Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Političko-pravni i zakonski položaj Grada Sarajeva u sistemu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini: mogućnosti reforme nadležnosti i teritorijalne organizacije: Grad Sarajevo_reforma nadležnosti i teritorijalne organizacije

Pejanović, Mirko

2022-11-28

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/items/07f0122d-6c91-49ca-a5aa-099af00c1f3e

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/

DOI: 10.5644/PI2022.204.07

REFORME ORGANIZACIJE I PODELE NADLEŽNOSTI GRADA BEOGRADA (2000–2022)

Snežana Đorđević[1]

Apstrakt: Predmet ovog članka je prikaz reformi organizacije i funkcionisanja grada Beograda posle 2000. godine, sa naglaskom na sadašnje stanje. Najvažniji deo ove analize je način podele nadležnosti između države, grada i gradskih opština kao i mesnih zajednica kao podopštinskog nivoa lokalne vlasti. Rad po strukturi prati bitne aspekte sistema lokalne vlasti: status, izbori, organizacija vlasti, nadležnost, finansiranje, u manjoj meri službe, pružanje usluga, ali većina ovih tema je integrisana u tekst. Naglasak je stavljen na podelu nadležnosti i donekle na finansijsku regulativu.
Cilj rada je da se analiziraju instrumenti demokratizacije (mogućnost uključivanja građana u odlučivanje) i razvoja preduzetničkih kapaciteta grada Beograda, jer on ima veće potencijale od drugih jedinica lokalne samouprave u Srbiji da obezbedi veći opseg i bolji kvalitet usluga usled ekonomije obima.
Istraživačko pitanje: Da li je model organizacije Beograda dovoljno demokratski, do koje mere je decentralizovan (posebno u pogledu podele nadležnosti između grada i gradskih opština kao i forme neposrednog uključivanja građana u procese odlučivanja) i da li načelno odgovara potrebama građana i zajednice (usluge krojene prema potrebama građana)?
Metode: U radu će se koristiti *analiza sadržaja* dokumenata (pravne regulative i zakonskog modela uređenja grada) kao i studija u ovoj oblasti, zatim *komparativna iskustva* uređenja Beograda iz raznih faza razvoja i sinteza (dedukcija) svih iskustava u neka opštija znanja koja se mogu koristiti u poboljšanju organizacije Beograda ali i drugih gradova. Ovaj članak je urađen kao *studija slučaja* Beograda. Autorka je u radu koristila svoja višedecenijska iskustva iz reformi uređenje Beograda (decentralizacija, demokratizacija, modernizacija upravljanja). Za ovaj tekst su od velikog značaja brojne javne rasprave i razgovori sa funkcionerima gradskih opština i grada iz svih faza reformi, kao i u sadašnjem trenutku. Oni daju ovoj studiji jaču vezu sa životnim i praktičnim problemima, izazovima i napravljenim rešenjima.
Očekivani rezultati: Ova analiza je dobra osnova za učenje drugih gradova iz iskustva – dobre, ali i loše prakse funkcionisanja Beograda.

Ključne reči: podela nadležnosti grada Beograda, decentralizacija, demokratičnost, supsidijaritet, participativno odlučivanje

[1] Fakultet Političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, snezana.djordjevic@fpn.bg.ac.rs. Snežana Đorđević je redovna profesorka Fakulteta političkih nauka u Beogradu. Ovaj članak je nastao kao deo naučnoistraživačke delatnosti podržane sredstvima Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnološkog razvoja, kroz ugovor sa Fakultetom političkih nauka, broj 451-03-68/2022-14.

Evolucija uređenja grada Beograda

Beograd je glavni grad Srbije, a dugo je bio glavni grad Jugoslavije. Ima 1,7 miliona stanovnika i 17 opština (10 gradskih: Vračar, Stari Grad, Savski Venac, Voždovac, Palilula, Zvezdara, Novi Beograd, Zemun, Rakovica, Čukarica i 7 prigradskih: Lazarevac, Obrenovac, Mladenovac, Barajevo, Grocka, Surčin i Sopot). Samo tri gradske opštine: Vračar, Stari Grad i Savski Venac su isključivo urbane, dok ostale imaju u svom sastavu i ruralne teritorije. U proseku beogradske opštine imaju oko 100 000 stanovnika, imaju veliki ljudski, socijalni, kapital te su u tom smislu mogle biti primer dobre prakse na koji se ugledaju ostale jedinice lokalne samouprave. Ta šansa međutim nije iskorišćena.

Beograd ima *status* glavnog grada i metropolitenskog regiona (NUTS 2).[2] Ovaj status je grad Beograd dobio pre usvajanja Zakona o statističkim regionima (2009, 2010). Ipak statistički regioni nisu zaživeli u praksi te to ostaje samo načelno pozicija koju grad (i ostali regioni) tek treba da razvijaju. (Đorđević, 2012a)

U regulatornom smislu *status i uređenje* grada Beograda su regulisani načelno Ustavom republike Srbije (2006), Zakonom o lokalnoj samoupravi (2007), Zakonom o teritorijalnoj organizaciji (2007), Zakonom o glavnom gradu Beogradu (2007), Zakonom o statističkim regionima (2010, 2011), nizom drugih sistemskih zakona, kao i Statutom grada Beograda (2008)[3] koji razrađuje zakonska rešenja shodno potrebama grada.

Do 1990. godine Beograd je bio deo komunalnog sistema u Jugoslaviji, dok od 1990. do 2000. godine ima klasičan evropski model slabog gradonačelnika (*model organizacije vlasti*). Od 2002. godine, sa novim Zakonom o lokalnoj samoupravi, grad kao i sve ostale lokalne vlasti dobija model jakog gradonačelnika i niz drugih organa (opciono: gradskog menadžera, gradskog arhitektu, ombudsmana – zaštitnika građana i obavezni organ Savet za zaštitu lokalne samouprave). Ovo je bio pokušaj jačanja demokratskih, ali i preduzetničkih potencijala lokalnih vlasti i jačanja profesionalizma. Tako su gradski i opštinski menadžer trebalo da budu licencama obavezani da se bore za razvoj lokalne ekonomije, da štite javno dobro, bore se protiv korupcije i zloupotreba, da podignu nivo transparentnosti i odgovornosti u radu, a gradski arhitekta da doprinese boljem urbanističkom redu (Nalbandian, 1991; Ammons i Newell, 1986). Skupa, oni treba da utiču na veću demokratičnost,

[2] Zakon o regionalnom razvoju, Službeni glasnik RS br. 51/2009, 30/2010 i 89/2015.
[3] Uz korekcije 2010, 2013 i 2019.

participativno odlučivanje i bolju zaštitu javnog dobra i interesa (obaranje korupcije). Nadalje, napravljen je pokušaj da se poveća lična odgovornost političara pa je tako direktan izbor gradonačelnika trebalo da omogući veću transparentnost u radu ovog izvršnog organa i podnošenje izveštaja građanima. (Đorđević, 2012b: 403-426; Leach i Percy Smith, 2001)

U praksi je ovaj model postojao od 2004. do 2008. godine i veliki broj ovih instrumenata je dao dobre rezultate. Politički lideri u svim partijama nisu bili oduševljeni izvesnom nezavisnošću gradonačelnika od partije (veća zavisnost od građana koji ga biraju), a ideja modernizacije u upravljanju administracijom (prelazak sa pokvarenog – spoil na merit sistem – sistem prema zaslugama) je takođe slabo prihvaćena te i danas dominira praksa partijskog, rođačkog i prijateljskog prijema službenika na posao i napredovanja, bez obzira na zakone koji slede merit logiku. (Wollman, 2012)

Ustav iz 2006. uređuje da skupština opštine bira izvršne organe (vraćanje na model slabog gradonačelnika),[4] što je bio svojevrstan obračun političkih partija sa nezavisnim gradonačelnicima. Formalno, ostaje mogućnost da gradovi imaju direktno biranog gradonačelnika, ali svi zakoni (Zakon o lokalnoj samoupravi 2007, Zakon o Beogradu 2007. i Zakon o teritorijalnoj organizaciji 2007) uvode isto rešenje i za gradove[5] te i gradovi imaju slabog gradonačelnika. To znači da političke partije i dalje imaju dominantnu ulogu u izboru gradonačelnika. (Đorđević, 2007)

Izborni sistem u Srbiji (na nivou države, ali i lokalnih vlasti) čine partijski, proporcionalni izbori. Izbori su za odbornike skupštine opština i gradova, a po konstituisanju, skupštine biraju gradonačelnika, odnosno predsednika opština. Izborni prag je jako spušten (na 3%), što je znak spremnosti vlasti da se olakša uključivanje predstavnika manjina u skupštinu. Nadalje, od 5 odbornika, bar 2 moraju biti ženskog pola. Poslednji izbori za Beograd su održani u aprilu 2022. godine.

Postojeći model organizacije vlasti (*model slabog gradonačelnika*) znači da se izvršni organi (gradonačelnik, predsednik opštine kao inokosni organi i gradsko i opštinsko veće kao kolektivni izvršni organi) biraju od strane skupštine. To je faktički odluka partije ili koalicije koja je odnela najveći broj mandata. Izborni sistem je donekle demokratizovan ukidanjem blanko

[4] Iako to nije ustavna, već isključivo zakonska materija.

[5] Danas imamo mrežu od 28 gradova, koji su još od 2007. definisani kao urbana naselja koja imaju preko 100 000 stanovnika ili su regionalni centri (dakle mogu u tom slučaju imati manju populaciju od navedene).

ostavki[6] kojima su partije držale u poslušnosti svoje odbornike, tj. poslanike, s obrazloženjem da se tako ne dopušta trgovina mandatima. Ipak, istina je da su upravo partije te koje trguju mandatima pa smatramo da se radi konačno o dobroj i suštinski demokratskoj korekciji.

Sa reformama od 2000. se otvara dilema da li da se donese poseban Zakon o Beogradu ili da se ova materija ostavi samom gradu na uređenje Statutom, u skladu sa bazičnim rešenjima Zakona o lokalnoj samoupravi (pravo na samoregulaciju). Prevagnuo je osećaj da treba doneti i Zakon, ali tako da Statut može biti dopuna i razrada shodno potrebama grada. Veliki deo materije Ustava, i posebno Zakona i Statuta, se ponavlja.

Što se tiče *koncepta uređenja grada* (decentralizacija, demokratizacija, profesionalizacija itd.), odmah se uvidelo da se namere reformatora (kreatora zakona i drugih rešenja) i političara (predstavnika stranaka) ozbiljno razmimoilaze. Dok su reformatori uglavnom težili modernizaciji uređenja, političari su želeli da se grad ozbiljno centralizuje tako da, paradoksalno, Beograd postaje najslabije reformisana jedinica lokalne samouprave u Srbiji.[7] Naravno, Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine je uveo direktno biranog gradonačelnika, gradskog menadžera, gradskog arhitektu, lokalnog ombudsmana (Beograd je odmah, 2004. godine uveo ove tri poslednje institucije iako su bile opcione), ali glavno polje konflikta ostaje podela nadležnosti na relaciji MZ – opština a posebno opština – grad, podela finansija i skoro nikakva modernizacija rada službe grada (administracija, timski rad i upravljanje). (Swara i Nelson, 2008; Đorđević, 2014a)

Zakon o lokalnoj samoupravi usvojen 2007. godine menja model organizacije sa direktno biranog (jakog) na slabog gradonačelnika, te to stanje ostaje i u Beogradu i do danas. Od samog početka su ignorisani i potkopavani pokušaji decentralizacije i napori da se vlast formira odozdo nagore: od mesne zajednice, preko jakih opština i konačno do grada kao funkcionalne celine. Grad treba da koordinira brojne ambicioznije poslove na nivou grada kao metropolitenskog regiona. Tu pre svega imamo u vidu: podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja, turističkih i kulturnih projekata, kapitalnih i ambicioznijih razvojnih investicija, bolnica, univerziteta itd.

[6] Ukidanje blanko ostavki je išlo u dva maha: 2002. godine, a zatim opet 2010. godine, uz velike napore i zalaganja domaće javnosti, pre svega stručnjaka, ali i Venecijanske komisije.

[7] Gradske opštine, koje su populaciono veće, a po kapacitetima daleko moćnije od mnogih "običnih" opština u Srbiji, svode se na nivo mesnih zajednica pa se čak i tvrdi da nisu jedinice lokalne samouprave, iako građani na izborima biraju opštinsku vlast. Nadalje, grad im oduzima nadležnosti, oduzimaju im se izvorni prihodi, gase opštinske poreske uprave, značajno smanjuje funkcionalna samostalnost, što će detaljnije biti prikazano u analizi.

Od usvajanja Statuta Beograda 2008. godine, materija ovog dokumenta se menjala u tri navrata (2010, 2013. i 2019). Ovu materiju odlikuje detaljna regulacija (preterano normiranje) u nekoliko polja i sa preuzimanjem brojnih poslova od opština (prostorno planiranje i gradnja, odobravanje investicija i lokalni ekonomski razvoj, finansije, ekologija i upravljanje otpadom, komunalni poslovi, mladi itd.).

Nadalje, očigledna je i tendencija smanjivanja i tako slabe participacije građana, te se statutom iz procesa odlučivanja o nekim pitanjima isključuju inicijativa građana i referendum kao instrumenti. Sa druge strane, afirmiše se obaveza opština da realizuju poslove date po nalogu gradonačelnika i gradske skupštine, što predstavlja afirmaciju centralizacije i jačanje hijerarhijskih odnosa u gradu (ali i na relaciji država – grad). Proces centralizacije, na žalost, ne povećava efikasnost i funkcionalnost sistema (čime se ona često pravda) jer su gradske službe zaista preopterećene i ne mogu pružiti usluge velikoj populaciji građana. Otuda bi jačanje opština pa i Mesnih zajednica bio normalni put povećanja funkcionalnosti i demokratičnosti sistema gradske vlasti. (Đorđević, 2014b)

Nivoi vlasti

U Beogradu postoje dva nivoa vlasti: grad i gradska opština, a MZ je mogući treći podopštinski nivo vlasti koji se osniva od strane opštine. Što se tiče opština, u Beogradu postoje dve vrste: gradske i prigradske opštine. Prigradske opštine imaju daleko veći obim nadležnosti i finansijske samostalnosti jer nisu deo užeg gradskog tkiva te veliki deo poslova moraju samostalno obaviti na svojoj teritoriji (komunalni poslovi, planiranje, gradnja, ekologija itd.) uz koordinaciju sa gradom.

Grad je nivo lokalne vlasti koji je zakonskom i drugom regulativom dosta centralizovao nadležnosti i finansije, a vremenom je preko statuta i brojnih odluka značajno povećavao obim nadležnosti svodeći opštine na ispostave gradske vlasti. Zakon o glavnom gradu predviđa da grad statutom reguliše koje poslove obavljaju gradske opštine, a koje sam grad. Statutom se gradu daje pravo formiranja opština i njihovog ukidanja. Zakon daje opštinama status pravnog lica i pravo da poseduju pečat. Isto pravo je dato i mesnim zajednicama koje takođe osniva opština statutom. Novije promene statuta (2013) su oduzele i status i pečat mesnim zajednicama, što je još jedno od besmislenih rešenja, koja se, zbog praktičnih potreba života, moraju vremenom korigovati jačanjem statusa i uloge mesne zajednice.

Nadležnosti – rešenja u Zakonu i Statutu

Osvetlićemo rešenja Zakona o glavnom gradu kao i Statuta (2008, 2010, 2013. i 2019. godine) i ukazati na evoluciju promena koje nastaju u ovom periodu.

Zakon o glavnom gradu – Beogradu

Nadležnosti grada (član 8 Zakona o glavnom gradu)[8]

Ovaj član taksativno navodi sledeće nadležnosti koje pripadaju gradu Beogradu:

- *Izgradnja, rekonstrukcija, održavanje i upravljanje javnim i nekategorisanim putevima*, osim državnih puteva i auto-puteva kojima upravlja javno preduzeće osnovano od strane Republike Srbije;
- Obrazuje *komunalnu policiju*, obezbeđuje i organizuje vršenje poslova komunalne policije;
- Stara se o *zaštiti od požara*;
- Utvrđuje Statutom grada Beograda prava i obaveze gradskih opština na teritoriji grada Beograda u oblasti *smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama*, u skladu sa zakonom;
- Odlučuje *o nazivima ulica, trgova, zaselaka*… uz prethodnu saglasnost ministarstva nadležnog za poslove lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuje lokalna samouprava (dakle, ne u skladu sa Zakonom, već uz prethodnu saglasnost ministarstva, što je takođe pouzdan indikator velike centralizacije);
- Uređuje uslove, postupak i način pribavljanja i *raspolaganja građevinskim zemljištem* i drugim nepokretnostima u javnoj svojini grada Beograda (sva javna imovina u Beogradu je od 2018. godine registrovana na grad Beograd);
- Brine o *zelenim površinama*;
- *Imenuje i razrešava direktore ustanova u oblasti dečije zaštite čiji je osnivač* (ranije su gradske opštine bile osnivači vrtića koji su bili u njihovoj isključivoj nadležnosti);
- Sprovodi mere *podsticanja nataliteta*;
- Planira i organizuje manifestacije bitne za Beograd u oblasti *kulture* (reprezentativna udruženja umetnika) – doprinosi za zdravstveno, penziono i invalidsko osiguranje… Pada u oči da se ne navodi osnivanje,

[8] Zakon o glavnom gradu – Beogradu, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 37/2019 i 111/2021.

podrška i održavanje aktivnosti ustanova kulture koje je grad osnovao i koje poseduje (pozorišta, muzeji, galerije, centri za kulturu itd.) mada je ova aktivnost u gradu na visokom nivou. Verovatno inicijativa polazi od države, a grad se samo priključuje delom aktivnosti i moguće finansija. Obnovljen je Narodni muzej Srbije, Muzej savremene umetnosti itd.;
- Uređuje *trgovinu na malo* (objekti, vrsta robe itd.);
- Odlaganje i upravljanje *komunalnim otpadom*, program prevencije otpada (plastičnih kesa) (Ovde se, na primer, ne otvara zaštita životne sredine u celini kao važna javna politika, iako grad pravi planove i programe i usvaja lokalni ekološki akcioni plan);
- *Može učestvovati* u *finansiranju protivgradne zaštite i osnivati poljočuvarsku službu*;
- Izdaje *građevinske dozvole* u skladu sa zakonom o planiranju i izgradnji;
- Grad ima *poljoprivrednu inspekciju*, sprovodi *eksproprijaciju* u skladu sa zakonom;
- Uređuje vodni saobraćaj, vrstu plovila i vodnih objekata;
- Uređuje *javni prevoz* robe i putnika;
- Stara se *o održivom razvoju stanovanja*.

Komentar

Prvo što pada u oči je nesistematizovan pristup uređenju raznih oblasti. Nedostaje oblast obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite kao veoma bitne, a slabo su razrađene i druge oblasti nadležnosti: prostorno planiranje, gradnja, upravljanje zemljištem (zoniranje), ekologija, komunalni poslovi, kultura i posebno podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja kao važne funkcije lokalnih vlasti. Nadalje, ne ističe se značaj planiranja koje veliki grad i metropolitenski region mora imati kao važnu aktivnost (strategije razvoja, prostorni planovi, budžet, ekološki planovi itd.). (Reimer, Getimis, i Blotvogel, 2014)

Umesto toga, nabacuju se usitnjeno neki poslovi iz raznih oblasti, što nam govori o velikoj centralizaciji u sistemu kojom je država preuzela veliki deo ovih nadležnosti, ostavljajući gradu tek deo tih poslova uz mogućnost da se, u vidu prenetih poslova, prenesu dalje nadležnosti na grad (a preko njega moguće i na opštine, ako grad ima problem sa realizacijom).

Zanimljivo je da Zakon ne precizira ni oblast inspekcijskog nadzora i rad inspekcija sem što ističe da grad ima poljoprivrednu inspekciju. To nam ukazuje da se deo materije namerno ne uređuje ovim zakonom, da bi resorni zakoni (o inspekcijama) bili slobodniji da tu oblast urede i menjaju bez

neophodnosti usaglašavanja sa drugim zakonima (u ovom slučaju Zakonom o Beogradu). U realnosti Beograd ima brojne inspekcije (prosvetnu, građevinsku, urbanističku, poljoprivrednu, ekološku, saobraćajnu, vodnu, turističku, komunalnu, trgovačku i sanitarnu), a opštine imaju samo komunalnu inspekciju.[9] (Đorđević, 2017: 56-62)

Nadalje, zakonska regulativa ne poznaje mogućnost da grad ili opština mogu preneti deo svojih nadležnosti u nekim okolnostima na viši nivo, što potvrđuje da je supsidijaritet još uvek neprihvatljiv princip za državu pa i gradske vlasti.[10] (Đorđević 2013; 2017) To posredno govori da partnerstvo, veća funkcionalna povezanost pre svega grada i opština (pa i mesnih zajednica), ali i ove kompleksne jedinice lokalne samouprave i države, zaista nije u fokusu razmišljanja regulatora. Beograd je mogao kao razvijena sredina (sa značajnim ljudskim i kapitalnim resursima) biti sredina u kojoj bi se primenili neki dokazano korisni instrumenti i evropski standardi i principi rada. Ova orijentacija bi značila jačanje opština, MZ i povećanu participaciju građana, što piscima Statuta nije bilo privlačno. (Gehl, 2016)

Na sličan način su oblikovana i rešenja u Statutu Beograda, koji prenosi u istom maniru deo poslova na gradske opštine.

Statut grada Beograda

Statut grada Beograda je usvojen 2008. godine i on je taksativno i detaljno dao prikaz poslova *grada* (članovi 25, 26 i 27), *gradske opštine* (član 77) i *mesne zajednice* (član 126). Ove liste poslova su daleko šire od sadašnje situacije jer su se oslanjale na Zakone iz 2007. u kojima je postojao izvestan stepen decentralizacije, te su ove nadležnosti "zlatno doba decentralizacije Beograda".

Nadležnosti grada

Prikaz *nadležnosti* (ili pre konkretnih poslova) *grada* je taksativno naveden, dosta je širok i prati rešenja Ustava i zakona.

[9] Videti: https://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1980-sekretarijat-za-inspekcijske-poslove_3/, posećeno 5. 7. 2022. u 12.00.

[10] Supsidijaritet zahteva da prioritet u preuzimanju poslova pripadne nivou što bližem građanima (opštini, a moguće u narednom koraku i MZ). Statut Beograda međutim daje prioritet gradu. Čak i ako se htelo obezbeđivanje jedinstvenih tehnoloških celina koje ne bi trebalo cepkati u gradu, neprihvatljivo je da se na taj način isključe opštine. Ukratko, u rešenjima Statuta nema obaveznosti uključivanja opština, ne postoje tela za dogovor kao ni za koordinaciju rada grada i opština.

- Grad donosi dugoročni i srednjoročni program razvoja grada za sve oblasti uz projekciju finansiranja, zatim programe ekonomskog razvoja grada, stara se o unapređenju opšteg okvira za privređivanja i zapošljavanja kao i za ravnomerniji razvoj grada.
- Donosi regionalni prostorni plan grada i prostorni plan za područje gradske opštine, uz prethodno pribavljeno mišljenje gradske opštine za čije područje se plan donosi; donosi urbanističke planove, uz prethodno pribavljeno mišljenje gradske opštine čije područje je obuhvaćeno planom;
- Izdaje izvod iz urbanističkog plana, akt o urbanističkim uslovima i potvrdu o usklađenosti urbanističkog projekta sa planom koji donosi.
- Izdaje odobrenje za izgradnju i rekonstrukciju objekata preko 800 m^2 bruto površine (po JUS-u) i objekata infrastrukture, saobraćajnica i benzinskih stanica i za te objekte izdaje potvrdu o usklađenosti idejnog projekta sa izdatim izvodom iz urbanističkog plana, odnosno aktom o urbanističkim uslovima.
- Donosi budžet i završni račun budžeta grada; utvrđuje stope izvornih prihoda grada, kao i način i merila za određivanje visine lokalnih taksi i naknada; utvrđuje, naplaćuje i kontroliše izvorne prihode grada.
- Uređuje i obezbeđuje uslove obavljanja i razvoja komunalnih delatnosti; osniva javna preduzeća za obavljanje komunalnih delatnosti na određenom području; uređuje komunalni red u gradu i način odlaganja komunalnog otpada.
- Donosi programe uređenja građevinskog zemljišta, uređuje i obezbeđuje vršenje poslova uređenja i korišćenja građevinskog zemljišta i utvrđuje visinu naknade za uređivanje i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta; daje u zakup građevinsko zemljište u skladu sa zakonom, osim onog koje u skladu sa ovim statutom daje gradska opština.
- Osniva javno preduzeće radi obezbeđivanja uslova za uređivanje, korišćenje, unapređivanje i zaštitu građevinskog zemljišta na teritoriji grada.
- Uređuje i obezbeđuje korišćenje poslovnog prostora uz uređenje naknada za korišćenje tog prostora.
- Stara se o održavanju stambenih zgrada, bezbednosti korišćenja i naknadama za održavanje.
- Stara se o zaštiti životne sredine, za saobraćaj, za robne rezerve.
- Osniva ustanove u oblasti zdravstva, srednjoškolskog, školskog sistema vaspitanja i obrazovanja, izgradnje, kapitalnog održavanja, opremanja.

– Osniva ustanove i organizacije u oblasti kulture, sporta, socijalne zaštite, obezbeđuje njihovo funkcionisanje.
– Organizuje zaštitu od elementarnih i drugih nepogoda, brine o vodotokovima, razvoju turizma, ugostiteljstva, zanatstva, trgovine, podstiče i pomaže razvoj inovacionih i naučnoistraživačkih delatnosti na svojoj teritoriji, upravlja imovinom grada itd.

Statut dodaje posebno još neke nadležnosti kao što su upravljanje vodama, izgradnju, rekonstrukciju, održavanje i upravljanje opštinskim putevima i ulicama u naselju, kao i državnim putevima, osim auto-puta, i osniva javno preduzeće za te poslove, obrazuje komunalnu policiju, obezbeđuje i organizuje vršenje poslova, stara se o zaštiti od požara i osniva televizijske i radiostanice, novine i druga sredstva javnog obaveštavanja.

Grad ima i poverene nadležnosti i poslove za čije obavljanje sredstva obezbeđuje Republika Srbija.

Nadležnosti gradske opštine

Član 77 utvrđuje *nadležnosti gradske opštine* u istom stilu, taksativno ih navodeći.

– Gradska opština donosi budžet i završni račun budžeta.
– Donosi programe i sprovodi projekte razvoja gradske opštine u skladu sa aktima grada.
– Osniva mesnu zajednicu i druge oblike mesne samouprave, po pribavljenom mišljenju građana.
– Daje mišljenje na prostorne i urbanističke planove koje donosi grad.
– Daje građevinsko zemljište u zakup, radi izgradnje objekata do 800 m^2, donosi rešenja u prvom stepenu za izgradnju objekata do 800 m^2.
– Pokreće postupak iseljavanja bespravno useljenih lica u stanove i zajedničke prostorije u stambenim zgradama; održava komunalni red u opštini, brine o korišćenju poslovnog prostora, seoskih, poljskih i drugih nekategorisanih puteva.
– Brine o zaštiti životne sredine, sprovodi sanacione planove.
– Brine o dečijim vrtićima, osnovnim školama, utvrđuje mere za zaštitu bezbednosti dece, učenika za vreme obrazovno-vaspitnog rada.
– Podstiče razvoj kulturno-umetničkog stvaralaštva i može osnivati ustanove kulture; zatim sportskih objekata i ustanova, brine za mlade (donosi akcioni plan i može osnivati kancelariju za mlade).

ANU BiH АНУ БиХ

– Stara se o razvoju ugostiteljstva, zanatstva, turizma i trgovine na svom području i sprovodi mere zaštite poljoprivrednog zemljišta.
– Uređuje sporni izgled poslovnih i stambenih zgrada; predlaže mere za uređenje zelenih površina, igrališta i javne rasvete.
– Upravlja imovinom gradske opštine i koristi sredstva u državnoj svojini.
– Obezbeđuje pravnu pomoć građanima za ostvarivanje njihovih prava (rad mirovnih veća) i raznih vidova samopomoći i solidarnosti za osetljive socijalne grupe.
– Brine o nacionalnim manjinama, može da ustanovi lokalnog ombudsmana, brine za obaveštavanje građana o svim bitnim javnim pitanjima.

Gradske opštine: Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin, osim ovih poslova dodatno:

– Obezbeđuju uslove za obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti: prečišćavanje i distribucija vode, prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda, proizvodnja i snabdevanje parom i toplom vodom, održavanje čistoće, održavanje deponija, uređivanje i održavanje parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina, javne rasvete, groblja, dimničarske usluge i za te poslove mogu osnovati javna preduzeća itd.

Kada nadalje pogledamo nadležnosti mesne zajednice, videćemo da je taj obim nadležnosti sasvim solidan, adekvatan i daleko bolje preciziran od sadašnjih rešenja za grad i gradske opštine (zakonska i statutarna rešenja).

Prava i dužnosti mesne zajednice

Član 126 Statuta grada Beograda uređuje prava i dužnosti mesne zajednice na sledeći način. Mesna zajednica, u skladu sa statutom gradske opštine i odlukom o osnivanju, razmatra pitanja koja se odnose na stvaranje boljih uslova života u mesnoj zajednici, a naročito na:

– brigu o deci, starim licima i licima sa posebnim potrebama,
– zaštitu i unapređenje životne sredine,
– uređenje i održavanje naselja i zelenih površina,
– stanje objekata komunalne infrastrukture i kvalitet komunalnih usluga,
– snabdevanje i zaštitu potrošača,
– raspored poslovnog prostora i utvrđivanje radnog vremena,
– razvoj poljoprivrede,
– održavanje kulturnih i sportskih manifestacija, kao i aktivnosti vezane za odmor i rekreaciju starih lica,
– održavanje stambenih zgrada,

– komunalnu zoo-higijenu,
– organizovanje protivpožarne zaštite i druga pitanja od značaja za građane sa svog područja.

Statut predviđa da u vršenju ovih poslova mesna zajednica aktivno sarađuje sa građanima, gradskom tj. prigradskom opštinom i gradom. U tom kontekstu ona:

– Upućuje inicijative nadležnim organima gradske opštine i grada za uređivanje određenih pitanja i izmenu propisa i drugih akata.
– Ostvaruje saradnju sa drugim mesnim zajednicama, sa udruženjima građana, ustanovama i javnim preduzećima koje je osnovao grad, gradskom opštinom, organima gradske opštine, nevladinim i drugim organizacijama.
– Organizuje konkretne aktivnosti građana i drugih zainteresovanih učesnika, obaveštava građane mesne zajednice o aktivnostima koje preduzima, učestvuje u organizovanju zborova građana, referenduma i pokretanju građanskih inicijativa.

U vršenju svojih poslova, mesna zajednica je dužna da uvažava interes građana gradske opštine, odnosno grada u celini. (Ovde se vidi da se vodilo računa o partnerskim odnosima grada, opštine i mesnih zajednica, što pokazuje da je i Statut iz 2008. godine bio na dobrom putu decentralizacije i modernizacije rada Beograda.)

Ostale odredbe

Statut iz 2008. godine nadalje članom 97. ukazuje na to da gradu pripadaju sredstva (*budžet i finansije*) po osnovu izvornih i prenetih sredstava kao i da se ta sredstva raspodeljuju između grada i opština shodno obimu poslova koje obavljaju. Ovo je vrlo načelan način regulisanja ove osetljive oblasti koju je Zakon o finansiranju lokalne vlasti iz 2006. godine odlično uredio. Grad Beograd se na izvestan način odmakao od zakonskih rešenja. Nadalje, članom 100 se daje pravo gradu i gradskim opštinama na raspolaganje sredstvima, na zaduživanje, pravo na zaključivanje ugovora o kreditu. Kasnije je sa promenama zakona i statuta nastavljen proces centralizacije sredstava na nivou grada, kao što je i sam grad izgubio mnoge poslove pa i sredstva koja mu po toj osnovi pripadaju. Gradska opština je tako izgubila skoro sve nadležnosti, a Mesna zajednica je dovedena u pitanje čak i kao pravno lice s pravom da ima pečat (Statut 2013).

Važan deo materije Zakona i Statuta su *instrumenti neposrednog uključivanja građana u odlučivanje*. Zakon navodi da su to inicijativa, zbor građana i referendum (rešenja iz Zakona o lokalnoj samoupravi). Ovi instrumenti su prevashodno savetodavni i dosta je teško pokrenuti ih. Za *inicijativu* (član 111) se traži 30 000 potpisa građana sa biračkim pravom. Po usvajanju inicijative i dostavljanju skupštini, ona ima obavezu da roku od 60 dana da obrazloženi odgovor na inicijativu. (Đorđević, 2011)

Za održavanje *zbora građana* i odlučivanje o nekim pitanjima, neophodni su potpisi 10% građana sa biračkim pravom na teritoriji (član 116 Statuta), a odluka se može doneti većinom prisutnih. Obaveza skupštine je ista kao u slučaju podnošenja inicijative (dakle obe imaju samo informativni ili u najboljem slučaju savetodavni karakter).

Referendum može pokrenuti Skupština grada i doneta odluka se ne može menjati 1 godinu. Ako pak građani hoće da pokrenu referendum (član 119), neophodni su potpisi 10% građana sa biračkim pravom (160 000 građana!!!) i podrška predlogu od strane polovine.

Predviđene uslove za korišćenje oblika neposrednog uključivanja građana u odlučivanje je naravno skoro nemoguće ispuniti te se ovi instrumenti skoro i ne koriste. I pored toga, svaki od narednih statuta je uklanjao deo materije koja bi mogla biti predmet inicijativa i referenduma, što je pouzdan znak ozbiljne, dodatne marginalizacije građana u procesima odlučivanja.
Kao što je već napomenuto, statut Beograda je menjan u tri navrata (2010, 2013. i 2019), korigovana su rešenja (slično je dorađivan i tekst Zakona o glavnom gradu) te je došlo do velike promene u popisu nadležnosti.

Centralizacija

U tom smislu je zanimljivo videti glavni pravac i sadržaj promena u rešenjima Statuta. Tako se u *Statutu iz 2013*. opštinama daje pravo na korišćenje objekata u javnoj svojini grada, te im se daje pravo na svojinu pokretnih i nepokretnih stvari neophodnih za njihovo funkcionisanje (član 7).

Dodatno u utvrđivanju nadležnosti opština se definišu "poslovi koje mogu vršiti gradske opštine" (član 8 kojim se dopunjava član 77 u vidu člana 77a).

"Gradska opština može na osnovu akta gradonačelnika, *u ime i za račun grada*, sprovoditi postupak javnog nadmetanja, odnosno prikupljanja pismenih ponuda za davanje u zakup, odnosno otuđenje, građevinskog zemljišta u javnoj svojini grada radi izgradnje objekata do 800 m² bruto razvijene građevinske površine, kao i postupak davanja u zakup odnosno otuđenja

građevinskog zemljišta u javnoj svojini grada neposrednom pogodbom radi legalizacije objekata do 800 m² bruto razvijene građevinske površine, u skladu sa zakonom i aktima grada." Isto pravo i pod istim uslovima, ali za objekte preko 800m² je dato gradskim opštinama Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin.

Nadalje članovi 12, 13 i 14 izbacuju vidove neposrednog uključivanja građana u odlučivanje, kao i status mesne zajednice kao pravnog lica i prava na pečat.

Statut iz 2019. godine je vratio neke od nadležnosti opštinama jer se ispostavilo da gradske službe nisu mogle obaviti tako veliki krug poslova. Nadalje se očekuje da će grad biti prinuđen da vrati i imovinu gradskim opštinama, da im poveća deo nadležnosti pa i finansije.

Promene u praksi

Može se dakle konstatovati da se rešenjima Statuta Beograda tokom 10 godina (2008–2019) vršila dalja centralizacija nadležnosti i finansija u svim oblastima javne politike. Imovina je preneta na grad 2018. godine i gradske opštine je više nemaju. Opštine su fiskalno i finansijski zavisne od grada te im grad iz budžeta prenosi sredstva. Deo obaveznih davanja se prenosi shodno broju zaposlenih u opštini (od poreza na prihode), a dodatni deo se obračunava na bazi nekih promenljivih formula koje je teško identifikovati i pratiti. U opštinama ne postoje izvorni prihodi, a ukinute su i opštinske poreske uprave. Čelnici opština skreću pažnju da sredstva koja dobiju često i preostanu jer nemaju na šta da ih potroše, te ta sredstva prenose na iduću godinu.
U pogledu nadležnosti u skoro svim oblastima opštine su obezvlašćene.

U oblasti *obrazovanja*, opštinama je ostalo samo tekuće održavanje škola i vrtića. Grad ima sve ostale nadležnosti, uključujući i prosvetnu inspekciju. Opštine dodeljuju nagrade najboljim učenicima srednjih škola.

Primarna *zdravstvena zaštita* je preneta takođe na grad, ali i na Ministarstvo zdravlja (Republika), a gradske opštine nemaju ni u ovoj oblasti nikakve nadležnosti.

Socijalna zaštita je takođe u nadležnosti grada. Gradski centar za socijalni rad je glavna institucija koja ima detaširane centre po opštinama, ali oni nisu u nadležnosti opštinskih vlasti.

U oblasti *ekologije* opštine malo šta rade. One skupa sa gradom daju predloge za Lokalni ekološki akcioni plan, koji konačno oblikuje i usvaja grad, i poslove uglavnom realizuje grad. Na primer, suzbijanje komaraca,

merenje buke obavljaju gradski organi, dok merenje zagađenja vazduha obavlja Republička Agencija za zagađenje životne sredine, tako da država uzima deo poslova i u ovoj oblasti.

U oblasti *parkova i zelenih površina* opštine mogu samo uređivati zelene površine između stambenih blokova, uređivati stazice i manje terene, što je takođe suženo polje nadležnosti.

Gradske opštine imaju u jednom broju oblasti nešto poslova kao što je finansiranje izrade regulacionih planova. Grad te predloge kontroliše kroz Komisiju Zavoda za urbanizam i finalno usvaja. Nadalje, 2019. godine statutom je opštinama vraćena legalizacija objekata do 400m^2. [11] Slično je urađeno sa izdavanjem dozvola za gradnju. Godinama je gradska opština mogla izdavati dozvole za objekte do 800m^2, da bi im se ti poslovi oduzeli (2013), ali shodno velikom obimu poslova koje gradske službe nisu mogle realizovati, opštinama je vraćena nadležnost izdavanja dozvola za objekte do 1500m^2. (Reimer, Getimis i Blotvogel, 2014)

Jedini objekti za čiju *gradnju* su nadležne gradske opštine su nekategorisani putevi. Građevinska inspekcija je u rukama grada.

Podeljena oblast između grada i opština je i *komunalna delatnost* te samo u toj oblasti opštine imaju inspekciju (komunalnu inspekciju). Komunalna policija je međutim na nivou grada te često nema koordinacije ove dve institucije, čak i kada se realizuju poslovi koji spadaju u nadležnost samog grada. U praksi, svaka institucija radi svoj posao, svojim tempom i bez međusobnog usaglašavanja, iako su izuzetno upućene jedna na drugu. Koordinacija ovih institucija je još slabija kada su u pitanju poslovi koje radi opština.

U oblasti *kulture* opštinama nisu ostale skoro nikakve nadležnosti, osim finansiranja građanskih udruženja i programa. Glavne kulturne institucije na teritoriji grada su uknjižene kao gradske: pozorišta, muzeji, galerije, kulturni centri, što dosta destimulativno utiče na opštine.

U statutu se načelno pominje *briga o mladima* kao zajednička nadležnost grada i opština, ali pri tome nije precizirano ko šta radi te "svi rade sve".

Istraživanja urađena još 2010. godine su ukazala da Beograd može normalno funkcionisati samo ako se decentralizuje, ako ojačaju i mesne zajednice, zatim ako gradske i prigradske opštine preuzmu veliki krug izvornih nadležnosti, a grad preuzme koordinaciju velikih sistema. Preduslov uspešnosti funkcionisanja je aktivna saradnja ova tri nivoa. (Orlović, 2010; Đorđević et al., 2010)

[11] Posao legalizacije je bio prenet na grad, ali kako se to ispostavilo kao izuzetno obiman posao, grad je rešio da vrati deo ovih poslova na gradske opštine.

Važan deo sistema je svakako fiskalna i finansijska autonomija opština, a i mesne zajednice bi trebalo da imaju sigurne i dovoljne finansije. Fond za ujednačavanje je neophodan jer je Beograd konglomerat koji sadrži i najrazvijenije opštine u Srbiji, ali i neka od siromašnijih naselja, te je stoga ovaj fond vrlo koristan.

U realnosti je sve otišlo potpuno drugim tokom, centralizacijom i obezvlašćivanjem opština. Gradski organi i službe nemaju kapaciteta da obezbede adekvatne i kvalitetne usluge građanima, ali se od ovog modela ne odustaje.

Zaključna razmatranja: otvorena pitanja, propuštene šanse i moguća poboljšanja

Reformatori lokalne samouprave u Srbiji, kojoj pripada i uređenje gradova pa i Beograda kao glavnog grada, vodili su se standardima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i iskustvima dobre prakse demokratskih modela u svetu. U tom smislu su se zalagali za uspostavljanje vlasti odozdo ka nagore i sugerisali da bi princip supsidijarnosti mogao biti veoma koristan. Ovo utoliko pre što je model samoupravljanja (komunalni sistem kao njegov temelj) bio zaista postavljen na istim principima te naši građani već imaju iskustva sa takvim načinom rada, sa uključivanjem u procese odlučivanja, sa velikim opštinama koje imaju širok obim nadležnosti i dovoljno velike budžete za pružanje kvalitetnih i raznovrsnih usluga građanima (ekonomija obima). Srbija nije išla na smanjivanje opština, čime je zaista sačuvala te kapacitete lokalnih vlasti. (Orlović, 2010)

Reforma finansija lokalnih vlasti 2006. godine napravila je odličan temelj za reformu lokalnih finansija i grada Beograda,[12] ali su gradske vlasti, ne slučajno, propustile i ovu šansu. Razgovori sa opštinskim i gradskim funkcionerima u periodu 2001–2010. ukazivali su na to da je Beograd idealna sredina za jačanje fiskalne autonomije koja je važan mehanizam podsticanja razvoja.

U tom smislu je gradskim vlastima ponuđeno da slede model Zakona o finansiranju lokalnih samouprava i da ga nadograde s obzirom na svoje

[12] Zakon o lokalnim finansijama (2006) dosledno prati najviše evropske standarde u obezbeđivanju fiskalne i finansijske autonomije lokalnih vlasti, što je važan doprinos afirmaciji lokalne samouprave. Utvrđen je procenat budžeta koji ide lokalnim vlastima, kao i formula distribucije sredstava (time je izbačen politički voluntarizam iz ove osetljive oblasti raspodele sredstava). Opštine i gradovi su dobili *izvorne prihode* i dato im je pravo da samostalno odlučuju o visini poreske stope lokalnih poreza, zatim da samostalno ubiru prihode (u tu svrhu su formirane lokalne poreske uprave). Nadalje uređeno je pitanje prava i načina zaduživanja i otvoren prostor za korišćenje modernih finansijskih instrumenata (municipalne obveznice itd.).

specifičnosti. Njime gradske opštine, kao i ostale opštine u Srbiji, imaju svoje izvorne prihode, pravo na samostalno utvrđivanje stopa poreza i na samostalno prikupljanje tih prihoda. U tom smislu svakako moraju imati svoje opštinske poreske uprave. Obogaćivanje modela bi bila obaveza da grad uvede Fond za ujednačavanje jer se ispostavilo da su razlike u razvijenosti bogatih i siromašnih delova grada ogromne, što je neophodno kvalitetno balansirati. Sredstva za ovaj fond bi se odvajala od bogatijih gradskih opština koje imaju viši nivo prihoda od proseka u gradu. Iz tog fonda bi se finansirale prioritetne potrebe nerazvijenih opština, a vremenom bi se prioritet dao razvojnim projektima koji bi pomogli održivi razvoj trenutno nerazvijenih delova grada. Odluke o usmeravanju sredstava bi donosile skupa sve opštine, a poseban glas bi imale opštine koje odvajaju sredstva za fond. (Đorđević et al., 2010)

Namesto ovih rešenja (demokratskih i razvojnih), usvojena je centralizacija prihoda u gradu, velika zavisnost opština (što znači gašenje razvojnih potencijala) i nikakva garancija da će grad podsticati ekonomski razvoj i brinuti o ravnomernom "regionalnom" razvoju.

Predstavnici gradskih opština i grada su tokom ove dve decenije istakli da je veliki problem u gradu slabljenje pozicije opština, nedovoljna nadležnost gradskih opština (sa centralizacijom i samog grada) i neadekvatne usluge koja se pružaju građanima. U ovom sistemu građani su potisnuti: mesne zajednice su zapuštene, opština nemoćna, a grad predaleko da bi se bavio njihovim problemima. (Đorđević, 2011)

Predstavnici gradskih opština i grada su stoga često tražili da reforma ide u pravcu jačanja potencijala opština, jačanja participacije građana u opštinama i snažnije afirmacije MZ. Oni ističu značaj bolje koordinacije rada skupštinskih i izvršnih organa na nivou grada, opština i mesnih zajednica. U tom smislu se predlagalo da se osnuje *Savet gradonačelnika* u kome bi bili svi predsednici gradskih i prigradskih opština, koji bi na nedeljnoj bazi komunicirali, pretresali probleme, efekte projekata i akcija i usmeravali razvoj grada. U opštini bi na sličan način funkcionisao *savet predsednika opštine* sa predsednicima mesnih zajednica, jer je koordinacija izvršnih organa od velikog značaja za kvalitetno funkcionisanje grada.

Što se tiče skupštine, predlagano je da se formiraju dva veća: veće gradskih opština i veće prigradskih opština, s obzirom na dosta specifične teme kojima se bave ove dve grupe opština. Skupština bi na plenumu (skupu svih odbornika) pretresala pitanja vezana za celinu Beogradskog metropolitenskog regiona. Na ovaj način bi se obezbedila bolja koordinacija rada i plodotvornija

razmena iskustava opština u gradu. Za ova rešenja takođe nije bilo sluha, iako je problem slabe koordinacije u radu sva tri nivoa vlasti dosta veliki.

Procedura donošenja najbitnijih strateških akata, dokumenata, budžeta, prostornih, urbanističkih planova zahteva timski rad opština i grada, uz aktivno uključivanje građana, bar u meri davanja potpunih i pravovremenih informacija građanima, otvaranja prostora da se građani izjasne o svojim problemima, prioritetima i glavnim zahtevima. Analiza svih regulatornih akata kao i elementarni uvid u praksu pokazuju da ne postoji ovakav način rada, već da je na snazi centralizacija, slab uvid u način rada službi, slabo praćenje kvaliteta usluga, potreba građana, što jako destimuliše i službe i funkcionere (posebno u opštinama i mesnim zajednicama) pa konačno i preopterećene službe i službenike u gradskim organima.

Opštine su marginalizovane, a potrebe građana su samo deklarativno bitne, ali ne i suštinski. Sva istraživanja pokazuju da proces kreiranja programa u oblastima javne politike, zatim bitnih dokumenata (strategije razvoja, budžeti, prostorni planovi itd.) pa u tom smislu i paketa usluga slabo prati potrebe građana. Ne postoji proces praćenja rada, benčmarking nije praksa (merenje rezultata i učenje iz iskustava) te nije neobično da su dobri rezultati i razvoj stihijne prirode i vezane za slučajno dobro partijski obezbeđeno liderstvo. Razvoj svakako nije sistemski obezbeđen. (Ammons, 2001; Zeitlin, 2016)

Na primeru Beograda se mogu videti slabosti centralizacije, od koje često tranzicione zemlje nisu u stanju da se odmaknu i da prihvate teži, ali daleko blagotvorniji put decentralizacije, modernizacije upravljanja i jačanja profesionalizacije u radu. Posle dve decenije reformi, za grad Beograd (i Srbiju u celini) ostaje kao teško rešiv izazov korupcija, ali i strah funkcionera i službenika od veće transparentnosti u radu, kao i hrabrijeg uključivanja građana u procese odlučivanja. Paradoksalno, upravo bi ti procesi povećali zadovoljstvo građana pa i doprineli većoj popularnosti političara, koji su obično u strahu od javnosti.

Literatura

Knjige

Ammons, David (2001). *Municipal Benchmarks.* Sage Publication inc.

Ammons, David, i Newell, Charldean (1986). *City Executives.* State University of New York Press.

Đorđević, S., Milenković, D., Prokopijević, M., i Đurković, B. (2010). *Analiza potencijala lokalne javne uprave u Srbiji.* FPN, Centar za demokratiju, Beograd.

Đorđević, Snežana (2012). *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*. Čigoja, Beograd.

Đorđević, Snežana (2017). *Primena principa subsidijarnosti u Srbiji*. Čigoja štampa, FPN, Beograd.

Đorđević, Snežana (2014). *Položaj i kapaciteti gradskih i opštinskih menadžera u Srbiji*. Čigoja štampa – FPN, Beograd.

Đorđević, Snežana (2011). *Priručnik za uključivanje građana i civilnog društva u procese odlučivanja.* Građanske inicijative, Beograd.

Gehl, Jan (2016). *Gradovi za ljude*. Palgo, Inženjerska komora prostornih planera, Beograd.

Leach, R., i Percy-Smith, J. (2001). Local Governance in Britain. U: *Local Leadership* (str. 77-100), Palgrave.

Nalbandian, John (1991). *Professionalsim in Local Government: Transformation in Roles, Responsibilities and Values*. Jessey Publishers, San Francisco, Oxford.

Orlović, Slaviša (ur.) (2010). *Podizanje kapaciteta političkih institucija grada Beograda*. Fakultet političkih nauka, Beograd.

Reimer, M., Getimis, P., i Blotevogel, H. H. (2014). *Spatial Planning Systems and Practice in Europe – A Comparative Perspective on Continuity and Changes*. Routledge, London – New York.

Članci

Đorđević, Snežana (2014b). Promene teritorijalne organizacije i izgradnja lokalne demokratije. U: Podunavac, Milan, i Đorđević, Biljana (ur.) *Ustavi u vremenu krize: postjugoslovenska perspektiva. Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije "Ustavi u vremenu krize: postjugoslovenska perspektiva" (Beograd, 27–29. septembar 2014.)* (str. 419-434), Fakultet političkih nauka – Udruženje za političke nauke Srbije, Beograd.

Đorđević, Snežana (2013). Primena principa subsidijariteta u Srbiji. U: Podunavac, Milan, i Paunović, Žarko (ur.) *Politika: nauka i profesija. Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije "Politika: nauka i profesija" (Beograd, 31. maj – 02. jun 2013)* (str. 187-203), Fakultet političkih nauka – Udruženje za političke nauke Srbije, Beograd.

Đorđević, Snežana (2012a). Modeli regionalizacije za Srbiju. U: Damjanović, Mijat (ur.) *Nove regionalne politike i evropska iskustva* (str. 301-320), Megatrend univerzitet, Beograd.

Đorđević, Snežana (2007). Status, nadležnosti i politička organizacija gradova. U: Milenković, Dejan, i Damjanović, Dušan (ur.) *U susret novom statusu gradova u Srbiji: realnost i potrebe*, Palgo, Beograd.

Svara, James H., i Nelson, Kimberly L. (2008). Taking Stock of the Council Manager Form at 100. *Public Management Magasine*, vol. 90 (br. 7), str. 6-14.

Wollman, Hellmut (2012). Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Development. *Local Government Studies*, vol. 38 (br. 1), str. 41-70.

Zeitlin, Jonathan (2016). EU experimentalist governance in times of crisis. *West European Politics*, vol. 39 (br. 5), str. 1073-1094.

Ustav, zakoni i ostala regulativa

Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006 i 115/2021.

Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 111/2021.

Zakon o glavnom gradu Beogradu, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 37/2019 i 111/2021.

Zakon regionalnom razvoju, Službeni glasnik RS, br. 51/2009, 30/2010 i 89/2015.

Statut grada Beograda, Službeni list grada Beograda (2008, 2010, 2013, 2019).

Web site

Sekretarijat za inspekcijske poslove, https://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1980-sekretarijat-za-inspekcijske-poslove_3.

ANU BiH
АНУ БиХ

REFORMS OF THE ORGANIZATION AND DIVISION OF COMPETENCES OF THE CITY OF BELGRADE (2000–2022)

Abstract: The subject of this article is a description of the reforms of the organization and functioning of the city of Belgrade after the year 2000, with an emphasis on the current situation. The most important part of this analysis is the way of division of responsibilities between the state, city and city municipalities as well as local communities as a sub-municipal level of local government. The work follows the structure of the essential aspects of the local government system: status, elections, organization of government, jurisdiction, financing, to a lesser extent services, service provision, but most of these topics are integrated into the text. Emphasis is placed on the division of responsibilities and to some extent on financial regulation.

The aim of the work is to analyze the instruments of democratization (the possibility of citizens' involvement in decision-making) and the development of entrepreneurial capacities of the city of Belgrade, because it has greater potential than other local self-government units in Serbia to provide a greater scope and better quality of services due to economies of scale.

Research question: Is the model of Belgrade's organization democratic enough, to what extent is it decentralized (especially with regard to the division of responsibilities between the city and city municipalities as well as the form of direct involvement of citizens in decision-making processes) and does it in principle correspond to the needs of citizens and the community (tailored services according to the needs of citizens)?

Methods: The paper will use the analysis of the content of documents (legal regulations and the legal model of city planning) as well as studies in this area, then comparative experiences of the planning of Belgrade from various stages of development and synthesis (deduction) of all experiences into some more general knowledge that can be used in improving the organization of Belgrade and other cities. This article is done as a case study of Belgrade. In her work, the author used her decades of experience in the reforms of Belgrade's organization (decentralization, democratization, modernization of management). For this text, numerous public debates and conversations with officials of city municipalities and the city from all stages of reforms, as well as at the present time, are of great importance. They give this study a stronger connection to real life and practical problems, challenges and solutions made.

Expected results: This analysis is a good basis for learning from other cities' experience - good and bad practices of the functioning of Belgrade.

Keywords: division of competences of the city of Belgrade, decentralization, democracy, subsidiarity, participatory decision-making