова начело се тешките прекршоци при донесувањето одлуки од ранг на статут, при постапката за давање дозволи или при објавувањето на планот.

Содржинските, односно, т.н. материјални грешки на плановите за градежни насоки се сметаат за отстранети по истекот на 7 години, зашто тогаш довербата на граѓаните во трајноста на овој план се вреднува повеќе отколку интересот на правната држава за неговата правна заснованост. Од судската контрола се изземени правилата за благовремено учество на граѓаните, кое поради ова не го губи своето значење. Од една страна, зашто тоа спаѓа во основниот демократски инструментариум на

комуналното планирање, а од друга страна, зашто сите формални и процедурални грешки му подлежат на *правниот надзор* на органите за давање дозволи или на органите за објавување. Ограничувањето на доменот на судската контрола не ги ослободува општинските надзорни органи од обврската да побараат од општината отстранување на грешките пред да издадат дозвола.

Градежна дозвола

За оние што сакаат да градат, ова е следната пречка по комуналниот план за градежни насоки. Во Сојузна Република Германија, вистина, постои градежна слобода, а тоа значи дека секој сопственик има право да гради на своето земјиште според сопствената желба. Меѓутоа, ова право е ограничено со *покраинските градежни закони*, со цел да се овозможи координиран развој на изградбата во општината. *Писменото барање за градежна дозвола* е поврзано со низа т.н. градежни документи за оценка на градежната намера, како и со определени професионални групи, кои се овластени да издаваат градежни документи (архитекти/инженери).

Органот за градежен надзор треба да осигури зачувување на јавната безбедност и на јавниот ред. Тој е овластен да ослободува од одредбите на покраинскиот градежен закон, а инаку води грижа за почитување на многубројните прописи на покраинскиот градежен закон. Органот за градежен надзор има надлежност да врши и технички прием на градбите. Тој има право да доаѓа на градежното земјиште и може да наложи делумно и целосно отстранување на градежните објекти доколку тие биле изградени во спротивност со прописите на јавното право или ако состојбите пропишани со закон не можат да се остварат на друг начин.

Глава XVI

ЗАДАЧИ ЗА СОВРЕМЕНО ПЛАНИРАЊЕ НА РАЗВОЈОТ НА ГРАДОВИТЕ

1. Поглед во минатото

Да се планира, значи да се изготви проект за иднината, но реализираните планови можат и да соопштаат шанси. Ако денес се бараат позитивни искуства, тогаш критичкиот поглед во минатото е неизоставен. Во оваа смисла, можеме да спознаеме дека и планерите подлегнувале на определени модни трендови и дека некои општински политичари ги донесувале своите одлуки врз основа на безгранична доверба во стручњаците.

Животниот простор на градот е обележен со толку разновидни интереси, што ниеден поединечен модел не може да ја изрази конкуренцијата на овие различни желби. Единствените модели како "град сообразен со автомобилите", "поделба на функциите", "сателитски градови" итн. побудуваат едно сфаќање за развојот на градовите, кое ги надминува рамките на градежните структури и ја опфаќа социјалната, еколошката и културната меѓузависност. Согласно со оваа размишља, не треба да постои еднострана ориентација спрема определени групи граѓани (на пример, оние што добро заработуваат) со нагласено вреднување на "блескавиот центар на градот", туку градот треба да се обликува како јавен простор за сите граѓани.

2. Променети рамковни услови

Идниот развој на градовите ќе се одвива во рамките на двете спротивставени позиции на глобалните рамковни услови (на пример, интеграцијата на Европа) и на конкретните месни услови (на пример, одлуки за локација, социјални компензации). Борбата на регионалната конкуренција во Европа за распределба ќе се одрази врз развојот на градовите, барем во областите со голема концентрација на жители. Технолошките промени, кои се одвиваат етапно, повлекуваат, особено со развојот на информативната технологија, една поголема независност на инвеститорите од локацијата и вредносни промени во правец на развој на индивидуалните вредности и на зголемување на потребата од слободно време.

Перспективните бранши се концентрираат во широките појаси со голем број жители, а таму се распределени децентрално на локации со висококвалитетна околина. На тој начин, се прошируваат подрачјата со голема концентрација на жители. Ова доведува до проблеми токму за оние општини, што се погодени од последиците на деиндустријализацијата и имаат потреба од финансиска помош за своите структурни промени.

И во иднина продуктивноста ќе расте побрзо од продукцијата. На тој начин, ќе се смалува потребниот општествен работен волумен, а значењето на слободното време и натаму ќе расте. Развојот на населението на подрачјето на цела Сојузна Република Германија се прогнозира како регресивен. Од 2000 година па натаму, опаѓањето ќе се забрзува. Меѓутоа, како што покажува внатрешната миграција од новите сојузни покраини, ова нема да се случува рамномерно во времето, а ќе има и регионални разлики. Постарите луѓе тогаш нема да доминираат само бројно, туку и во однос на сфаќањата, а тоа ќе се одрази врз однесувањето на избирачите и врз комуналната политика.

Структурните промени во правец на создавање на *едночлени домаќинства* ќе продолжат. Процесот на *вредносните промени* ќе влијае и врз структурата на населбите преку целите за еколошка и социјална сообразност во живеењето. Фазата на високата стапка стопански растеж од 80-тите години заврши, а јавните приходи стагнираат во услови на растечки потреби. На тој начин се заоструваат проблемите на *распределба во рамките на градовите*, но и оние меѓу Федерацијата, покраините и општините.

3. Еколошка и социјална обнова на градовите

Од досегашното излагање произлегуваат задачи за грижливата и сеопфатна обнова на градовите. Наместо употребата на нови површини, се бараат проекти за искористување на постојните површини:

- Одржување и модернизација на становите со поволна цена, зашто *постојните стари градби* во иднина ќе бидат уште поважни за домаќинствата со мали приходи.
- Зачувување на површините без градби и обврски за раззеленување. Утврдување на површини наменети за отстранување на отпадоците (на пример, заради производство на природно губриво или заради рециклирање).
- Подобрување на *социјалната инфраструктура* преку локални можности за социјални контакти и укажување помош.
- Задоволување на потребата од *мобилност*, која не се ориентира само спрема автомобилот, и *преобликување на месната патна мрежа* заради намалување на бучавата и зголемување на безбедноста во сообраќајот.
- Целисходно обликување на градот и неа на неговиот типичен изглед, со цел на луѓето да им се даде *можност за идентификација* со нивната општина или нивниот градски квартал.

- Подобрување на еколошката ситуација, особено во густо изградените градски реони, преку мерки за *унапредување на животната околина*.
- Употреба на *неискористени површини* и подобрување на месните деловни површини, како услов за развојни можности на постојните мали и средни претпријатија.

4. Цели на планирањето на развојот на градовите

Интегралното планирање на развојот на градовите е детално и го опфаќа целото градско подрачје, односно, не содржи спектакуларни големи проекти. Но тоа се дистанцира и од копнежот по наводната идла на изминатите времиња. Често ветуваната "мера на човекот" не е во прва линија прашање на фасадите, туку на искористувањето што се крие зад нив. Треба да се спречат неодомерените искористувања во градските квартави.

Подобро е да се направат многубројни мали промени, отколку малобројни големи промени. Се бара можност за финансирање на меѓусебно поврзани активности за обнова на градовите, без пречки поради расцепканооста на една изолирана бирократија за поддршка. Особен предизвик за интергралното извршување на задачите претставува *координацијата* на една високоспецијализирана управа, особено во големите градови. Во модерното управување спаѓа и *кооперативното однесување*, со цел да се дејствува заедно со сите учесници во планирањето. Притоа, не станува збор само за иницијативи како модели, што ги поттикнуваат сопствените сили за стопански, социјален и културен развој, туку и за свесно организирање на *соработка со социјално не толку силните групи од населението*. Во областа на градежно-то планирање се работи за примена на веќе постојните законски регулативи. При градежното искористување на површините без градби, еколошки ориентиранiot правен инструментариум сè уште е доста неопрелелен. "Да се гради и сè да се измени" - тоа е уметноста на шпекулан-

тите. Многу да се спречува и (речиси) ништо да не се измени - тоа е уметноста на градските планери" - Никола Дишков, "Регионални планери")

Описот на задачите на општинските политичари не е многу спектакуларен: тие би требало да им поставаат на експертите правилни прашања и самите себе си да се запрашаат: како би сакале да живеат, кои градежни форми би можеле да ги одобрат и кои трендови, што ќе влијаат врз натамошниот развој, се особено важни за нивната општина? Тие би требало да изнаоѓаат нови патишта, кои подобро му одговараат на нашето животно чувство, кои значат еколошки и социјален напредок и кои им даваат можности на луѓето, наместо да создаваат бариери, да учествуваат во општествениот живот. Пред сè тие би требало да се стремат кон отворен дијалог за прашања од областа на планирањето, со цел следните генерации да имаат колку што е можно помалку грешки за корекција.

Глава XVII

КОЈ МОЖЕ ДА ПОМОГНЕ?

а) Општинските партиски политичари
се организирани во:

Социјалдемократска заедница	Bonner Str. 48,
за комунална политика;	5300 Bonn 2
Сојузна заедница со	tel. 0228/5321
покраински канцеларии	
списание: "Die Demo-	
kratische Gemeinde"	

Општинско-политичко здружение	Friedrich-Ebert-Allee
на Христијанско-демократската	73-75
унија и на Христијанско-	5300 Bonn 1
социјалната унија	tel. 0228/544246-7

Сојузно здружение на	Baunscheidtstr. 15
либералните општински	5300 Bonn 1
политичари, регистр. здруж.	tel. 0228/547217/16

б) Комунално-политички семинари и конгреси
организираат фондации што им
се блиски на партиите:

Фондација "Фридрих Еберт",	Godesberger Allee 149
регистр. здруж.	5300 Bonn 2
	tel. 0228/8831

Фондација "Конрад Аденауер",
регистр. здруж.

Rathausallee 12
5205 St. Augustin 1
tel. 02241/2460

Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik (SGK)
(Заб. на прев.)
Kommunalpolitische Vereinigung der CDU und CSU (KPV)
(Заб. на прев.)
Bundesvereinigung Liberaler Kommunalpolitiker e.V. (Заб. на прев.)
Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES) (Заб. на прев.)
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS) (Заб. на прев.)

Фондација "Фридрих Хауман",
регистр. здруж.

Königswinterer Str. 41
5330 Königswinter
tel. 02223/7010

Сојуз на фондациите
"Виножито"

Schwanenwall 23
4600 Dortmund 1
tel. 0231/574382

Фондација "Ханс Зајдел",
регистр. здруж.

Lazarettstr. 19
8000 München 19
tel. 089/12580

*в) Заедничките интереси на општините ги застапуваат,
пред се, три водечки сојузи (по правило, со покраински
организации во покраинските главни градови):*

Германско градско собрание

Lindenallee 13-17
5000 Köln-Marien-
burg 51
tel. 0221/3771

списание: "Der Stadtetag",
комунална кореспонденција,
соопштенија

Градски и општински сојуз

Kaiserwerther Str. 199-201
4000 Düsseldorf
tel. 0211/45871

списание: Städte-und
"Gemeindebund"

Германски покраински округ

Adenauer-Allee 136
5300 Bonn 1
tel. 0228/212035

списание: "Der Landkreis"

Friedrich-Naumann-Stiftung (Заб. на прев.)
Stiftungsverband Regenbogen (Заб. на прев.)
Hans-Seidel-Stiftung e.V. (Заб. на прев.)
Deutscher Stadtetag (DST) (Заб. на прев.)
Städte- und Gemeindebund (Заб. на прев.)
Deutscher Landkreis (Заб. на прев.)

*г) Како советодавен институт
за општините, функционира:*

Германскиот Институт за
урбанистика

Straße des 17. Juni 11
1000 Berlin 12
tel. 030/391031
Lindenallee 11
5000 Köln 51
tel. 0221/3771344

Оддел во Келн:

*д) Начелата и оценките за управите,
кои работат рационално, ги дава:*

Службата за рационализација
на општинската управа

Lindenallee 13-17
5000 Köln 51
tel. 0221/373065

f) Постојат голем број стручни организации за застапување на интересите на организациите во комуналните стручни области:

- Сојуз на комуналните претпријатија, регистр. здруженија
- Сојуз на јавните сообраќајни претпријатија
- Сојуз на комуналните претпријатија за чистење на градовите
- Германско Здружение за јавна и приватна социјална помош
- Сојуз на германските штедилници и жиро-банки
- Германска спортска конференција

За авторот

Волфганг Гизевиус, роден во 1943 година, дипломиран економист, е член на градската управа и претседател на одборот за планирање во еден град во покраината Северна Рајна-Вестфалија и директор на образовниот центар "Алфред Нау" на фондацијата "Фридрих Еберт" во Бергншјатат.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Заб. на прев.)
Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)
(Заб. на прев.)
Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) (Заб. на прев.)
Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VOV) (Заб. на прев.)
Verband kommunaler Stadtreinigungsbetriebe (Заб. на прев.)
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge
(Заб. на прев.)
Deutscher Sparkassen- und Giroverband (Заб. на прев.)
Deutsche Sportkonferenz (Заб. на прев.)