

Vodič kroz lokalnu politiku

Wolfgang Gisevius

A 99 - 01797



Ova knjiga predstavlja uvod u lokalnu politiku i jednako je namijenjena političarima na lokalnoj razini kao i laicima zainteresiranim za lokalnu politiku. Knjiga potiče čitatelje na aktivno sudjelovanje u lokalnoj politici.

Sadržaj

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i sveučilišna knjižnica, Zagreb

UDK 35.07(035)

GISEVIUS, Wolfgang

Vodič kroz lokalnu politiku / Wolfgang
Gisevius ; <prevela Divna Kern Francetić> .
- Zagreb : Zaklada Friedrich Ebert, 1998. -
129 str. ; 21 cm

Prijevod djela: Leitfaden durch die
Kommunalpolitik

ISBN 953-97046-4-2

981215044

Nakladnik:
Zaklada Friedrich Ebert
Ured u Zagrebu
Ulica Jurja Hrabrdelija 2
Zagreb

Prevela:
Divna Kern Francetić

Tisak: Tiskara Puljko
Zagreb, prosinac 1998.

1. Poglavlje

Bez lokalne se politike ne može

- | | |
|--|---|
| 1. Blizina građaninu: demokracija počinje u općini | 7 |
| 2. Pojam politike: politika znači izbor | 7 |
| 3. Kompetentnost u rješavanju problema:
politika je više od upravljanja | 8 |

2. Poglavlje

Kako se može sudjelovati u lokalnoj politici ?

- | | |
|--|----|
| 1. Mogućnosti sudjelovanja predviđene ustavnim pravom | 9 |
| 2. Ostale zakonske mogućnosti sudjelovanja | 11 |
| 3. Dragovoljno sudjelovanje u organizaciji općinskih tijela | 12 |
| 4. Sudjelovanje preko građanskih inicijativa | 12 |
| 5. Sudjelovanje u strankama | 14 |
| 6. Članstvo u odborima bez članstva u vijeću | 15 |
| 7. Područna zastupstva / mjesna vijeća | 15 |
| 8. Sudjelovanje u svojstvu vijećnika, gradskog
ili općinskog zastupnika | 16 |

3. Poglavlje

Lokalna samouprava

- | | |
|--|----|
| 1. Temelj: ustavom zajamčeno pravo | 17 |
| 2. Načelo opće nadležnosti | 19 |
| 3. Funkcije općina | 20 |
| 4. Redoslijed aktualnih problema u gradovima | 21 |
| 5. Pravna struktura zadataka | 22 |
| 6. Suradnja vijeća i uprave | 24 |

4. Poglavlje

Vrste lokalnog ustroja (Općinski pravilnik)

1. Pokrajina određuje okvire	26
2. Različiti općinski pravilnici	27

5. Poglavlje

Općinski uvjeti za donošenje odluka na lokalnoj razini

1. Politička isprepletenost	31
2. Učinci povezanosti zadataka, planova i financija	33
3. Bez grada nema države	34
4. Zahtjevi za poboljšanjem lokalne samouprave	35

6. Poglavlje

Rad u vijećnici: uprava

1. Koji su zadaci uprave?	36
2. Kako funkcionira uprava?	36
3. Uloga uprave u procesu izgradnje lokalne svijesti	37
4. Koliko je osoblja potrebno lokalnoj upravi	40

7. Poglavlje

Rad općinskog vijeća

1. Koji su zadaci općinskog vijeća?	41
2. Glavni statut kao općinsko pravo	44
3. Poslovnik	45
4. Pregled rada na sjednicama	46
5. Vijećanje u odborima	52
6. Samoograničavanje radi veće učinkovitosti	54

8. Poglavlje

Rad pojedinca i stranačkih klubova

1. Prava i dužnosti zastupnika	56
2. Rad stranačkih klubova	60
3. Kritika lokalnih počasnih funkcija	62

9. Poglavlje

Proces donošenja odluka na lokalnoj razini

1. Vijećanje o prijedlozima	64
2. Preliminarni donositelji odluka	67
3. Donošenje odluka	67

10. Poglavlje

Samokontrola i nadzorne vlasti

1. Interna kontrolna prava općinskog vijeća	69
2. Mogućnost prigovora kod eksternih organa	69
3. Nadzor na lokalnoj razini	70

11. Poglavlje

Politička utakmica izvan organa vlasti

1. Rad lokalnih stranaka	72
2. Lokalno javno mnijenje	74
3. Strategija manjinskih stranaka	75

12. Poglavlje

Načela izbora i izbornih postupaka

1. Izborna kampanja	77
2. Izbor općinskih organa i tijela	78
3. Postupak brojenja glasova	81
4. Sudjelovanje u izborima	82

13. Poglavlje

Pokrajinski okrug

1. Koja je funkcija okruga?	84
2. Unutarnji ustroj okruga	85
3. Okrug kao mogućnost ostvarivanja identiteta	86

14. Poglavlje

Financiranje općinskih zadaća

1. Osnove proračuna	87
2. Proračunska načela	88
3. Postupak savjetovanja o proračunu	89
4. Proračunski plan: raščlamba i prilozima	92
5. Lokalni prihodi	96
6. Izdaci	106

15. Poglavlje

Načela lokalnog planiranja

1. Isprepletenost politike u pravu planiranja	109
2. Urbanističko planiranje	110
3. Urbanizam	111
4. Planiranje graditeljskih smjernica	111

16. Poglavlje

Zadaci modernog urbanističkog planiranja

1. Pogled unatrag	122
2. Promijenjeni okvirni uvjeti	122
3. Ekološko i društveno obnavljanje grada	123
4. Ciljevi urbanističkog planiranja	124

17. Poglavlje

Tko još može pomoći?

O autoru	129
----------	-----

1. Poglavlje

Bez lokalne se politike ne može

1. Blizina građaninu: demokracija počinje u općini

Općine igraju nezaobilaznu ulogu kao prva instanca na kojoj građani izražavaju svoje društvene želje. Učinci odluka donesenih na lokalnoj razini na život svakog pojedinog građanina održavaju budnim interes za lokalno djelovanje.

Čini se, međutim, da je usredotočenje na “središnju” politiku u izvješćima elektronskih medija oslabilo spoznaju o lokalnim problemima. Usprkos tome lokalne su rubrike u dnevnom tisku među najčitanijima.

Iako mnogim političarima lokalna politika predstavlja samo prolaznu fazu na putu prema “pravoj” politici na državnoj razini, lokalna razina još uvijek predstavlja temelj našeg političkog sustava blizak životu i građaninu.

Već se na razini općine odlučuje o tome na koji način ljudi mogu utjecati na oblikovanje života. U tom je smislu lokalna politika istovremeno i društvena politika.

2. Pojam politike: politika znači izbor

Politika znači izbor među alternativnim mogućnostima djelovanja. Alternativne mogućnosti djelovanja proizvod su različitih (skupnih) interesa, koje ponekad moramo prvo ispitati i proučiti kako bismo ih mogli prepoznati (Kome određena stvar koristi, a kome šteti?). Alternativne mogućnosti u procesu donošenja odluka temelje se na vrijednostima koje polaze od određene predodžbe o čovjeku (npr. “društvo slobodnih i jednakih”) i od željenog društvenog uređenja. Ako priznamo postojanje različitih interesa i različitih vrijednosnih pretpostavki, onda ne može postojati općeprimjenjiva “ispravna” politika, već samo ona koja je za mene i moju skupinu pozitivna. U ocjeni određene politike ne smiju se, nadalje, procjenjivati samo donesene odluke, već se moraju uzeti u obzir i “nedoluke”, odnosno ono što (ponekad svjesno) nije regulirano, kao npr.

zanemareno pitanje građana treće dobi ili manjkava kontrola nad stariim industrijskim otpadom.

3. Kompetentnost u rješavanju problema: politika je više od upravljanja

Donošenje je odluka stoga najvažniji zadatak političara na lokalnoj razini, pri čemu odluka sama po sebi još uvijek nije dovoljna. Ona naime mora *biti sprovediva u suradnji s građanstvom* i takve odluke počivaju na realnim temeljima. To ne znači da moramo nekritički priznati često navodene *"nametnute okolnosti"*. Lokalna razina ipak nije autonomno područje. Lokalna je samouprava *najniža stepenica javnog sustava uprave* i zbog toga je usko povezana s drugim političkim jedinicama, kao npr. susjednim općinama, okruzima, pokrajinama itd.

Realistična lokalna politika odlikuje se razumijevanjem vanjskih datosti (pri tome pomoć mogu pružiti stručnjaci) i potragom za mogućnostima djelovanja. Kad bi se lokalna politika sastojala samo od provedbe vanjskih datosti ili izvršavanja odluka koje su već donesene na državnoj ili gospodarskoj razini, nedostajalo bi ono tipično "politično" - izbor među alternativnim mogućnostima djelovanja.

Lokalna će politika promašiti svoju zadaću ako se previše okrene preoblikovanju i ako previše zahtijeva od građana, ali isto tako i ako pokazuje premalo vlastite inicijative. Politika je više od upravljanja. Dok *uprava* funkcionira na temelju donesenih odluka čija je primjena rezultirala određenom regulativom u obliku zakona, uredbi i statuta, *politika* se posvećuje još nereguliranim otvorenim problemima.

Kako bi bila vjerodostojna, lokalna politika mora postaviti *nove zadaće* i osigurati slobodan prostor za djelovanje. Baš u vremenima promjena potrebna nam je osviještena politika s *građanskim dijalogom* kao osnovnom odrednicom. U stalnoj potrazi za novim konsenzusom moramo otvoriti raspravu o budućoj opstojnosti gradskog suživota.

2. Poglavlje

Kako se može sudjelovati u lokalnoj politici?

1. Mogućnosti sudjelovanja predviđene ustavnim pravom

a) Sukladno odredbama članka 28. stavka 2. Ustava Savezne Republike Njemačke stanovništvo mora imati svoje predstavnike u pokrajinskim, okružnim i općinskim tijelima te bi predstavnici tih tijela morali biti izabrani na općim, neposrednim, slobodnim, ravnopravnim i tajnim izborima. Spomen lokalnih izbora u Ustavu jasno potvrđuje činjenicu da oni predstavljaju najvažnije pravo suodlučivanja. Osim predstavnika u općinskim tijelima, stanovništvo u pokrajinama Bayern, Baden-Württemberg i Hessen direktno bira gradonačelnika kao vodećeg dužnosnika lokalne uprave.

b) Osim praktički beznačajne uredbe o općinskoj skupštini kao obliku neposredne demokracije u nižim jedinicama lokalne samouprave, savezni ustav i ustavi saveznih pokrajina ne sadrže druge odredbe o pravima sudjelovanja u lokalnoj politici. Ustavom zajamčena prava otvaraju, međutim, daljnje mogućnosti:

c) *Pravo okupljanja i udruživanja* temelj je utjecaja građana na lokalnu politiku.

d) Sudjelovanje *stranaka* u izgradnji političke svijesti naroda na lokalnoj razini ima posebno značenje, jer članovi stranaka na licu mjesta izvršavaju neposredan utjecaj na donošenje političkih odluka.

e) *Pravna zaštita* utemeljena člankom 19. stavkom 4. Ustava naposljetku jamči svakom pojedincu da protiv svih mjera javne prisile može upotrijebiti pravna sredstva. Postupak uporabe pravnih sredstava i drugih pravnih pomagala u lokalnom okružju ravna se prvenstveno prema odredbama Statuta Upravnog suda (VwGO) i odredbama Zakona o upravnom postupku (VwVfG), čija je uporaba propisana pokrajinskim zakonodavstvom.

Slika 1 : Sudjelovanje građana

Prava utemeljena Ustavom	Lokalni izbori Pravo okupljanja i udruživanja Sudjelovanje stranaka Pravna zaštita
Ostali oblici sudjelovanja građana na zakonskoj osnovi	Referendum Inicijativa za referendum Zahtjev građana Skupština građana Tribina građana Pravo na žalbu Inicijative u skladu sa člankom 3. Graditeljskog zakonika
Dragovoljno sudjelovanje u organizaciji općinskih tijela	Informacijska djelatnost općine, ankete, tribine, forumi o planiranju izgradnje, građanske ekspertize, odbori, ovlaštenici, počasne funkcije
Organizirano sudjelovanje	Građanske inicijative Djelovanje u strankama Građani stručnjaci na određenom području Članovi odbora Predstavnici kotara, mjesta i općina

Najvažnije pravno sredstvo protiv lokalnih odluka jest *prigovor* protiv upravnih akata. Svrha je ovog prigovora u tome da se prije angažiranja nadležnog suda u okviru internog upravnog postupka ispita zakonitost i svrhovitost upravnog akta protiv kojeg je uložen prigovor. Ako prigovor ne urodi plodom, građanin može u roku od mjesec dana pokrenuti postupak na upravnom sudu te na taj način i dalje pokušavati ostvariti svoja prava. Upravni će sud u tom slučaju preispitati zakonitost djelovanja jedinice lokalne uprave.

2. Ostale zakonske mogućnosti sudjelovanja

Samo se *referendum* definiran općinskim pravnim sustavom pokrajine Baden-Württemberg može smatrati elementom neposredne demokracije. Na ovaj je način građanima omogućeno neposredno pravo odlučivanja o važnim lokalnim pitanjima te u slučaju uspješnog glasovanja referendum zamjenjuje odluku općinskih zastupnika. Postoji, međutim, popis lokalnih zadataka o kojima se ne može odlučiti plebiscitom. Referendum je uspio ako je prijedlog izglasan većinom važećih glasova te ako je najmanje 30 % građana s pravom glasa sudjelovalo u glasovanju.

Pod različitim nazivima, npr. *inicijativa za referendum* i *zahtjev građana*, općinski pravni sustavi u drugim savezним pokrajinama nude mogućnost prisiljavanja općinskih zastupnika na rasprave o određenim temama. Svi ti sustavi, međutim, pravo odlučivanja, bez iznimke, rezerviraju za općinske zastupnike. Dok su u pokrajinama Rheinland-Pfalz i Niedersachsen u pravo odlučivanja inicijativom za referendum uključeni svi stanovnici (dakle i strani državljani koji tamo žive), općinski pravni sustavi drugih pokrajina ograničavaju ovo pravo na građane s pravom sudjelovanja na izborima. Iz inicijative za referendum načelno su izuzeta sva pitanja čiji značaj nadilazi općinske granice te pitanja koja su u području državnih zadataka, jer su ona po definiciji izvan općinske nadležnosti.

Osim gore navedenog, postoji čitav niz različitih *prava na informiranje*. Ovdje se ubraja i *skupština građana* koja u stvarnosti prvenstveno služi upravi kao instrument informiranja i predstavljanja vlastitih aktivnosti. Savezne pokrajine Baden-Württemberg i Nordrhein-Westfalen svojim su općinskim skupštinama dozvolile organizaciju *građanskih tribina*.

U općinskim pravnim sustavima pokrajine Nordrhein-Westfalen i Bayern na lokalnoj razini postoji *peticijsko pravo*, čime se stanovništvu pojedinih općina daje mogućnost obraćanja općinskim zastupnicima raznim inicijativama ili pritužbama. Stanovnicima pokrajine Baden-Württemberg, Bayern i Nordrhein-Westfalen omogućeno je da pri donošenju posebno

važnih odluka u području lokalne politike, kao što je npr. odluka o općinskom proračunskom statutu, iznesu *primjedbe* i *prijedloge* koji će zatim postati predmetom rasprave lokalnih zastupnika. U prava na informiranje ubraja se naposljetku članak 3. Graditeljskog zakonika Savezne Republike Njemačke koji propisuje da se građani moraju što prije informirati o ciljevima i svrsi planiranja graditeljskih smjernica. Nacrti planiranih projekata daju se javnosti na uvid u trajanju od najmanje mjesec dana, a sva iznesena promišljanja i prijedlozi moraju se proučiti. Rezultate valja priopćiti građanima.

3. Dragovoljno sudjelovanje u organizaciji općinskih tijela

Interes građanstva za lokalna pitanja vezan je, između ostalog, i za aktivnu *informativnu politiku* općine. Mnogobrojni oblici sudjelovanja građanstva u lokalnoj politici mogu se ostvarivati i tamo gdje takva aktivnost nije izrijeком utvrđena općinskim statutom. Od kolikog je značenja samo stanovništvo, pokazuju npr. ankete, tribine, građanska mišljenja, forumi o planiranju itd. te općini pridružena savjetodavna tijela kao što su: odbor građana treće životne dobi, odbor stranih državljana, odbor za sanacijske aktivnosti itd. živo sudjelovanje u lokalnim događanjima ogleda se i u mnogim *počasnim funkcijama*, u postojanju raznih skupina, udruga i organizacija koje utječu na lokalnu samoupravu.

4. Sudjelovanje preko građanskih inicijativa

Nezadovoljstvo građana načinom na koji se određeni problemi tretiraju ili ignoriraju može dovesti do toga da se poveća mogućnost konflikta i privuče veća pozornost. Društveno angažirani građani često nisu spremni ograničiti se samo na svoje izborno pravo, već se vide u ulozi sile suprotstavljene vlasti. Različitim aktivnostima pokušavaju utjecati na svijest i stav barem određenog dijela stanovništva te na taj način izvršiti pritisak na društvene instance ovlaštene za donošenje odluka. Njihov društveni angažman

manifestira se ili u *kooperativnim oblicima djelovanja*, koji teže suradnji sa strankama i organima uprave, ili u *obliku strategije konflikta*, čime odbijaju biti sastavnim dijelom službenog procesa donošenja odluka.

Dosad su građanske inicijative imale posebno velike mogućnosti utjecaja na stanovništvo pod uvjetom da su bile ispunjene sljedeće pretpostavke: relativno rano uključenje u još otvoreni proces donošenja odluka, podrška stanovništva, interne upravne kontroverze izazvane stručnim znanjima građana uključenih u inicijativu, izgradnja odnosa razmjene informacija s jednim od organa uprave uključenim u proces donošenja odluke.

Izraženi politički angažman građana nezaobilazna je karakteristika lokalne politike okrenute socijalnim, demokratskim i ekološkim vrijednostima, jer jedna takva politika ne drži samo do formalnih odluka, već apelira na svijest i djelovanje građana. *Dilema* se, međutim, sastoji u tome što iskustva drugih država u kojima građani u velikoj mjeri sudjeluju u lokalnoj politici ukazuju da ovakva orijentacija doprinosi jačanju interesa za održanjem tradicionalnih struktura zatvorene i konzervativne životne sredine.

Nerijetko do izražaja dolazi izrazito jak interes za osiguranje vlastitog, relativno privilegiranog položaja, čime se socijalno slabim skupinama i slojevima gotovo onemogućava poboljšanje postojeće situacije. Nije se ispunilo niti očekivanje da će ovakve inicijative izvan etablirane mreže institucija doprinijeti dugoročnoj političkoj mobilizaciji do sada neaktivnih i društveno zapostavljenih skupina. Građanske inicijative mobiliziraju prvenstveno osobe s odgovarajućom stručnom spremom te politički aktivnim građanima nude mogućnost proširenja vlastitih političkih vještina.

Nekonvencionalni oblici sudjelovanja u lokalnoj politici rezultirali su uključivanjem novih političkih tema u proces izgradnje političke volje i donošenja odluka te prisiljavanjem institucija da se pozabave određenim problemima. Najvažnija polja djelovanja lokalne politike protesta u proteklom su godinama bile prometna politika i politika zaštite okoliša.

5. Sudjelovanje u strankama

Učestalo je mišljenje da se lokalni problemi mogu riješiti bez uplitanja politike. Unutar određenog okvira prihvaćenog kao objektivno uvjetovana datost traži se najbolje rješenje. Radi se, međutim, o nesporazumu.

Općinska uprava donijet će stručno ispravnu odluku ako implementira tehničke upravne akte, kao što je npr. izgradnja športskog igrališta. Čim se, međutim, postavi pitanje treba li graditi športsko igralište te gdje i kada će se ono graditi, radi se o pitanju prosudbe: za donošenje ovakve odluke potrebno je stručno znanje, ali i politička volja. Zbog toga je *politička rasprava* sastavni dio komunikacijskog čina, gdje građanstvo raspravlja o načinu suživota, mogućnostima sudjelovanja u donošenju odluka te o s time povezanom značenju *pravednosti*. Stoga je lokalna politika danas - kao što je već naznačeno - jednako kao i politika na saveznoj, odnosno pokrajinskoj razini, u velikoj mjeri *društvena politika*.

Na taj se način povećava važnost rasprave i provođenja ciljeva lokalne politike unutar cjelokupnog procesa društvenog i političkog razvoja.

Najčešće nije teško postati stranačkim dužnosnikom. Na izborima za stranačka tijela na mjesnoj razini katkad nema dovoljno kandidata. Pretpostavka za savladavanje prvih stepenica na putu ka političkoj karijeri pravi je omjer sposobnosti uživljavanja u društvene probleme, angažmana i sposobnosti profiliranja.

Za razliku od sudjelovanja u građanskim inicijativama koje se često pokreću zbog neke određene teme i vremenski su ograničene, članstvo u stranci počiva na kontinuiranom sudjelovanju u radu stranke te interesu za širi spektar tema. Mladi ljudi spremni za aktivan rad neugodno se iznenade kad isfrustrirani multifunkcionari u mjesnim stranačkim ograncima već iz čistog nedostatka vremena blokiraju intenzivne i sadržajne rasprave, jer su iste probleme već iscrpno obradili na raznim sjednicama stranačkih klubova, odborima ili u okviru raznih radnih skupina unutar stranačkih klubova. Omogućavanje običnim članovima stranaka da prisustvuju sjednicama stranačkih klubova i radnim skupinama u pravilu nije uobičajeno, ali je jedna od mogućih metoda školovanja angažirane stranačke mladeži.

6. Članstvo u odborima bez članstva u vijeću

Neki općinski pravni sustavi predviđaju sudjelovanje pojedinaca u odborima općinskih predstavničkih tijela u svojstvu takozvanih "*građana stručnjaka*". Osim savjetodavne uloge građani stručnjaci imaju i pravo odlučivanja te pravo sudjelovanja u radu odbora ovlaštenih za donošenje odluka, ali s izuzetkom glavnog, financijskog i revizijskog odbora. Prtom se mora voditi računa da broj građana stručnjaka ne prijeđe broj nazočnih vijećnika. Građane stručnjake biraju stranački klubovi usklađujući njihov broj s brojem njima namijenjenih mjesta u odboru. Postojanje većeg broja stručnih odbora otvara mogućnost raspodjele rada i time vremensko rasterećenje vijećnika.

Stranke u građanima stručnjacima vide potencijalne kandidate za buduće vijećnike, dok istovremeno razmišljaju o angažiranju u pojedinim stranačkim klubovima onih stručnjaka koji zbog profesionalne i vremenske spriječenosti ne mogu postati članovima općinskih vijeća.

Građanima sa stranim državljanstvom u saveznim pokrajinama Baden-Württemberg i Nordrhein-Westfalen nude se mogućnosti sudjelovanja u lokalnoj politici tako da ih se imenuje u odbore, a u pokrajinama Hessen i Niedersachsen izborom u komisije.

7. Područna zastupstva / mjesna vijeća

Kako bi se u većim općinama umanjila anonimnost i nepreglednost djelovanja upravnih tijela, neki općinski statuti predviđaju mogućnost postojanja decentraliziranog sustava predstavničkih i upravnih tijela. Kotarski odbori i zastupstva biraju se u pravilu na izborima kandidatskih listi, i to proporcionalno udjelu glasova pojedinih stranaka u gradskom ili mjesnom kotaru.

Odluke ovih parcijalnih predstavničkih tijela najčešće imaju samo karakter preporuke, ali mogu u potpunosti utjecati na proces odlučivanja. Tijela uprave smatraju ih institucijom s kvazipravom veta, uz stalan rizik da bi većina općinskih zastupnika mogla prihvatiti njihove argumente. Uprava ih isto tako prihvaća kao produženu ruku mjesnih stranačkih ograna ili kao mjesne lobiste. Interesi pojedinih gradskih četvrti realiziraju se,

međutim, vrlo različito i s promjenljivim uspjehom. Mogućnost sudjelovanja u rješavanju problema specifičnih za određene dijelove grada ili mjesta u načelu ovisi o spremnosti općinskog zastupstva da prebaci određene kompetencije na decentraliziranu razinu.

8. Sudjelovanje u svojstvu vijećnika, gradskog ili općinskog zastupnika

Stranački aktivisti zalažu se za dobivanje mandata u općinskom zastupstvu jer na taj način sudjeluju u procesu donošenja obvezujućih odluka na lokalnoj razini. Za one čiji privatni život nije opterećen konfliktima (investicijska sredstva, tiskovine itd.), sudjelovanje u radu vijeća najučinkovitiji je oblik aktiviranja u lokalnoj politici. Ako stranka ima dovoljan broj kandidata, uzet će se u obzir samo oni koji su se već aktivirali u stranačkoj organizaciji, odnosno oni koji su u tzv. predpolitičkom prostoru (u udrugama i savezima) ili u kotarskim zastupstvima već sudjelovali u političkoj djelatnosti.

U pravilu se članstvu u općinskom vijeću teži tek nakon etabliranja na poslovnom planu. Velik broj namještenika i službenika javnih službi u gradskim i općinskim vijećima pokazuje da općinska vijeća ni u kom slučaju ne predstavljaju reprezentativan presjek stanovništva. Zbog situacije na profesionalnom planu mnogi angažirani i sposobni pojedinci osjećaju se onemogućenima za izbor u općinska vijeća usprkos činjenici da bi im radno mjesto bilo zajamčeno zakonom (Zakon o zaštiti mandata).

3. Poglavlje

Lokalna samouprava

1. Temelj: Ustavom zajamčeno pravo

Mjerodavne odredbe o nadležnostima, unutarnjoj organizaciji i uključivanju općina u državno tkivo Savezne Republike Njemačke sadržane su u pokrajinskom zakonodavstvu, poglavito u općinskim pravnim sustavima pojedinih pokrajina. Temelj lokalne samouprave postavljen je, međutim, *člankom 28. stavkom 2. Ustava*, u odlomku o savezu i pokrajinama:

a) Ustavni poredak u pokrajinama mora odgovarati temeljnim odrednicama republikanske, demokratske i socijalne pravne države u skladu s ovim Ustavom. U pokrajinama, okruzima i općinama stanovništvo mora imati svoje zastupstvo proisteklo iz općih, neposrednih, slobodnih i tajnih izbora. Izabrano tijelo u općinama može zamijeniti općinsko vijeće.

b) Općinama mora biti zajamčeno pravo da u okviru zakona i vlastite odgovornosti rješavaju pitanja u lokalnoj zajednici. I zajednice općina imaju u okviru svog zakonom definiranog područja djelovanja zakonsko pravo na samoupravu.

c) Savez jamči da ustavni ustroj u pokrajinama odgovara temeljnim pravima i odredbama stavka 1 i 2.

Sustavni prikaz prava na samoupravu:

<i>Kadrovska suverenost</i>	Osigurava općinama pravo odabira, zapošljavanja, unapređenja i otpuštanja osoblja.
<i>Suverenost organizacije</i>	Obuhvaća pravo na vlastitu upravnu organizaciju.
<i>Suverenost planiranja</i>	Osigurava općinama pravo da uz vlastitu odgovornost izrađuju planove graditeljskih smjernica (planiranje korištenja površina i urbanistički planovi) s ciljem osmišljavanja i uređivanja općine.
<i>Zakonodavna suverenost</i>	Sadrži pravo donošenja lokalnih statuta.
<i>Financijska suverenost</i>	Osigurava općinama pravo gospodarenja prihodima i rashodima u okviru vlastite odgovornosti.
<i>Porezna suverenost</i>	Osigurava općinama pravo naplate poreza (osim ako ovo pravo nije opozvano nadređenim zakonima s ciljem financijskog uravnoteženja).

Jamstvo opstojnosti iz članka 28. Ustava

Ustav jamči *opstojnost općina* u smislu da općine uvijek moraju postojati. Ova ustavna odredba ne sadrži jamstvo opstojnosti i jedne pojedinačne općine. Teritorijalne promjene protiv volje onih kojih se te promjene dotiču moguće su jedino zakonskim putem, i to ako služe općem dobru i samo nakon prethodnog saslušanja. Zajamčeno je i *samostalno i odgovorno izvršavanje zadataka*, tj. prava (suverenih prava) postavljenih na lokalnoj razini. Ovim *suverenim pravima* cilj je zaštita općine od prevelikih uplitanja pokrajine, tj. saveza u područja odgovornosti općina.

Financijsko jamstvo na temelju ustavnog prava

Člankom 106. i 107. Ustav jamči općinama financijsko ustavno pravo sudjelovanja u ukupnim fiskalnim prihodima saveza i pokrajina. Ovo jamstvo uključuje i tzv. realno porezno jamstvo, a to znači da općina naplaćuje porez na obrt i porez na zemljište.

Jamstvo pravnog položaja

U članku 93. stavku 1. točki 4b Ustav jamči općinama pravo obrane pred ustavnim sudom od zakonskih uplitanja saveza i pokrajina. Ova mogućnost služi, međutim, samo zaštiti od povrede temeljnih načela lokalne samouprave, ali ne jamči nadležnost nad određenim zadacima ili opstojnošću određene pojedinačne općine. U slučaju da općine Saveznom ustavnom sudu ulože žalbu protiv nekog pokrajinskog zakona, ovaj će o tome odlučiti samo "*u slučaju da se tužba ne može uložiti pokrajinskom ustavnom sudu*".

2. Načelo opće nadležnosti

Iako je općinama zajamčeno pravo da "u okviru zakona i vlastite odgovornosti rješavaju *sva pitanja* u lokalnoj zajednici", ovakvo samostalno ispunjavanje zadataka ograničeno je samim Ustavom time što je općinama u Ustavu zajamčeno pravo na samoupravu samo "*u zakonskim okvirima*". Ovo zakonsko ograničenje odnosi se kako na opseg, tako i na način izvršenja

zadataka. Naime odgovarajućim se zakonom izvršenje određenog zadatka može staviti u nadležnost nekog drugog organa uprave te se mogu predvidjeti nadzor i ograničeno pravo na odobrenje. Načelo opće nadležnosti kazuje prvenstveno sljedeće tri činjenice:

- općine nisu ograničene na specijalne zadatke, već se njihova djelatnost načelno proteže na *cjelokupno* područje života i djelovanja u lokalnoj zajednici;

- općine ne moraju ispunjavati samo one zadatke čije im je izvršenje izrijeckom povjereno, već mogu samostalno posegnuti za *novim* zadacima;

- u ostalim slučajevima, međutim, nadležnost općina samo je subsidijarna, a to znači da se proteže samo do točke od koje su zadatke već prihvatili drugi organi uprave ili privatne treće osobe. To znači da općinski zadaci nisu definirani za sva vremena, već su podložni promjenama u ovisnosti o društvenim kretanjima.

3. Funkcije općina

Mnogostruki su zadaci i funkcije općina u odnosu prema građanima. One rješavaju oko 80 % svih predmeta koje građani iznose pred organe uprave. Mnogobrojni pojedinačni učinci upravnog sustava mogu se pripisati različitim funkcijama općine. Evo samo nekoliko primjera:

Osnova infrastruktura

Stambeni prostori, ulice, poslovne površine, voda, zbrinjavanje otpadnih voda i smeća, električna struja, plin.

Usluge

Javni prijevoz putnika, kultura, kupališta, šport i rekreacija.

Socijalna jednakost

Zaštitne socijalne funkcije, integracija manjina, omogućavanje sudjelovanja u javnom životu, promicanje socijalnog mira.

Funkcija oblikovanja i planiranja budućnosti

Planiranje razvoja grada, gradski identitet i urbanost, gradska ekologija, kakvoća stambenog okružja, promicanje kulture i komunikacije.

Funkcija održanja reda

Vatrogasna služba, policija, sustav dojave i obavješćivanja, zaštita okoliša, matični ured.

Stabilizacija sustava

Uloga socijalnog posrednika između građana i države, promicanje društvenog angažmana građana (škola demokracije), funkcije održanja reda.

4. Redoslijed aktualnih problema u gradovima

Njemački institut za urbanizam u nekolicini odabranih velikih i srednje velikih gradova u Njemačkoj svake godine ispituje izvršavaju li gradovi gore navedene funkcije, odnosno kojim aktualnim problemima u području razvoja grada i lokalne politike treba posvetiti posebnu pozornost. Redoslijed gorućih problema 1989. godine bio je sljedeći:

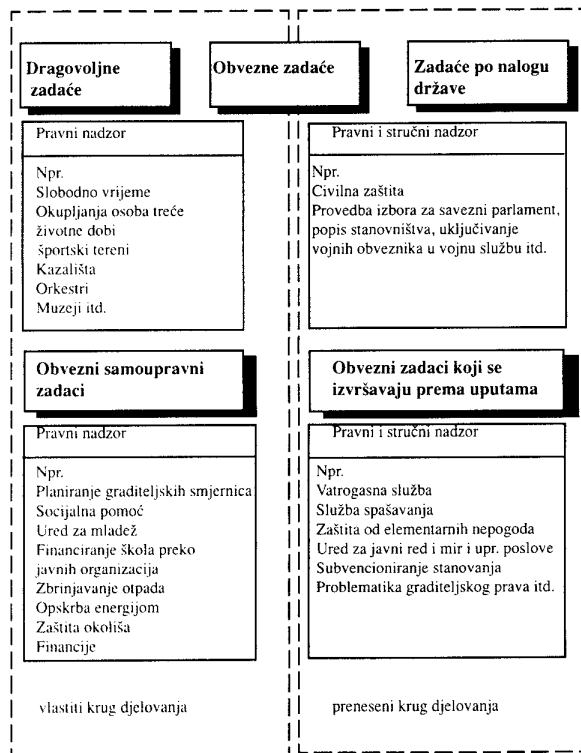
1. Stanovanje, stambena izgradnja
2. Promet, problemi u prometu
3. Obrt, industrija, poslovne površine
4. Zaštita okoliša
5. Razvoj grada i gradskih četvrti
6. (Razvoj) gradskog središta
7. Recikliranje površina, ponovno korištenje napuštenih industrijskih površina
8. Vrtići, jaslice
9. Saniranje i obnova grada
10. Proračun, proračunska ravnoteža
11. Posljedice uspostave zajedničkog tržišta Europske zajednice
12. Škole, planiranje razvoja škola

5. Pravna struktura zadataka

Lokalni zadaci poprimaju potpuno drugačiju strukturu kada ih se procjenjuje s gledišta pravne kakvoće. Podjela lokalnih zadataka na one u vlastitom krugu djelovanja i one u prenesenom krugu djelovanja potječe još iz preddemokratskog vremena 19. stoljeća. U *vlastiti krug djelovanja* ubrajaju se tzv. dragovoljni i obvezni samoupravni zadaci. Decentralizacija upravnih zadataka za tzv. *dragovoljne samoupravne zadatke* znači da općine mogu uz vlastitu odgovornost odlučivati kako o tome hoće li se odrađeni zadatak izvršiti, tako i o načinu njegova izvršenja. Sloboda samostalnog odlučivanja o tome hoće li se određeni problemi uopće definirati kao takvi, istovremeno sadrži i nedostatak jer, u slučaju skromnih lokalnih izvora financiranja, nadzorni organi baš na ovom polju očekuju posebno velike uštede.

Nasuprot tome provedba *obveznih samoupravnih zadataka* unaprijed je propisana. Kompetenciju odlučivanja o načinu izvršenja ovih zadataka trebale bi pridržavati općine.

Slika 2: Pravna struktura samoupravnih zadataka



no u međuvremenu su ovim zakonima riješena mnoga sadržajna pitanja. Porast obveznih zadaća rezultat je ustavno utemeljenog postulata socijalne države, a on je opet povezan sa zahtjevom za ostvarivanjem ravnopravnih životnih prilika.

Pri izvršavanju *zadataka u prenesenom krugu djelovanja* općinska uprava djeluje kao državna uprava i ponaša se u skladu s dobivenim uputama. Na taj način općinska uprava u svoje ime provodi naredbe viših instanci.

Zadaci po nalogu države državni su upravni zadaci koje općine moraju izvršiti po nalogu države, djelujući tako kao najniže karike u raščlambi upravnog lanca. Pritom općine u potpunosti podliježu državnom nadzoru i pravu izdavanja naloga.

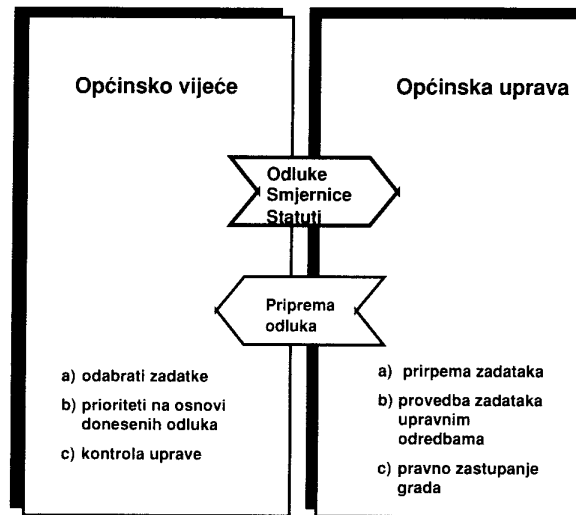
6. Suradnja vijeća i uprave

Ustavno pravo govori samo o "upravi", o lokalnoj samoupravi. Političari na lokalnoj razini smatraju se, međutim, "političarima" budući da to sugeriraju neposredni izbori, slobodan mandat i oblici parlamentarizma.

Lokalni političari doista se ne ograničavaju na zakonodavnu funkciju kao što to čini parlament, već se intenzivno bave mnoštvom odluka koje zadiru u područje konkretne provedbe zadataka. Na taj način političari na lokalnoj razini provode zadatke uprave, ali se ne bi smjeli miješati u njezine nadležnosti. Općinski zastupnik koji bi polazio od pretpostavke da sam mora imati više stručnog znanja od inženjera stalno zaposlenog u gradskoj upravi, promašio bi svoj zadatak. S druge strane, uprava bez političkog senzibiliteta, u na primjer gorućim pitanjima zaštite okoliša, jednako bi loše izvršavala svoje zadatke.

Stoga je od presudnog značenja postići osmišljenu suradnju pri izvršenju zadataka, a da pritom nijedan općinski organ ne bude onemogućenim u svojim nastojanjima.

Slika 3: Suradnja vijeća i uprave



4. Poglavlje

Vrste lokalnog ustroja

(Općinski pravilnik)

1. Pokrajina određuje okvire

Uređenje lokalnih struktura, zadataka i ovlaštenja načelno spada u nadležnost saveznih pokrajina. U svom zakonodavnom radu pokrajine su vezane članakom 28. Ustava i zbog toga se u pojedinim pokrajinskim ustavima mogu naći u velikoj mjeri sadržajno istovjetne odredbe o uređenju sustava lokalne samouprave. Ustroj jedinica lokalne samouprave u svakoj pojedinoj saveznoj pokrajini obuhvaćen je jednim zakonom i donosi se u obliku "općinskog pravilnika".

Općinski pravilnik sadrži sve važne uredbe o nadležnostima, postupcima, pravima i zadacima općina, o općinskim organima s pravom donošenja odluka, o pravima i dužnostima stanovništva s prebivalištem u određenoj općini, o financijskom i gospodarskom upravljanju općinom te o sustavu lokalnog nadzora. Na taj način savezne pokrajine određuju okvir organizacijskih struktura te opseg i način rješavanja pojedinih zadataka.

Važno je da svaki zastupnik poznaje tekst općinskog pravilnika, ali je samo poznavanje teksta nedostatan za rješavanje određenog prijedpornog slučaja. Ako se ukaže potreba za interpretacijom pojedinih članaka općinskog pravilnika, valja posegnuti za *komentarima* općinskog pravilnika. U ove komentare uvršteni su upravni propisi za tumačenje općinskog pravilnika te odluke ustavnog i upravnog sudstva. Poznavanje komentara omogućit će im da izbjegnu prvenstveno vlastite pravne sporove na upravnom sudu. U prijedornim slučajevima pomoći će udruživanje lokalnih političara na razini saveznih pokrajina.

2. Različiti općinski pravilnici

Pod utjecajem povjesnih uzora, a prvenstveno sila pobjednica u Drugom svjetskom ratu te pod utjecajem činjenice postojanja zakonodavnog suvereniteta pokrajina, u Saveznoj Republici Njemačkoj razvili su se strukturno različiti tipovi lokalnih ustroja. Razlika je prvenstveno u tome obnaša li *jedna osoba* istovremeno funkciju čelnika lokalne uprave i funkciju čelnika općinske skupštine (monizam) ili pak općinski ustroj razlikuje počasnog predsjednika općinskog vijeća (gradonačelnika) i profesionalnog čelnika općinske uprave (gradskog, odnosno općinskog upravitelja) (dualizam). Nadalje, razlika postoji i u *raspodjeli ovlaštenja pri donošenju odluka*.

1. *Magistratski ustroj* (u pokrajini Hessen, u većim gradovima pokrajine Schleswig-Holstein i u gradu Bremerhavenu; u većim gradovima pokrajine Rheinland-Pfalz gradska uprava ima ovlaštenja slična magistratu):

- Građani neposredno biraju skupštinu gradskih zastupnika.
- Skupština gradskih zastupnika bira skupni organ (magistrat) kao upravno poglavarstvo, a koji se sastoji od gradonačelnika i članova gradskog poglavarstva (s punim ili dopunskim radnim vremenom). Magistrat odlučuje odlukom većine.
- Izbor počasnih članova gradskog poglavarstva vrši se razmjernim izborima (izbori s kandidatskim listama), dok se profesionalni članovi poglavarstva biraju na većinskim (pojedinačnim) izborima.
- Gradonačelnik predsjeda magistratom te je u slučaju jednakog broja glasova njegov glas presudan.

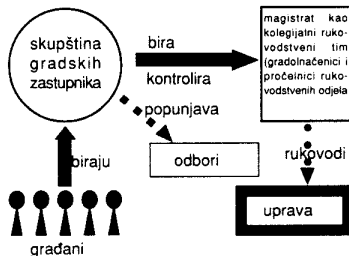
2. *Gradonačelnički ustroj* (Rheinland-Pfalz, Saarland te općine u pokrajini Schleswig-Holstein s manje od 10.000 stanovnika)

- Građani biraju općinsko/gradsko vijeće kao vrhovni organ.
- Općinsko/gradsko vijeće bira gradonačelnika i, eventualno, članove poglavarstva.

Slika 4: Osnovni tipovi lokalnog ustroja (pojednostavljeni prikaz)

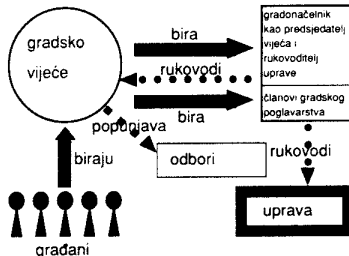
1 MAGISTRATSKI USTROJ

(Hessen, Schleswig-Holstein): Skupština gradskih zastupnika kao organ koji zastupa građanstvo bira magistrat koji po načelu kolegijalnosti rukovodi općinskom upravom. U ovakvom su sustavu zastupnici i uprava strogno odjeljeni.



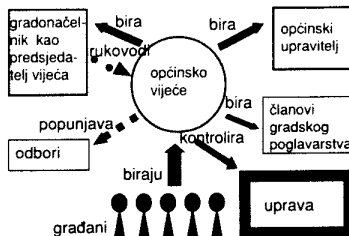
2 GRADONAČELNIČKI USTROJ

(Rheinland-Pfalz, Saarland): Gradsko vijeće bira gradonačelnika i članove gradskog poglavarstva. Uz podršku članova poglavarstva gradonačelnik rukovodi upravom. Gradonačelnik istovremeno predsjedava vijećem.



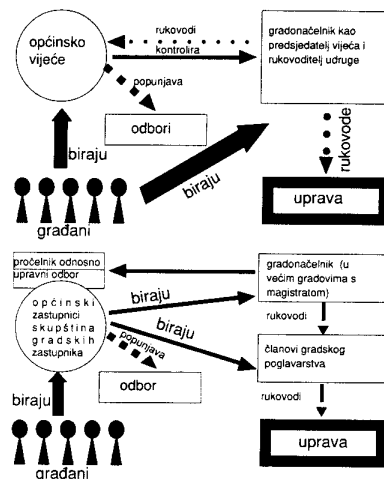
3 SJEVERNONJEMAČKI VJEĆEČNIČKI USTROJ

(Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen): Općinsko vijeće bira gradonačelnika kao predsjedavajućeg vijeća i predstavnika općine, a općinskog upravitelja kao načelnika uprave. Slično kao u magistratskom ustroju građanstvo su zastupnici u relativno jakom položaju naspram upravi.



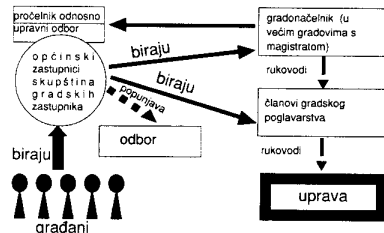
4 JUŽNONJEMAČKI VJEĆEČNIČKI USTROJ

(Baden-Württemberg, Bayern): U ovom sustavu građani neposredno biraju općinsko vijeće i gradonačelnika. Gradonačelnik ima ključnu poziciju: on predsjedava općinskim vijećem te istovremeno rukovodi upravom.



5 LOKALNI USTROJ

u pet novih saveznih pokrajina: Općinski zastupnici, odnosno skupština gradskih zastupnika bira jednog pročelnika. Odnosno upravni odbor te gradonačelnika kao rukovoditelja upravnog odbora. Na taj način zastupnici i uprava striktno su odjeljeni.



- Gradonačelnik predsjedava općinskom skupštinom (u pravilu ima pravo glasa) i načelnik je gradske uprave.

- Posebnost je ovog sustava gradski upravni odbor koji čine gradonačelnik i članovi gradskog poglavarstva, a čija je uloga priprema odluka gradskog vijeća o pitanjima statuta, razvoja i ljudskih potencijala.

3. Sjevernonjemački vijećnički ustroj (u pokrajinama Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen)

- Građani biraju općinsko/gradsko vijeće koje iz svojih redova bira predsjedavajućeg gradonačelnika. Gradonačelnik predstavlja općinu.

- Općinsko vijeće nadalje bira općinskog upravitelja (gradskog upravitelja) kao načelnika uprave i eventualno ostale članove gradskog poglavarstva.

Načelnik uprave pravni je zastupnik općine. Sjevernonjemački vijećnički ustroj koncentrira ovlaštenja za donošenje odluka, u prvom redu, na vijeće. Vijeće ima i pravo preuzimanja ovlaštenja, tj. pravo da u pojedinom slučaju na sebe preuzme donošenje odluka koje su dotad bile u nadležnosti gradskog upravitelja.

4. Južnonjemački vijećnički ustroj (u pokrajinama Baden-Württemberg, Bayern)

Ovaj ustroj odlikuju sljedeće karakteristike:

- Gradani biraju općinsko vijeće.
- Neposrednim izborima građani biraju i gradonačelnika.
- Gradonačelnik predsjedava općinskim vijećem i rukovodi upravom.
- Općinsko vijeće bira i ostale članove poglavarstva koji podliježu nalogima gradonačelnika.

5. Lokalni ustroj u pet novih saveznih pokrajina:

- Na neposrednim izborima građani biraju općinske zastupnike / skupštinu gradskih zastupnika kao najviši organ.
- Skupština gradskih zastupnika za predsjedavajućeg bira pročelnika, odnosno upravni odbor ili predsjedništvo. I gradonačelnik je član predsjedništva.
- Općinski zastupnici / skupština gradskih zastupnika bira gradonačelnika i članove poglavarstva na rok od četiri godine.
- U gradovima s više od 100.000 stanovnika može se ustrojiti magistrat koji donosi odluke po načelu kolegijalnosti.
- U malim općinama počasni gradonačelnik može sukladno odluci općinskih zastupnika istovremeno biti i predstojnik općinskog zastupstva. Općinsko zastupstvo i općinska uprava u pravilu su, međutim, striktno odijeljeni.

5. Poglavlje

Okvirni uvjeti za donošenje odluka na lokalnoj razini

1. Politička isprepletenost

Savezna Republika Njemačka federativna je država. Javna uprava i izvršavanje zadataka sprovode se na dvije državne razine: na razini saveza te na razini 16 saveznih pokrajina. Razina lokalne samouprave smatra se nedržavnom. Poseban status uživaju gradovi-države Berlin, Bremen i Hamburg koji ispunjavaju kako državne, tako i lokalne funkcije. Premda općine ustavnopravno predstavljaju dijelove pokrajina (posredna pokrajinska uprava), one zapravo na temelju ustavnopravno zajamčene samouprave uživaju poseban status. Administrativna važnost općina time je naglašenija što se najveći broj svih upravnih postupaka obrađuje u općinama.

Uz *federalizam* i načelo *podjele vlasti*, *lokalna samouprava* čini treći element demokratskog društva. Decentralizirana struktura uprave na taj način djeluje suprotno težnji nekih modernih država za središnjom organizacijom uprave. Svrstavanje općina u društveno, tj. nedržavno područje (tradicija preuzeta iz vremena feudalizma) još uvijek se odražava u ustavnopravnom položaju lokalne politike kao samo "uprave" građanstva. Sveobuhvatno načelo demokracije u modernim državama ne dopušta takvu podjelu, već zahtijeva *ispreplitanje* svih političkih područja.

Slika 5: Politička isprepletenost

Političke razine	Prostorno planiranje	Financijsko planiranje	Stručno planiranje
SAVEZ ↓ ↑	Savezni program prostornog uređenja (BROP)	Savezni proračun (raspodjela poreza)	npr. Savezno socijalno zakonodavstvo
POKRAJINA ↓ ↑	Pokrajinski razvojni planovi (LEP)	Pokrajinski proračun (Financijsko poravnanje)	npr. Plan bolnica, plan dječjih vrtića
PREDsjedNIK POKRAJIN- SKE VLADE ↓ ↑	Regionalni razvojni plan (GEP)		↓
OKRUG ↓ ↑	Razvojni plan okruga (KEP)	Okrugni proračun (financiran iz prireza)	
GRAD / OPĆINA ↓ ↑	Gradski razvojni plan Plan korištenja površina (FNP) Urbanistički planovi (BP)	Gradski / općinski proračun	

Budući da su općinska zastupstva i pokrajinski i savezni sabor legitimirani demokratskim izborima, radi se prvenstveno o definiranju razine na kojoj bi donošenje određenih odluka i njihova provedba bili najsmisleniji. Viša bi se razina trebala ograničiti na formuliranje globalnih ciljeva i odrednica, a konkretiziranje planova trebalo bi se prepustiti onoj razini koja je bliža građaninu.

Općine su na temelju "obveze prilagodbe" dužne kretati se u okviru nadređenih planova. Pri odlučivanju na temelju statuta općine su "obvezom odobravanja" povezane s nadzornim organima. Posebno poglavlje političke isprepletenosti čine "mješovita financiranja" koja subvencijama omogućuju investicije na lokalnoj razini, ali ih istovremeno podređuju uvjetima davatelja subvencija ("zlatne uzde"). Posebno strogi obrasci upravljanja proizlaze iz "stručnih planova nadređenih organa vlasti.

2. Učinci povezanosti zadatka, planova i financija

U posljednjih nekoliko godina u lokalnoj praksi primjećuje se da država sve više sužava djelokrug lokalne samouprave, a kao posljedica toga bilježi se i sve manja mogućnost utjecaja lokalne politike na oblikovanje stvarnosti. Uzrocima ograničavanja lokalnih ovlaštenja za donošenje odluka smatraju se:

a) Cilj jednake vrijednosti životnih prilika

Temeljni cilj *jednake vrijednosti životnih prilika* - u Saveznoj Republici Njemačkoj sljedile su sve političke snage na saveznoj, pokrajinskoj i općinskoj razini. Jednakost i jednoobraznost teže centralizaciji, tj. državnoj kontroli financija i mjerila oblikovanja stvarnosti.

b) Državno upravljanje konjunkturu

Krizne situacije u gospodarstvu izazvane naglim konjunkturnim padovima doprinijele su učestalijim pokušajima države da utječe na cjelokupna ekonomska događanja. Tako bi se boljom koordinacijom rada i kapitala smanjili troškovi i osigurao dugoročni gospodarski rast. Instrumenti ostvarivanja ovih ciljeva bili su npr. Zakon o stabilizaciji i rastu iz 1969. godine, Zakon o srednjoročnom financijskom planiranju te opća zadaća poboljšanja regionalne gospodarske strukture.

c) Reakcije na socijalne krize

Odgovornost državnih vlada u kriznim situacijama i prisila na djelovanje sve više su doprinosili sklonosti zakonodavca da se na teret drugih oslobodi neugodnih obveza, npr. izostavljanje dugotrajno nezaposlenih iz općinske socijalne pomoći.

d) Metode jačanja središnjih instancija

- Sve brojnije zakonske regulative

Mnoštvo pokrajinskih planova i programa za planiranje regionalnog i pokrajinskog razvoja znatno su ograničili suverenost općina na području planiranja. Uključivanjem općina u sve gušću mrežu državnih naputaka i obveza, savez i pokrajine utječu na porast političkih aktivnosti općina.

- Prenošenje zadataka

Prekomjerna opterećenost općina nalozima koje izdaje država znači sve veće sužavanje upravne autonomije na lokalnoj razini.

- Sve veće opterećenje troškovima

S prenesenim zadacima porasli su i troškovi koji su u međuvremenu samo djelomice nadoknađeni. Kao dodatna otegotna okolnost pojavio se i utjecaj zakonodavca na unutarnji organizacijski ustroj i zapošljavanje osoblja određenih kvalifikacija itd.

- Mješovit federalizam

Mješovita financiranja privukla su općine sudjelovanjem u financiranju samo jednog dijela projekta što je za posljedicu imalo i povećanje zaduženja. Ovakvim ispreplitanjem upravljala su tzv. vertikalna stručna bratstva, stručni gremiji za usuglašavanje, koji neprestano teže preciznijem ispunjavanju zadataka i povećanju standarda. Određivanje namjene sredstava i mješovita financiranja znače proširenje državnog nadzora nad općinama te istovremeno vode razgradnji političke odgovornosti onemogućavajući jasan pregled nad tekućim troškovima za investicije na lokalnoj razini.

3. Bez grada nema ni države

Posljedica (etatističkog) načina razmišljanja fiksiranog na državu osjećaj je dezorijentiranosti prisutan kako kod lokalnih političara, tako i kod lokalne uprave. Takva depolitizacija osjeća se i kod građana u trenutku kad slabi njihov utjecaj na općinskoj razini i kad život u lokalnoj zajednici dolazi pod utjecaj anonimne, daleke države. Isto se odnosi i na proces stvaranja jednobraznih životnih prilika u proširenoj Saveznoj Republici Njemačkoj, a dugoročno i na ujedinjenu Europu.

Državna odgovornost za socijalnu državu i jednaku vrijednost životnih prilika ne smije dovesti do presušivanja lokalne razine i gubitka inicijative, blizine građaninu i životne snage. U svjetlu ekonomske, društvene i političke preobrazbe postaje sve jasnija važnost funkcioniranja građaninu bliske lokalne politike i uprave.

4. Zahtjevi za poboljšanjem lokalne samouprave

Poboljšanje vrijednosti lokalne samouprave mora uslijediti što prije. Za ostvarenje tog cilja moraju se stvoriti sljedeći uvjeti:

- Smisljena raspodjela zadataka na temelju podijeljene odgovornosti, npr. učinkovita zaštita okoliša, prvenstveno pri definiranju ekoloških okvira uvjeta (opterećenje okoliša industrijskim emisijama ili prometom teretnih vozila), efikasno se može sprovoditi samo na saveznoj razini, i to npr. uključivanjem Europske zajednice. Međutim, zadaci kao što su gradska obnova i unapređenje stambenog okružja, očuvanje ekološki zaštićenih područja ili kulturnih dobara u općini, neizostavno se moraju rješavati na općinskoj razini.

- Većom mogućnošću suodlučivanja općina u državnim planovima u sklopu kojih se na višim razinama donose odluke važne za život u lokalnoj zajednici.

- Jačanjem sposobnosti rješavanja problema na lokalnoj razini na temelju funkcionalne reforme, a to znači decentralizacijom kompetencija pri donošenju odluka.

- Proširenjem stručne informiranosti i mogućnosti savjetovanja o trendovima društvenog razvoja.

- Ustrojem razvojnog planiranja.

- Orijentacijom lokalnih strategija na dugoročnije ciljeve.

6. Poglavlje

Rad u vijećnici: uprava

1. Koji su zadaci uprave ?

Osim izabranog općinskog zastupstva u svakoj općini postoji i samostalno pravno tijelo kao još jedan organ lokalne samouprave. Na čelu je ovog organa načelnik uprave koji već prema općinskom ustroju nosi naziv gradonačelnik ili općinski / gradski upravitelj. Zajedno s gradskom upravom on je odgovoran za izvršavanje zadataka:

- provedbu odluka općinskog zastupstva
- pripremu odluka općinskog zastupstva
- provedbu državnih naloga
- obavljanje tekućih upravnih poslova s ciljem neometanog odvijanja upravne djelatnosti.

2. Kako funkcionira uprava ?

U provedbi svojih zadaća uprava postupa sukladno pravu i zakonu te pojedinim odlukama općinskog zastupstva. Prvi su u hijerarhiji instrumenata rukovođenja prema kojima se općinska zastupstva imaju ravnati općinski statuti. Budući da je načelnik uprave za izvršenje zadataka odgovoran općinskim zastupnicima, u sustavu lokalne uprave postoji hijerarhijska raščlamba prema kojoj svaki dužnosnik na višem položaju ima pravo izdavati naloge dužnosnicima na nižem položaju. U obavljanju zadaća načelniku uprave potporu pružaju njegovi zamjenici i pročelnici upravnih odjela koji u gradskoj upravi rade profesionalno ili honorarno te koji samostalno i odgovorno rukovode pojedinim granama gradske uprave.

Podjela upravnih organa na organ koji donosi odluke i onaj koji ih provodi u službi je podjele odgovornosti. Na temelju takve raščlambe općinski zastupnik nema pravo izdavati naloge djelatniku zaposlenom u općinskoj upravi. Radi racionalnog i učinkovitog izvršavanja zadataka načelnik uprave

raspolaze pravom donošenja odluka koje se tiču unutarnje organizacije uprave, ali i ostalih odluka uobičajenih za tekuće upravne poslove, nazvane jednostavnim tekućim upravnim poslovima. Djelatnicima zaposlenim u općinskoj upravi nadređen je načelnik uprave.

Upravna se djelatnost očituje u upravnom aktu. Upravni akt može imati unutarnji učinak tako da utječe na kadrovska ili financijska pitanja unutar samog sustava uprave. Vanjski učinak upravnih akata očituje se u njihovim pravnim ili financijskim posljedicama za osobe izvan uprave. To se redovito događa kada se odluke uprave neposredno tiču građana. Protiv upravnih akata građani se mogu braniti prigovorom i / ili tužbom.

Općinska uprava obvezna je u prikladnom obliku upoznati građane s važnim poslovima u svojoj nadležnosti. Među takve poslove ne ubrajaju se samo temeljni planovi i projekti nego primjerice i obznana plana upravne razdiobe i raspodjele poslova na odgovarajućem mjestu u vijećnici. U savjetodavne zadaće uprave prema građanima ubrajaju se i konzultacije za vrijeme kojih u općinskoj upravi građani mogu dobiti uvid u zbirku važećih saveznih i pokrajinskih zakona i pravnih odredbi te u zbirku svih statuta važećih u dotičnoj općini koje je općinska uprava priredila za tu svrhu. Uz određenu naknadu mogu se izraditi i izvodi iz gore navedenih spisa.

3. Uloga uprave u procesu izgradnje lokalne svijesti

U praksi se pokazalo da posebno u srednjim i većim gradovima vrlo velik broj inicijativa potječe iz uprave. Uvidom u dnevni red lokalnih zastupstava može se zaključiti da stranački klubovi i pojedini zastupnici podastiru samo jedan dio zahtjeva. Većina naputaka i zahtjeva o kojima se raspravlja i odlučuje u ovim tijelima potječe iz uprave. To je i razumljivo ako obratimo pažnju na činjenicu da se lokalnim pitanjima u upravi profesionalno bave djelatnici specijalizirani za određena područja. S obzirom na mnoštvo lokalnih zadataka ovo u većim gradovima vodi do ovisnosti "političara u slobodno vrijeme" o stručnjacima za lokalnu upravu. Na taj način nastaje opasnost od "ekspertokracije" koju su stranke već odavno uočile. Zbog toga su njihovi naponi okrenuti:

a) ka poboljšanju *uvjeta rada vijećnika* (pristup djelatnostima s informatičkom podrškom).

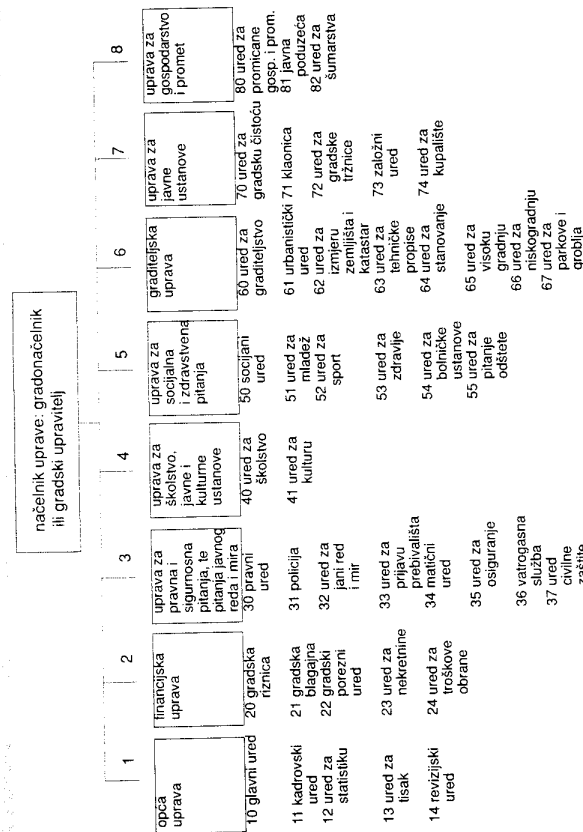
b) potpori podjele rada *stručnim usavršavanjem*.

c) pomoći *stručnjaka koji zastupaju suprotne teze* u radu radnih skupina i stranaka

d) koncentraciji na *osnovne probleme* i *dugoročne programe*.

Osim neposrednog *utjecaja* članova lokalne uprave na pojedine stranačke klubove (npr. sudjelovanje načelnika uprave na sjednicama većinskog kluba), *upravni naputci* predstavljaju odlučujući element utjecaja uprave na izgradnju lokalno-političke volje. Upravni naputci mogu naime sadržavati jednoznačne prijedloge ili sumnje u njihovu provedbu. Prijedlozima o uvođenju određenih postupaka može se ubrzati tijek događaja, dok se nepotpunim izvješćima može usporiti proces donošenja odluka. Kvalitetan sustav uprave nudi *informatičku pripremu* "u prikladnom obliku" i skreće pozornost općinskog zastupstva na moguće probleme.

Slika 6: Pregled organizacije gradske uprave



Suradnja zastupnika i uprave ni u kom se slučaju ne odvija neovisno o lokalnim strukturama moći i interesnim udrugama. Na obradu naputaka podjednako utječu zahtjevi viših upravnih instancijskih koji proizlaze iz translokalnih odnosa glede, zadataka, planiranja i financija, kao i interesi i vrijednosni sustavi lokalnih nositelja društvenog života.

4. Koliko je osoblja potrebno u lokalnoj upravi ?

Zbog suverenosti općina u kadrovskim pitanjima te različite financijske moći općina nemoguće je jednoobrazno definirati broj djelatnika u upravnim strukturama. Kadrovska organizacija prvenstveno ovisi o veličini općine i količini zadataka koje treba izvršiti. Postoje, međutim, ogledni primjeri kadrovske organizacije, tzv. *kadrovski stošci*, koji omogućuju usporedbe. Pomoć općinama u optimiranju kadrovske sustava pruža Zajednička služba za pojednostavljenje uprave (KGSt) sa sjedištem u Kölnu. Pridruživanje pojedinim radnim mjestima pojedinim službama te platni razredi prikazani su u *planu radnih mjesta*, koji predstavlja prilog godišnjem proračunskom planu općine.

7. Poglavlje

Rad općinskog vijeća

Najvažnije odrednice lokalne politike definiraju se na sjednicama općinskog vijeća. Na tim sjednicama donose se mnogobrojne odluke koje utječu na životne prilike velikog dijela stanovništva i ponekad definiraju dugoročnije razvojne smjernice. Općinsko vijeće najvažnije je tijelo lokalne samouprave i obvezno je donositi odluke o svim važnim pitanjima za život u općini.

1. Koji su zadaci općinskog vijeća?

- Ukazati na probleme.
- Postaviti zadatke tijelima uprave.
- Definirati odrednice i temeljne smjernice djelovanja uprave.
- Urediti pravni sustav jedinice lokalne samouprave na temelju statuta.
- Izabrati poglavarstvo.
- Nadzirati upravu.
- Mobilizirati podršku javnosti za nove zadaće i rješenja problema.

Ukoliko općinsko vijeće ozbiljno shvaća svoju nadležnost nad lokalnim problemima, u okviru općinskog vijeća mogu se artikulirati specifični problemi i formulirati odabrani ciljevi. Primjeri su ovakvih problema **poticanje** djelatnosti kojima je cilj učiniti grad pristupačnijim djeci, nadalje **nezaposlenost** mladeži, porast broja ljudi treće životne dobi, integracija **njemačkih** državljana iseljenih nakon rata, integracija stranaca i azilanata, **ušteda** energije, prometna sigurnost itd. Kratak prikaz ovih problema može rezultirati izdavanjem naloga upravi da provede odgovarajuće analize, izradi planove ili poduzme određene mjere. Kako se ne bi izgubili u mnoštvu pojedinačnih odluka, zadatak je predstavničkog tijela općine da izradi

smjernice. Stručno oblikovanje smjernica zadaća je uprave. Temeljne smjernice nazivamo statutima.

Statutarno pravo na lokalnoj razini predstavlja temelj sposobnosti upravljanja općinom. Postoji nekoliko vrsta općinskih statuta koji vrijede jednako za sve stanovnike:

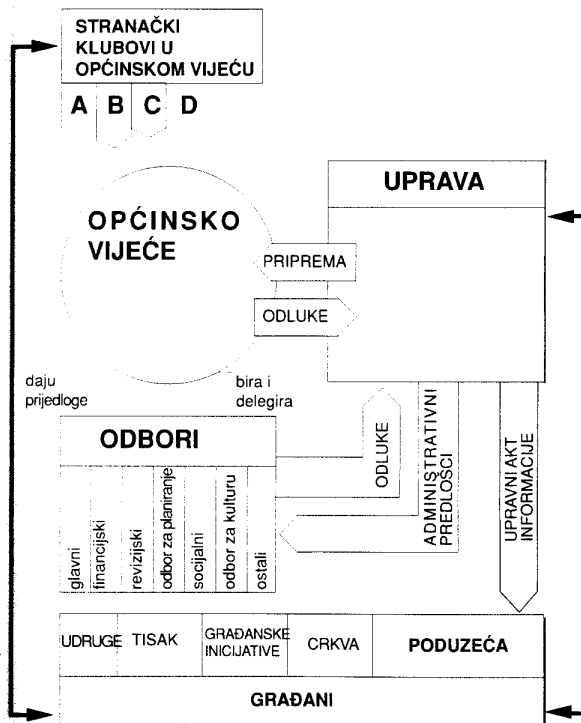
- a) *Statuti* čiji je sadržaj prvenstveno ustavnopravnog i organizacijskog karaktera, npr. glavni statut, statut za javne ustanove, statut za štedionice itd.
- b) *Proračunski statuti* posebna su vrsta statuta, imaju pravni karakter i definiraju financijski volumen jedinice lokalne samouprave. Jedan je od temeljnih elemenata svakog proračunskog statuta proračunski plan koji predstavlja pravnu osnovu za rashode uprave, ali ne i za prihode. Prihodi se naime ne mogu točno planirati.
- c) Statuti o *obveznom priključenju i korištenju* (npr. priključak na sustav kanala).
- d) *Statuti o pristojbama* za korištenje lokalnih usluga (npr. glazbena škola, otvoreno kupalište).
- e) Statuti u obliku *projekata izgradnje*.

Načelno govoreći, općinski statuti nisu vremenski ograničeni, tj. na snazi su dok se ne donesu izmjene, dakle vrijede dulje od pojedinačnih izbornih razdoblja.

U kontrolnoj zadaći općinskog predstavničkog tijela naspram uprave moramo razlikovati *kontrolu ciljeva* (npr. kontrola propisanog broja mjesta u dječjim vrtićima) i kontrolu učinka (stvamo korištenje od strane određenih skupina stanovnika, radno vrijeme itd.).

Socijalne, tehnološke, ekološke i ekonomske strukturne promjene uvjetuju nastanak kompleksnih zadataka na općinskoj razini, a oni se moraju rješavati ne samo investicijama već često i promjenom strukture svijesti te promjenom načina ponašanja.

Slika 7: Struktura komunikacije (pojednostavljeni prikaz)



mobiliziranja stanovništva radi prikupljanja potpore reformskim zadacima, kao npr. uštedi energije, zaštiti prirode, reciklaži zemljišnih površina, smanjenju prometa itd.

Budući da je izvršavanje ovih zadataka višeslojan proces, općinsko vijeće može u obliku *raspodjele rada* prenijeti kompetencije odlučivanja na odbore, odnosno na općinsko poglavarstvo. Izuzetak su odluke koje se tiču kadrovskih, pravnih, financijskih i gospodarskih temelja općinske politike. Ove temeljne odluke navedene su u općinskom pravilniku te pravo na njihovo donošenje, zbog pravnih učinaka, pridržava općinsko vijeće.

2. Glavni statut kao općinsko pravo

Svaka općina donosi glavni statut koji mora prihvatiti većina izabranih općinskih zastupnika. Glavni statut predstavlja konstitutivni statut općine i posebnom lokalnom regulativom nadopunjava ustrojbeno pravo jedinica lokalne samouprave utvrđeno općinskim pravilnikom. Iako glavni statut ne prolazi nikakav formalni zakonodavni postupak, na lokalnoj je razini jednako obvezujući kao i pokrajinski zakon. Konkretno, glavnim statutom utvrđuju se *propisi* za čije je utvrđivanje, prema općinskom pravilniku, nadležan samo glavni statut. Za ilustraciju mogu poslužiti sljedeći primjeri:

- Oblik javnog proglašavanja.
- Odredbe o načinu izvješćivanja stanovništva i odredbe o drugim oblicima izvješćivanja.
- Podjela općinskog područja na kotare, odnosno mjesne zajednice s vlastitim predstavničkim tijelima.
- Obveza odobravanja ugovora između općine i članova predstavničkog tijela.
- Odredbe o naknadi izgubljene zarade te visini naknade troškova i naknade za sudjelovanje na sjednicama za članove općinskog vijeća i članove odbora.
- Osnivanje odbora itd.

Nadalje, postoji čitav niz odredbi koje se donose samo glavnim statutom. npr.:

- pravo uvida u općinske akte za osobe, odnosno skupine osoba

- broj članova općinskog poglavarstva

- odredbe o nadležnostima pri imenovanju, unapređenju i smjenjivanju službenika te odluke s područja radnog i tarifnog prava za zaposlenike i radnike.

U glavnom statutu predstavničko tijelo općine može pravno definirati sve ono što smatra važnim. Međutim, glavni statut ne bi trebao sadržavati nikakve suvišne odredbe, jer svako odstupanje iziskuje prethodnu izmjenu statuta i javno proglašenje te izmjene.

3. Poslovnik

Općine su obvezne cjelokupno poslovanje, a prvenstveno tijek sjednica, urediti poslovníkom. To je potrebno stoga što se propisi sadržani u općinskom pravilniku ograničavaju na davanje načelnih odrednica i nedostadni su za uređenje različitih lokalnih poslova. Vođenje sjednica određeno je sljedećim redoslijedom:

- a) zakonski propisi sadržani u općinskom pravilniku
- b) odredbe glavnog statuta
- c) poslovnik općinskog vijeća
- d) pojedinačne odluke općinskog vijeća
- e) opća nepisana pravila u skladu s parlamentarnim običajima.

Stoji li na dnevnom redu zahtjev jednog stranačkog kluba za izgradnjom biciklističke staze, valjalo bi proučiti zakonske propise i ustanoviti je li stranka *pristrana*, ako se npr. zemljište potrebno za izgradnju biciklističke stazi nalaze u njezinom obiteljskom vlasništvu. Odredbom glavnog statuta može nadalje biti propisano da se o takvim zahtjevima najprije raspravlja u okviru jednog općinskog odbora. *Poslovničkim zahtjevom* moguće je uputiti molbu poglavarstvu da ih informira o tome je li sličan zahtjev već bio postavljen za vrijeme prethodnog izbornog razdoblja itd.

Pojam "poslovnik" u užem smislu označava pisani poslovnik koji donosi

općinsko vijeće. U širem smislu poslovnik obuhvaća sva javljanja za riječ, zahtjeve i izlaganja "na temu poslovnika" tijekom jedne sjednice čiji je cilj tehnički obraditi određene teme. Pisani poslovnik sadržava demokratska pravila u slučaju konfliktne situacije. On bi trebao doprinijeti pojednostavljenju sjednica time što su u njemu definirane opće odrednice koje teže uštedi dugih rasprava o pojedinostima postupka. Poslovnikom se primjerice mogu urediti sljedeći sadržaji:

- razdoblja u kojima mora zasjedati općinsko vijeće
- odredbe o pripremi i tijeku sjednica te o raspravi o zahtjevima
- odredbe o osnivanju stranačkih klubova
- oblik i rok za zahtjeve stranačkih klubova i vijećnika
- oblik izbora
- posloводство odbora
- određivanje dijelova sjednica otvorenih odnosno zatvorenih za javnost
- odredbe o radu s javnošću
- mjere javnog reda i mira itd.

4. Pregled rada na sjednicama

O pravilnoj provedbi sjednica ne ovisi samo brz i neometan tijek dnevnog reda već vrlo često i prosudba u donošenju odluka. Zbog toga je važno da ne samo predsjedavajući već i članovi općinskog vijeća poznaju i vladaju propisima i pravilima o održavanju pojedinih sjednica.

Sazivanje općinskog vijeća

Općinsko vijeće raspravlja i donosi odluke samo na sjednicama sazvanim redovnim putem. Pravo sazivanja sjednice ima isključivo predsjedavajući općinskog vijeća, a u slučaju njegove spriječenosti njegov zamjenik. Ako postoji više zamjenika, pravo sazivanja sjednice ovisi o utvrđenom redoslijedu. Predstavničko tijelo općine zasjeda svaka dva mjeseca, odnosno onoliko često koliko to zahtijeva aktualno stanje u jedinici lokalne samouprave. Sjednica se *mora* sazvati:

- nakon novih izbora

- ako to uz naznaku točaka dnevnog reda zahtijeva određen broj vijećnika (određen

općinskim pravilnikom), odnosno, kao što je slučaj u pokrajini Nordrhein-

-Westfalen, ako sazivanje sjednice zahtijeva neki od klubova

- ako, kao u pokrajinama Bayern ili Baden-Württemberg, mjesni zbor građana

donese određeni prijedlog o kojem mora prosuditi općinsko vijeće.

U slučaju da predsjedavajući općinskog vijeća ne ispuní obvezu sazivanja sjednice, sjednicu će sazvati nadzorne instance vlasti.

Rok za pozivanje vijećnika, način sazivanja i posloводство općinskog vijeća utvrđuju se *poslovnikom*. Važno je da se svaka sjednica pismeno sazove. U posebnim slučajevima postoje skraćeni pozivni rokovi. Osim *dnevnog reda* uz pozivnicu se u pravilu šalju i ostali *materijali* neophodni za raspravu. Članovi općinskog vijeća primili su pozivnicu onda ako im je isporučena u pozivnom roku, dakle, ako im je bila dostupna.

Otvaranje, vođenje, redoslijed i zatvaranje sjednica

Ako je na početku sjednice prisutan dovoljan broj članova za donošenje odluka, predsjedavajući utvrđuje da je sjednica sazvana redovnim putem i da općinsko vijeće *ima quorum*. Time on otvara sjednicu. Dnevni red je prihvaćen ako na odgovarajuće pitanje predsjedavajućeg nema primjedbi.

Vođenje sjednice uz otvaranje uključuje i njeno zatvaranje. Zatvaranje će uslijediti odgovarajućom formalnom konstatacijom čiji izostanak neće imati nikakve pravne posljedice. Budući da nakon početka sjednice postupak u načelu vodi općinsko vijeće, ono na temelju odgovarajuće odluke definirane poslovnikom može prijevremeno *zatvoriti sjednicu*. Ako sjednicu prijevremeno zatvori predsjedavajući vijeća, njegov je postupak pravovaljan te nakon takve odluke sjednicu ne može nastaviti niti njegov zamjenik. U tom slučaju općinskom vijeću ne preostaje ništa drugo nego da u okviru općinskog statutarne spora ospore pravovaljanost postupka predsjedavajućeg.

Predsjedavajući bi, međutim, bio ispravno postupio, da je statutarno valjan tijekom sjednice bio onemogućen stalnim ometanjima. Zadatak je predsjedavajućeg da prema redosljedu prijava daje riječ članovima općinskog vijeća, da prima zahtjeve i stavlja ih na glasovanje. I sam predsjedavajući vezan je poslovnikom i ne raspolaže nikakvim posebnim ovlaštenjem tumačenja. Loša navika nekih predsjedavajućih da daju osobne ocjene određenih replika ne doprinosi vođenju sjednica usmjerenog na donošenje odluka. Sjednica će napredovati ukazivanjem na *dodirne točke* različitih stavova te poticanjem diskusije iznoseći *prijedloge za uvođenje određenih postupaka*.

Ako se ne može postići konsenzus, o određenoj točki *odlučuje odluka većine*. U slučaju da se vijećanje ometa, predsjedavajući je odgovoran za primjenu prava uvođenja reda, pri čemu, međutim, mora važiti načelo razmjernosti. To znači da se slušatelja ili vijećnika koji ometa vijećanje prvo upozorava na red. Njegovo udaljavanje iz vijećnice opravdano je tek u slučaju da ometanje ponovi ili ako vijećda nazočne. Upadice vijećnika koje nemaju uvredljivi karakter u načelu se ne kažnjavaju.

Ako vijećnik i usprkos opomeni ne izlaže shodno točki dnevnog reda te ako je već jednom pozvan na red, predsjedavajući mu može oduzeti riječ. Mjere uspostave i održanja reda utvrđene su poslovnikom i predsjedavajući ih ne može narediti svojevóljno.

Dnevni red

Dnevni red sastavlja predsjedavajući. Ako je, međutim, općinsko vijeće već odlučilo o izvršenju određene točke u dnevni red, odnosno ako je jedan stranački klub ili propisani broj vijećnika postavio odgovarajući zahtjev, taj se predmet mora uvrstiti u dnevni red. Obveza izvrštenja u dnevni red proizlazi iz zahtjeva građana u pokrajini Nordrhein Westfalen te, eventualno, odgovarajućeg zahtjeva tijela za pravni nadzor. Poslovnikom se može utvrditi načelno pravo stranačkih klubova da zahtijevaju izvrštenje određenih točaka u dnevni red.

Pravo javnosti sjednica

Sjednice općinskog vijeća jesu javne i moraju se javno oglasiti. Na taj se način građanima omogućuje da sudjeluju na sjednicama ili barem da budu nazočni raspravama o pitanjima od osobnog interesa. Oblik javnog oglašavanja utvrđuje se glavnim statutom. *Izostane li* javno oglašavanje, radi se o ozbiljnoj proceduralnoj pogrešci, a posljedica je nepravovaljanost odluka. Pravo javnosti sjednica omogućeno u javnom interesu mora se, međutim, ograničiti ako to zahtijevaju opravdani interesi pojedinaca ili opće dobro.

Na *sjednicama bez prava javnosti* raspravlja se o kadrovskim pitanjima, pitanjima socijalne pomoći, zemljišnih čestica, kredita i poreza i o pojedinačnim statističkim podacima. O dodjeli građevinskih radova i ostalim građevinskim predmetima raspravlja se javno, posebno kada se radi o usklađenosti s graditeljskim zakonikom.

Kvorum

Sjednica se može otvoriti tek kada vijeće ima kvorum, a to znači da je prisutna *barem polovina* vijećnika s pravom glasa. Općinsko vijeće mora imati kvorum za cijelo vrijeme trajanja sjednice, dakle, ne samo pri glasovanju o određenim točkama dnevnog reda već i za vrijeme vijećanja. Pritom vrijedi načelo da se nazočnima smatraju svi vijećnici bez obzira u kojem se dijelu vijećnice nalazili. Zadatak je predsjedavajućeg da ustanovi nedostatak kvoruma. U spornim slučajevima pojedini vijećnici mogu zatražiti od predsjedavajućeg da provjeri postojanje kvoruma.

U trenutku kada se utvrdi nedostatak kvoruma, ta konstatacija vrijedi samo za nastavak sjednice i ne utječe na već donesene odluke. Ako sjednicu nastavi manji broj vijećnika, u slučaju očiglednog nedostatka kvoruma to se smatra zlouporabom prava. Nedostatak kvoruma može biti uzrokovan *nenazočnošću* ili *pristranošću* vijećnika. U tim slučajevima saziva se druga sjednica uz naznaku da će se na njoj donositi odluke neovisno o broju nazočnih.

Vijećanje

Vijećanje (rasprava, polemika) služi izgradnji stavova i jedan je od najvažnijih zadataka općinskog vijeća. Važne odluke moraju biti pripremljene argumentima i protuargumentima. Posebno zahtjevi kojima se traži primjena kompleksnih rješenja određenog problema pretpostavljaju *proces učenja* koji se ne bi smio onemogućiti samo formalnim izjašnjavanjem. Međutim, općinsko vijeće se pravno ne može prisiliti na vijećanje. Određena *obveza vijećanja* postoji u slučaju kad zastupnička manjina postavi zahtjev te u slučaju kad gradonačelnik uloži prigovor protiv određenih odluka. U tim se slučajevima ne smije prijeći na dnevni red, a da se prethodno ne saslušaju osobe za koje je dotična odluka relevantna. Točke dnevnog reda u pravilu počinju *izvješćem* uprave ili podnositelja zahtjeva o *činjeničnom stanju*, a nakon toga započinje polemika.

Kad bi se vijećalo o svim problemima lokalne politike, općinski parlament bio bi preopterećen poslom. Upravo se zbog toga važna pitanja preliminarno razmatraju u *odborima* (često i više puta). Što su procesi donošenja odluka na lokalnoj razini važniji, to se odgovarajuće odluke intenzivnije *razmatraju* u okviru radnih tijela, odbora, neslužbenih preliminarnih savjetovanja i višestrukih sjednica stranačkih klubova. Građani prisutni na sjednicama općinskog vijeća tada su u pravilu nezadovoljni, jer se kao rezultat duge rasprave na tim završnim sjednicama samo iznose gledišta pojedinih klubova.

Budući da uprava nizom prijedloga i predložaka priprema odluke, a vijećnici su zbog ograničenog radnog kapaciteta i inače uvelike ovisni o upravi, općinsko predstavničko tijelo često služi samo kao "*ratifikacijski organ*" za odluke uprave. Razlog je tome i činjenica što su čelnici stranačkih klubova uslijed intenzivne komunikacije s čelništvom uprave toliko ovisni o stavovima uprave, da u pravilu akceptiraju njena stajališta, pogotovo što je uprava najčešće bolje informirana.

Kakvoća *zahtjeva stranačkih klubova* može se procijeniti po tome radi li se o "bagatelnim zahtjevima" ili zahtjevima koji teže inovativnom načinu rješavanja problema. Kakvoća vijećanja poboljšava se ako stranačke podružnice na općinskoj razini ponude *pomoć u argumentaciji* te ako se mobilizira *stručna potpora* izvana (stranke, udruge, građanske inicijative).

O potpori javnosti u jedinici lokalne samouprave ovisi naposljetku i uspjeh profesionalnih političara u provedbi promjena unutar stranačkog kluba i općinskog vijeća (npr. na području energetske politike, uklanjanja otpada).

Glasovanje

Odluke općinskog vijeća mogu se donositi samo u obliku zajedničkih odluka. Očitovanje volje pojedinaca nema nikakvo pravno značenje za općinsko vijeće. Odluke definiraju ili određene predmete ili postupke. Čak i obično očitovanje o stavu, npr. o određenom stručnom mišljenju, uslijedit će u obliku odluke. Prijedlozi odluka moraju biti formulirani tako da je moguće odgovoriti s *da* ili *ne* te da se na osnovi njih mogu sastaviti *nalozi za djelovanje*.

Odluke pretpostavljaju aktivnost i ne mogu nastati šutnjom. Obrazloženja su uobičajena za prijedloge odluka, ali u pravilu nisu sastavni dio same odluke. O *poslovničkim zahtjevima* odlučuje se još za vrijeme vijećanja, dok se o *materijalnim zahtjevima* odlučuje nakon vijećanja. Ako jednak broj vijećnika glasuje za i protiv određenog prijedloga, zahtjev se odbija. U tom slučaju ponekad se traži spretna formulacija ili presuđuje redoslijed glasovanja. U slučaju većeg broja *materijalnih zahtjeva* primjenjuje se sljedeći *redoslijed*:

- Kod zahtjeva koji nisu sadržajno povezani, odnosno koji su sadržajno proturječni, prvo se odlučuje o zahtjevu koji je postavljen ranije.
- O pomoćnim i dodatnim zahtjevima u pravilu se glasuje prije nego o glavnom zahtjevu.
- Prednost pri glasovanju uglavnom imaju zahtjevi čija je realizacija već u tijeku.

Takvi su, recimo, zahtjevi koji su se u usporedbi s prijašnjim stanjem znatnije promijenili ili zahtjevi kod kojih treba raspravljati o opsegu financijskih učinaka itd.

U slučaju da općinsko vijeće ne donese odluku o ovim zahtjevima, predsjedavajući ima pravo samostalne prosudbe.

Kod provođenja izbora postoji mogućnost odabira osoba. Ako se odlučuje samo o jednoj osobi, radi se o donošenju odluke, kao npr. pri ponovnom izboru općinskog upravitelja. Pravim se izborima ne može nazvati ni biranje vijećnika u odbore, jer se pritom odlučuje samo o sastavu odbora, budući da je broj članova odbora iz svakog stranačkog kluba unaprijed određen. Općinskim pravilnicima određeno je kada se izbori provode *javnim glasovanjem*, a kada je glasovanje *tajno*. Ako se samo *jedan* vijećnik protivi javnom izboru, glasovanje se mora obaviti tajno, tj. glasačkim listićima.

Izabran je onaj tko osvoji više od polovine važećih glasova. Ako u prvom krugu izbora nitko ne osvoji polovinu ispravnih glasova, provodi se uži izbor. Ako u drugom krugu glasovanja broj glasova bude jednak, o izboru odlučuje širi.

Zapisnik

O odlukama i izborima moraju se voditi zapisnici. Potrebno je sastaviti zapisnik zaključaka, a ne zapisnik tijekom rasprave. Kako bi se kasnije mogle dokazati određene replike, postoji mogućnost da ih se "zavede u zapisnik", tj. protokolira. Prepušteno je volji općinskog vijeća da donese odluku o sastavljanju zapisnika tijekom rasprave koji bi uključivao i sve replike govornika. Zapisnik *potpisuju* predsjedavajući i još jedna osoba koju odaberu vijećnici te zapisničar. Zapisnik, nadalje, *prihvaća* vijeće. Odluke pravovaljano donesene obvezujuće su i u slučaju da je zapisnik manjkav.

5. Vijećanje u odborima

Rasprava o svim pitanjima i problemima lokalne politike preopteritela bi rad općinskog vijeća. Radi parlamentarne podjele rada osnivaju se odbori. Razlikujemo dvije zadaće odbora.

S jedne strane, odbori *preliminarno razmatraju* odluke općinskog vijeća i savjetuju ga kako donijeti odluku. Odbori su ovlašteni za donošenje odluka u slučaju da im općinsko vijeće prenese to pravo ili im ono pripada sukladno zakonskim odredbama. Rad odbora prvenstveno predstavlja *specijaliziranje*

lokalno-političke djelatnosti, što sa sobom donosi opasnost ograničavanja razumijevanja stvari na usko stručno područje. Tijekom jednog izbornog razdoblja učvršćuje se veza između stručnog ureda, interesnih organizacija i stručnog odbora. *Zadatak je stranačkog kluba* da pojedine stručne odbore uključi u cjelokupno političko okružje.

Postoje: - odbori čije je osnivanje propisano općinskim pravilnikom, - odbori čije je osnivanje propisano posebnim zakonima, - odbori čije je osnivanje proizvoljno.

Odbori čije je osnivanje propisano odgovarajućim općinskim pravilnicima moraju se osnovati u svakoj općini. U pokrajini Nordrhein-Westfalen to su npr. glavni odbor, financijski odbor i revizijski odbor.

Odbori čije je osnivanje propisano posebnim zakonima mogu se podijeliti na odbore vijeća i one koji to nisu. Primjeri prve kategorije su odbor za školstvo, odbor za bolnice i odbor za poduzeća. Odborima vijeća ne pripadaju odbori predviđeni zakonom o graditeljstvu, kao što su npr. odbor za raspodjelu zemljiša i odbor davatelja stručnih mišljenja te upravno vijeće štedionice.

Budući da postojanje velikog broja odbora ne pridonosi učinkovitom radu, potrebno je pomno razmisliti koji su odbori uistinu potrebni za rasterećenje općinskog vijeća. Općinsko vijeće ima zakonsko pravo povezati rad različitih odbora te u slučaju posebno važnih problema osnovati *nove* odbore.

Osnivanje odbora uvelike je predodređeno zakonskim propisima i lokalnim tradicijama (kao npr. struktura odbora u prethodnom izbornom razdoblju).

Konstituiranje odbora odvija se u više faza. Općinsko vijeće najprije mora odlučiti *koje odbore* želi osnovati pored već postojećih obveznih odbora. Za pozitivnu odluku dostaje glas većine.

U drugoj fazi utvrđuje se *broj članova odbora*. Obično se bira neparan broj kako bi se izbjegle neriješene situacije. Broj članova varira od odbora do odbora. Ako određeni stranački klubovi u odborima nisu zastupljeni

članovima s pravom glasa, pojedina općinska vijeća daju im pravo imenovanja savjetodavnih odbornika. Budući da općinsko vijeće pridržava pravo donošenja važnih odluka, na ovaj način i mali stranački klubovi, koje nisu zastupljeni u svim odborima, mogu sudjelovati u donošenju svih važnih odluka.

Prilikom biranja u odbore *stručnih građana* mora se obratiti pozornost na to da izabrani vijećnici uvijek budu u većini. Stalni stručni savjetnici mogu biti članovi odbora samo ako tako odluči općinsko vijeće. Međutim, po želji većine članova odbora u svako se doba mogu angažirati *stručnjaci* da daju svoj savjet u svezi s određenim temama.

Općinska vijeća na različite načine uređuju *predsjedanje u odborima*. Dok u pokrajini Baden-Württemberg profesionalni gradonačelnik predsjedava svim odborima, u pokrajini Nordrhein-Westfalen predsjedanje glavnim odborom rezervirano je za počasnog gradonačelnika. Prilikom dodjele predsjedavajućih funkcija pojedinim stranačkim klubovima provode se proporcionalni izbori (glasovanje za kandidatske liste, vidi 12. Poglavlje), s tim da klubovi na kraju sami biraju kojim će odborom predsjedavati ili općinsko vijeće *jednoglasno* prihvata zajednički izborni prijedlog.

Rad u odborima podliježe istim propisima poslovnika kao i rad općinskog vijeća. U onim općinama gdje je osnovan *glavni odbor*, u okviru priprema za sjednice vijeća on koordinira radom svih ostalih odbora.

6. Samoograničavanje radi veće učinkovitosti

Osim sudjelovanja u donošenju temeljnih političkih odluka, lokalna politika uključuje i rad u upravi. Općinsko predstavničko tijelo prati provođenje vlastitih odluka mnogim pojedinačnim pitanjima i odlukama koje se odnose na pojedinačne slučajeve. S obzirom na veliku količinu odluka i ograničeno vrijeme kojim raspolazu lokalni političari na počasnim funkcijama, nastaje prosto nerješivi *problem informiranja*, koji vodi do *preopterećenja* zastupnika. Općinsko vijeće, kao najviši organ vlasti u općini, može ovu dilemu riješiti samo ako se ograniči na ono što stvarno predstavlja njegovu zadaću, a to je izraditi i provesti *temeljni okvir* razvoja grada. Što je grad veći, to se vijeće mora više ograničiti na važnije odluke o temeljima razvoja.

Tko dugo raspravlja o kupnji osobnog vozila (pri čemu svi u ulozi stručnjaka doprinose raspravi), poslije ima malo vremena za argumentiranu raspravu o milijunski vrijednom prijedlogu. Ograničavanje na važne odluke iziskuje:

- a) da stranački klubovi odluče o tome što smatraju važnim i
- b) da uz zastupnike djeluje samosvjesna, odgovorna uprava, koja neće gurati vijeću da odlučuje o mnogim minornim odlukama o kojima može odlučiti i sama.

Što se općinsko poglavarstvo kvalitetnije hvata u koštac s problemima, to općinsko vijeće može na njega *prenijeti* veće ovlasti za donošenje odluka. Općinsko vijeće izbjegći će opasnost da uslijed preopterećenosti postane neučinkovito samo ako se ne bude stalno miješalo u najstarije područje nadležnosti općinske uprave, a to je provođenje odluka. Tek ako su *ograničeni na temeljne odluke*, općinski će vijećnici moći rukovoditi poglavarstvom sudjelujući u upravi i istovremeno je nadzirajući.

8. Poglavlje

Rad pojedinca i stranačkih klubova

1. Prava i dužnosti zastupnika

Članovi predstavničkih tijela na lokalnoj razini uživaju *slobodni mandat* jednako kao i zastupnici u državnim predstavničkim tijelima. To znači da ne podliježu ničijim naredbama. Razlika između zastupnika na lokalnoj i državnoj razini jest u tome što članovi lokalnih predstavničkih tijela nemaju imunitet u slučaju uhićenja i krivičnog gonjenja.

Što se očekuje od zastupnika na lokalnoj razini?

Zadatak je članova predstavničkih tijela sudjelovanje u procesu izgradnje lokalne volje i poticanje demokracije u jedinicama lokalne samouprave. Izabrani zastupnici *zastupaju* građane u svojoj *izornoj jedinici*. Oni prosljeđuju zahtjeve njihove izborne jedinice neposredno upravi ili posredno, preko stranačkih klubova, općinskom vijeću i njegovim odborima. Zastupnici održavaju kontakt s vođama i raznim skupinama u izbornoj jedinici i pomažu u rješavanju konkretnih problema. Za vrijeme posjeta društvima i udrugama kao i prigodom raznih priredbi lokalni zastupnici *izvješćuju* svoje birače o radu lokalne jedinice. Održavanje kontakta sa stanovništvom zastupajući njegove interese i radom s javnošću doprinosi boljem prihvatanju procesa donošenja odluka na razini jedinice lokalne samouprave.

Izvršenje zadataka na internoj razini vrši se *konzultacijama* u raznim tijelima te *sudjelovanjem* u radu odgovarajućeg stranačkog kluba. Pretpostavka je kvalitetnog konzultiranja i vijećanja priprema za sjednice općinskog vijeća *čitanjem* prijedloga općinskog poglavarstva prema pojedinim točkama dnevnog reda. Od zastupnika se očekuje potpora raspravi *iznošenjem vlastitih teza* usmjerenih na donošenje određene odluke kojom bi se riješio postavljeni problem. *Sudjelovanje* u radu odgovarajućeg stranačkog kluba znači suradnju u organizacijskim aktivnostima sukladno raspodjeli rada unutar stranke te aktivnu potporu programskom radu u obliku npr. suradnje u radnim tijelima koja se bave razvojem konceptata.

Prava članova vijeća

Dok, s jedne strane, postoje *pojedinačna prava* koja svaki član može koristiti sam za sebe, s druge strane, postoje prava koja članovi predstavničkih tijela mogu koristiti samo u skupini, čiju veličinu određuje općinski pravilnik.

Među pojedinačnim je pravima pravo sudjelovanja na sjednicama vijeća i odbora. Na tim sjednicama svaki član ima pravo javiti se za riječ, sudjelovati u vijećanju i glasovati, osim ako mu to pravo nije uskraćeno zbog pristranosti. Oblik ovih *prava sudjelovanja* pobliže se utvrđuje u poslovniku koji donosi općinsko vijeće. Prilikom *izbora* svaki član općinskog predstavničkog tijela može se usprotiviti javnom glasanju, nakon čega glasanje mora biti tajno (s glasačkim listićima). Osim toga vijećnici mogu u uložiti slušatelja prisustvovati sjednicama odbora zatvorenim za javnost, a da sami nisu članovi tih odbora. U tom slučaju nemaju pravo na naknadu izgubljene zarade ili isplatu naknade za prisustvovanje sjednicama.

Ako se vodi rasprava o zahtjevu jednog vijećnika koji nije član nekog odbora, onda taj vijećnik kao podnositelj zahtjeva ima pravo, npr. prema općinskom pravilniku u pokrajini Nordrhein-Westfalen, sudjelovati u vijećanju, ali ne i u donošenju odluke.

Članovi općinskog vijeća imaju pravo na *naknadu troškova*. Visina naknade utvrđuje se glavnim statutom sukladno odredbama pokrajinskih pravilnika o naknadama. Gradonačelnici u počasnoj funkciji te predsjedavajući stranačkog kluba primaju i dodatnu naknadu troškova. Naknada za prisustvovanje sjednicama može se isplaćivati i za nazočnost na sjednicama stranačkog kluba, međutim, u tom slučaju broj sjednica za koje se isplaćuje naknada mora biti ograničen. U individualna prava spada i pravo na *oslobađanje* od radnog odnosa kao i pravo na naknadu za *izgublenu zaradu* poslodavcu, odnosno samostalnom gospodarstveniku. Domaćice primaju naknadu koja se plaća po satu. Ako se umjesto paušalne naknade isplaćuje naknada za prisustvovanje sjednicama, vijećnici imaju pravo i na naknadu troškova voznih karata. Za odobrena *službena putovanja* u svojstvu vijećnika postoji pravo na naknadu putnih troškova. Naposljetku moramo spomenuti pravo na *neometano obavljanje vijećničke dužnosti*, čime se želi spriječiti da zbog sudjelovanja u izboru za vijećnika ili samog obavljanja vijećničke dužnosti, član općinskog vijeća dobije otkaz. Većina općinskih pravilnika

predviđa zaštitu za zaposlene vijećnike tražeći od poslodavaca da vijećnicima omoguće *slobodno vrijeme* potrebno za obavljanje njihove funkcije.

Među *skupnim pravima* treba prvenstveno istaknuti *pravo na osnivanje stranačkih klubova*, koje je izuzetno važno za sastav odbora. Općina može klubovima dopustiti i rukovođenje poslovima.

Pravo *sazivanja* općinskog vijeća u pravilu je povjereno točno određenom broju vijećnika. Isto vrijedi i za utvrđivanje *točaka dnevnog reda*. U skupna se prava ubraja i *pravo uvida u akte* s ciljem nadziranja rada poglavarstva. Načelniku općinske uprave može se postaviti skupni zahtjev za dodatnim informacijama pa on za vrijeme sjednice izražava i obrazlaže svoj stav glede određene točke dnevnog reda. Ako član općinskog predstavničkog tijela osjeća da su mu povrijeđena prava zasnovana na članstvu u tom tijelu, može zatražiti pravnu zaštitu u okviru takozvanog *općinskog statutarnog spora*. Pritom se radi o sudbenoj kontroli primjene odredaba općinskog pravilnika.

Dužnosti članova vijeća

Na temelju posebnog odnosa članova predstavničkih tijela prema općini kao jedinici lokalne samouprave nastaju posebne dužnosti, npr. *opća obveza na vjernost*. Osim toga vijećnici su u obavljanju svoje djelatnosti obvezni postupati isključivo u skladu sa zakonom i po svom slobodnom uvjerenju. Istovremeno su dužni uzimati u obzir javno dobro, tj. podrediti mu svoje vlastite interese.

Izabrani članovi općinskog vijeća tijekom rada stječu uvid u podatke koji se odnose na određene osobe ili u podatke o predmetima koje zbog njihove velike financijske vrijednosti treba držati u tajnosti. Stoga se saznanje o povjerljivim dokumentima ne smije neovlašteno koristiti, a vijećnik je obavezan o tim saznanjima šutjeti i nakon završetka mandata. Tajna su općenito sva saznanja čije bi prenošenje trećim osobama povrijedilo utemeljene interese pojedinaca ili bi se kosilo s dobrobiti čitave općinske zajednice. Ova *obveza šutnje* vrijedi i na sudu. Za svjedočenje na sudu vijećnik mora dobiti odobrenje općinskog vijeća. Vijeće mu to odobrenje smije uskratiti samo ako bi njegovo svjedočenje štetilo dobrobiti države ili ako bi ozbiljno ugrozilo izvršenje zadataka u javnom sektoru. U praksi se

obveza šutnje često krši na sjednicama stranačkih klubova kojima su nazočni i oni koji nisu članovi općinskog vijeća (npr. mjesni stranački čelnici).

Građani stručnjaci na određenom području vezani su obvezom šutnje i onda kada raspolažu podacima o predmetima koja treba držati u tajnosti, a u koja su dobili uvid na odborima čiji nisu članovi. Obveza šutnje *prestaje* kad činjenice postanu općepoznate, npr. kad o njima pouzdano, dakle ne samo na osnovi nagađanja, izvijeste dnevne novine.

Pristranost kao temelj za zabranu sudjelovanja

Nitko ne smije sudjelovati u djelatnostima u kojima bi pri donošenju određene odluke interes javnosti kolidirao s mogućim privatnim interesima. Interesi pojedinaca ne smiju utjecati na odluke. Na taj način jača povjerenje u objektivnu i nepristranu javnu upravu. Ako bi određena odluka vijećniku ili članu jednog od općinskih odbora mogla donijeti neposrednu korist ili štetu, taj se vijećnik, odnosno odbornik mora isključiti iz vijećanja i donošenja odluke. Pojam koristi i štete mora se široko definirati kako bi se od početka otklonila svaka sumnja u korupciju. U ovakvom slučaju nije odlučujuća sama korist, već čak *moгуćnost* ostvarivanja koristi ili štete. Temeljna zabrana sudjelovanja u radu općinskih tijela (pristranost) odnosi se na neku osobu, njezinu rodbinu te fizičku, odnosno pravnu osobu koju on zastupa po snazi zakona, odnosno punomoći (npr. udruga, poduzeće). Rodbinom se podrazumijeva supružnik, rođaci u izravnom srodstvu (prabaka i pradjed do prauka), braća i sestre, njihovi supružnici i djeca, roditelji supružnika, snaha, zet, braća i sestre supružnika te sve osobe povezane s posvojenim djetetom.

Zabrana sudjelovanja *ne vrijedi* ako se koristi ili šteta temelji samo na pripadnosti određenom zanimanju ili skupini stanovnika o čijim se zajedničkim interesima radi. Tako npr. vlasnici pasa mogu sudjelovati u izradi statuta o porezu na pse, kao što obrtnici i poduzetnici mogu sudjelovati u izradi proračunskog statuta. Zabrana sudjelovanja ne odnosi se ni na izbor u počasne dužnosti pa stoga vijećnici mogu sami sebe birati u odbore.

Pristranost podliježe *obvezi očitovanja*. Nositelj mandata mora sam prijaviti zabranu sudjelovanja, a da ga nitko prije toga nije prozvao te isto tako, radi zaštite osoba uključenih u dotični predmet mora ukazati na razloge za isključenje ostalih kolega vijećnika. Ako se ustanovi pristranost, dotična

se osoba za vrijeme sjednice otvorene za javnost mora povući u prostoriju za slušatelje, a ako je sjednica zatvorena za javnost, mora napustiti vijećnicu. U spornim slučajevima odluku o tome postoje li razlozi za udaljenje donosi općinsko vijeće.

Ako kao posljedicu pristranosti u procesu donošenja određene odluke općina pretrpi štetu, za štetu su *odgovorni* oni vijećnici koji su sudjelovali u donošenju te odluke usprkos zabrani sudjelovanja, odnosno saznanju o zabrani sudjelovanja. Ako je određena odluka donesena uz sudjelovanje pristranog vijećnika, ona nije pravovaljana, i načelnik uprave mora ju *opozvati*.

Odgovornost članova predstavničkih tijela

Ako općina zbog određene odluke bilo kojeg predstavničkog tijela pretrpi štetu, odgovorni su oni koji su s predumišljajem ili iz grubog nehata prekršili dužnosti, a posebno ako su:

- sudjelovali u procesu donošenja odluke usprkos pristranosti i saznanju o pristranosti,

- odobrili rashode bez potrebnog pokrića.

Odgovorni su samo oni koji su glasovali za odluku koja je prouzrokovala štetu, ali ne i oni koji su glasovali protiv ili su bili suzdržani.

2. Rad stranačkih klubova

O važnim zahtjevima i prijedlozima uprave često se raspravlja na sjednicama stranačkih klubova prije nego što se "parlamentarno" obrade u odborima ili na sjednicama vijeća. Politizacijom općinske razine ojačali su stranački klubovi kao udruženja vijećnika zajedničke političke orijentacije. Stupanj razlikovanja među klubovima u pravilu ovisi o jačini *socijalnih i političkih konflikata* u gradu. Dopustivši osnivanje stranačkih klubova, zakonodavac se morao suočiti s činjenicom da vijećnici više nisu u mogućnosti sami obraditi najrazličitije informacije i značajnije utjecati na proces donošenja odluka.

Želi li određeni stranački klub dobiti na *političkoj težini* i afirmirati se, valja mu ujediniti mišljenja članstva, egoističan stav odbora u pogledu dodijeljenih im resora i različite interese pojedinih gradskih četvrti u zajednički *proces izgradnje volje*. Takav će proces rezultirati jedinstvenim glasovanjem svih članova određenog stranačkog kluba, što je građanima na sjednicama otvorenim za javnost često nerazumljivo i što potiče polemike o "*disciplini u stranačkim klubovima*". Ako se želi ojačati stajalište općinskog vijeća, stranački bi se klubovi trebali okrenuti sljedećim ciljevima:

Definiranje političkih smjernica mora nedvojbeno poteći od klubova, a ne od uprave. U tom je smislu neophodno da se klubovi ne ograničavaju samo na prijedloge uprave i da se ne gube u mnoštvu odluka koje se tiču samo pojedinačnih slučajeva. Ovo će biti moguće ako klubovi razviju *samostalnu programsku orijentaciju*. Zbog koordinacije i sistematizacije interesa, mora se unutar stranačkog kluba izraditi program razvoja jedinice lokalne samouprave.

Dijelovi takvog programa jesu: a) *Analiza prednosti i nedostataka općine* i zajednička rasprava sa stručnjacima i građanima o razvojnim potencijalima i deficitima grada. b) *Formulacija razvojnih ciljeva* grada u cjelini i pojedinih gradskih četvrti. c) *Izrada liste prioriteta* za razvojne koncepte, ljudske potencijale, investicije i odluke.

Na temelju navedenih postavki nastaje "*plan djelovanja*" kao ogledni predložak u procesu donošenja odluka u području lokalne politike. Budući da realizacija ovih odluka često traje godinama (i ovisi o javnim davateljima subvencija, vlasnicima privatnih posjeda itd.), težišta djelovanja o ovim pitanjima valja *dugoročno planirati*. Na taj se način izbjegavaju razočaranja na kraju mandata.

Na konzultacijama unutar stranačkog kluba važno je usredotočiti se na politički važne *odluke* te radi njihovog donošenja uskladiti zajedničku platformu djelovanja. U slučaju *razilaženja* klub izdaje nalog sukobljenim stranama, stručnom radnom tijelu ili pojedincima da u eksplicitnom obliku iznesu *argumente za i protiv svog stajališta* te da podnesu *prijedlog odluke*. *Zornost* rasprave o određenom problemu raste s kvalitetom njenog vizualnog prikaza (grafički prikazi, redoslijed argumenata, planovi itd.).

Na sjednicama kluba *predsjedavajući koordinira* njegovim jednoobraznim radom. On vodi računa o nazočnosti članova kluba na sjednicama vijeća, odbora i na javnim priredbama u jedinici lokalne samouprave. U kontaktu je s gradonačelnikom, ostalim stranačkim klubovima i lokalnim tiskom te posvećuje pozornost idejnoj usklađenosti kluba i stranke. U radu ga podržava *čelništvo stranačkog kluba*, čiji su članovi zaduženi za odgovarajuće resore (suradnja s tiskom, protokoli, kontrola zahtjeva koje je postavio klub itd.).

Pritom je važno da u okviru *rada s javnošću* stranački klub da odgovor na sljedeća pitanja: na koji način stanovništvo doživljava poziciju stranke? Koliko je vjerodostojan stranački klub sa svojim demokratskim stilom, tj. na koji način građani mogu sudjelovati u procesu izgradnje volje? Nameću li se lokalne odluke kao administrativne neminovnosti ili ih se pokušava obrazložiti odlukama zasnovanim na političkim vrijednostima (izgradnja cesta, gospodarenje otpadom itd.)?

Stavlja li se pučanstvu do znanja da o pitanjima lokalne politike postoje *razilaženja u mišljenju*, kakva su obrazloženja ovih razilaženja i kakvo je stajalište pojedinih stranaka u pogledu ovih sukoba? Drugim riječima, daje li stranački klub građanima mogućnost izbora među različitim mogućnostima djelovanja?

Politička povučенost i praktična pasivnost u pogledu središnjih tema određenog izbornog razdoblja ne mogu prerasti u priču o uspjehu čak niti uz kvalitetnu predizbornu kampanju.

3. Kritika lokalnih počasnih funkcija

Isprepletenost političkih razina, dakle ovisnost o odlukama drugih, dovodi do *depolitizacije* rada u općinama, gradovima i okruzima. U takvoj situaciji vrlo je teško sprovesti političku volju. Promjena društvenih struktura, ekološka kriza i nezaposlenost stavljaju prevelike zahtjeve pred instituciju počasne funkcije u jedinicama lokalne samouprave. Sve manjem udjelom inicijativa stranačkih klubova na dnevnom redu sjednica općinskog vijeća suprotstavljen je sve veći broj prijedloga uprave. Iz gomile informacija koje treba obraditi u kratkom vremenu općinski političari nalaze izlaz u

specijaliziranju. Prerastajući u nadomjestak za djelotvornu politiku, *specijaliziranje* predstavlja prijetnju i aktivnim zastupnicima.

S druge strane, građanin očekuje savršeno informiranog, stručno kompetentnog lokalnog zastupnika koji će mu pomoći u rješavanju njegovih problema.

Isprepletenost političkih razina dovodi do porasta *dvostrukih mandata*, a time se opet potiče preopterećenost zastupnika. Još jedan problem u razvoju lokalne politike bliske građaninu jest jednostrani kadrovski sastav vijeća. Sve je veći udio zaposlenih u javnom sektoru, dok su radnici u proizvodnji, obrtnici i pripadnici tzv. slobodnih zanimanja vrlo rijetki. Upravo je zbog toga posebno važan unutarstranački *izbor kandidata* u općinska predstavnička tijela. Međutim, veća zastupljenost različitih socijalnih slojeva i interesnih skupina građana bit će moguća samo nakon većeg rasterećenja općinskih predstavničkih tijela.

9. Poglavlje

Proces donošenja odluka na lokalnoj razini

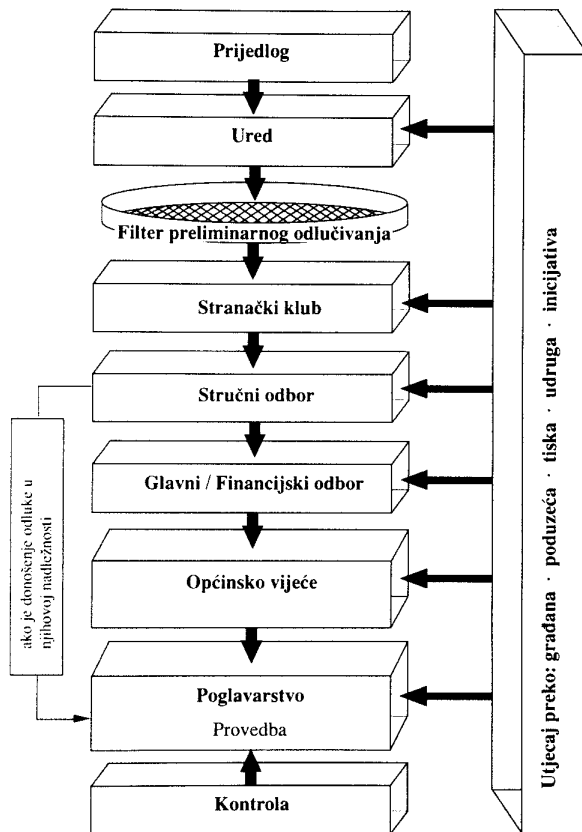
1. Vijećanje o prijedlozima

Na početku svakog lokalnog djelovanja stoji *inicijativa* da se o određenom problemu donese odgovarajuća odluka. Neodređeni poticaj tako prerasta u *prijedlog* za poduzimanje koraka. Ne prolazi svaki prijedlog isti put do odluke. Što je društveni problem veći, to je jači sukob interesa i mnogostрукiji pokušaji *utjecaja* na proces donošenja odluke. Inicijative se često filtriraju prije nego što prerastu u prijedlog u redovitom administrativnom postupku. U protagoniste ovih postupaka filtracije ubrajaju se prvenstveno tzv. "*preliminarni donositelji odluka*". Rezultat filtriranja može biti i svjesna odluka da se određeni skupovi problema ne formuliraju u predmete političkih rasprava. Tako za neke industrijske i poslovne zone ne postoje pravomoćni planovi izgradnje budući da bi oni predstavljali obvezu za investitore koji se žele aktivirati na tom području.

Tamo gdje se poklope pritisak interesa, blizina problemima lokalne zajednice i lokalno shvaćanje problema najveće su šanse da određeni poticaj preraste u formalno uobličeni prijedlog. Inicijativa za ovakav razvoj može proizići iz svakodnevnog rada poglavarstva, planiranih investicijskih ulaganja, građanskih udruga i organizacija, stranačkog djelovanja ili članaka u tisku.

Ako se sastavi prijedlog, *uprava* će najprije preispitati pretpostavke za njegovu realizaciju: je li općina nadležna za određeni slučaj? Postoje li već odluke ili preliminarni planovi? Postoje li programi državne potpore? Prije nego što uprava izradi završnu verziju prijedloga, čelništvo uprave i općinskog vijeća donijet će zajedničko stajalište o tome u kom smjeru i kojim intenzitetom treba u nastavku obrađivati pojedini zahtjev. Svako daljnje *upravljanje* predmetom ovisit će o njegovoj važnosti.

Slika 8 : Proces donošenja odluka (pojednostavljeni prikaz)



U slučaju da se radi o rutinskim predmetima, odgovarajući će uredi djelovati više ili manje samostalno. Ako se u svezi s određenim predmetom očekuje političko razilaženje u predstavničkim tijelima, pripremne radnje uprave utvrdit će pročelnici upravnih odjela, odnosno čelnik gradskog poglavarstva. Prijedlozi uprave zreli za podvrgavanje procesu odlučivanja dolaze na stol općinskog vijeća tek nakon što se unutar poglavarstva završi *postupak razjašnjavanja* koji se odvija u obliku niza internih glasovanja. Ovakav je postupak posebno opsežan kada se radi o izradi godišnjeg proračuna ili posebno osjetljivog plana izgradnje i tada ovaj postupak oduzima puno vremena.

Zadatak je *stranačkih klubova* preispitati jesu li prijedlozi i očekivana odluka uprave u skladu s aktualnim planovima urbanističkog razvoja i programom djelovanja gradske uprave. Klubovi nadalje moraju raspraviti i odlučiti jesu li prijedlozi usklađeni s njihovom *političkom voljom*. Osim toga valja razmisliti o tome nije li određena pojedinačna odluka u suprotnosti s ostalim razvojnim planovima ili se njome možda neodrživo mijenja popis prioriteta općinskog djelovanja. Može li se npr. izgradnja tržnice na zelenoj površini *uskладiti* s razvojem grada, ekološkim i prometnim čimbenicima, neposrednim okruženjem u gradskoj četvrti i neophodnim infrastrukturnim ulaganjima? Političari na lokalnoj razini moraju naposljetku odlučiti na koji će se način u proces donošenja odluke uključiti barem neposredno zainteresirani dio *stanovništva*.

Istovremeno s mobilizacijom lokalnih političkih snaga u vijećanje u stručnim odborima, gradska se uprava suočava s pitanjem uključivanja drugih političkih razina u određeni problem. Koliko je nepohodna povratna sprega s nadređenim stručnim tijelima i koliko je svrsishodno uključiti nadzorni organ radi ranog postizanja suglasnosti svih instanci? U onim jedinicama u kojima postoji glavni odbor, u suprotnom, na financijskom odboru povezuju se stručno utemeljene preporuke pojedinih odbora i pripremaju za proces odlučivanja na općinskom vijeću. Ako se radi o problemu velikog lokalnog značenja, do ovog su stupnja rasprave na općinsko vijeće utjecali različiti subjekti, i to npr. predstavnici raznih saveza i udruga, poduzeća i eventualno građanska inicijative ili tisak.

Ako u općinskom predstavničkom tijelu nijedna stranka nema sigurnu većinu, mogući su dogovori između stranačkih klubova, čiji će se rezultati

očitovati prilikom glasovanja na općinskom vijeću.

2. Preliminarni donositelji odluka

Iako je težište rada u odborima vijećanje o određenim problemima lokalne politike, postoji velik broj gotovih predložaka uprave na temelju kojih se može donijeti odluka bez daljnjih koraka. Ova mogućnost postoji stoga što je skupina tzv. "*preliminarnih donositelja odluka*" prije same rasprave u odborima već usaglasila stavove o ciljevima, prioritetima i izboru mogućih programskih opcija.

Ova se skupina sastoji od samih čelnika gradskog poglavarstva, koji su u ulozi općinskih menadžera zainteresirani za *rane kontakte* s partnerima u predstavničkim tijelima. Skupini nadalje pripada čelništvo općinskog vijeća, prvenstveno predstavnici većinskih stranačkih klubova (predsjedavajući određenih ideja (dužnosnici raznih udruga, predsjedavajući saveza). Povezivanje političke volje i stručnih mogućnosti odvija se svaki put pod drugačijim okolnostima, ali je osigurano međusobnim kontaktom svih zainteresiranih strana. Ovakvo pripremanje odluka, daleko od očiju, u velikoj je mjeri neovisno o pojedinom općinskom ustroju. Ranu komunikaciju među lokalnim političarima u predstavničkim i upravnim tijelima *institucionalizirali* su magistratski ustroj i počasno gradsko vijeće u općinskom pravilniku pokrajine Bayern, upravnom odboru pokrajine Niedersachsen i gradskoj upravi samostalnih gradova pokrajine Rheinland-Pfalz.

3. Donošenje odluka

Djelovanje jedinica lokalne samouprave ne bi bilo moguće bez donošenja odluka. To znači da svaki prijedlog odluke mora biti uključen u *dnevni red* općinskog vijeća. Dnevni se red može proširiti samo odlukom većine u slučaju izvanredne hitnosti. Hitnost se mora dokazati, budući da odgovorno donošenje odluka pretpostavlja da su zastupnici navrijeme (najmanje tjeđan dana unaprijed) u pismenom obliku primili sve *materijale za sjednicu*.

Prijedlog odluke sastoji se u pravilu od *nacrta odluke* u užem smislu te *obrazloženja* prijedloga. Nacrt odluke mora biti formuliran tako da je moguće glasovanje s "Da" ili "Ne".

Sadržaj odluke mora biti dovoljno pregledan kako bi općinskom poglavarstvu prenio točne upute o provedbi te odluke. Kod prijedloga izmjene statuta glasuje se o novoj formulaciji. Moguće je suzdržati se od glasovanja i ne sudjelovati u glasovanju. Ako je jednak broj zastupnika glasovao za i protiv određenog prijedloga, prijedlog se odbija. U slučaju da je određeni odbor već iskoristio povjereno mu pravo donošenja odluka, općinsko vijeće može opovrći odluku tog odbora samo u slučaju da ona još nije postala obvezujuća prema trećim osobama.

10. Poglavlje

Samokontrola i nadzorne vlasti .

1. Interna kontrolna prava općinskog vijeća

Odluke koje realiziraju nadležne ustanove podliježu internoj kontroli uprave koja se, između ostalog, koristi uslugama ureda za financijsku kontrolu. Međutim, pravo nadzora pridržava i općinsko vijeće koje je nadređeno načelniku uprave. Načelnik uprave odgovoran je izabranim općinskim predstavnicima i obavezan ih je informirati. Općinsko vijeće može zatražiti od glavnog službenika uprave da ga u redovitim razmacima izvještava o provedbi odluka. Važno pravo upravljanja i kontrole koje ima općinsko vijeće predstavlja kompetencija pri donošenju proračunskog i kadrovske plana.

Obje vrste planova imaju djelokrug koji uprava ne smije prekoračiti.

Revizijski je odbor važan instrument kontrole za provjeru financijskih potreba uprave. Taj odbor svake godine predlaže općinskom vijeću ponovno imenovanje ili razrješenje načelnika uprave. Neovisna zadaća kontrole također pripada *uredu za financijsku kontrolu* koji je, primjerice, u pokrajini Nordrhein-Westfalen podređen gradskom vijeću koje mu upućuje zasebne *revizijske naloge*.

Nadalje, o kontrolnom je pravu riječ u slučaju kada ovlaštenja za donošenje odluka delegirana na druga tijela, na temelju *prava preuzimanja ovlaštenja*, budu ponovo vraćena u nadležnost općinskog vijeća. Ukoliko između vijeća i uprave ima nepremostivih razlika, te razlike mogu biti pojašnjene ili žalbom višoj nadzornoj lokalnoj instanciji ili u okviru općinskog statutarnog spora nazvanog sporom između organa vlasti.

2. Mogućnost prigovora kod eksternih organa

Kod lokalnog nadzornog tijela moguće je uložiti žalbu višoj nadzornoj instanciji, a moguće je i postupak kontrole normi koje se odnose na propise postupka i oblika planiranja važnih za općinu. Općine u slučaju

upravnih akata nadzornih organa vlasti mogu posegnuti za pravom na prigovor. Ukoliko se taj prigovor ne prizna, općina može na ovu odluku uložiti tužbu kod upravnog suda. Žalba pri ustavnom sudu pojedine pokrajine također je moguća ukoliko se ispostavi da se zakonima pojedine pokrajine podrijuju središnja područja lokalne samouprave.

3. Nadzor na lokalnoj razini

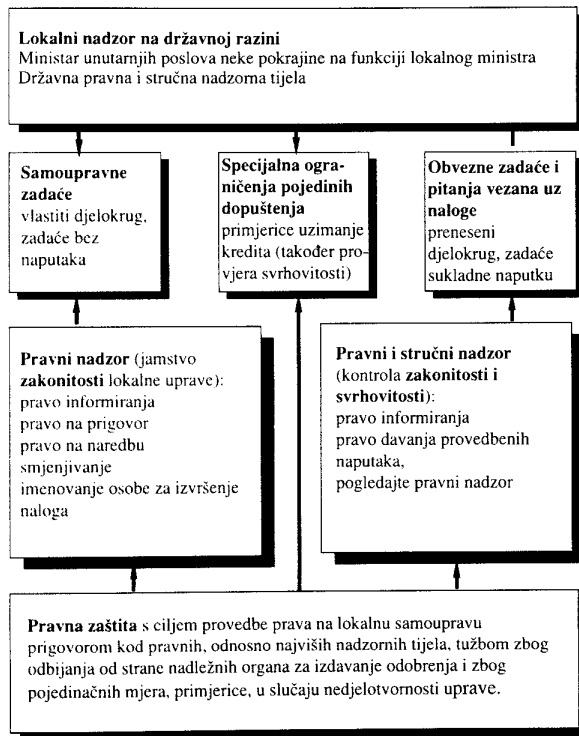
Nadzor na lokalnoj razini pojedine pokrajine treba zajamčiti provedbu zadaća općina u interesu općeg dobra. Istodobno tijela nadzora na lokalnoj razini obvezna su na suradnju s općinama radi zaštite njihovih prava. Lokalna tijela nadzora dijelimo na *tijela općeg nadzora* lokalne samouprave i *tijela posebnog nadzora* nad pitanjima od državne važnosti prenesenima na općine. U području dragovoljnih samoupravnih zadaća općine podliježu samo tijelima općeg nadzora koja su se dužna ograničiti na kontrolu zakonitosti.

U slučaju obveznih zadaća koje valja ispuniti prema nalogu postoji kako pravni, tako i stručni nadzor. Kad se radi o rješavanju pitanja nalogima, država u cijelosti nadgleda zakonitost i svrhovitost komunalnog djelovanja. Za općine koje pripadaju određenom okrugu nadzorna su tijela okružni upravitelj/pokrajinski zastupnik, kao niže tijelo državne uprave, a kod gradova koji ne pripadaju određenom okrugu i kod samih okruga tu funkciju po mogućnosti obavlja predsjednik vlade. Najviše nadzorno tijelo je ministar unutarnjih poslova. U okviru općeg lokalnog nadzora razlikujemo preventivne i naknadne mjere kontrole. Pojam *preventivno* odnosi se na ograničenja dopuštenja, savjetovanje i pravo upravnih instancija na primanje redovitih izvješća.

U područje *naknadne kontrole* ubraja se pravo na prigovor i opoziv odluka, pravo izdavanja naredbi za određeni vid djelovanja i smjena u slučaju odbijanja izvršenja naredbe. *Revizijom godišnjeg računa* u obliku izvješća o reviziji postupanje s proračunom podliježe posebnoj redovitoj kontroli. U slučaju kad općinska vijeća oklijevaju donijeti neophodne odluke, tijela lokalnog nadzora služe se krajnjim sredstvima kao što su imenovanje načelnika i razrješenje općinskog vijeća. Općina može uložiti žalbu protiv mjera općeg lokalnog nadzora pri upravnim sudovima. Vrijedi načelo da

nadzorno tijelo smije djelovati samo u javnom interesu, a ne i s ciljem provedbe interesa građanina pojedinca. Odluka o djelovanju organa vlasti provodi se prema načelu razmjernosti. Politička promišljanja ne smiju biti mjerilo lokalnog nadzora.

Slika 9: Lokalni nadzor na državnoj razini



11. Poglavlje

Politička utakmica izvan organa vlasti

1. Rad lokalnih stranaka

Prema članku 21. stavku 1. Ustava stranke sudjeluju u izgradnji političke svijesti naroda. Što to znači na lokalnoj razini?

a) To sudjelovanje prvenstveno zahtijeva *oblikovanje svijesti* o lokalnim ciljevima, s tim povezanim interesima te vrijednostima unutar vlastite stranke. U području razrade programa i koncepcija ulazi osposobljavanje članova, prije svega, za vođenje rasprave s ostalim sudionicima.

b) Radi stvaranja javnog mnijenja na lokalnoj razini potrebna je, osim formuliranja vlastitih političkih ciljeva, i sposobnost za *građanski dijalog*. Da bi se ostvarila bliskost s građanima koju mnogi tako često zagovaraju, potrebno je raskinuti s radom stranke (udruge) usmjerenim na unutarnji ustroj i okrenuti se dijalogu s brojnim društvenim skupinama. Tek izravan kontakt s onima koji u općini prihvate građansku inicijativu može zajamčiti spoznaje o stvarnim interesima u lokalnoj zajednici. Stoga je također poželjno usmjeriti stranački rad na spontano nastale gradske/seoske strukture, što znači na *postojeće mreže komunikacije*, kako bi se moglo prepoznati pojedine pojave. Ako govorimo o građanskom dijalogu, valja napomenuti da nije dovoljno čekati da građani sami dođu (jer tada je uglavnom već kasno).

Od stranaka se očekuje da pozovu predstavnike pojedinih skupina ili da same započnu razgovor o problemima. *Funkcija posrednika* između građana i organizirane uprave obuhvaća implementaciju ideja građana u rad općinskog vijeća.

c) Kao protutežu stranačkoj suhoparnosti i ideologiji samouprave na lokalnoj razini, stranke imaju zadaću *političarije i demokratizacije*. To podrazumijeva i *javno upoznavanje s društvenim konfliktima*. Stranke ne smiju izbjegavati goruća i kontroverzna pitanja i skrivati se iza administrativnih vanjskih datosti. Politički interes moguće je potaknuti i tako da se građane *informira o mogućnostima*. Konačno, političku svijest moguće je potaknuti posebice

ako strane na koje se odnose određene pojave uključimo u postupak pripremanja odluka. Takav vid politike znači napuštanje fiksnih administrativnih zadaća i snažnije javno upoznavanje s procesima odlučivanja unutar stranke.

d) Važna funkcija lokalnih stranaka sastoji se u internom izboru, slanju i kontroli predstavnika za politička tijela. Budući da stranke u velikoj mjeri imaju monopol nad kandidiranjem, u njihovim je rukama posebna odgovornost za izbor osoba koje će zastupati volju građana. U slučaju kad su zastupnici vremenski ograničeni i kad profesionalno obavljaju svoju dužnost, posebice je to slučaj u velikim gradovima, u prednosti su kandidati koji nisu striktno vezani uz određeno radno vrijeme i koji su u okviru svoje struke usvojili tehnike društvene komunikacije.

U inicijative pripreme političkog osoblja također spada uključivanje građanki i građana, takozvanih stručnih članova odbora te *izobrazba i usavršavanje* lokalnih zastupnika.

e) Sudjelovanje u oblikovanju političke svijesti zahtijeva *funkciju posrednika* između interesa na lokalnoj razini i nadregionalnih, odnosno državnih nositelja vlasti. To se događa posebice u slučaju zauzimanja stava o društvenim problemima, kao što su primjerice trajna nezaposlenost, klimatske elementarne nepogode itd., te postavljanjem zahtjeva nadregionalnim organima vlasti.

f) Proces oblikovanja svijesti obuhvaća *funkciju inovacije*, što znači prihvaćanje novih trendova i time novih zadaća u lokalnoj politici. Strukture stanovništva u stalnom procesu izmjena i tehnologije rada ili utjecaji europskog ujedinjenja na lokalna događanja primjeri su koji predstavljaju izazov lokalnoj politici.

g) Nove zadaće odnose se također na rad samih stranaka koji je povremeno potrebno *nadzirati*. Postavlja se pitanje, bavi li se pojedina stranka temama koje građani smatraju relevantnima? Samo je u tom slučaju stranka važna za pojedinca, što, dakako, utječe na ponašanje na izborima.

Djeluje li stranka uopće tako da ju je moguće prepoznati? Za većinu ljudi lokalna je politika od drugorazrednog značenja i mnogi ne saznaju ništa o djelatnostima kojima se stranački aktivisti bave satima.

h) No *važnost stranačkog kluba u parlamentu* često je snažnija od same stranke. Osim toga klubovi imaju veći učinak u javnosti i bolje financijske mogućnosti. Ipak, mnogo puta upravo snažnija politička aktivnost pojačava utjecaj. Tamo gdje je utjecaj stranačkog kluba prejak, zanemaren je rad s članovima, a to dugoročno ograničuje mogućnost utjecaja na lokalnoj razini.

2. Lokalno javno mnijenje

Lokalna samouprava odvija se tako da se odluke donose u organima vlasti, a za njihovu provedbu odgovorna je uprava, što znači da je ona većini građana nevidljiva. Tek ako se neka lokalna tema pojavi u novinama postoji mogućnost da ona postane tema *razgovora* mnogih. Lokalno mnijenje oblikuju posebice lokalno orijentirani masovni mediji, lokalne organizacije i političke stranke. Njihova je zadaća posrednička i sastoji se u međusobnoj razmjeni informacija između lokalnog stanovništva i donositelja odluka na lokalnoj razini. Pritom posebna važnost pripada lokalnim rubrikama *dnevnih novina*.

Mogućnosti djelovanja urednika lokalnih rubrika ograničene su velikom povezanošću s tržištem reklama i oglasa te općim i političkim uvjetima rada uredništva. Lokalnom tisku prijeti opasnost da postane ili *glasnogovornikom uprave* ili *odabranim izvjestiteljem* lokalnih počasnih građana. Tako mnogi u lokalnim tiskovinama prenose ideju preddemokratskog društva u kojem mnogi građani uživaju posebne počasti, a autoritet im se gradi na ulozi lokalnih dobročinitelja. Političko javno djelovanje znači više od *suradnje s tiskom*, ali bez postojanja tiska teško je izgraditi lokalno javno mnijenje.

Najvjerodostojniji je način javnog djelovanja *osobni razgovor*. Takav oblik širenja mnijenja moguć je, doduše, samo prema vrlo ograničenom broju osoba. U slučajevima kad nema lokalnih glasila ili kad se vijesti ne iznose u potpunosti javno, *ustopava vlastitih "medija"* i jамstvo širenja tih medija predstavljaju pravi izazov. Učinkoviti oblici ustroja *javnog djelovanja simboličkim akcijama* predstavljaju građanske inicijative, kao što su bile primjerice akcije *greenpeacea*. Što je veća općina, to je važnija komunikacija s građanima sredstvima javnog priopćavanja. Lokalno djelovanje u organima vlasti koje nitko ne percipira osuđeno je na samoizolaciju. Stoga

se politički akteri moraju pokrenuti i dio svog oskudnog vremena posvetiti suradnji s tiskom. Za odluke na lokalnoj razini stanovništvo ne očekuje kao objašnjenje nikakve administrativne datosti, nego argumentirane odluke koje su *rezultat političkih promišljanja* i vrijednosti.

Budući da *suradnja s tiskom* zauzima središnji dio ukupne suradnje sa sredstvima javnog priopćavanja u lokalnoj zajednici, valjalo bi imati na umu sljedeća osnovna pravila:

- važna su konkretna lokalna događanja na licu mjesta i pozitivan utjecaj stranke na njih. Općenita objašnjenja ne zanimaju ni urednike lokalnih rubrika ni građane.

- Informacija mora biti brza (dnevni tisak) i precizna.

- "Važno je da se u tisku pojavi" izvješće o zanimljivim događajima, a ne komentar o tome.

- Urednici nisu glasnogovornici, pa stoga valja imati na umu da veću važnost od samohvale imaju činjenice.

- Najvažnije informacije za čitatelje nalaze se već u prvim rečenicama, jer, u pravilu, tekst kratimo od kraja.

Ako postoje različiti prikazi nekog izvješća u tisku, valja se potruditi i stupiti u *razgovor* s odgovornim novinarima kako bi se pronašli uzroci.

3. Strategija manjinskih stranaka

Budući da se manjinske parlamentarne stranke ne mogu direktno nametnuti većinskim odlukama, za uspjeh su im potrebni drugi politički oblici.

a) Na početku izbornog razdoblja valjalo bi raspraviti *koncepciju* i ulogu koju treba zauzeti (slabiji koalicijski partner koji sudjeluje u raspodjeli položaja ili decidirana, odnosno snažna opozicija itd.).

b) Manjinska stranka trebala bi se *koncentrirati* na lokalne probleme i za njih inzistirati na alternativnim rješenjima. Manjinska stranka trebala bi uočiti što pokreće većinu ljudi, a što još nije uspjelo inertoj većinskoj političkoj stranci. Osim toga dio stanovništva koji je *pogođen pojedinim problemima* trebao bi sudjelovati u njihovu rješavanju. Od posebnog je

značenja također i potpora u obliku mobilizacije *stručnog dijela zagovornika* u vlastitim redovima i "izvana". Dobre argumente i činjenice, koje uz to prezentiraju *ličnosti s određenim autoritetom* na nekom području, nije tako lako osporiti. Upravo u situaciji kad na raspolaganju stoje malobrojni ljudski i tehnički potencijali, valjalo bi ih iskoristiti na optimalan način. Stoga se često preporučuju zajedničke manifestacije s ostalim partnerima.

c) *Javno djelovanje* ima prednost pred radom u organima vlasti, o kojem se ne podnose izvješća i na koji se ne može mnogo utjecati. Viši stranački dužnosnici morali bi imati na umu ovu spoznaju *pri organizaciji svog vremena*. Ako se radi o djelovanju u okružju kojim dominira protivnička politička stranka, treba iznijeti *nešto što će pobuditi iznenađenje*, čime bi se usmjerila pozornost na vlastito djelovanje. Svaka očekivana politička poruka neke stranke neće pobuditi zanimanje. I u zamršenoj situaciji postojanja brojnih glasila valjalo bi uspostaviti i njegovati kontakt s novinarima.

d) U manjinskim strankama s "*karakterom dijaspor*" neki članovi stranaka i simpatizeri ne žele zagovarati dotičnu stranku. Stoga valja porazmisliti o mogućnostima zajedničkog organiziranja informativnih manifestacija na "neutralnom terenu" i u suradnji s partnerskim organizacijama. Tako je moguće lakše osigurati prisustvo auditorija, a osim toga u tom će slučaju mnogi radije neslužbeno staviti na raspolaganje svoja znanja i sposobnosti.

12. Poglavlje

Načela izbora i izbornih postupaka

1. Izborna kampanja

Nastojanja oko glasača stalna su zadaća i iziskuju permanentno djelovanje u javnosti. Dobra izborna kampanja upozorava nezainteresirane birače na termin održavanja izbora, mobilizira vlastite pristalice i unosi osvježanje u postojeći imidž stranke. Izborna kampanja ne može popraviti političke propuste proteklih godina, kao što ne može odrediti ni posve nov imidž ili nerealnu sliku određene stanke, nego, u prvom redu, služi da bi *neodlučni* glasači postali svjesni svojih skrivenih političkih stavova.

U idealnom slučaju moguće je razlikovati između triju temeljnih *strategija izborne kampanje*. *Izbornu kampanju usmjerenu na učinak* zagovaraju posebice većinske stranke, koje učinkovitim rezultatima žele dokazati svoju kompetenciju pri rješavanju problema. *Izbornu kampanju usmjerenu na program* zagovaraju opozicijske stranke, koje naglašavanjem programskih zahtjeva žele steći suglasnost birača za bolja rješenja problema. *Izborna kampanja usmjerena na osobe* može ponuditi mnoga obećanja u slučaju kad stranka može ponuditi istaknute pojedince kojima stanovništvo daje prednost pred kandidatima protivničkih stranaka.

U stvarnosti izborne kampanje u pravilu postoji kombinacija svih triju strategija. Važno je da određena stranka razradi *vlastite teme* i iznese ih u javnosti. U tom slučaju ta stranka neće biti prisiljena samo odgovarati na aktivnosti ostalih stranaka. Prednost ima ona stranka čije izjave odgovaraju *raspoloženju stanovništva*. Usto, stranka treba biti jasno prepoznatljiva, što znači da sadržajna *poruka* i vanjska *pojava* moraju činiti harmoničnu cjelinu. Ukratko, stručnjaci u području promidžbe govore o *soundu* neke stranke, jedinstvenom glasovnom obliku poruke koji budi zanimanje slušatelja.

2. Izbor općinskih organa i tijela

Općinsko vijeće bira se prema općim načelima izbornog prava (opći, neposredni, slobodni, ravnopravni, tajni) za razdoblje od četiriju ili pet godina. Pritom je važno da se izbori provode prema *razmjernom postupku*. Posljedica toga je da većinski odnosi u općinskim vijećima otprilike odgovaraju onima među građanstvom. Osobitost pojedine općine predstavlja situacija kad, osim stranaka, i takozvane zajednice birača mogu postaviti kandidate i kad se i pojedinci mogu uključiti u izbornu utрку. Važnost zajednice birača različita je u različitim savezним pokrajinama.

a) Većinsko izorno pravo

Većinsko izorno pravo ne određuje sastav općinskog vijeća. Primjerice, u pokrajini Nordrhein-Westfalen taj izborni oblik određuje koji izabrani član vijeća zastupa pojedinu izbornu jedinicu. Grad B ima 39 gradskih zastupnika. Gradsko područje podijeljeno je u 20 izbornih jedinica u kojima se može *izravno birati* po jedna osoba. Polovica svih raspoloživih mjesta dijeli se na temelju većinskog izbornog prava u izbornim jedinicama. Ostala mjesta zaposjedaju kandidati sa *stranačkih lista*. Na tim su listama redom još jedanput navedene sve kandidatkinje i svi kandidati. Onaj tko je već izabran izravnim putem, briše se s liste. Ako je neka stranka na području čitavog grada osvojila, primjerice, udio od 19 mjesta i ako su već u 12 izbornih jedinica izravnim putem pobijedili kandidati te stranke, onda ta stranka ima pravo na još 7 mjesta koja se dijele prema redoslijedu na listi.

Slika 10.



Na posljertku, *razmjerno izorno pravo* određuje veličinu stranačkog kluba u općinskom vijeću. Relativno većinsko izorno pravo u pojedinoj izornoj jedinici prednost daje poznatim građanima i istodobno obvezuje na građanski orijentirano djelovanje u izornoj jedinici. Stranke preko lista imaju mogućnost da kandidatima važnim za rad stranačkog kluba osiguraju vodeća mjesta. Rezervna lista uz jačinu osvojenog stranačkog kluba, omogućuje napredovanje stranačkih istomišljenika, ukoliko dođe do odstupanja pojedinih općinskih zastupnika.

b) Razmjerni izbori

U pokrajini Nordrhein-Westfalen razmjerni izbori određuju sastav vijeća. Pri tom izbornom postupku međusobno konkuriraju različite kandidatske liste koje stranke uručuju kao svoje izborne prijedloge. Udio glasova određene stranke određuje se potom razmjerno ukupnom broju osvojenih glasova i preračunava u broj osvojenih mandata određene stranke. Budući da kandidatska lista istodobno predstavlja rang-listu, broj izabranih kandidata odbija se odozgo prema dolje, dok se ostali kandidati pomiču redom prema gore.

Slika 11

Izborni prijedlog 1 Izborni prijedlog 2 Izborni prijedlog 3

Stranka A	⊗	Stranka B	○	Stranka C	○
1. Menn, Herbert		1. Dr. Recht, Wilfried		1. Senst, Ursula	X X
2. Rath, Susanne	X X X	2. Kölsch, Helma	X	2. Dr. Holz, Reiner	
3. Sang, Dieter		3. Sand, Reinhard		3. Greitz, Erich	
4. Zack, Heidi	X X X	4. Weil, Hans		4. Gabler, Karl	
5. Koch, Klaus		5. Stelzel, Manfred		5. Kaspar, Ludwig	
6. Kohler, Lothar		6. Kehlen, Gerhard		6. Sperber, Fritz	

Drukčija je situacija kad birači sami mogu utjecati na redosljed na listi. Počevši od južnih saveznih pokrajina, rasprostranjen je lokalni izborni sustav u kojem svaki birač ima onoliko glasova koliko mandata stoji na raspolaganju. Birač u tom slučaju može *kumulirati* glasove, što znači da jednom kandidatu mogu dati više glasova (najviše tri) i *panaširati* ih, što znači da može raspodijeliti glasove na kandidate različitih stranačkih lista ili lista skupina birača. Ako u općini D ima 11 mjesta u općinskom vijeću, svaki birač ima pravo na 11 glasova. Te glasove birač može dodijeliti svojoj stranci stavljanjem samo jednog križića, što znači da kandidati pod brojem 1-11 na toj listi dobivaju po jedan glas.

Međutim, ako žena Y želi iskazati posebnu podršku ženama kandidatkinjama u lokalnoj politici, ona na listi stranke koju bira, svakoj kandidatkinji može dati (kumulirati) 3 glasa. No ako ujedno želi dati podršku dvjema ženama iz neke druge stranke, daje i njima svoje glasove (panašira). Ako ta ista žena nije iskoristila sve svoje glasove, može staviti križić u zaglavlju neke stranačke liste kako bi se ostatak glasova koji joj stoji na raspolaganju raspodijelio na tu stranku i tako u potpunosti iskoristio njezin udio glasova.

Pojedinosti o izbornom sustavu za jedinice lokalne samouprave te mogućnostima biranja, zahtjevima koji se postavljaju izbornim prijedlozima, sastavu biračkog odbora itd. sadržavaju *lokalni izborni zakoni* i pravilnici pojedinih saveznih pokrajina koji se odnose na lokalne izbore.

Pravo na glasovanje ima svatko tko je na dan izbora njemački državljanin u smislu članka 116. stavka 1. Ustava Savezne Republike Njemačke, tko je navršio 18. godinu života i ima prebivalište u izbornoj jedinici u trajanju od barem tri mjeseca.

3. Postupak brojenja glasova

Postupak Hare/Niemeyer

U raspodjeli zastupničkih mjesta prema postupku Hare/Niemeyer sudjeluju samo one stranke i skupine birača koji su osvojili najmanji broj glasova. Da bi se izračunao broj mjesta koji otpada na neki izborni prijedlog, sva se zastupnička mjesta množe s ukupnim brojem glasova za kandidate iz izbornog prijedloga i dijele ukupnim brojem izbornih prijedloga za kandidate koji sudjeluju u raspodjeli mjesta.

Zastupnička mjesta stranke A: =

broj mjesta u vijeću x
ukupni broj glasova izbornog prijedloga

ukupni broj glasova
izbornih prijedloga koji sudjeluju u raspodjeli mjesta

Svaki izborni prijedlog najprije dobiva onoliki broj mjesta koliko mu pripada cijelih brojeva. Potom se mjesta dijele prema najvišoj vrijednosti decimalne. Kod jednakih vrijednosti decimala odlučuje širi. Mjesta koja pripadaju određenoj listi dodjeljuju se pojedinim kandidatima preme njihovom redosljedu na listi. Na izborima koji predviđaju panaširanje i kumuliranje, redosljed kandidata iskazuje se visinom broja osvojenih glasova. Kod istog broja osvojenih glasova odlučuje redosljed imenovanja u izbornom prijedlogu.

Postupak prema d'Hondtu

Postupkom određivanja najvećeg broja glasova prema d'Hondtu izravno osvojeni mandati neke stranke u cijelosti se pribrajaju ukupnom broju osvojenih mandata. Osvoji li neka stranka više izravnih mandata nego što joj pripada prema njezinom glasačkom udjelu za čitavo izbornu područje, pribjegava se povećanju broja mandata sve do ukupnog broja kod kojeg udjeli pojedinih stranaka odgovaraju njihovom udjelu u ukupnom broju

glasova. Pretpostavimo da općinsko vijeće broji 11 članova. Broj glasova koje su osvojile stranke redoslijedom se dijeli kroz 1, 2, 3, 4 itd. Stranka na čijoj se listi nađe sljedeći najveći broj dobva slobodno mjesto. U donjem prikazu brojke u zagradama određuju redoslijed raspodjele mjesta.

Slika 12: Postupak prema d'Hondtu

Dijeljeno kroz	Stranka A 564 glasa	Stranka B 323 glasa	Stranka C 113 glasa
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 (6)	80,7 (11)	
5	112,8 (8)		
6	94 (10)		
7	80,6		
	6 mjesta	4 mjesta	1 mjesto

4. Sudjelovanje u izborima

Za lokalnu je razinu karakteristično da je udio nezavisnih kandidata viši nego na saveznoj razini.

Međutim, ako izborne odluke na lokalnoj razini nisu u potpunosti utvrđene, može se zaključiti da i odgovarajući kratkoročni politički utjecaji (eventualno na saveznoj razini) mogu biti djelotvorni. Budući da na općinskoj razini dominira velik broj tema lokalnog značenja, javno mnijenje na lokalnoj razini uvelike određuje stvarne lokalne prilike (sustav opskrbe, učinkovitost uprave, vlastite potrebe). Ideološke komponente pritom nemaju tako važnu ulogu. To na položaj lokalnih stranaka djeluje na sljedeći način: *identifikacija sa strankom slabije je izražena na lokalnoj razini. Razlike između lokalnih stranaka slabije se uočavaju, što znači da su jedna drugoj bliže nego što je to slučaj sa strankama na pokrajinskoj i saveznoj razini.*

Na taj način birači jedne od stranaka mogu birati i kandidate drugih sličnih stranaka. Osim toga postoje također snažne *regionalne tradicije* vezivanja uz određenu stranku. Ta vrsta stranačkog vezivanja pretežitog broja birača posebno je trajna ako ima potporu u takozvanom *političko-socijalnom miljeu*. Pod tim valja podrazumijevati specifična društvena usmjerenja koja predstavljaju rezultat društvenog učenja na temelju sličnih iskustava i životnih situacija (susjedstvo na selu, prakticiranje vjere, radna iskustva u industrijskim granama). Nestajanjem tradicionalnog političko-socijalnog miljea na lokalnoj su se razini opustile ionako slabo izražene stranačke veze.

Udio *nestalnih birača* čini se pri lokalnim izborima većim nego pri izborima za savezni i pokrajinski parlament. Zbog veće blizine životnim prilikama ljudi i kao rezultat opće procjene manje važnosti lokalnih izbora, nestalni birači istodobno služe *eksperimentiranju* različitih skupina birača. Kao prvo, lakše se artikulira nezadovoljstvo društvenim prilikama, a kao drugo, ovdje najlakše nastaju nove političke snage. Također se pokazalo da lokalna politika, posebice u velikim gradovima, predstavlja oblik *sustava ranog upozorenja* ostalim političkim razinama.

13. Poglavlje

Pokrajinski okrug

1. Koja je funkcija okruga?

Okrug (pokrajinski okrug) povijesno gledano i prema Ustavu predstavlja *savez općina* (to znači spoj većeg broja općina i gradova), ali osim toga predstavlja, prije svega, *samostalno regionalno tijelo* s pravom na samoupravu u svom području. Činjenicu da okrug znači više od spajanja većeg broja općina, potvrđuju samostalni izbori za vijeće okruga i pravo odlučivanja o vlastitom proračunu. Rad okruga je dvojak: kao prvo, okrug predstavlja *nižu razinu tijela državne uprave*, a kao drugo, ima *samoupravnu* funkciju.

Kao niža razina državne uprave, okrug provodi pravni i stručni nadzor, upravlja policijom na svom području i obvezan je, primjerice, izvršavati pokrajinsku vladu o pitanjima važnim za okrug. Određivanje upravnih zadaća na razini okruga u pojedinim je savezним pokrajinama različito regulirano. Da bi se utvrdila potrebna područja rada, ustrojen je *pravni sustav okruga*. Samoupravne zadaće na dragovoljnoj osnovi mogu se podijeliti u tri skupine:

- zadaće koje nadilaze razinu općine
- dopunske zadaće
- zadaće ujednačavanja socijalnih uvjeta

Zadaće koje nadilaze razinu općine pretpostavljaju kao cilj djelovanje na čitavom području te sustav središnje, odnosno glavne opskrbe. Kao primjeri mogu poslužiti održavanje regionalnih cesta, zbrinjavanje otpada, poboljšanje regionalne gospodarske strukture i parkova prirode itd.

Kod *dopunskih zadaća* radi se o području koje iziskuje više od učinkovitosti pojedinih općina i odnosi se na održavanje bolnica kao i na uspostavu viših i strukovnih škola. Politika okruga umnogome znači također *politiku lokacije*

poduzeća. Odluka okružnog vijeća može ukinuti konkurentski odnos između pojedinih općina zainteresiranih za lociranje poduzeća na njihovom području. Istodobno jedna takva odluka, ako se radi o lokaciji nekog nepopularnog pogona, primjerice deponija, može pribaviti demokratsku legitimaciju.

Dopunske zadaće ograničene su *načelom subsidiarnosti*. To znači da pokrajinski okrug smije preuzimati općinske zadaće samo, ako pojedina općina nije dovoljno učinkovita ili ako je to radi jedinstvenog ispunjavanja zadaća.

Funkcija ujednačavanja socijalnih uvjeta ima svoje temelje u načelu socijalne države koje nalaže ostvarivanje ravnopravnih životnih prilika. Međutim, ovdje okrug može djelovati samo ako je moguće dokazati da su te inicijative neophodne, dok bi u suprotnom slučaju već zadirao u područje u nadležnosti općina.

Okrug u području financija ostvaruje uravnoteženje troškova *prizezo*, koji se određuje u odnosu na poreznu moć pojedine općine.

S druge strane, postoji mogućnost da okrug financijski slabijim općinama dodijeli subvencije, a da pritom ne zadire u nadležnost općine.

2. Unutarnji ustroj okruga

Struktura ustroja okruga u pojedinim je pokrajinama višeslojna i ovisi o odnosu između organa kao što su *vijeće okruga*, *odbor okruga* i *pokrajinski vijećnik/okružni upravitelj*. Vijeće je najviši organ okruga. Pravni položaj i struktura okruga određen su prema odgovarajućim načelima koja vrijede također i za pojedina općinska vijeća. U savezним pokrajinama u kojima je izvršena podjela između *predsjednika* izabrane predstavničke skupštine i načelnika uprave (NRW, Niedersachsen), predsjedniku vijeća okruga dodijeljen je naslov pokrajinskog vijećnika, dok načelnik uprave, kojeg također bira okružno vijeće, nosi naslov okružni upravitelj.

U pokrajini Schleswig-Holstein okružnim vijećima predsjedja okružni predsjednik, a na čelu je uprave pokrajinski vijećnik. U pokrajini Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz i Saarland funkcije predsjednika

okružnog vijeća, načelnika uprave i vanjskog predstavnika okruga objedinjene su u osobi *pokrajinskog vijećnika*. U novim savezним pokrajinama vijeće okruga bira predsjednika i upravni odbor. Osim toga bira i pokrajinskog vijećnika koji je načelnik uprave okruga, predsjednik odbora okruga i pravni zastupnik okruga.

Osim razlike u funkcijama pokrajinskog vijećnika, u pojedinim pokrajinama postoji razlika i u načinu njegova *imenovanja*. U pokrajini Bayern izbor se vrši neposrednim izborima, u pokrajinama Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen i Schleswig-Holstein bira ga vijeće okruga, u Baden-Württembergu bira ga vijeće okruga u suglasnosti s vladom, a u pokrajini Rheinland-Pfalz imenuje ga predsjednik vlade po odobrenju vijeća okruga. U pokrajini Saarland imenovanje se vrši na državnoj razini.

Različiti postupci imenovanja djeluju na profesionalnu koncepciju i utjecaj stranaka. Između obaju organa vijeća okruga i glavnog službenika uprave (pokrajinski vijećnik/okružni upravitelj) u svim pokrajinama, s izuzetkom pokrajine Baden-Württemberg, stoji *okružni odbor*. U pokrajinama Hessen i Schleswig-Holstein taj je odbor samostalan upravni organ na osnovi kolegijalnosti, u pokrajinama Niedersachsen i Nordrhein-Westfalen drugi je po redu odbor ovlašten za donošenje odluka.

3. Okrug kao mogućnost ostvarivanja identiteta

Baš zbog usmjerenja na proširenu Europsku uniju, regionalna je misao, s jedne strane, dobila na značenju, ali je istodobno postala i sve jasnija čežnja za bliskim prostorom zvanim zavičaj. Politika pokrajinskog okruga unosi tu potrebu za identitetom u stanovništvo i pokušava ju ostvariti tamo gdje se još mogu donositi samostalne odluke, posebice u društvenom području, na području kulture i u sklopu zaštite prirode. Istodobno cilj ostvarivanja identiteta postaje strategijom uprave, kako bi se vlastite snage mogle mobilizirati za razvoj nekog područja. Radi se posebice o strukturnim promišljanjima na području promicanja gospodarstva. Naglašavanje prostornih osobitosti zahtijeva također osjećaj pripadnosti okrugu, a tako ujedno i spremnost na zalaganje za projekte na razini okruga, koja je nešto udaljenija od građana.

14. Poglavlje

Financiranje općinskih zadaća

1. Osnove proračuna

Lokalna samostalnost nije moguća bez posjedovanja vlastitih financijskih sredstava. Stoga se među najvažnija prava i obveze općine ubraja izrada, savjetovanje, donošenje odluka i provedba proračuna. Sa stajališta *politike* proračun ima *tri zadaće*. Kao prvo, predstavlja radni i gospodarski plan od kojeg uprava može odstupati samo pod ograničenim uvjetima. U tom smislu proračun predstavlja *sredstvo demokratskog upravljanja* kojim se političke namjere i odluke općinskog vijeća oblikuju u čvrsto utemeljen program.

Kao drugo, proračun pruža uvid u lokalno financijsko gospodarjenje. Usporedba prihoda i rashoda tijekom niza godina pruža objašnjenje o razvoju lokalnih financija i mogućnost postavljanja pitanja o uzrocima promjena. Tako proračun stječe važnu *kontrolnu funkciju*. I političke odluke na pokrajinskoj razini npr. poticanje razvoja gradova) i na saveznoj razini (npr. socijalna politika) izražene su u lokalnim proračunima.

Kao treće, proračun je također izraz političkih *prioriteta* pri ispunjavanju određenih zadaća koje postavlja lokalna većina. S gospodarskog gledišta proračun s podacima o prihodima također pruža uvid u *gospodarsku učinkovitost* lokalnih poduzeća (porez na obrt) kao i pojedine savezne pokrajine (subvencije).

Zakonske osnove lokalnog gospodarjenja proračunom utvrđene su u *općinskom pravilniku* pojedine pokrajine, a pojedinosti o tome u *pravilnicima o općinskim proračunima*. Određivanje poreza i ostalih službenih izdataka, primjerice pristojbi i doprinosa, iziskuje izradu lokalnih *statuta*, također zakonski utemeljenih npr. općinski zakon o porezima). Konačno, *zakoni o financijskom uravnoteženju, koji postoje za pojedine pokrajine*, reguliraju lokalno financijsko uravnoteženje između određene pokrajine i njenih općina. Radom "Fonda njemačkog jedinstva" bilo je ukinuto financijsko uravnoteženje između saveza i pokrajine u pet novih saveznih pokrajina i zamijenjeno sustavom subvencija.

Budući da je u federativnom državnom modelu lokalni financijski ustroj stvar pojedine pokrajine, postoje brojne manje razlike između pojedinih pokrajina. Međutim, pokrajine se međusobno usuglašavaju, tako da osnove općinskog financijskog ustroja samo u maloj mjeri pokazuju međusobna odstupanja. Za *clearing* pojedinih načina obračuna služi komunalni ured za pojednostavljenje uprave sa sjedištem u Kölnu.

U proteklih je deset godina *financijski sustav općina* bio izložen jakom opterećenju. Dok su općinski izdaci za socijalnu zaštitu zbog povećane nezaposlenosti enormno porasli, porezni su prihodi zaostali više no što se očekivalo. Redukcijom sredstava općine su bile prisiljene smanjiti investicijske izdatke i svoje deficite smanjiti višim pristojbama.

Gradevinske investicije početkom osamdesitih godina smanjile su se gotovo za četvrtinu i tek su 1990. godine ponovo dostigle razinu iz 1980. godine (slika 18). Također i zadaće na dragovoljnoj osnovi, koje su pravo područje lokalne samouprave, postale su žrtvama "političke konsolidacije". Općinama koje su u najvećoj mjeri osjetile strukturne promjene, povećanjem socijalnih izdataka za nezaposlene često su nedostajala potrebna financijska sredstva za strukturna poboljšanja.

2. Proračunska načela

a) Ispunjavanje zadaća na razini općine valja trajno zajamčiti. Zahtjevu za *redovitim ispunjavanjem zadaća* služi posebice instrument financijskog planiranja prema kojem financijsko-politički razvoj neke općine treba planirati u četverogodišnjim razdobljima.

b) Budući da općine ostvaruju gotovo dvije trećine svih javnih investicijskih izdataka, od njih se očekuje postupanje *koje odgovara konjunktornom razvoju*. Makroekonomsko upravljanje općinskom investicijskom djelatnošću sukladno određenoj gospodarskoj situaciji vrlo je problematično, jer anticikličko postupanje općina u pogledu izdataka proturječi načelu postojanosti.

Također birokratski državni sustav subvencija sprječava pravovremeno investiranje. Postupanje s izdacima suprotno konjunkturim trendovima moguće je samo stvaranjem i ukidanjem rezervi na lokalnoj razini. Polazište

točke adekvatnog upravljanja od strane saveza i pokrajina ogledaju se u uskraćivanju prava na kredit i u upravljanju investicijskim subvencijama.

c) *Proračunska ravnoteža* jedno je od najvažnijih načela, koje zahtijeva uravnoteženje svote prihoda i rashoda za svaku pojedinu godinu. Praznine u proračunu smiju se kompenzirati samo kreditima u proračunu imovine budući da su tu korištenju svježeg kapitala suprotstavljene realne imovinske vrijednosti.

d) Zahtjevi za *štedljivošću i ekonomičnošću* jednako su vrijedni i općina ih treba uzimati u obzir pri uvođenju bilo koje mjere gospodarenja proračunom. Gospodarenje proračunom štedljivo je kada uz rashode mogu biti ostvareni i adekvatni prihodi na dozvoljen i propisan način. Ekonomičnost ne znači i najjeftiniju mogućnost, nego objektivna odnosa između rashoda i koristi općinske djelatnosti.

e) Načelo *istinitosti i jasnoće proračuna* služi djelotvornoj kontroli plana proračuna. U skladu s tim načelom sve pojedine stavke proračuna valja točno obračunati ili barem brižljivo procijeniti. Tako valja postići da se u planu proračuna mogu vidjeti što točniji podaci o prihodima i rashodima koje valja očekivati (načelo djelotvornosti blagajne).

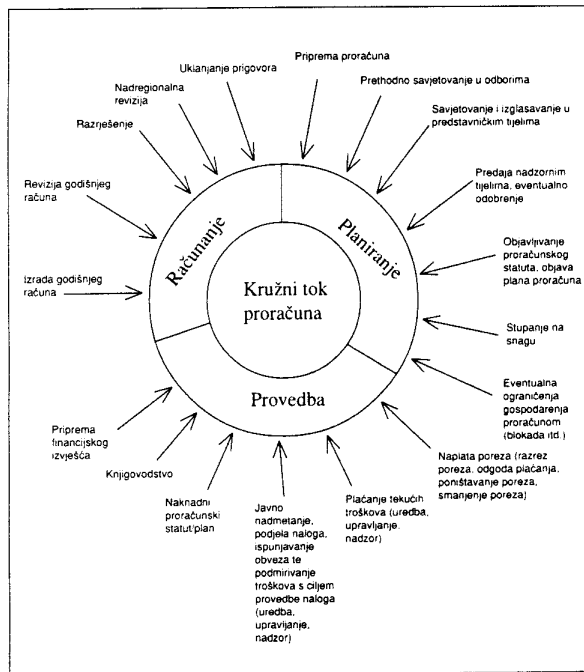
Time se sprječavaju prekomjerne stavke rashoda za formiranje tajnih rezervi ili spajanje stavki, što bi ograničilo mogućnost informiranja i kontrole. Istinitosti proračuna služe daljnja konkretna načela planiranja proračuna, jasnoći proračuna uvodno izvješće o proračunu, tumačenje pojedinih proračunskih stavki, jedinstvena raščlamba te prilozi uz plan proračuna.

3. Postupak savjetovanja o proračunu

a) Budući da plan proračuna vrijedi za pojedinu godinu od 1. siječnja, valja ga proglasiti već krajem protekle godine. Međutim, pripreme počinju mnogo ranije. Već prije ljetne stanke rizničar ispituje određene jedinice i službe uprave o očekivanim proračunskim potrebama za sljedeću godinu. Nakon ljetne stanke potrebe se međusobno usklađuju, a rizničar izrađuje *nacrt plana proračuna* koji potvrđuje *načelnik uprave*.

Taj nacrt predaje se općinskom vijeću i o njemu se *savjetuje* u određenim stručnim odborima prije nego li ga općinsko vijeće *proglasi* po završetku proračunske rasprave. Daljnji put vodi do *lokalnog nadzora* koji u slučaju uravnoteženog proračuna mora odobriti davanje kredita.

Slika13: Kružni tok proračuna



Obvezom odobravanja vlasti mogu preventivno djelovati na prekomjerne dugove. Međutim, ukoliko se prihodi i rashodi u proračunu ne mogu uskladiti, nadzorne vlasti imaju pravo uvesti poreze radi većeg iskorištavanja izvora prihoda i sprječavanja određenih rashoda. Nakon *objave* proračunskog statuta na određenom lokalitetu i *objave* plana proračuna, odobreni proračun može stupiti na snagu.

b) *Proračunski statut* predstavlja srž proračuna i o njemu *odluku* mora donijeti općinsko vijeće. Statut sadržava *opće podatke* o lokalnom financijskom gospodarenju: okvirni iznosi prihoda i rashoda u proračunu uprave i proračunu imovine određuju *veličinu proračuna* i čitav proračun čine obvezujućim.

Ovlaštenje za uzimanje kredita utvrđuje okvir predviđenog kredita. Predviđena *ovlaštenja* za ispunjavanje obveza (ugovora) predstavljaju po isteku kalendarske godine opterećenje u idućim godinama. Iskazani maksimalni iznos *kredita središnje banke* (kredita za premošćivanje nelikvidnosti) osigurava upravi djelokrug u slučaju da kratkoročno nema na raspolaganju drugih sredstava.

Porezne stope za poreze na zemljište A i B kao i za porez na obrt moraju biti utemeljene statutom. Za razliku od toga u proračunskom statutu okruga valja utvrditi visinu prireza.

PRORAČUNSKI STATUT

1. Proračunski plan
2. Ovlaštenje za uzimanje kredita
3. Ovlaštenja za izvršavanje obveza
4. Krediti središnje banke
5. Porezne stope

c) Pri provedbi proračuna događaju se uvijek iznova *odstupanja* od zaključenog proračuna. *Izdaci koji nadilaze proračunski plan* nastaju kad sredstva predviđena za određenu svrhu ne dostaju za proračunsku godinu. Izdaci koji nadilaze proračunski plan dopušteni su samo ako se ispostavi da ih nije bilo moguće predvidjeti i otkloniti te ako je zajamčeno da će biti

podmireni u tekućoj proračunskoj godini. Pokriće tih izdataka moguće je samo uštedom pri određivanju ostalih proračunskih pozicija ili korištenjem *rezerve za pokriće izdataka* formirane specijalno za taj slučaj. Ta rezerva vrijedi samo za proračun uprave, a izdaci većeg opsega, koji nadmašuju proračunski plan, zahtijevaju suglasnost općinskog vijeća.

Izvanplanski izdaci ne mogu se predvidjeti i stoga nisu iskazani u proračunu. Pokriće izdataka mora biti zajamčeno tijekom tekuće proračunske godine, mora se obaviti hitno i bez odgode, prije proglašenja naknadnog proračuna (npr. požar u nekoj od škola). U slučaju izdataka znatnijih razmjera potrebna je prethodna *suglasnost* općinskog vijeća.

d) *Naknadni proračun* potreban je kad se ispostavi da tijekom proračunske godine ima znatnih odstupanja od proračunskog plana. To se događa, prije svega, kad dođe do znatnog gubitka ili kadrovskih promjena u planu radnih mjesta. Donošenje naknadnog statuta istovjetan je postupku ustrojavanja proračunskog statuta.

e) Kontrola gospodarenja proračunom odvija se prvenstveno kroz *godišnji račun* u kojem je iskazan rezultat gospodarenja proračunom, uključujući stanje dugova na početku i na kraju proračunske godine. Uprava mora izraditi godišnji račun u roku tri mjeseca od završetka proračunske godine, a ured za financijsku kontrolu provjerava ga i, skupa sa završnim izvješćem, predaje na odobrenje općinskom vijeću. Donošenjem odluke o reviziji godišnjeg računa općinsko vijeće odobrava predani godišnji račun i odlučuje o razrješenju glavnog službenika uprave, odnosno načelnika općine.

4. Proračunski plan: raščlamba i prilozi

Proračuni općina ne bi se mogli uspoređivati da ne posjeduju sustavni i istovrsni ustroj. Radi boljeg razumijevanja *svake pojedine stavke* plana za određenu godinu, uz svaku su stavku navedeni odgovarajući planirani iznosi protekle godine ("plan") i stvarni rezultat računa ("realizacija") prethodne godine. Na temelju toga i laik može uočiti i dobiti informacije o *promjenama*. Budući da su uz određene stavke potrebna objašnjenja, svaka dobro ustrojena uprava u prilogu će pružiti "tumačenja" pojedinih stavki.

Osim informacija za proteklu godinu, proračunski plan uz svaku stavku izdataka mora iskazati eventualnu *punomoć za ispunjavanje obveza*, pri čemu valja napomenuti da se radi o punomoći koja se odnosi na upravu i vrijedi za obveze (podjela poslova) pri investicijskim izdacima, koji se pokrivaju sredstvima narednih proračunskih godina. Budući da poslovi ulaganja često vremenski obuhvaćaju više godina, punomoći za ispunjavanje obveza govore o tome koliki je iznos kapitala određena općina predviđala u okviru već sklopljenih ugovora. Budući da punomoći za ispunjavanje obveza u narednim godinama sužavaju djelokrug u području gospodarenja proračunom, visina njihova iznosa mora biti iskazana u *proračunskom statutu*. Osim toga valja ih nabrojiti u prilogu.

a) Proračun uprave - proračun imovine

Postoji gruba podjela proračunskog plana na dva dijela, ovisno o opsegu: "proračun uprave" i "proračun imovine". Ta podjela pojašnjava razliku između tekućih opterećenja, dakle, *opterećenja koja se javljaju redovito, uvijek iznova* (proračun uprave) i *jednokratnih investicijskih izdataka* (proračun imovine). Svi izdaci koji proizlaze iz tekućeg rada uprave uključeni su u proračun uprave. To su, prije svega, troškovi osoblja, troškovi poslovanja uprave i uređenja zgrade uprave, doprinosi za socijalno osiguranje, ali i svi prihodi općine kao što su porezi, pristojbe i opće pokrajinske subvencije.

Proračun imovine obuhvaća sve stavke koje se odnose na kupnju, odnosno prodaju imovine uložene u kapital, kredite i otplatu kredita, subvencije za investicije, formiranje rezervi i njihovo korištenje.

Za svaki od proračuna - i proračun uprave i proračun imovine - valja zasebno uravnotežiti prihode i rashode. Pritom općina mora obratiti pozornost na činjenicu da iz proračuna uprave valja ostvariti višak koji bi kao *dotok proračunu imovine*, trebao pokriti barem troškove kredita i njihovom redovitu otplatu. Taj dotok treba osigurati formiranje rezervi i u konačnom iznosu otprilike odgovarati iznosima otpisa pokrivenim posebnim naknadama.

Međutim, ako tekući prihodi nisu dostatni za pokriće tekućih rashoda i ako za proračunsku ravnotežu može poslužiti samo prodaja imovine ili korištenje rezervi, u iznimnim je slučajevima moguće postupiti i obrnuto, naime prenijeti proračun imovine u proračun uprave.

PRORAČUNSKI PLAN
podijeljen je na dva proračuna

Proračun uprave imovine
tekući prihodi i rashodi
koji nastaju svake godine

Proračun
investicije
građevinski izdaci krediti

svaki od proračuna podijeljen je
na deset pojedinačnih planova

- | | |
|---|---|
| 0 | Opća uprava |
| 1 | Javni red i mir |
| 2 | Škole |
| 3 | Znanost, istraživački rad, područje kulture |
| 4 | Socijalna sigurnost |
| 5 | Zdravstvo, šport, razonoda |
| 6 | Graditeljstvo i stambena izgradnja, promet |
| 7 | Javne ustanove |
| 8 | Gospodarska poduzeća, |
| | Opća osnovna i posebna imovina |
| 9 | Opće financijsko gospodarenje |

Ove pojedinačne planove (npr. 2 škole) valja dalje dijeliti na odlomke (npr. 2.1 Osnovne škole) i pododlomke (npr. 2.1.1 Osnovna škola Fritz Rau).

b) *Ukupni plan* kao sastavni dio proračunskog plana sadržava

- sažimanje prihoda, rashoda i punomoći za izvršavanje obveza određenih pojedinačnih planova proračuna uprave i imovine
- pregled prihoda, rashoda i punomoći za izvršavanje obveza prema redoslijedu područja rada i prema vrstama (takozvani presjek proračuna)

- pregled prihoda i rashoda poredanih prema vrstama (pregled po skupinama, kako bi se pojasnili rashodi za pojedina područja rada)

- pregled financiranja.

Način prikaza u ukupnom planu treba poslužiti procjeni, jesu li i u kojim razmjerima moguće preinake u pojedinim planovima, u kojoj su mjeri različiti izdaci pokriveni specifičnim приходima ili, primjerice, koje odluke valja donijeti na temelju pročišćenog salda financiranja.

c) *Skupne potvrde o troškovima* dopuštene su samo u proračunu uprave. Zajedno su obrađeni samo oni troškovi koji su međusobno usko povezani, pa su tako troškovi osoblja prikazani u skupnoj potvrdi 1, a materijalni, administrativni troškovi i troškovi poslovanja u skupnoj potvrdi 2. Ta vrsta sažimanja za čitavo područje uprave čini obrađene prihode i rashode ne samo preglednijima nego omogućuje i njihovu znatno lakšu racionalizaciju, jer se pojedine stavke *mogu međusobno pokrivati*. To, s jedne strane, znači da je promjene troškova pojedinih radnih mjesta moguće međusobno izjednačiti, a s druge strane, to znači da primjerice viši troškovi grijanja u nekoj školi mogu biti kompenzirani nižim troškovima grijanja u nekom dječjem vrtiću.

d) *Plan radnih mjesta* predstavlja podlogu zapošljavanja i unapređivanja općinskih službenika, činovnika i radnika. Ne postoji, međutim, obveza prema kojoj radna mjesta iskazana u planu moraju biti upotpunjena. Planovi radnih mjesta predstavljaju samo punomoć za odgovarajuće postupke, a nju pridržava čelnništvo uprave. Izrada plana radnih mjesta ne odvija se u općinama proizvoljno, nego prema *kadrovskom stošću*, u odnosu na veličinu općine, koji izrađuje lokalna zajednička služba za pojednostavljenje uprave.

Uz radna mjesta za kojima u sljedećim proračunskim godinama vjerojatno neće biti potrebe, navodi se *napomena* "kasnije otpada". Napomenu "kasnije preinačiti" dobivaju ona radna mjesta koja treba smjestiti u skupinu s nižim primanjima. Općinsko vijeće može proglasiti *zabranu popunjavanja radnih mjesta* na određeni ili neodređeni rok.

Slika 14: Raščlamba i prilozi proračunskog plana

Proračunski statut
Uvodno izvješće
Tablice, statističke obrade, napomene
Ukupni plan
Proračun uprave
Skupne potvrde
Proračun imovine
Plan radnih mjesta
Pregled punomoći za izvršavanje obveza
Financijski plan za četiri godine
Investicijski program
Proračunski planovi lokalnih poduzeća

5. Lokalni prihodi

a) Porezi

Poreze je moguće uvesti samo na temelju zakona, a da općina pritom nema obvezu posebne protu usluge. Osim lokalnih potrošačkih i troškovnih poreza (npr. porez na zabavu, porez na lov, porez na pse) općine imaju pravo na uvođenje takozvanih *realnih poreza* kao najvažnijeg izvora poreza - to su porezi na zemljište A i B te porez na obrt. Osim toga općine primaju i udio od naplate poreza na dohodak, uključujući porez na plaće. Udjelom od jedne trećine porezi sudjeluju u općinskom financiranju. Međutim, porezna moć razlikuje se od općine do općine.

Realni porezi

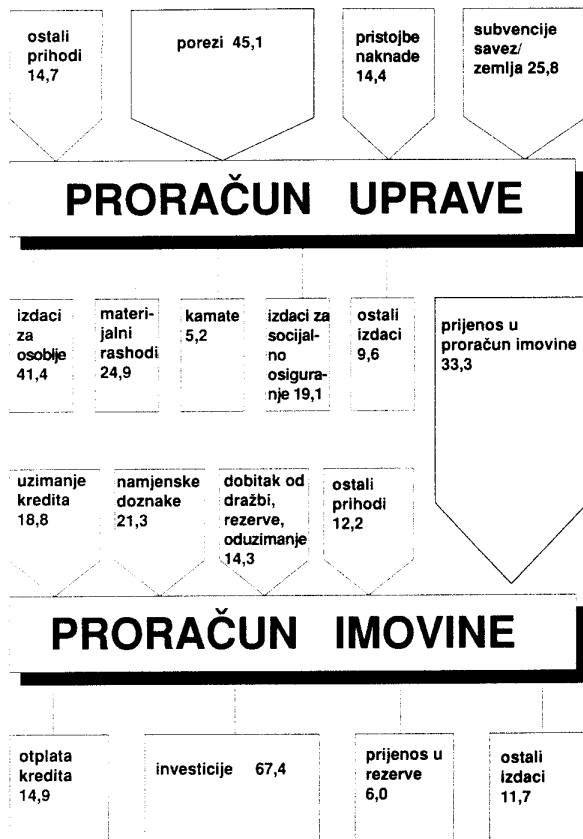
Porez na zemljište i porez na obrt nazivaju se realni porezi, jer osnovu oporezivanja predstavlja realni objekt (zemljište ili poduzeće). Porezna osnovica (npr. jedinstvena vrijednost) te porezni koeficijent utvrđuju se jedinstveno za cijelu saveznu državu. Jedinstvena vrijednost pomnožena poreznim koeficijentom daje oporezivi iznos o kojem općinu obavještava porezna uprava. Lokalna sloboda naplate realnih poreza sastoji se u određivanju *porezne stope* kojom se množi oporezivi iznos. To *pravo na odvedenu poreznu stopu* u praksi je ograničeno uvažavanjem opteretivosti lokalnih poreznih obveznika.

Porezi na zemljište

Porezi na zemljište odvojeno se naplaćuju kao porez na zemljište A (A = *Acker*, njem. riječ za 'oranicu', *op. prev.*) za poljoprivredna i šumska poduzeća i porez na obrt B (B = *Baugebiet*, njem. riječ za 'građevinsko zemljište', *op. prev.*) za ostala zemljišta bez obzira jesu li ili nisu na njima podignute zgrade. Budući da je porez na zemljište utvrđen prema jedinstvenim vrijednostima koje je utvrdila porezna uprava i budući da su te vrijednosti daleko ispod prometne vrijednosti po kojoj se na dražbi može prodati zemljišni posjed, u slučaju poreza na zemljište radi se o stalnom, no relativno niskom iznosu poreznih prihoda. Zbog mogućnosti preusmjeravanja poreza na zemljište B na stanarine, nije se moguće tako jednostavno izričito izjasniti za povećanje poreza na zemljište.



Slika 15: Prihodi i rashodi 1988. godine u %



Primjer obračuna poreza na zemljište B:

Obiteljska kuća jedinstvene vrijednosti 60.000 DEM

1. Porezna uprava određuje iznos poreza na zemljište.

Jedinstvena vrijednost x porezni koeficijent = oporezivi iznos
60.000 x 2,6 % = 156 DEM

2. Općina određuje iznos poreza na zemljište.

Oporezivi iznos x porezna stopa = porezna obveza
156 x 290 % = 452,40 DEM

Porez na obrt

Obračun poreza na obrt odnosi se kako na *prihod iz obrta*, tako i na *kapital iz obrta*. Porezna uprava na temelju toga obračunava oporezive iznose za oba dijela, sažima ih u jedan jedinstven oporeziv iznos za obrt i priopćava ga općini. Obuhvaća li poduzeće više pogona u različitim općinama, porezna uprava dijeli jedinstveni oporezivi iznos za obrt i svakoj od uključenih općina dodjeljuje odgovarajući iznos. Oporezivi iznos općina množi s poreznom stopom za porez na obrt i tako određuje pojedinu poreznu obvezu na obrt. Jedan dio čitavog poreza na obrt općina mora odvojiti za pokrajinu kao "*trošak za porez na obrt*", a kao protuuslugu prima udio u porezu iz plaća i porezu na dohodak. Time općina stječe veću neovisnost o poreznoj sposobnosti poduzeća.

Na temelju višestrukog povećanja osobnih odbitaka porez na obrt predstavlja danas porez velikih poduzeća. Tako se javljaju velike razlike u poreznoj moći pojedinih općina i iz godine u godinu dolazi do snažnih oscilacija u prihodima. U slučaju takvih negativnih razvojnih tendencija valjalo bi uvesti reforme. Istodobno je malen broj poreznih obveznika argument onima koji žele ukinuti porez na obrt. Oporezivanje objekta pod nazivom "obrtničko poduzeće" održava predodžbu sukladnu načelu ekvivalentnosti, prema kojoj lokalna obrtnička poduzeća trebaju posebnim porezima financirati terete što su ih prouzročila. Kao realistična alternativa porezu na obrt vrijedi prijedlog "*poreza na stvorenu vrijednost*", koji se izračunava na temelju plaća, najamnina, kamata i dobitaka. Prednosti tog poreza predstavljaju proširivanje kruga poreznih obveznika i dobivanje samostalnog općinskog poreza.

Udio općine u porezu na dohodak

Općinski udio u porezu iz plaća i porezu na dohodak predstavlja općinama jedan od najvažnijih izvora prihoda. Općine primaju ukupno 15 posto tog poreza koji predstavlja zajednički porez saveza i pojedinih pokrajina. Ključ raspodjele na pojedine općine strukturiran je tako da se razlika u prihodima između pojedinih općina ublažava, budući da se ključni iznos za određenu općinu izračunava na temelju omjera temeljnog prihoda općine i prihoda pojedine pokrajine. Pritom je relevantan samo dohodak stanovnika u visini od 32.000 DEM / 64.000 (samci/oženjeni, udate). Dohodak koji prelazi tu vrijednost, ne povećava ključni iznos. Na temelju savezne porezne statistike raspodjela se vrši po pojedinim pokrajinama svake treće godine.

Financijski doprinosi/financijsko uravnoteženje

Ustav obvezuje pokrajine na uravnoteženje različite financijske moći općina. To uravnoteženje odvija se uglavnom u okviru godišnjih pokrajinskih zakona o financijskom uravnoteženju koji općinama omogućuju udio u zajedničkim porezima. Ta "zajednička masa" obuhvaća porez na dohodak, porez na javne institucije, porez na promet i doprinos iz poreza na obrt. Lokalnom financijskom uravnoteženju cilj je jačanje financijske moći općina, izjednačavanje razlika u prihodima te omogućavanje financiranja pojedinih posebnih funkcija (npr. središnje lokalne funkcije). U okviru sveukupnih gospodarskih promišljanja i savez preko pokrajina može sudjelovati u posebnim važnim investicijama općina (npr. oblici strukturne pomoći za izgradnju infrastrukture u slabo razvijenim pokrajinama).

Zajednička stopa, udio općina u masi financijskog uravnoteženja pojedine zemlje, znatno oscilira od jedne savezne pokrajine do druge. To, međutim, još uvijek ništa ne govori o kvaliteti pojedinačne financijske sposobnosti, budući da se i dodjela zadataka općinama znatno razlikuje u pojedinim pokrajinama.

Vrste doprinosa pojedine pokrajine dijele se na ključne, doprinose prema potrebi i namjenske. Posebno su važni *ključni doprinosi*, koji nisu vezani uz pojedine zadaće i stoga stoje slobodno na raspolaganju. Njihova raspodjela uvelike ovisi o broju stanovnika pojedine općine i njezinim posebnim troškovima (npr. škole).

Radi uravnoteženja neminovnih proračunskih gubitaka i kao protuteža snažnijima, pri raspodjeli ključnih doprinosa uključuju se *doprinosi prema potrebi*. Ni oni nisu namjenski vezani, ali pretpostavljaju da se preostali izvori prihoda iscrpljuju na licu mjesta. *Namjenski doprinosi* vezani su uz izvršavanje posebnih zadataka. Općina smije upotrijebiti ta sredstva samo za namjenu koju je odredila pojedina pokrajina ili ako je podnesen zahtjev. Pored *naknade troškova* za poslove po nalogu države daju se *dotaciji za investicije*. Tu posebice izlazi na vidjelo problematika namjenskih doprinosa, jer općine često jedva da sudjeluju u procesu odlučivanja kad se radi o investicijama, tako da ni troškovi koji iz toga proizlaze ne nailaze na dovoljnu pozornost.

Lokalni porezi na rashode i potrošački porezi

Sukladno članku 106. stavku 6. Ustava postoji niz manjih prireza koje općine imaju pravo koristiti. Ti "*bagatelni porezi*" (npr. porezi na zabavu, pse, pića, stanove za dvije osobe, lov i ribolov) uglavnom su beznačajni. S obzirom na financijsku krizu općina, spretinji komornici pokušavaju iznova oživjeti takozvano pravo na pronalaženje poreza, koje se prenosi na općine (primjerice uvođenjem poreza na pića, poreza na stanove za dvoje). Lokalni se porezi, međutim, mogu se uvesti samo na temelju statuta koji mora odobriti općinska služba za nadzor. Osim toga postoje brojna pravna ograničenja.

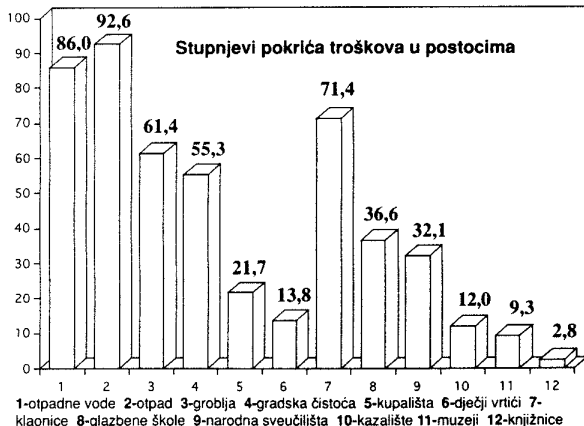
b) Pristojbe i doprinosi

Pristojbe i doprinosi uvode se *statutima* općine koji moraju odgovarati zakonima o lokalnim porezima pojedinih pokrajina. Općine moraju naplatiti posebne naknade za svoje usluge, ako je to moguće. Pristojbe i doprinosi nadovezuju se na javne pojedinačne usluge i stoga ih ubrajamo u "izdatke s pravom na protuuslugu". *Pristojbe* se plaćaju za posebne službene radnje uprave (administrativna pristojba) ili za korištenje javnih ustanova (pristojbe za korištenje), primjerice odvoz smeća, čišćenje ulica, zbrinjavanje otpadnih voda. Visina pristojbe mora se odrediti u odnosu na *načelo pokrića troškova*. Realizirani stupanj pokrića troškova kod pojedinih je proračuna pristojbi veoma različit što se tiče administrativnih, pravnih, gospodarskih i političkih granica. Svrha ostvarivanja viška od pristojbi ne smije biti pokriće proračuna.

Doprinosi su jednokratna novčana davanja, a naplaćuju se za uspostavu, nabavu i proširenje javnih ustanova i postrojenja. Time se posebice misli na *doprinosne korisnika infrastrukture* za izgradnju infrastrukture za parcele, primjerice za izgradnju cesta i opskrbu strujom i vodom, postavljanje kanalizacijske mreže itd.. Neka je pristojba vezana uz stvarno korištenje (posjet kazalištu ili zatvorenom plivalištu), ali doprinosi se mogu zatražiti i u slučaju postojanja mogućnosti korištenja pretpostavljene gospodarske koristi. Doprinosi su posebna sredstva za pokriće i smiju se koristiti samo za odgovarajuću izgradnju infrastrukture.

Kompenzacija poreznih prihoda pristojbama i doprinosima nailazi na *granice* tamo gdje očekivani prihodi u kulturnom i društvenom području imaju za posljedicu smanjeno korištenje ili ih politički više nije moguće provesti. Taj slučaj vrijedi posebice kad povrat naknada i doprinosa djeluje društveno diskriminirajuće, ako se primjerice radi o bibliotekama, narodnim sveučilištima itd..

Slika 16 Stupanj pokrića troškova gradskih pristojbenih proračuna 1987. g.



c) Zaduživanje

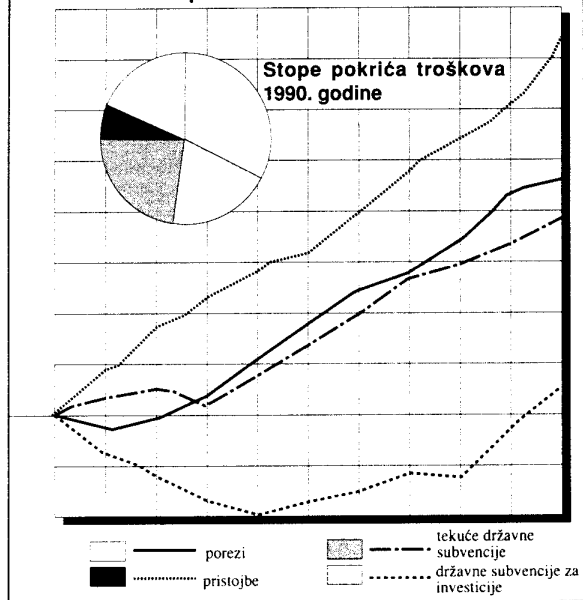
Izdaci se iz proračuna uprave načelno ne smiju financirati kreditima. Time se korištenje kredita ograničuje na područje investicija i mjera promidžbe investiranja u proračunu imovine. Krediti se, međutim, ne uzimaju za pojedinačne građevinske zahvate, već su dio cjelokupnog pokrića izdataka.

Za razliku od saveza i pokrajina krediti na općinskoj razini samo malim dijelom doprinose financiranju proračuna. Razlog tome valja potražiti u zaprekama novom zaduživanju u općinskom proračunskom pravu. Općinama krediti moraju biti odobreni.

Smiju se uzimati samo krediti do visine iznosa koji omogućuje da se čitav dug (kamate i otplata) podmiri iz prihoda proračuna uprave. Pritom se kamate iskazuju u planu 9 proračuna uprave, a otplata u proračunu imovine. Otplatu valja osigurati obveznim izdvajanjima iz proračuna uprave i imovine. Dakle, nema fiksno utvrđene granice zaduživanja za pojedinu općinu, nego mogućnosti zaduživanja ovise o poreznoj moći općine. Financijski slabe općine moraju stoga reagirati manjim izdacima ili većim prihodima iz pristojbi i stopa realnih poreza.

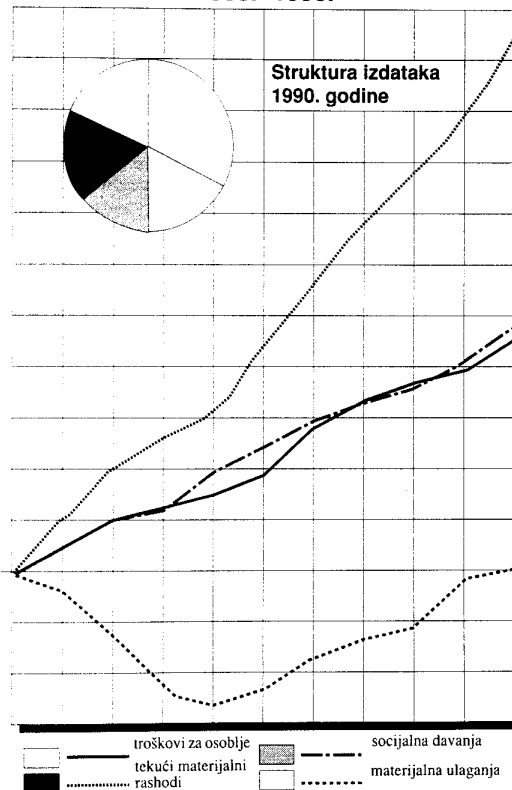
Slika 17

Struktura i razvoj općinskih prihoda 1980.-1990.



Slika 18

Struktura i razvoj općinskih izdataka 1980. -1990.



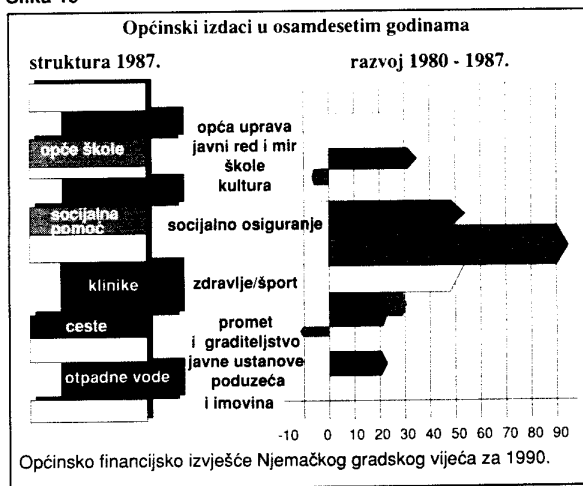
6. Izdaci

Ispunjavanje zadaća lokalne samouprave uvijek je vezano uz izdatke. Stoga je zanimljivo promatrati tendencije velikih blokova izdataka, da bi se uočile tendencije određivanja zadaća.

Snažan *porast socijalnih davanja* bio je dominantan trend posljednjih godina. Izdaci za socijalna davanja morala su se više no udvostručiti. Time se udio u sveukupnim izdacima lokalnih proračuna uprave u međuvremenu povisio na prosječno 19,1 posto.

Pored izuzetnog tereta socijalne pomoći koji pojedini gradovi snose poradi velike nezaposlenosti, u budućnosti će se pojaviti nova potreba za rashodima za socijalnu pomoć u području njege staraca. Stoga je zbog porasta dobne strukture stanovništva od posebnog značenja državna zaštita od rizika pojave takvih slučajeva.

Slika 19



Druga uočljiva karakteristika tendencije izdataka bio je *pad stope ulaganja* u ranim osamdesetim godinama. Tek je 1990. godine iznova postignuta razina iz 1980. (pogledajte sl. 18). Stoga je opao prosječni udio materijalnih ulaganja u lokalnim proračunima opao. Radi podizanja razine infrastrukture u novim saveznim pokrajinama treba očekivati porast udjela investicija u lokalnim proračunima. U starim savezним pokrajinama bilo je očito rasterećenje potreba (npr. škole). To se u međuvremenu kompenziralo znatnom *potrebom modernizacije, sanacije i kompenzacije* te također novim *investicijskim zahtjevima u području zaštite okoliša*.

Na *troškove za osoblje* i dalje otpada čvrsti udio od jedne trećine lokalnih proračuna. Pravnim utvrđivanjem troškova za osoblje, ali također i ovisnost o tarifnim ugovorima u javnom sektoru, taj dio izdataka u vrlo maloj mjeri stoji na raspolaganju općinama. Stoga iskazivanje novih radnih mjesta podliježe posebnoj kontroli.

I udio tekućih *materijalnih rashoda* u lokalnim proračunima, jednako kao i stopa koja se odnosi na troškove osoblja, također se sasvim blago povećao i danas iznosi jedva 25 posto.

Porastom kamata vjerojatno bi se završila etapa opadanja prosječne stope kamatnih izdataka. Osamdesetih godina zabilježen je natprosječan porast *izdataka za kulturu* (npr. za više škole, glazbene škole, kazališta, koncerte, knjižnice, muzeje). Udio tih izdataka trenutno iznosi 4 posto.

Polagana tendencija opadanja izdataka *gospodarskih poduzeća* govori i previše, jer općine izvan svojih proračuna obavljaju te zadaće preko vlastitih poduzeća i pravno neovisnih gospodarskih poduzeća za opskrbu, zbrinjavanje i promet.

Slika 20: Tekući troškovi javnih investicija

Projekt	Tekući troškovi u postocima proizvodnih troškova u god. dana
Prometnice	9,4 - 9,8
Uredaji za pročišćavanje	19,5
Sveučilišta	18,0 - 23,0
Škole	31,0
Dječji vrtići	31,0
Gimnastičke i športske dvorane	16,5
Zatvorena kupališta	20,5
Športska igrališta	13,5
Otvorena kupališta	15,5
Bolnice	26,0

Izvor: Istraživanje Ministarstva financija pokrajine Rheinland-Pfalz

Rasprave o izdacima u situaciji oskudijevanja financijskim sredstvima nije moguće odvojiti od *razmišljanja o štednji*. Stoga pri novim zadaćama i investicijama valja također upitati i o *troškovima koji iz toga proizlaze*. To nisu samo troškovi za osoblje i materijalni troškovi, nego također, po potrebi, i ostali troškovi izazvani promjenama u okružju, primjerice zbog porasta automobilskeg prometa.

Metoda *kritike zadaća* znači ispitivanje potrebe i načina ispunjavanja neke zadaće i pritom može biti zloupotrebljena za smanjenje subvencija i radnih mjesta. To se u prošlosti događalo tamo gdje se ljudi tome nisu mogli suprotstaviti (smanjenje socijalnih izdataka). Kritika standarda zadaća i intenziteta obrade može uslijed reorganizacije, kompjuterizacije itd. također dovesti do premještanja osoblja s radnih mjesta u područjima uprave na zadaće orijentirane prema građanima (u socijalne službe, ekološko savjetovanje itd.).

15. Poglavlje

Načela lokalnog planiranja

1. *Isprepletenost politike u pravu planiranja*

Za uređenje područja općine načelno je nadležna sama općina. Općina utvrđuje koje dijelove zemljišta valja iskoristiti za obrt ili poljodjelstvo, a koji su određeni za stanovanje. Te odluke općina donosi u obliku lokalnih *statuta (plan o korištenju površina, planovi o izgradnji)*. Nadzorne vlasti *moraju odobriti* te statute, a oni pak *moraju biti prilagođeni* nadređenim planovima. Planiranje graditeljskih smjernica općine mora se prilagoditi nadređenom razvojnog planu okruga, na regionalnoj razini - postojećem regionalnom planu (u NRW-u - regionalnom razvojnom planu), na razini pokrajine - odgovarajućim pokrajinskim razvojnim planovima, a na saveznoj razini - saveznom programu prostornog uređenja. Pored tog vertikalnog isprepletanja različitih razina planiranja i zakona o prostornom uređenju i planiranju postoji na općinskoj razini horizontalni slijed različitih zakona o izgradnji i planiranju:

- Zakoni o stručnom planiranju* saveza i pokrajina sa zadaćom regulacije stručnih područja po sektorima: promet, zaštita prirode i okružja, vodoprivreda, opskrba i zbrinjavanje otpada, komasacija. To su dijelom i zasebni planski postupci, primjerice postupak utvrđivanja plana za izgradnju cesta i željezničkih pruga.
- Graditeljski zakonik* kao jedinstven zakon o izgradnji gradova Savezne Republike Njemačke te *Uredba o graditeljskom korištenju*.
- Graditeljsko pravo* pojedinih saveznih pokrajina (pokrajinske uredbe o graditeljstvu) te ostali propisi u saveznom i pokrajinskim zakonima (npr. u zakonima o zaštiti okoliša) relevantnim za graditeljsko pravo.

Slika 21: Ispreplitanje planiranja

Politička razina	Prostorno planiranje	Stručno planiranje
Savez	Zakon o prostornom uređenju, Savezni program prostornog uređenja	npr. Savezni zakon o državnim cestama, zakoni o zaštiti imisija
Pokrajina	pokrajinski zakoni o planiranju, pokrajinski razvojni planovi	npr. zakoni o zaštiti okoliša, planiranje okoliša, komasacija
Upravno područje	regionalni razvojni planovi, regionalni planovi	
Općina/ grad	gradski razvojni plan, prostorni plan, urbanistički planovi	npr. postupak utvrđivanja plana, plan o športskim objektima, razvojni plan za škole itd.

2. Urbanističko planiranje

Urbanističko planiranje zajednička je zadaća i znači rad na zajedničkoj koncepciji koji nadilazi pojedine službe i upravne odjele. Dok su se prijašnji ciljevi sveobuhvatne integracije svih prostornih, stručnih, financijskih i kadrovskih planiranja resursa pokazali djelomice realnima, danas urbanističko planiranje ima zadaću promatranja tekućih *razvojnih trendova*, analiziranja značenja pojedinih trendova za lokalnu politiku i formuliranja po mogućnosti alternativnih *razvojnih perspektiva* za postupak političkog odlučivanja.

Pritom se razvojne perspektive mogu odnositi također na dijelove grada i pojedine stručne zadaće. Urbanističko se planiranje danas smatra fleksibilnim procesom stalne prilagodbe tehnološkim i društveno-ekonomskim strukturnim promjenama.

3. Urbanizam

Dok je cilj urbanističkog planiranja integracija pojedinih vidova planiranja, nešto je skromnija zadaća urbanizma bolja koordinacija prostornog korištenja i uređenja te javnih i privatnih građevinskih projekata. Poradi osiguranja i daljnjeg razvoja društvenih, ekonomskih, graditeljsko-prostornih i ekoloških kvaliteta regionalnih životnih uvjeta, urbanizmu stoje na raspolaganju različita sredstva:

- *Planiranjem graditeljskih smjernica* (prostorni plan i urbanistički planovi) utvrđuje se na koji se način zemljišta mogu graditeljski iskoristiti.

- *Postupkom izdavanja građevinske dozvole* općina može nadzirati graditeljsku djelatnost i nadzirati realizaciju općinskih graditeljskih smjernica.

- *Općinskom politikom zemljišta* moguće je dobiti zemljišta za javne graditeljske projekte te zemljišta, važna s projektno-tehničkog stajališta, opteretiti određenim obvezama.

- U sredstva urbanističkog planiranja ubrajaju se i *javne investicije* u otvaranje prometnica, opskrbu energijom i vodom zbog poticanja razvoja pojedinih naselja.

- Za ostvarivanje općinskih ciljeva mogu poslužiti i *poticaji* privatnim ulagačima na izgradnju, odnosno modernizaciju stanova i za osnivanje gospodarske djelatnosti.

- *Novi oblici kooperacije* grada i privatnih ulagača ("public-private-partnership") omogućuju veće rezultate od onih koje bi mogao ostvariti partner pojedinac (ciljana politika naseljavanja, kulturne ustanove i ustanove za razonodu itd.).

4. Planiranje graditeljskih smjernica

Planiranje graditeljskih smjernica provodi se načelno u dvama stupnjevima: ponajprije se u strogo formaliziranom postupku izrađuje *prostorni plan* kao pripremu graditeljskih smjernica. Na temelju tog plana razvijaju se potom *obvezujući urbanistički planovi* (obvezujuća graditeljska smjernica).

Dok je prostorni plan pravomoćan, prije svega, za samu općinu, vezanu svojim ostalim planovima uz vlastitu zadaću, *urbanistički plan, kao mjesni zakon*, predstavlja preko općinskog statuta obvezu i za svakog pojedinog građanina.

Prostorni plan

Izrada prostornog plana jako je važna za prostorno i gradsko uređenje. Razrada i rasprava o toj osnovi planiranja redovito je u žarištu lokalno-političkih rasprava u kojima također aktivno sudjeluje i javnost. Pojediniosti predstavljene u prostornom planu ovise, s jedne strane, o *urbanističkim problemima* općine, ali, s druge strane, i o *ciljevima* općine usmjerenim na planski razvoj.

Prostorni plan predstavlja za čitavo područje općine i za duži vremenski period osnovu korištenja tla u skladu s urbanističkim potrebama. Pritom se prostorno planiranje mora prilagoditi uvjetima, zadanim ciljevima prostornog uređenja i planiranja na razini pokrajine. Time prostorni plan istodobno realizira *nadvedene programe*.

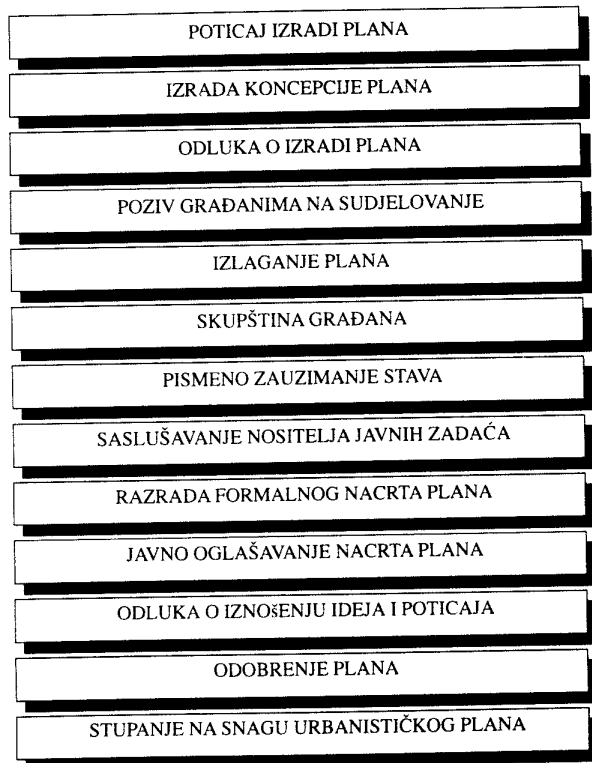
Sukladno članku 5. Graditeljskog zakonika najvažnije su mogućnosti prikaza u prostornom planu površine predviđene za izgradnju i valja ih pobliže odrediti, sukladno predviđenoj *vrsti namjene*. Pritom je moguće odabrati grublji i relativno nespecifičan prikaz "graditeljskih površina" (npr. površina za gradnju stambenog objekta, površina za gradnju u gospodarskom području). Moguće je, međutim, odabrati i detaljniji prikaz "graditeljskih područja", koji razlikuje čista, općenita ili posebna stambena područja: seoska, mješovita, osnovna, gospodarska, industrijska te područja manjih naselja ili posebna područja. Koje su moguće vrste graditeljskih namjena i podaci o opsegu pojedinih namjena, proizlazi iz *Uredbe o graditeljskom korištenju* koja vrijedi *jedinstveno na razini saveza*.

Površine važne za promet, infrastrukturne instalacije i zbrinjavanje otpada, ali također i zelene, športske i rekreacijske površine te površine za zaštitu prirode itd. također mogu biti predstavljene kao nositelji *javnih potreba*, primjerice škole, bolnice, crkve i muzeji. Postupak izrade prostornog plana uvelike odgovara postupku izrade urbanističkih planova. To znači da u tom postupku također mogu sudjelovati *nositelji javnih zadaća*. Prostorni plan ne vezuje tako uz planiranje samo općinu, nego i ostale subjekte javnih projekata.

Urbanistički plan

Urbanistički plan konkretizira prikaz prostornog plana i za manja područja određuje *obvezatno utvrđuje*, da li je i na koji je način dopuštena izgradnja na pojedinim parcelama. Suprotno prostornom planu i prikazima u tom planu, u urbanističkom planu govorimo o "*određenju namjene zemljišta*". Mjerilo tog plana valja odabrati tako da se za "*svaku parcelu precizno*" odredi namjena. Urbanistički plan valja izrađivati uvijek kada to zahtijeva *urbanističko* uređenje pojedinog područja. Stoga urbanistički plan obuhvaća ne samo graditeljske površine nego i površine od javnog značenja (npr. dječji vrtići, škole), prometne površine, javne i privatne zelene površine te ostale površine. U članku 9. stavku 1. Graditeljski zakonik sadrži listu mogućnosti određivanja namjena zemljišta u urbanističkom planu.

Slika 22: Etape izrade urbanističkog plana



Ako općina donese odluku da određene parcele imaju graditeljsku namjenu, u tom slučaju vrijede propisi *Uredbe o graditeljskom korištenju*, a smjernice te uredbe postaju sadržajem urbanističkog plana. Pritom pojedine vrste područja prema Uredbi o graditeljskom korištenju obuhvaćaju one namjene koje su spojive prema svojoj urbanističkoj funkciji i kompatibilne glede "potencijala omatanja". Graditeljska iskoristivost nekog zemljišta opisuje se različitim mjernim jedinicama:

- *iznos površine temelja* govori o tome koliko je kvadratnih metara "površine temelja" pojedinih zgrada dopušteno po kvadratnom metru površine zemljišta

- *iznos ukupne površine katova* ili *iznos graditeljske mase* govori o tome koliko je kvadratnih metara površine katova dopušteno po kvadratnom metru zemljišta. Iznos graditeljske mase ima istu namjenu kao i iznos površine katova, međutim, to ovisi o specifičnim potrebama gospodarskih i industrijskih područja na kojima se uglavnom nalaze konstrukcije postrojenja natprosječne visine.

- *iznos površine punih katova* utvrđivanjem maksimalnog ili minimalnog broja ili utvrđenog broja punih katova može utjecati na vertikalni raspored dopuštene površine katova.

U svakom urbanističkom planu nalaze se napomene koje se odnose na graditeljsku iskoristivost. Slijedi primjer iz općeg stambenog područja (Wohngebiet WA, *op. prev.*):

WA	III ¹⁾
0,3 ²⁾	0,7 ³⁾
O ⁴⁾	SD-40 ⁵⁾

1) Broj mogućih katova

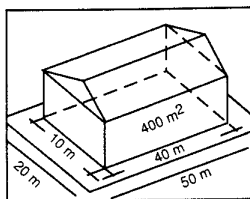
2) Iznos površine temelja: udio površine zemljišta na kojoj je moguće graditi

3) Iznos površine katova: udio iznosa površine katova po zemljištu

4) Način gradnje O = otvoren

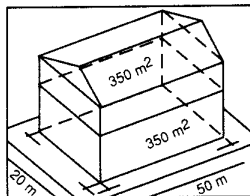
5) Oblik i nagib krova: sedlast krov (SD = Satteldach) do 40 stupnjeva

Slika 23: Mjere graditeljskog korištenja



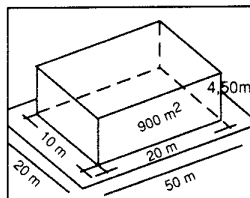
1 Iznos površine temelja (IPT)
zemljište x iznos površine temelja
= dopuštena osnovna površina
zgrade

Primjer: IPT = 0,4
 $1000 \text{ m}^2 \times 0,4 = 400 \text{ m}^2$



2 Iznos površine katova (IPK)
veličina zemljišta x iznos površine
katova == dopuštena ukupna površina
katova zgrade

Primjer: IPK = 0,7
 $1000 \text{ m}^2 \times 0,7 = 700 \text{ m}^2$
to kod gradnje na dva kata
iznosi 350 m^2 po katu



3 Iznos graditeljske mase (IGM)
veličina zemljišta x iznos graditeljske
mase = dopuštena graditeljska masa
(pregrađena prostorija)

Primjer: IGM = 0,9
 $1000 \text{ m}^2 \times 0,9 = 900 \text{ m}^3$

Ako je iznos površine temelja 0,2,
površina temelja može biti 200 m^2 .
Visina zgrade tada iznosi
 $200 \text{ m}^2 \times \text{visina} = 900 \text{ m}^3$

visina = $\frac{900 \text{ m}^3}{200 \text{ m}^2}$
h = 4,50 m

Napomena: Vrijednosti ne odgovaraju mjerilu

Izvor: Urbanističko planiranje. Informacija br. 16, 1978. Ministarstva unutarnjih
poslova pokrajine NW

Slika 24: Način graditeljskog korištenja

	manje stambeno naselje	pretežito manja naselja, dopunska poljoprivredna radna mjesta
stambene površine	stambeno područje	stambene zgrade, iznimno - trgovine, zanatske radionice u kojima se ne pravi buka
	opće stambeno područje	stambene zgrade, trgovine, kafići i restorani, crkvene, kulturne, društvene i zdravstvene ustanove
	posebno stambeno područje	stambene zgrade, trgovine, kafići i restorani, crkve, kulturne, društvene i zdravstvene ustanove, ostala gospodarska poduzeća, iznimno - središnje institucije uprave
	seosko područje	poljoprivredna i šumarska poduzeća, manja naselja, prerađivačka poduzeća, trgovine na malo, gostionice, zanatske radionice, gospodarska poduzeća u kojima se ne pravi buka, crkvene, kulturne, društvene ustanove, vrtlarija, benzinske crpke
miješovite graditeljske površine	miješovito područje	stambene zgrade, poslovnice i uredske zgrade, trgovine na malo, gostionice, gospodarska djelatnost koja ne pravi buku, uprava, vrtlarija, benzinske crpke
	središnje područje	poslovne, uredske, upravne zgrade, trgovine na malo, gostionice, prenočišta, mjesta za zabavu, gospodarska djelatnost koja ne pravi buku, crkva, kulturne ustanove itd., benzinske crpke, stanovi za slučaj pripravnosti, iznimno - ostali stanovi
	gospodarske graditeljske površine	gospodarska djelatnost koja ne zagađuje u znatnoj mjeri, poslovne, uredske, upravne zgrade, benzinske crpke, iznimno - stanovi za vlasnike poduzeća
posebne graditeljske površine	industrijsko područje	industrijska poduzeća, benzinske crpke, iznimno - stanovi za osobito poduzeća
	posebna područja koja služe za odmor	kuće za odmor, mjesta za kampiranje
graditeljske površine opći način korištenja	ostala posebna područja s posebno određenom namjenom	područja s posebnom namjenom, primjerice sveučilišta, klinike, luke ili trgovine
	graditeljska područja poseban način graditeljskog korištenja	dopuštena gradnja

Utvrđivanje *graditeljskih crta* (zgrada mora biti građena na određen način), takozvanog *načina gradnje* (otvoren način gradnje, primjerice samostojeće kuće ili zatvoren, primjerice kuće u nizu) i maksimalne zemljišne površine na kojoj je dopuštena gradnja (određivanje *graditeljske granice*) omogućuju egzaktno utvrđivanje položaja graditeljskih objekata na zemljištu. Odredbe urbanističkog plana mogu se, prema potrebi, donositi i za pojedine katove ili za krovne površine (ozelenjavanje). Graditeljski zakonik i uredba o graditeljskom korištenju pojedine općine koja provodi urbanističko planiranje, nude najviše mogućnosti određivanja pojedinih odredbi, tako da se na fleksibilan i diferenciran način može pristupiti mjesnom okruženju i lokalnim potrebama.

Ovisno o opsegu odredbi urbanistički se planovi dijele na "*kvalificirane*" i "*jednostavne*" planove. Kvalificirani plan mora, u najmanju ruku, sadržavati odredbe o načinu i mjeri graditeljskog korištenja, površine zemljišta za gradnju i mjesne prometne površine. Međutim, i jednostavan plan također je punovažan i primjenjuje se uvijek kad je potrebno utvrditi ograničen broj odredbi.

Tijekom izrade urbanističkih planova zakon općinama osigurava instrument *zabrane promjena*. Tom zabranom može se spriječiti da u tom razdoblju nastane stanje suprotno ciljevima budućeg plana. Zajamčenost planiranja graditeljskih smjernica osigurana je također *odobrenjem razdiobe* i *općinskim pravima prvokupnje*. Odobrenjem razdiobe valja spriječiti razdiobu zemljišta koja bi mogla onemogućiti ili otežati kasniju gradnju. Općinskim pravom prvokupnje pojedina općina ima pravo kupiti zemljišta koja su joj potrebna za realizaciju planiranja od javnog interesa u vremenskom razdoblju u kojem vrijedi određeni urbanistički plan.

Gradnja bez urbanističkog plana

Na području općine u pravilu je moguće graditi i vršiti preinake bez obzira na graditeljske smjernice. U tom slučaju određeno područje vrijedi kao "područje koje nije obuhvaćeno planom" i prema njemu valja postupati u skladu s *člankom 34. Graditeljskog zakonika*. Pretpostavka je da su zemljišta otvorena i da se graditeljski projekt "uklapa u osoben izgled bliže okolice". Pritom valja obratiti pozornost da se ne mijenja slika mjesta i da se zadovolje zahtjevi za zdravim stambenim i radnim prilikama. Općina može utvrditi

statutom, bez urbanističkog plana, koje dijelove mjesta valja graditi tako da "čine cjelinu". I u tom slučaju vrijedi *obveza prilagođavanja* okolini i usmjerenje prema urednom urbanističkom razvoju. Takvim statutom moguće je obuhvatiti i razgraničiti dijelove vanjskog područja na kojima se već gradilo. *Članak 35.* postavlja posebne zahtjeve realizaciji pojedinačnih mjera u *vanjskom području općine*.

Statut o sanaciji

Ukoliko je na području određenog grada potrebno otkloniti znatne urbanističke nepravilnosti, potrebno je plansko preoblikovanje, a novo oblikovanje zahtijeva kako poseban angažman saveza i pokrajine glede troškova sanacije, tako i poseban vid suradnje sudionika u provedbi mjera modernizacije i obnove. Stoga se urbanističke mjere sanacije provode na temelju formalno izrađenog statuta o sanaciji, koji se donosi odlukom i u kojem sudionici, za koje je taj statut relevantan, moraju djelovati "što je moguće prije".

Statut o održavanju

Opreka statutu o sanaciji jest statut o održavanju. Neko se područje, na kojem je za određene graditeljske preinake ili izmjene korištenja obvezno odobrenje, označuje ako u skladu s člankom 172 Graditeljskog zakonika valja sačuvati osobenost tog područja i održati postojeći sastav stanovništva na tom području.

Urbanističke naredbe

Urbanističke naredbe predstavljaju instrumentarij općine za područje uređenja grada:

- *Naredba o izgradnji*: ovaj upravni akt obvezuje na izgradnju na određenom zemljištu tijekom određenog razdoblja, na zatvaranje graditeljskih praznina ili na prilagođavanje postojećih građevina utvrđenim namjenama zemljišta u urbanističkom planu.

- *Naredba o modernizaciji i obnovi*: ako postoje tako veliki propusti da određena kuća ugrožava zdrav način stanovanja i rada ili ako je određeni urbanistički važan objekt hitno potrebno obnoviti, općina može obvezati vlasnike kuće da u utvrđenom roku otklone kvarove i nedostatke.

- *Naredba o sadnji*: tom naredbom općina može obvezati vlasnike zemljišta na sadnju utvrđenu urbanističkim planom. Važnost te naredbe to je veća što je veća potreba za nadomjesnim "zelenilom" kao kompenzacija za površine bez "zelenila".

- *Naredba o rušenju*: ukoliko zgrada ima nedostatke koje je nemoguće otkloniti modernizacijom ili obnovom, propis o rušenju obvezuje vlasnika kuće i zemljišta na rušenje te građevine.

Pravni propisi o šteti prouzročenoj planiranjem

Pravni propisi o šteti prouzročenoj planiranjem primjenjuju se kad se uslijed lokalnog planiranja *smanja vrijednost* zemljišta. Na lokalnoj razini ovo pravo u praksi vrlo rijetko nalazi svoju primjenu budući da općine uglavnom kupnjom tih zemljišta pokušavaju izbjeći moguće konflikte. U situacijama promjene korištenja, primjerice širenju zelenih površina ili urbanističkih odredbi koje snižavaju rang pojedinog područja, ispravna primjena pravnih propisa o šteti prouzročenoj planiranjem može dobiti novo značenje.

Privatno smanjivanje vrijednosti moguće je u slučaju kad je zemljište znatno ograničeno ("suženo") u svojoj dosadašnjoj iskoristivosti. Smanjivanje vrijednosti nastaje također ako se zemljište koje se koristi u privatne svrhe upotrebljava za ostvarivanje javnih potreba. Konačno, šteta pri planiranju može nastati ako su na temelju pravno obvezujućeg urbanističkog plana već uslijedila plaćanja, a koja su uslijed preinake ili ukidanja urbanističkog plana postala nevažećima (npr. plaćeni doprinosi za uvođenje infrastrukture).

Provjera planiranja graditeljskih smjernica sudskim putem

Građanke i građani zahvaćeni urbanističkim planom mogu zatražiti provjeru urbanističkog plana upravnim postupkom. Takozvanu *kontrolu normi* od strane viših upravnih sudova, odnosno upravnih sudova pojedinih pokrajina može zahtijevati svatko kome je urbanistički plan nanio štetu ili tko tu štetu može očekivati. Graditeljskim zakonikom iz 1986. godine otišlo se korak dalje kako bi se reducirala mogućnost pokretanja sudskih procesa protiv planova graditeljskih smjernica.

O većini formalnih i proceduralnih pogrešaka moguće je raspravljati na sudu samo ako su ih građani tijekom jedne godine očitovali općini u pismenom obliku. Iznimke od ovog načela predstavljaju teži prekršaji u

donošenju odluka, kao primjerice statuta, pri postupku izdavanja dozvole ili manjkavoj objavi plana.

Sadržajne, takozvane materijalne pogreške planova graditeljskih smjernica smatraju se otklonjenima po isteku roka od 7 godina, jer se tada povjerenje građana u opstojnost tog plana više cijeni od pravnodržavnog interesa za pravovaljanošću. Od provjere sudskim putem bili su izuzeti samo propisi o sudjelovanju građana od samog početka, koje zbog toga nije izgubilo na značenju: kao prvo, jer je to sastavni dio osnovne demokratske ideje lokalnog planiranja, a kao drugo, jer sve formalne i proceduralne pogreške podliježu *pravnom nadzoru* ustanova koje izdaju dozvole ili koje vrše provjeru. Ograničenje mogućnosti provjere sudskim putem ne lišava lokalne nadzorne organe obveze da prije izdavanja dozvola zatraže od općine da otklone pogreške.

Građevinska dozvola

Građevinska dozvola predstavlja stranki zainteresiranoj za gradnju prvu sljedeću prepreku nakon lokalnog planiranja graditeljskih smjernica. Doduše, u Saveznoj Republici Njemačkoj postoji sloboda gradnje, što znači da svaki vlasnik ima pravo da na svom zemljištu proizvoljno gradi. Međutim, to pravo ima svoje ograničenje u *graditeljskom pravu pojedine savezne pokrajine*, kako bi se omogućio planski graditeljski razvoj pojedine općine. *Zahtjev za gradnju* u pismenom obliku čini niz takozvanih graditeljskih predložaka kojima se argumentira projekt gradnje i koji se tiču kruga osoba profesionalno vezanih uz projekt gradnje (arhitekti/inženjeri).

Služba graditeljskog nadzora mora zajamčiti održavanje javnog reda i mira i ima pravo da pojedine savezne pokrajine oslobodi odredaba Graditeljskog zakonika. Inače, služba graditeljskog nadzora nadgleda uvažavanje različitih propisa graditeljske uredbe pojedine savezne pokrajine. Službi graditeljskog nadzora također pripada zadaća tehničkog pregleda građevine. To znači da ima pravo doći na određeno zemljište, a može i narediti djelomično ili potpuno uklanjanje građevinskog objekta ako je podignut suprotno javnopravnim propisima ili ako na neki drugi način nisu ispunjeni pravni uvjeti.

16. Poglavlje

Zadaci modernog urbanističkog planiranja

1. Pogled unatrag

Planirati znači izraditi nacrt za budućnost, međutim, ostvareni planovi mogu spriječiti ostvarivanje određenih mogućnosti. Ako iz današnje perspektive tragamo za pozitivnim iskustvima, onda je neophodan kritički osvrt na prošlost. Tako možemo uočiti da su i projektanti podlijegali određenim modnim trendovima i da su mnogi lokalni političari donosili odluke tako što su vjerovali stručnjacima.

Grad kao životni prostor u tolikoj je mjeri obilježen različitim interesima, da se pojedinačna snažna *ideja vodilja* ne doima pogodnom da bi udovoljila različitim željama. Jedinstvene ideje vodilje kao "grad po mjeri automobila", "podjela funkcija", "gradovi sateliti" itd. nude koncepciju razvoja grada koja, osim urbanističkih struktura, uključuje i *splet* društvenih, ekoloških i kulturnih čimbenika. Toj misli odgovara stav prema kojem se ne treba jednostrano usmjeriti na određene skupine građana (npr. na građane s dobrim primanjima) i procjenjivati "blistava središta grada", nego pokušati od grada načiniti javni prostor za sve građane.

2. Promijenjeni okvirni uvjeti

Razvoj grada u budućnosti proizlazi iz međusobnog odnosa globalnih okvirnih uvjeta (npr. ujedinjenje Europe) i konkretnih regionalnih utjecaja (npr. odluke o izboru lokacija, društvene kompenzacije). *Borba za raspodjelu* uslijed regionalne konkurencije u Europi će vjerojatno imati posljedice na razvoj gradova, barem u industrijskim središtima. *Tehnološke promjene* u više etapa rezultirat će, posebice zbog razvoja informatičke tehnologije, većom *neovisnošću ulagača* i promjenom vrijednosti u smjeru ostvarivanja vlastitih vrijednosti i većih potreba zaposlenih za slobodnim vremenom.

Gospodarske grane važne za budućnost usmjerene su na velika napućena područja, doduše, *decentralno*, na lokacije s okruženjem kvalitativno više vrijednosti. Tako se industrijska središta prostorno šire, a to izaziva probleme upravo onim općinama koje su pogođene društvenim i ekološkim *posljedicama deindustrijalizacije* i u kojima su za strukturne promjene potrebne financijske kompenzacije.

Osim toga produktivnost će ubuduće brže rasti od proizvodnje, čime će se smanjiti potrebna količina društvenog rada, a povećati važnost slobodnog vremena. Prognozira se da će *demografski razvoj* na području čitave Savezne Republike Njemačke uglavnom *opadati*. Od 2000. godine to će se opadanje ubrzati. Dakako, to se ne odvija vremenski ravnomjerno, a postoje i regionalne razlike, kao što to pokazuju *unutarnje migracije* iz novih saveznih pokrajina. *Stariji stanovnici* ne samo da će imati veći udio u stanovništvu nego će utjecati i na oblikovanje svjetonazora, što će se ogledati u ponašanju stanovništva na izborima i u lokalnoj politici.

Nastavit će se odatle proizašle strukturne promjene u pravcu povećanja broja jednočlanih domaćinstava. Proces *promjene vrijednosti* ciljeva ekološke i društvene snosljivosti stanovanja također će utjecati na strukturu naselja. Etapa visoke stope gospodarskog rasta osamdesetih godina završena je i javni prihodi stagniraju u situaciji povećanih potreba. Time se, međutim, povećavaju *unutargradski problemi raspodjele* kao i problemi raspodjele i između saveza, pokrajina i općina.

3. Ekološko i društveno obnavljanje grada

Iz prije rečenog proizlazi popis zadataka opreznog i opsežnog obnavljanja grada. Umjesto novog načina korištenja prostora traže se "dugoročni" projekti:

- Održavanje i modernizacija jeftinih stanova budući da će *postojeći fond stanova* biti još važniji za domaćinstva s niskim primanjima.
- *Očuvanje slobodnog prostora* od gradnje i obveze ozelenjivanja, određivanje prostora za zbrinjavanje otpada (kompostiranje, recikliranje).
- Poboljšanje *društvene infrastrukture* lokalnim ponudama društvenih

kontakata i pružanjem pomoći.

- Unapređivanje potreba mobilnosti koje nisu usmjerene samo na uporabu automobila te *preoblikovanje mjesne cestovne mreže* s ciljem rasterećenja prometnica i veće prometne sigurnosti.

- Svjesno uređenje grada i održavanje prepoznatljive slike grada kako bi stanovnici stekli *mogućnost identifikacije* s općinom ili dijelom grada u kojem žive.

- Poboljšanje ekološke situacije, posebice u prenapučenim dijelovima grada, *mjerama unapređenja stambenog okružja*.

- Tretman neobrađenih površina i poboljšanje regionalnih gospodarskih površina kao pretpostavka ostvarivanju prostora za razvoj postojećih malih i srednjih poduzeća.

4. Ciljevi urbanističkog planiranja

Integralno urbanističko planiranje manjeg je opsega i obuhvaća čitavo područje grada, što znači da nije usmjereno na spektakularne, velike projekte. Osim toga urbanističko planiranje ne potiče čežnju za tobožnjom idilom prošlih vremena. Moto, "po mjeri čovjeka", koji mnogi zagovaraju nije samo pitanje odabira vanjskog izgleda nego i namjena koje se kriju iza toga. Stoga valja izbjegavati prekomjerne promjene namjena u mjestima za stanovanje.

Brojne male promjene bolje su od učestalih većih promjena. Zahtijeva se mogućnost financiranja međusobno povezanih mjera obnove grada, a da se pritom izbjegnu prepreke koje se javljaju korištenjem poticajnih sredstava međusobno izoliranih birokracija. Posebni izazov integriranom ispunjavanju zadaća predstavlja *koordinacija* visoko specijalizirane uprave, posebice u velikim gradovima. Obilježje moderne uprave predstavlja također *kooperativnost*, čime se pruža mogućnost sudjelovanja u planiranju zajedno s drugim sudionicima. Pritom nisu važne samo inicijative vezane uz model kojim se vlastite snage potiču na gospodarski, društveni i kulturni razvoj nego također svjesna organizacija *suradnje društveno slabijih skupina stanovništva*. U području zakona o graditeljskom planiranju radi se o

primjeni već postojećih zakonskih regulativa, premda je u slučaju preuzimanja određenog prostora na kojem još nema nikakve građevine, ekološki usmjeren pravni instrumentarij još nedovoljno određen. "Graditi i sve promijeniti - to je umijeće špekulanata. Štošta promijeniti i (gotovo) ništa ne promijeniti, to je umijeće gradskih projektanata!" (Nicola Dischhoff, regionalni projektant).

Opis zadaća lokalnih političara nije baš spektakularan. Oni bi stručnjacima trebali postavljati ispravna pitanja i sami se pitati na koji način žele živjeti, koje oblike gradnje mogu odobriti i koji su trendovi utjecaja na daljnji razvoj posebno važni za općinu. Oni bi trebali potražiti nova rješenja koja bolje odgovaraju našem osjećaju za život, koja znače ekološki i društveni napredak i čovjeku otvaraju mogućnosti sudjelovanja u društvenom životu, umjesto da postavljaju prepreke. Ali, prije svega, trebali bi potražiti mogućnost javnog dijaloga o pitanjima planiranja kako bi buduće generacije imale što manje potreba za korekcijom pogrešaka.

17. Poglavlje

Tko još može pomoći?

a) Lokalni stranački političari organizirali su se na sljedeći način:

Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik (Socijaldemokratska zajednica za lokalnu politiku) Zajednica na saveznoj razini s pokrajinskim uredima	Bonner Str. 48 5300 Bonn 2 tel.: 02 28/53 21; časopis: "Die demokratische Gemeinde" ("Demokratska općina")
---	--

Kommunalpolitische Vereinigung der CDU und CSU (KPV) (Lokalno-politička udruga kršćansko-demokratske unije i kršćansko-socijalne unije)	Friedrich-Ebert-Allee 73-75 5300 Bonn 1 tel.: 02 28/54 42 46-7
--	---

Bundesvereinigung Liberaler Kommunalpolitiker e.V. (Registrirana savezna udruga lokalnih liberalnih političara)	Baunscheidtstr. 15 5300 Bonn 1 tel.: 02 28/54 72 17/16
--	--

b) Lokalno-političke seminare i zasjedanja organiziraju također i zaklade bliske pojedinim strankama:

Friedrich-Ebert- Stiftung e.V.	Godesberger Allee 149 5300 Bonn 2 tel.: 02 28/88 31
Konrad-Adenauer- Stiftung e.V.	Rathausallee 12 5205 St. Augustin 1 tel.: 0 22 41/24 60

Friedrich-Naumann
Stiftung

Königswinterer Str. 41
5330 Königswinter
tel.: 0 22 23/70 10

Stiftungsverband
Regenbogen
(Udruga zaklada
Duga)

Schwanenwall 23
4600 Dortmund 1
tel.: 02 31/57 43 82

Hanns-Seidel-Stiftung
e.V.

Lazarettstr. 19
8000 München 19
tel.: 0 89/1 25 80

c) O zajedničkim interesima općina vode brigu, prije svega, tri vodeće udruge (u pravilu s pokrajinskim organizacijama u glavnim gradovima pokrajina):

Deutscher Städtetag
(Njemački sabor gradova)

Lindenallee 13-17
5000Köln-Marienburg 51
tel.: 02 21/37 71
časopis: "Der Städtetag",
korespondencija na lokalnoj
razini, priopćenja

Städte- und
Gemeindebund
(Savez gradova i općina)

Kaiserwerther Str. 199-201
4000 Düsseldorf
tel.: 02 11/4 58 71
časopis: "Städte-und Gemeinde-
bund"

Deutscher Landkreis
(Njemački okrug)

Adenauer-Allee 136
5300 Bonn 1
tel.: 02 28/21 20 35
časopis: "Der Landkreis"

d) Od savjetodavnih institucija za pitanja važna za općine djeluje:

Deutsches Institut
für Urbanistik (Difu)

Straße des 17. Juni 11
1000 Berlin 12
tel.: 0 30/39 10 31
Odj. Köln, Lindenallee 11
5000 Köln 51
tel.: 02 21/3 77 13 44

e) Načela i ekspertize o gospodarskom djelovanju uprave izrađuje:

Kommunale Gemeinschaftsstelle
für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)
(Lokalna zajednička služba za
pojednostavljenje uprave)

Lindenallee 13-17
5000 Köln 51
tel.: 02 21/37 30 65

f) Postoji niz stručnih organizacija za zastupanje interesa lokalnih stručnih područja, primjerice:

- Verband kommunaler Unternehmen e.V. (Udruga lokalnih poduzeća)
- Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (Udruga javnih prometnih poduzeća)
- Verband kommunaler Stadtreinigungsbetriebe (Udruga lokalnih poduzeća gradske čistoće)
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Njemačka udruga za javnu i privatnu skrb)
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband (Njemačka udruga štedionica i žiro-institucija)
- Deutscher Sportkonferenz (Njemačka športska konferencija).

O autoru

Wolfgang Gisevius, rođen 1943. godine, diplomirani ekonomist, gradski je zastupnik i predsjednik odbora za planiranje u jednom gradu pokrajine Nordrhein-Westfalen i direktor obrazovnog centra Alfred-Nau u okviru zaklade Friedrich-Ebert u Bergneustadt.