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/PI2022.204.09

MODEL IZBORA SKUPŠTINE GRADA, GRADONAČELNIKA I GRADSKOG VEĆA GRADA BEOGRADA U UPOREDNOJ PERSPEKTIVI

Slaviša Orlović[1]

Apstrakt: U ovom tekstu bavim se analizom modela izbora skupštine grada, gradonačelnika, gradskog veća i gradskih opština u Gradu Beogradu u uporednoj perspektivi. U uvodnom delu ukazujem na teorijske pretpostavke lokalne samouprave i demokratije. Zatim se osvrćem na evropska iskustva, principe i trendove kao što su supsidijarnost, decentralizacija i regionalizam. Grad Beograd situira se u okviru teritorijalne organizacije Republike Srbije. U centralnom delu rada bavim se organizacijom vlasti u Beogradu i načinom izbora. Način izbora gradskih vlasti utiče na karakter sistema lokalne samouprave. Kvalitet rada lokalne samouprave u celini birači vrednuju radom prvog čoveka lokalne zajednice. Građani u ličnosti predsednika opštine i gradonačelnika personalizuju lokalnu vlast – on je adresa kojoj se obraćaju za sve probleme koje imaju i od njega očekuju rešenja čak i kada problemi nisu u nadležnosti lokalne administracije. On nije samo prvi među jednakima nego lokalna vlast od koje građani očekuju operativnost. Iskustvo Srbije sa neposrednim izborom gradonačelnika (2004) proizvelo je negativne posledice. U dualističkom sistemu predsednici opština i gradonačelnici zavisili su od skupštinske većine u sprovođenju lokalne politike. Tamo gde su se stranački razlikovale većine u lokalnim skupštinama i predsednici opština i gradonačelnici dolazilo je do blokade rada lokalne samouprave i pokretanja postupka opoziva. Nasuprot njemu, u monističkom sistemu kakav je na snazi u Beogradu od 2008. godine, gradonačelnik i gradsko veće podređeni su predstavničkom telu lokalne zajednice i njihovo delovanje uslovljeno je voljom većine. Može se zaključiti da lokalne vlasti imaju dve "urođene prednosti" nad nacionalnim državama u upravljanju globalnim pitanjima: one imaju veći legitimitet kod onih koje zastupaju i imaju više fleksibilnosti i manevarskog prostora nego nacionalne strukture. Istovremeno, u gradovima je više nego ranije smeštena ogromna koncentracija moći i bogatstva, ali i velikih neravnopravnosti i siromaštva.

Ključne reči: Grad Beograd, Gradska skupština, gradonačelnik, Gradsko veće, Gradska uprava, gradske opštine

[1] Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, slavisa.orlovic@fpn.bg.ac.rs

Uvod

Grad Beograd, kao glavni grad Republike Srbije, za prilike i uslove bivšeg jugoslovenskog prostora izuzetno je složen političko-administrativni, ekonomski i kulturni centar. U ovom tekstu bavim se evropskim kontekstom i uporednom perspektivom Beograda, pre svega u delu organizacije gradske vlasti i načina njenog izbora. U prvom delu rada dajem teorijski osvrt, osvrćem se na evropska iskustva, principe i trendove. U drugom delu rada Beograd situiram u kontekst teritorijalne organizacije Republike Srbije kako bih u centralnom delu rada analizirao organizaciju gradske vlasti i način izbora Skupštine Grada, gradonačelnika, Gradskog veća i gradskih opština.

Teorijske pretpostavke lokalne samouprave i lokalne demokratije

Ideja građanina i grada su u neposrednoj vezi i imaju dugu istoriju od grada-države do nacionalne države.[2] Antička misao naglašavala je da "gradski vazduh čini ljude slobodnim". Gradski trgovi, antičke agore i rimski forum su prve demokratske i parlamentarne pozornice i govornice. Polazi se od pretpostavke da opštine i gradovi predstavljaju pokretač i stub demokratije, ali ne i da budu "opštine-države" ili "gradovi-države". To znači da su bliže građanima i njihovim potrebama. Sve probleme koji se mogu rešiti na nivou lokalne uprave ne treba prenositi na više nivoe. To znači da "odluke treba da se donesu na nivou koji je što bliži tački primene" (Žak Delor). Smisao lokalne samouprave je i u racionalnosti i efikasnosti državnih organa. Lakše je kontrolisati izabrano rukovodstvo (predstavnike) kvarta, ulice, opštine, i njihovo poštovanje predizbornih obećanja, nego poslanika u državnom parlamentu (republičkom, saveznom).[3] Lokalna samouprava se u teoriji može posmatrati kao važan element vertikalne podele vlasti (konfederacija, federacija, regionalizacija, decentralizacija).[4] Kada su u pitanju regionalizacija i decentralizacija, pokazalo se da demokratski poredak biva unapređen kada se poslovi obavljaju na mestu koje je bliže građaninu i na način koji uvažava specifičnosti i karakteristike određenog područja. Građane manje košta ako važne poslove obavljaju na lokalnom nivou. Lokalna demokratija je na instanci koja

[2] Deo ideja iz ovog teksta prvi put izložio sam u radu: Orlović 2009.

[3] "Političari i službenici lokalne vlade su veoma blizu običnih građana i oni komuniciraju sa njima na neposredan način. To je osnovni razlog ili pretpostavka da oni bolje poznaju probleme." (Vasović, 2002: 53)

[4] Vojislav: "Podržavaju se ideje da je istinski demokratska vlast bitno federalna i poliarhijska po svom karakteru, što podrazumeva da svaka mora imati neki krug nadležnosti utvrđenih ustavom i na principu vladavine prava, koji ne može arbitrarno menjati neka druga vlast." (Stanovčić, 1999: 8)

je najbliža pojedincu (*grass-roots democracy*) i vezana za neki manji deo šire teritorije. To olakšava bolju artikulaciju interesa i usluga, kao i kompetenciju. "Vlast za, a ne vlast nad" (*Power to, not power over*). Aleksis de Tokvil je lokalnu zajednicu tretirao kao jedan od stubova američke demokratije.

Evropska iskustva, principi i trendovi

Borba lokalnih vlasti za osvajanje institucionalnih pozicija predstavlja veliki izazov. Ovom trendu vetar u leđa duvaju procesi evropskih integracija. Položaj lokalne uprave u kontinentalnoj zapadnoj Evropi zagarantovan je ustavom ili temeljnim zakonima, pri čemu su njena prava definisana kao vođenje i uređivanje vlastitih poslova. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je najvažniji evropski dokument u oblasti lokalne samouprave, koju je Savet Evrope usvojio 1985. godine.[5] U preambuli Povelje ističe se da su "lokalne vlasti jedna od glavnih osnova svakog demokratskog sistema", kao i da je "pravo građana da obavljaju javne poslove jedan od osnovnih demokratskih principa, koji se najneposrednije može ostvariti na lokalnom nivou" (Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, 1985).

Supsidijarnost

Jedan od glavnih principa delovanja Evropske unije je princip supsidijarnosti, po kojem se manjim, užim i nižim jedinicama prepuštaju poslovi koje one mogu da obavljaju. Ne treba dizati na veće nivoe vlasti ono što se na nižim može uspešno obaviti efikasnije, brže i gde su ljudi zainteresovaniji. Ovaj princip je ugrađen u Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi: "Javni poslovi će se po pravilu vršiti pre svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast vodiće se računa o obimu i prirodi posla, kao i o zahtevima efikasnosti i ekonomičnosti" (Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, 1985, čl. 4, stav 3). Supsidijarnost znači disperziju i dekoncentraciju vlasti i spuštanje nivoa odlučivanja na najniže upravno i politički kompetentne jedinice. Često se za ovaj princip koristi fraza "najbliže građanima" kao kriterijum za formulaciju politike i za njenu implementaciju. Reč je o nižem, ali i kompetentnijem nivou odlučivanja uz deliberaciju koja se stimuliše primenom ovog principa. Načelo supsidijarnosti može takođe imati i *vertikalnu* i *horizontalnu* dimenziju. Vertikalna

[5] Povelja je stupila na snagu 1. septembra 1988. godine, a ratifikovale su je 43 države, uključujući i Srbiju (2007. godine).

reguliše raspodelu nadležnosti između različitih institucionalnih nivoa, na primer države i regiona, odnosno lokalne zajednice. Horizontalna dimenzija supsidijarnosti nam pomaže da odlučimo da li neku funkciju treba da obavi javna ustanova ili neka privatna agencija, pri čemu se princip supsidijarnosti pokazuje kao dosledno liberalni princip. (Vujačić, 2008: 93)

Decentralizacija

Može se reći da je jedan od trendova ili tendencija u Evropi kretanje u smeru decentralizacije. U Skandinaviji, Italiji, Francuskoj, Španiji i Portugaliji su sprovedene reforme decentralizacije u kojima je središnja vlada smanjila regulativu.

Regionalizam – Evropa regija

Evropeizacija i regionalizacija su tesno povezani procesi. Pokretači zahteva za regionalno saodlučivanje u Evropskoj uniji najpre su bile nemačke pokrajine, a njima su se pridružili saveznici iz Belgije, Španije, Italije i od 1995. Austrije (Jop, 2003: 86). Regioni u Evropi su od "objekta evropske politike" došli do angažovanih aktera sa pravom odlučivanja o evropskim pitanjima. Najpre je 1994. godine osnovana Skupština evropskih regiona sa sedištem u Strazburu, kao slobodno regionalno udruženje koje je decembra 1996. godine usvojilo Deklaraciju o regionalizmu. Pojam "Evropa regija" ili "Evropa regiona" ukazuje na jačanje i značaj nižih teritorijalnih jedinica, sa ciljem da se ojača kohezija Evropske unije i evropske transnacionalne strukture. Pojedine države koje su postale članice Evropske unije "uvele su regione kao novi nivo administrativno-teritorijalne podele iako ih ranije nisu imale upravo da bi mogle da koriste sredstva iz strukturnih fondova EU i da bi se prilagodile standardima koje podrazumeva učešće u regionalnoj politici EU" (Alimpić, 2009: 24-25).

Grad Beograd u okvirima teritorijalne organizacije Republike Srbije

Veliki gradovi su oduvek dominirali u lokalnoj vlasti. Evropski gradovi začeti u 11. i 12. veku bili su kolevka lokalne vlasti, građanskog društva, nezavisne poslovne klase, a još uvek su temelj trgovine, poreza, novih ideja, stranaka i društvenih pokreta. Svetske prestonice poput Londona, Tokija i Njujorka su

se "delimično otrgle s nacionalnog lanca, te danas marširaju po ritmu globalnih finansija, a ne nacionalne politike" (Hague et al., 2001: 290).[6]

Teritorijalna organizacija Republike Srbije uređena je u skladu sa Ustavom Republike Srbije, (Sedmi deo – teritorijalno uređenje, članovi 176 do 193) i Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije (Ustav Republike Srbije, 2006; Zakon o teritorijalnoj organizaciji, 2007). Ustavom i ovim zakonom teritorijalnu organizaciju Republike Srbije čine opštine, gradovi i Grad Beograd kao teritorijalne jedinice i dve autonomne pokrajine (AP Vojvodina i AP Kosovo i Metohija), kao oblik teritorijalne autonomije. U Srbiji postoji 117 opština i 28 gradova (uključujući i glavni grad Beograd),[7] a Grad Beograd je Ustavom utvrđen kao glavni grad Republike.[8] Grad Beograd u Ustavu Srbije i u odgovarajućim zakonima ima poseban položaj zbog svoje veličine, ekonomske razvijenosti i ukupnog značaja. Ipak, ta specifičnost Beograda ostaje limitirana u granicama jednostepene i monotipske lokalne samouprave. Beograd je po mnogim svojim obeležjima nivo iznad jedinica lokalne samouprave (iako je formalno u tom rangu), a nešto niže od nivoa autonomne pokrajine. Ovako zastarela teritorijalna organizacija znatno koči razvojne potencijale Beograda. Beograd je u Regionalnom prostornom planu administrativnog područja Grada Beograda tretiran kao Metropolitan Beograd (Regionalni prostorni plan administrativnog područja grada Beograda, 2004: 49). Pitanja decentralizacije i regonalizacije u Srbiji se izbegavaju iz nekoliko potencijalnih razloga. Prvo, dugogodišnje centralističko i jednopartijsko vladanje sprečavalo je svaki pokušaj suštinske decentralizacije, drugo, nakon loših

[6] Ovi autori ulogu velikih gradova opisuju na sledeći način: "Većina mnogih današnjih gradova osigurava važnost lokalnim vlastima: broj stanovnika Njujorka (9 miliona) i Los Anđelosa (9 miliona) veći je od broja stanovnika većine zemalja, a bruto domaći proizvod Londona veći je od švedskog ili belgijskog. Potražnja za zemljištem osigurala je lokalnim vlastima bitnu ulogu u urbanističkom razvoju zbog njihove uloge u planiranju. No istovremeno su veliki gradovi nacionalnim vladama doneli nove probleme." (Hague et al., 2001: 291)

[7] Kikinda, Vršac, Pirot, Bor i Prokuplje su naknadno stekli status grada. Sa Kosovom i Metohijom Srbija ima ukupno 174 jedinice lokalne samouprave, i to još 1 (jedan) grad i 28 opština.

[8] U sistemu teritorijalne organizacije, opština je osnovna teritorijalna jedinica, u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava i, po pravilu, ima preko 10.000 stanovnika. Grad je teritorijalna jedinica koja predstavlja ekonomski, administrativni, geografski i kulturni centar šireg područja i, po pravilu, ima više od 100.000 stanovnika. Teritorija grada može biti podeljena na gradske opštine, što se utvrđuje statutom grada, u skladu sa zakonom. Važno je istaći da gradske opštine nisu teritorijalne jedinice i da, za razliku od ranijeg zakonodavnog rešenja, njihovo obrazovanje nije uslov za sticanje statusa grada. Grad Beograd je posebna teritorijalna jedinica utvrđena Ustavom i zakonom. Teritoriju grada čine naseljena mesta, odnosno područja katastarskih opština koje ulaze u sastav grada. Prema Zakonu o glavnom gradu, radi efikasnijeg i ekonomičnijeg obavljanja određenih nadležnosti grada, u okviru zakonom utvrđene teritorije grada, Statutom grada se obrazuju gradske opštine (član 6. Zakona o teritorijalnoj organizaciji).

iskustava dezintegracionih procesa Jugoslavije i iskustva Srbije sa Kosovom i Metohijom, postoji značajan stepen nepoverenja u uvođenje novog nivoa, relativno autonomnog odlučivanja, jer se to tumači kao moguće ugrožavanje teritorijalnog suvereniteta i integriteta zemlje, treće je nepoznavanje dobrih iskustva u državama sa dužom tradicijom regionalizma i četvrto odsustvo sluha za značajne prednosti u cilju ostvarivanja ravnomernog regionalnog razvoja. Umesto argumentovane rasprave (deliberacije) dominira u suštini crno-beli pogled sa dva krajnja polariteta o metropolizaciji (beogradizaciji) i demetropolizaciji Srbije. Decentralizacija u Srbiji ima izvesnu tradiciju sa određenim seoskim i varoškim oblicima lokalne samouprave, kao i srezovima i okruzima koji su predstavljali upravo onaj nivo regionalnog upravljanja koji se nalazi negde između državnog i opštinskog nivoa odlučivanja. (Alimpić, 2009: 44)

Danas je Beograd glavni grad Republike Srbije, sa oko 1,7 miliona stanovnika, od kojih oko 1,2 miliona živi u centralnom gradskom području. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, grad je jedinica lokalne samouprave utvrđena zakonom, koja vrši nadležnosti opštine, a takođe vrši druge nadležnosti i poslove državne uprave koji su mu zakonom povereni (član 24, st. 1), s tim što poverene poslove ne može dalje prenositi u nadležnost gradskim opštinama (Zakon o lokalnoj samoupravi, 2007). U jednostepenoj i monotipskoj lokalnoj samoupravi u Srbiji postoji samo jedan nivo lokalne samouprave i gradovi i opštine imaju praktično isti status. Jednostepenu lokalnu samoupravu ima Švajcarska. U Evropi i Americi uglavnom je lokalna samouprava dvostepena i trostepena. To znači da se na lokalnom nivou obrazuju dva tipa lokalnih jedinica kao u SAD (opštine (*municipality*) i okruzi (*county*), ili tri tipa lokalnih zajednica kao što je u Engleskoj, i to okrug (*county*), srez (*district*) i parohija (*parish*). Iako postoji više različitih tipova lokalne samouprave koji nose različita imena, Alan Norton smatra da se svi mogu razvrstati u tri različite grupe: 1. najniži nivo: negradske opštine u Engleskoj i Velsu, opštine / gradovi u SAD, *Gemeiden* i *comuni* u Italiji; 2. srednji nivo: grofovije u Engleskoj i Velsu, kao i u SAD, *departments* u Francuskoj, *Kreise* i *kreisfre* i *Stadte* u Nemačkoj i *provincie* u Italiji; 3. država ili regija: u federalnim sistemima bilo bi to pedeset država u SAD i šesnaest *Lander*, uključujući tri grada-države u Nemačkoj (Norton, 1994: 34-35). U unitarnim državama to su dvadeset dve *regions* u Francuskoj i dvadeset *regioni* u Italiji, dok u Ujedinjenom Kraljevstvu regionalna razina ne postoji.

Nadležnosti lokalne samouprave

Uobičajeno je i da se položaj gradova i glavnih gradova uređuje na poseban način, a da se njima, osim nadležnosti lokalne samouprave, poveravaju i nadležnosti okruga, regiona i sl. Tako neki gradovi, kao što je to slučaj u Nemačkoj sa Berlinom, Hamburgom i Bremenom, imaju istovremeno i status teritorijalne autonomije, odnosno lendera, države članice Federacije. London je jedan od 9 regiona u Engleskoj. Teune kaže: "Lokalna vlast je razina na kojoj se provodi svakodnevna politika" (prema: Hague – Harrop – Breslin, 2001: 289). Lokalna vlast je evoluirala tokom devedesetih godina. Najvažniji trend je da su lokalne vlasti smanjile neposredno pružanje usluga, jer se ti poslovi delegiraju privatnim, profitnim i dobrovoljnim organizacijama. Od uloge da pribavljaju, lokalne vlasti sve više organizuju. Sve više organizacija se uključuje u kreiranje lokalne politike (npr. školski odbori). U tom smislu, menja se i uloga građana od birača ka korisnicima određenih usluga. U onoj meri u kojoj su lokalne vlasti sve manje instrument socijalne države, sve više u prvi plan stavljaju ekonomski razvoj, podstiču ulaganje i svoje komparativne prednosti. Cilj je privlačenje investicija i turista i međusobno takmičenje.

Zakonom o glavnom gradu je utvrđeno da Beograd ima nadležnosti koje imaju i sve druge opštine (Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 20) i gradovi, utvrđene Ustavom i zakonom.[9] Osim što vrši nadležnosti opštine, grad vrši i druge nadležnosti i poslove državne uprave koji su mu povereni (Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 24). Prema Zakonu o glavnom gradu, Beograd ima i šire nadležnosti od drugih opština i gradova.[10] Ustavom i zakonima je

[9] Beograd ima sledeće nadležnosti koje imaju i sve druge opštine i gradovi, utvrđene Ustavom i zakonom, i to su na primer: donosi program razvoja grada i pojedinih delatnosti, budžet, regionalni prostorni plan, urbanističke planove, po prethodno pribavljenom mišljenju odnosne gradske opštine, i program uređivanja građevinskog zemljišta; uređuje obavljanje komunalnih delatnosti; stara se o održavanju i bezbednosti stambenih zgrada; daje u zakup građevinsko zemljište i izdaje građevinske dozvole za izgradnju objekata preko 800 m^2 bruto građevinske po vršine (BGP), kao i infrastrukturnih objekata; uređuje i obezbeđuje korišćenje poslovnog prostora kojim upravlja; stara se o zaštiti životne sredine, održavanju, zaštiti, korišćenju i upravljanju lokalnim i nekategorisanim putevima i ulicama, kao i o ulicama u naselju; organizuje javni gradski i taksi prevoz, kao i linijski vodeni saobraćaj na teritoriji grada; određuje priobalna i rečna područja za izgradnju hidroenergetskih postrojenja i za postavljanje brodova, splavova i drugih objekata; ustanovljava i obnavlja gradske robne rezerve; osniva i finansira rad ustanova i organizacija u oblasti osnovnog obrazovanja, kulture, osnovne zdravstvene zaštite, fizičke kulture, sporta, brige o deci, socijalne zaštite i turizma; vrši poslove u vezi sa zaštitom kulturnih dobara od značaja za grad, organizuje poslove zaštite prava i interesa grada i pružanja pravne pomoći građanima; stara se o javnom informisanju od značaja za grad i dr. Važno je istaći i novinu koju je doneo Ustav i novo zakonodavstvo. Naime, prvi put posle 1990. godine utvrđeno je pravo jedinica lokalne samouprave, pa i Beograda, na samostalno upravljanje opštinskom, odnosno imovinom grada.

[10] Prema članu 8. Zakona o glavnom gradu, Beograd ima i sledeće nadležnosti: 1) uređuje i obezbeđuje zaštitu voda, zaštitu od štetnog dejstva voda i korišćenje voda kao dobra od opšteg interesa kroz po-

predviđena mogućnost da gradovima budu preneti određeni poslovi koji se nalaze u nadležnosti Republike, izmenom pojedinih sektorskih zakona, kao što su zdravstvo, prosveta, inspekcijski poslovi, vodoprivreda, poljoprivreda i sl. Posebnost Beograda ogleda se kako u Ustavu i zakonima tako i u njegovoj veličini, značaju kao ekonomski, politički i kulturni centar, ali i u ekonomskoj razvijenosti.

Beogradske opštine

Beogradske opštine se u određenoj meri razlikuju u pogledu poslova koji su im povereni. Pored poslova opština predviđenih članom 77. Statuta grada Beograda,[11] opštine Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin imaju dodatne nadležnosti.[12] Iz navedenog se vidi da je uvedena izvesna stepenovanost u nadležnostima između pojedinih gradskih opština.

sebno javno preduzeće za obavljanje vodoprivredne delatnosti i upravljanje vodoprivrednim objektima koji su u nadležnosti grada Beograda; 2) uređuje i obezbeđuje obavljanje poslova koji se odnose na izgradnju, rekonstrukciju, održavanje i upravljanje ne samo opštinskim i nekategorisanim putevima i ulicama nego i državnim putevima (osim autoputa) i osniva javno preduzeće za obavljanje delatnosti upravljanja državnim putevima koje je u nadležnosti grada Beograda; 3) obrazuje, obezbeđuje i organizuje rad komunalne policije; 4) stara se o zaštiti od požara i obezbeđuje uslove za sprovođenje zaštite od požara, propisuje protivpožarne mere specifične za područje Beograda i donosi akcione i sanacione planove zaštite od požara; 5) može da osnuje televizijske i radio-stanice, novine i druga sredstva javnog obaveštavanja; 6) sve navedene nadležnosti imaju karakter izvornih i one se mogu deliti između grada i gradskih opština, za razliku od poslova državne uprave, koje država prenosi jedinicama lokalne samouprave – poverenih, koji se ne mogu dalje prenositi.

[11] Prema važećem Statutu Grada, 17 gradskih opština, pored ostalih, vrši sledeće poslove: donosi odluku o organizaciji i radu organa gradske opštine, budžet, obrazuje mesne zajednice, daje mišljenja na urbanističke planove koji se donose za njeno područje i na Regionalni prostorni plan Grada; daje građevinsko zemljište u zakup radi izgradnje objekata bruto površine do 800m^2; odlučuje o postavljanju privremenih objekata na javnim površinama; stara se o izgradnji, održavanju, upravljanju i korišćenju seoskih, poljskih i drugih nekategorisanih puteva; uređenju i korišćenju poslovnog prostora kojim upravlja, razvoju ugostiteljstva, zanatstva, turizma i trgovine na području opštine; predlaže mere za održavanje spoljnog izgleda stambenih i poslovnih zgrada, zelenih područja, dečjih igrališta, javne rasvete i saobraćajnih znakova; štiti i unapređuje životnu sredinu i područja sa lekovitim prirodnim svojstvima; planira i preduzima mere u slučaju elementarnih i drugih nepogoda; organizuje pravnu zaštitu sopstvenih prava i interesa i imovine; stara se o javnom informisanje građana i obezbeđuje pružanje pravne pomoći građanima za ostvarivanje njihovih prava; uređuje organizaciju, postupanje i rad mirovnih veća; izvršava propise i opšte akte grada i gradske opštine itd. (Statut Grada Beograda, čl. 77, stav 1).

[12] Pored navedenih poslova, 7 opština sa šire teritorije grada: Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin, imaju šire nadležnosti, posebno u pogledu: donošenja urbanističkih planova za svoje područje i izdavanja akata o uslovima za uređenje prostora, rešavanja u prvom stepenu o izgradnji i/ili rekonstrukciji zgrada / objekata, davanja u zakup građevinskog zemljišta i preko 800m^2, izgradnje, održavanja i korišćenja lokalnih puteva i drugih javnih objekata od značaja za opštinu. U prigradskim opštinama postoji i radi 7 samostalnih javnih komunalnih preduzeća, osnovanih od strane tih opština, koje njima upravljaju i finansiraju ih, a koja se staraju o vodosnabdevanju, kanalizaciji, čišćenju ulica, grejanju, zelenim pijacama i grobljima na njihovoj teritoriji. (Statut grada Beograda, čl. 77. stav 2)

Prihodi grada Beograda, kao i drugih jedinica lokalne samouprave, za finansiranje poslova koje vrše, mogu biti izvorni (direktni, lokalni), ustupljeni, transferi, primanja po osnovu zaduživanja i drugi prihodi. Grad Beograd svake godine određuje iznos sredstava za budžete gradskih opština, u skladu sa njihovim nadležnostima, odnosno u skladu sa delom nadležnosti koje je grad preneo na opštine. (Zakon o finansiranju lokalne samouprave, 2006, čl. 5)

Pružanje usluga

U pogledu pružanja usluga, u mnogim evropskim zemljama se dugo primenjuje pluralistički pristup koji podrazumeva više subjekata koji učestvuju u pružanju usluga: javna preduzeća, dobrovoljna tela, privatne organizacije koje imaju ugovor o koncesiji, kao i zajedničke usluge lokalne vlasti. Razlog za uvođenje novina i reforme u pružanju usluga je poboljšanje efikasnosti i bolji odgovor na sve veće zahteve potrošača. Za potrebe obavljanja svojih poslova i pružanja usluga, grad Beograd je osnivač većeg broja javnih preduzeća,[13] ustanova i drugih javnih službi i dva privredna društva.[14] Pojedine komunalne poslove Grad Beograd je poverio jednom broju preduzeća.[15]

ANU BiH АНУ БиХ

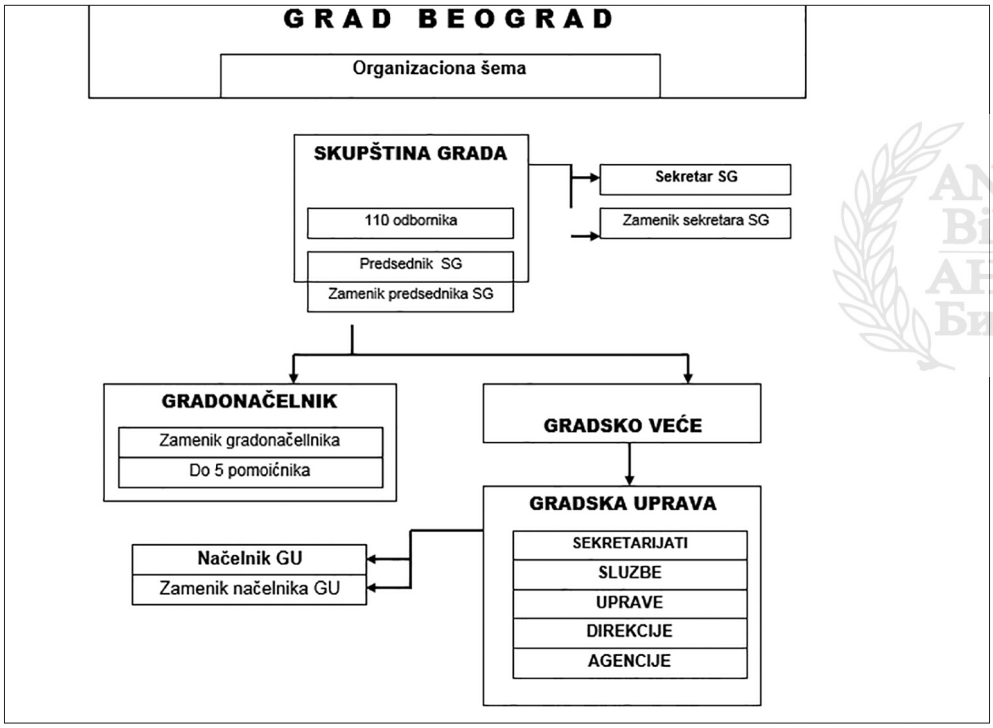
[13] Javna komunalna preduzeća su JKP "Zelenilo Beograd", JKP "Infostan", JKP "Beogradski vodovod i kanalizacija" , JKP "Beograd put", JKP "Pogrebne usluge", JKP "Beogradske elektrane", JKP "Gradska čistoća", JKP "Gradske pijace", Gradsko saobraćajno preduzeće "Beograd", JKP za javne garaže i parkirališta "Parking servis" i Javno preduzeće "Gradsko stambeno" (osnovano po Zakonu o stambenim odnosima). Ostala javna preduzeća su Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda, JP, Urbanistički zavod Beograda, JP, Javno radio-difuzno preduzeće "Studio B", Javno preduzeće "Sava centar", Javno preduzeće "Beogradska tvrđava", Javno preduzeće za uređenje, korišćenje i održavanje "Ada Ciganlija", Javno preduzeće "Hipodrom Beograd" i Javno vodoprivredno preduzeće "Beogradvode". (Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj, 2008: 14)

[14] Grad je takođe osnovao veći broj ustanova: 36 ustanova kulture, 3 ustanove iz oblasti fizičke kulture, 17 ustanova za decu (i to: 16 predškolskih ustanova i Centar dečjih letovališta i oporavilišta), 3 ustanove socijalne zaštite, 27 zdravstvenih ustanova (i to: 16 domova zdravlja, 6 zavoda, 4 kliničko-bolnička centra i Apotekarnu ustanovu). Turistička organizacija Beograda je javna služba, a grad je osnivač i 2 jednočlana privredna društva ("BG Hala" i "Arena Beograd"), kao i Gradskog zavoda za veštačenja i Fonda za finansiranje izgradnje stanova solidarnosti. (Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj, 2008: 14)

[15] Grad Beograd je pojedine komunalne poslove poverio sledećim preduzećima: Saobraćajnom preduzeću "Lasta" – delatnost javnog gradskog i lokalnog prevoza putnika na teritoriji Beograda; "EPS Elektrodistribucija Beograd" održavanje mreže i objekata za javnu rasvetu; "Dimničaru" dimničarsku delatnost i Veterinarskoj stanici Beograd – delatnost kafilerije, plaćajući ih za specifične usluge koje pružaju gradu. (Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj, 2008: 26)

Organizacija vlasti u Beogradu

Organi grada Beograda su: Skupština grada Beograda, gradonačelnik, Gradsko veće i Gradska uprava (vidi sliku 1). Kad je reč o organima jedinica lokalne samouprave, Ustav predviđa da su to Skupština "i drugi organi određeni statutom u skladu sa zakonom", zatim, da skupština opštine odlučuje o izboru izvršnih organa opštine u skladu sa zakonom i statutom, a da se "izbor izvršnih organa grada i grada Beograda uređuje zakonom". Zakon o glavnom gradu zadržao je rešenja iz Zakona o lokalnoj samoupravi u pogledu vrste izvršnih organa i načina njihovog izbora. To se posebno odnosi na način izbora gradonačelnika koji se (za razliku od ranijeg Zakona o lokalnoj samoupravi) ne bira neposredno od strane građana, već od strane Skupštine grada.



Slika 1. Organizaciona šema gradske vlasti Beograda (prema Zakonu o glavnom gradu)

Izvor: Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj, 2008: 13.

Skupština Grada Beograda

Predstavnički i legislativni organ u Beogradu je Skupština grada Beograda.[16] Skupština ima 110 odbornika koji se biraju na lokalnim izborima, na četiri godine. Predsednik Skupštine grada Beograda organizuje rad Skupštine grada, saziva sednice, predlaže dnevni red i predsedava sednicama, stara se o ostvarivanju javnosti rada Skupštine grada, potpisuje akte koje je donela Skupština grada i vrši i druge poslove koje mu poveri Skupština grada. Predsednika i zamenika predsednika Skupštine grada bira Skupština iz sastava odbornika, na četiri godine. Skupština grada ima značajne nadležnosti.[17]

Predstavnička priroda lokalne vlasti ogleda se u skupštini koja se neposredno bira. Lokalne skupštine kreiraju politiku, donose lokalne zakone i uredbe, određuju visinu lokalnih poreza i deluju kao forum za raspravu o lokalnim pitanjima, ali predstavljaju i budno oko javnosti u odnosu na administraciju

[16] Skupština grada je najviši organ koji vrši osnovne funkcije lokalne vlasti utvrđene zakonom i Statutom grada i ima 110 odbornika, koji se neposredno biraju na lokalnim izborima, na period od četiri godine. Njene najvažnije nadležnosti su da: donosi Statut Grada Beograda i poslovnik Skupštine; budžet i završni račun grada, program razvoja grada i pojedinih delatnosti, urbanističke planove i uređuje korišćenje građevinskog zemljišta, način odlaganja komunalnog otpada, i uslove obavljanja i razvoja komunalnih delatnosti, donosi propise i druge opšte akte, osniva organe, službe, javna preduzeća, ustanove i organizacije utvrđene Statutom i vrši nadzor nad njihovim radom; utvrđuje visinu lokalnih javnih prihoda koji gradu po zakonu pripadaju; donosi akt o javnom zaduživanju grada; daje mišljenja na regionalne planove i zakone od interesa za Grad Beograd, saglasnost na upotrebu imena i simbola grada; bira i razrešava predsednika Skupštine, gradonačelnika i članove Gradskog veća i postavlja sekretara Skupštine. Skupština grada osniva stalna (savete i komisije) i povremena radna tela, radi razmatranja pojedinih pitanja iz svoje nadležnosti (član 16). Predsednik Skupštine grada organizuje rad Skupštine i stara se o javnosti u radu tog organa. (Zakon o glavnom gradu, čl. 12-21)

[17] Nadležnosti Skupštine Grada Beograda: donosi Statut grada i odlučuje o njegovim promenama; donosi odluke i druge opšte akte i daje autentična tumačenja tih odluka i opštih akata; donosi program razvoja grada i pojedinih delatnosti, regionalni prostorni plan i urbanističke planove; donosi budžet grada i završni račun; osniva javna preduzeća, javne službe i učestvuje u osnivanju preduzeća od interesa za grad; odlučuje o izgradnji, održavanju i korišćenju ulica, trgova i drugih javnih objekata od značaja za grad; odlučuje o zaduženju grada i o raspisivanju gradskog zajma, kao i o plasiranju sredstava grada; raspisuje gradski referendum, odlučuje o predlozima sadržanim u građanskoj inicijativi i utvrđuje predlog odluke o samodoprinosu; donosi osnove zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta i stara se o njihovom sprovođenju; donosi godišnji program o pribavljanju nepokretnosti za potrebe organa grada i Gradske uprave, uz saglasnost Vlade Republike Srbije; osniva Gradsku upravu, službe i druge organizacije od interesa za grad; bira i razrešava predsednika i zamenika predsednika Skupštine grada, predsednika i članove radnih tela Skupštine grada; postavlja i razrešava sekretara i zamenika sekretara Skupštine grada; na predlog gradonačelnika bira i razrešava Gradsko veće; imenuje i razrešava upravni i nadzorni odbor, postavlja i razrešava direktore organizacija čiji je osnivač i daje saglasnost na njihove opšte akte, u skladu sa zakonom; odlučuje o dodeljivanju zvanja počasnog građanina Beograda, Plakete Grada Beograda i drugih javnih priznanja; daje mišljenje o zakonima kojima se uređuju pitanja od interesa za lokalnu samoupravu; pokreće postupak za zaštitu prava lokalne samouprave pred Ustavnim sudom; daje saglasnost na upotrebu imena, grba i drugog obeležja grada; odlučuje o pristupanju u članstvo organizacija gradova u zemlji i inostranstvu; donosi poslovnik o svom radu; obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom i Statutom grada.

lokalne vlasti. One biraju i izvršnu vlast, osim ako se ona ne bira neposredno. Izborni sistem pomoću kojeg se biraju umnogome utiče na prirodu partijskog sistema i strukturu partija. Mandat predstavničkog tela obično traje 4 godine, mada ima i drugačijih primera (skupštine francuskih i austrijskih gradova, kao na primer Pariza i Beča, imaju mandat 6 godina, italijanskih gradova – 5 godina, skandinavskih gradova kao Stokholma i Osla 3 godine). Dužina trajanja mandata skupštine je obično usaglašena i povezana sa mandatom izvršnih organa vlasti. Ponekad je dužina trajanja mandata ovih tela različita. Tako se u Hagu skupština bira na 4 godine, a gradonačelnik i asesori (članovi gradskog veća) na 6 godina. U Beču se skupština bira na 6, a izvršni odbor na 3 godine itd. U svakoj organizaciji vlasti jedno od najvažnijih pitanja je odnos predstavničkog tela (skupštine) i izvršnog organa vlasti (gradonačelnik ili gradsko veće). Politika gradova i procesi odlučivanja realno zavise od strukturalnog i stvarnog odnosa organa vlasti, raspodele nadležnosti i od mehanizama donošenja odluka.

Izvršni organi gradske vlasti

Izvršni organi vlasti u Gradu Beogradu su gradonačelnik i Gradsko veće, a upravne i druge stručne poslove vrši Gradska uprava. Izvršna vlast je odgovorna za sprovođenje politike, kao i za pripremanje politike i budžeta.

Gradonačelnik

Jedno od veoma važnih pitanja u organizaciji lokalne vlasti jeste uloga gradonačelnika i način na koji se bira. U nekim državama, uključujući Veliku Britaniju i SAD, gradonačelnik ima ceremonijalni položaj, vrlo često kao nagradu gradskih većnika nekom svom kolegi za dugogodišnju službu. U tom slučaju, stvarna vlast je u rukama gradskog veća. U sistemu "moćnih gradonačelnika", gradonačelnik služi kao neposredno izabrani nosilac izvršne vlasti i predstavlja žarište lokalne vlasti.[18] Od postkomunističkih država Slovačka je imala uspeha sa izborom gradonačelnika. Uspeh moćnih američkih gradonačelnika (na primer Rudolf Đulijani u Njujorku) podstakao je Britaniju da

[18] Pre nego što je 1995. godine izabran na čelo Francuske, Žak Širak je bio gradonačelnik Pariza, U SAD u kabinetu Klintona iz 1993. bili su bivši gradonačelnici San Antonija i Denvera. Francuski gradonačelnik ima odgovornosti kao predstavnik države i lokalne zajednice. Zato ih gradska veća ne mogu smeniti, iako ih ona imenuju. U Holandiji gradonačelnike još imenuje središnja vlada, iako veoma obazrivo i u skladu sa lokalnim interesima. Kao i sa američkim upraviteljima, taj položaj se smatra menadžerskim, a ne političkim. Hague – Harrop – Breslin, 2001: 286

razmišlja o uvođenju položaja izabranog gradonačelnika. Nakon dolaska na vlast "Novih laburista" 1997. godine, uprava nad poslovima Londona prenesena je na izabranog gradonačelnika. Italija je ovaj sistem uvela 1993. godine. Britanski sociolog Entoni Gidens ukazuje na to da "gradonačelnici velikih gradova mogu da obezbede oblik liderstva, koji može biti od izuzetnog značaja za unapređenje gradskih aktivnosti i podizanje međunarodnog profila grada" (Gidens, 2003: 610). Jak gradonačelnik može uticati na sliku grada u javnosti jer on personifikuje lokalnu vlast i povećava zanimanje za lokalne izbore. Neposredni izbori za gradonačelnika (gradonačelnički izbori) (engl. *mayor's election*, franc. *elections du maire*, nem. *Burgermeisterwahl*) karakteristični su za dualistički sistem vlasti u lokalnim zajednicama, pri čemu se i predstavničko telo – skupština i gradonačelnik – biraju neposredno i imaju samostalne nadležnosti. U tom slučaju, gradonačelnik predstavlja izvršnu vlast nezavisnu od predstavničkog tela, odnosno, uspostavlja se "bipolarna demokratska legitimacija" kao kod predsedničkog sistema. Obično se razdvajaju vremenski mandati predstavničkog tela i gradonačelnika, a samim tim i vremensko razdvajanje izbora za ove dve lokalne institucije. Mandat gradonačelnika, neretko, traje duže od skupštine. Sistem sa neposredno izabranim gradonačelnikom obično se tumači kao lokalni "predsednički sistem vlasti" ili "miniprezidencijalizam" (Kasapović, 2003: 103). Gradonačelnici se najčešće biraju dvokružnim većinskim sistemom, pri čemu, ako nijedan kandidat ne dobije natpolovičnu većinu glasova u prvom krugu, dva najbolje plasirana kandidata idu u drugi krug glasanja. Ovu praksu imaju Albanija, Austrija i Italija u opštinama sa više od 15.000 stanovnika, Nemačka i Rumunija. Ređe se sa relativnom većinom glasova birača u prvom krugu gradonačelnik bira u Italiji u opštinama do 15.000 stanovnika, u Slovačkoj i Turskoj (Kasapović, 2003: 104). Neposredni izbor gradonačelnika neminovno je povezan sa posledicama u strukturi lokalne vlasti. Neposredni izbor obično prate i znatno jača ovlašćenja i nadležnosti. Iako su gradonačelnici obično stranačke ličnosti, da bi pobedili, nisu im dovoljni samo glasovi njihove partije. Neposredne izbore za gradonačelnike uvele su Albanija, Italija, Makedonija, Nemačka, Slovačka, u pojedinim pokrajinama i gradovima Austrija, Bugarska i dr.

U gradu Beogradu, u periodu od 2004. do 2008. godine, gradonačelnik je bio neposredno biran od strane građana. Nakon toga, prema Zakonu o glavnom gradu, gradonačelnika bira Skupština grada, na predlog predsednika Skupštine grada, iz reda odbornika, većinom glasova od ukupnog broja odbornika (Zakon o glavnom gradu, član 23). Najvažnije nadležnosti gradonačelnika su: predstavlja i zastupa grad; izvršava odluke Skupštine grada;

predlaže način rešavanja pitanja o kojima Skupština odlučuje; naredbodavac je za izvršenje budžeta grada; usmerava i usklađuje rad Gradske uprave i vrši i druge poslove utvrđene Statutom i drugim opštim aktima grada.[19]

Gradonačelnik predstavlja i zastupa grad i vrši izvršnu funkciju u Gradu Beogradu. Gradonačelnik ima zamenika koji ga zamenjuje u slučaju njegove odsutnosti i sprečenosti da obavlja svoju funkciju. Kandidata za gradonačelnika predlaže predsednik Skupštine. Kandidat za gradonačelnika predlaže kandidata za zamenika gradonačelnika iz reda odbornika, koga bira Skupština grada na isti način kao gradonačelnika. Gradonačelniku i zameniku gradonačelnika izborom na ove funkcije prestaje mandat odbornika u Skupštini grada. Gradonačelnik je istovremeno i predsednik Gradskog veća sa pravom glasa.

Gradsko veće

Gradsko veće čine gradonačelnik, zamenik gradonačelnika, kao i trinaest članova koje bira Skupština grada, na period od četiri godine, tajnim glasanjem, većinom od ukupnog broja odbornika, na predlog kandidata za gradonačelnika.[20] Gradsko veće je organ Grada Beograda koji usklađuje ostvarivanje funkcija gradonačelnika i Skupštine grada i vrši kontrolno-nadzornu funkciju nad radom Gradske uprave. Gradsko veće predlaže Statut, budžet i druge odluke i akte koje donosi Skupština, vrši nadzor nad radom gradske uprave, stara se o izvršavanju poverenih nadležnosti iz okvira prava i dužnosti Republike, rešava u upravnom postupku i dr. Članovi Gradskog veća ne mogu istovremeno biti i odbornici Skupštine grada. Skupština grada istovremeno odlučuje o izboru gradonačelnika, zamenika gradonačelnika i članova Gradskog veća. Gradonačelnik je predsednik Gradskog veća, a zamenik gradonačelnika je član Gradskog veća po funkciji. Članovi Gradskog veća koje bira Skupština grada ne mogu istovremeno biti i odbornici, a mogu biti zaduženi za jedno ili više određenih područja iz nadležnosti grada.[21] Odborniku koji bude izabran za člana Gradskog veća prestaje odbornički mandat.

[19] Nadležnosti gradonačelnika Beograda: 1. predstavlja i zastupa grad, 2. neposredno izvršava i stara se o izvršavanju odluka i drugih pravnih akata Skupštine grada, 3. predlaže način rešavanja pitanja o kojima odlučuje Skupština grada, 4. naredbodavac je za izvršenje budžeta, 5. usmerava i usklađuje rad Gradske uprave, 6. donosi pojedinačne akte za koje je ovlašćen zakonom, Statutom ili odlukom Skupštine, 7. vrši i druge poslove utvrđene Statutom i drugim aktima grada.

[20] Grad Beograd. https://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1896-gradsko-vece/.

[21] Nadležnosti Gradskog veća: 1. predlaže statut, budžet i druge odluke i akte koje donosi Skupština grada, 2. donosi odluku o privremenom finansiranju u slučaju da Skupština grada ne donese budžet pre početka fiskalne godine, 3. vrši nadzor nad radom Gradske uprave, poništava ili ukida akte Gradske uprave koji nisu u saglasnosti sa zakonom, Statutom ili drugim opštim aktom ili odlukom koje donosi Skupština grada,

Gradska uprava

Gradska uprava može se obrazovati kao jedinstveni organ ili kao više gradskih uprava za pojedine oblasti. Upravom rukovodi načelnik, koga postavlja Gradsko veće, na osnovu javnog oglasa i to na 5 godina. Gradska uprava priprema nacrte propisa i drugih akata koje donose Skupština, gradonačelnik i Gradsko veće. U okviru Gradske uprave, gradonačelnik može da postavi najviše pet pomoćnika za određene oblasti (npr. zdravstvena zaštita, zaštita životne sredine, poljoprivreda itd.). Gradski arhitekta, u oblasti urbanizma, i gradski menadžer, za poslove ekonomskog razvoja, postavljaju se kao dva od pet pomoćnika i to su funkcije koje i danas postoje u skladu sa Statutom Grada Beograda.

Gradske opštine.[22]

Prema Statutu grada (član 19), Beograd je jedinica lokalne samouprave na čijoj teritoriji je oformljeno 17 gradskih opština, 10 na užoj (gradskih) i 7 na široj teritoriji grada (prigradskih). Gradske opštine, po zakonu, nisu jedinice lokalne samouprave, već samo oblik teritorijalne organizacije grada. Prema Statutu Grada Beograda, gradska opština vrši poslove iz nadležnosti grada i ima svojstvo pravnog lica (član 74). Iako nije jedinica lokalne samouprave, gradska opština ima svoje organe: skupštinu (koja ima od 19 do 75 odbornika) koju građani biraju na neposrednim izborima, tajnim glasanjem na četiri godine (član 80), opštinsko veće, predsednika opštine i opštinsku upravu. Predsednik gradske opštine predsedava Skupštinom gradske opštine i predsednik je Veća gradske opštine. Predsednika gradske opštine bira Skupština gradske opštine iz reda odbornika. Veće gradske opštine čine predsednik opštine, zamenik predsednika opštine i najviše 11 članova. Članove bira Skupština gradske opštine, na predlog predsednika gradske opštine. Gradske opštine imaju svoje statute koji moraju biti u skladu sa Statutom grada, a opštinskim i gradskim statutom je predviđeno osnivanje mesnih zajednica i drugih oblika mesne samouprave u gradskim opštinama. Gradske opštine imaju veliku tradiciju, ali po Ustavu, one nisu jedinice lokalne samouprave,

4. rešava u upravnom postupku u drugom stepenu o pravima i obavezama građana, preduzeća i ustanova i drugih organizacija iz nadležnosti Grada Beograda, 5. stara se o izvršavanju poverenih nadležnosti iz okvira prava i dužnosti Republike, 6. postavlja i razrešava načelnika Gradske uprave, odnosno načelnike gradskih uprava za pojedine oblasti.

[22] Gradske opštine su: Čukarica, Novi Beograd, Palilula, Rakovica, Savski venac, Stari grad, Voždovac, Vračar, Zemun, Zvezdara, Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin.

već samo deo grada, i otuda ne mogu biti nosilac prava svojine jedinice lokalne samouprave. Teritorija Grada Beograda određena je Zakonom o teritorijalnoj organizaciji (član 24), a članom 2. i članom 4. Zakona o glavnom gradu određeno je da se teritorijalna organizacija Grada Beograda, kao i formiranje novih opština uređuju Statutom Grada Beograda. Procedura formiranja novih opština zahteva savetodavni referendum, koji nije obavezujući za Skupštinu grada (Statut, čl. 20- 24. i 145-148).

Značaj lokalnih izbora

Lokalni izbori su, hijerarhijski posmatrano, najniži tip izbora. Takvo gledište proizilazi iz tipa lokalne samouprave, stepena decentralizacije i aktera koji učestvuju u izborima. Po jednom stanovištu, lokalni izbori reflektuju nacionalne izbore i akteri se ponašaju slično kao i na nacionalnim izborima. Različiti rezultati i ishodi izbora tumače se različitom mobilizacijom i političkom participacijom. Po ovom stanovištu lokalne partije, teme i problemi nisu presudno važni za odluku birača te se i izjašnjavanje tumači kao odnos prema nacionalnoj vladi. Po drugom tumačenju, reč je o naglašeno nestranačkoj prirodi lokalnih izbora gde se birači ne ponašaju u skladu sa partijskom identifikacijom. Birači se opredeljuju u skladu sa problemskim orijentacijama i preferencama birajući kandidate za koje procenjuju da su najsposobniji da reše konkretne probleme na lokalnom nivou. U tom smislu, lokalni izbori su naglašenije personalizovani iako to zavisi i od tipa izbornog sistema. U nekim državama poput Irske, izbori su harmonizovani na način da se na svim nivoima, od komunalnog, preko regionalnog, do nacionalnog nivoa, pa čak i izbora za Evropski parlament, primenjuje sistem pojedinačnog prenosivog glasanja. Način izbora načelnika i gradonačelnika utiče na karakter sistema lokalne samouprave. Dualistički sistemi u kojima predstavnička tela i načelnici i gradonačelnici imaju izvorne, zakonske, samostalne nadležnosti podrazumevaju neposredan izbor načelnika i gradonačelnika, čime se uspostavlja načelo bipolarne demokratske legitimacije. Nasuprot njemu, u monističkom sistemu načelnik i gradonačelnik podređeni su predstavničkom telu lokalne zajednice i njihovo delovanje uslovljeno je voljom većine. Dvojni sistem vlasti i neposredan izbor načelnika i gradonačelnika nije u svim zemljama proizveo istovetne posledice. Nemačka se najčešće ističe kao primer u kojem je neposredan izbor načelnika i gradonačelnika imao najveće efekte. Ovakav izborni model najduže je u primeni u Bavarskoj i Baden-Virtenbergu, a od 1996. godine proširio se na opštine 13 nemačkih pokrajina.

Kada je reč o iskustvima Beograda, od 1990. godine održano je devet izbornih ciklusa za organe lokalne samouprave – 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2014, 2018. i 2022. godine. Primenjivani su različiti izborni modeli i obrasci za poslaničke i odborničke izbore.

Tabela br. 2: Izborni sistem u Srbiji 1990–2022.

Godina	IZBORNI SISTEM	
	Parlamentarni izbori	Lokalni – gradski / opštinski izbori
1990.	Većinski Apsolutna većina u prvom krugu Relativna većina u drugom krugu	---
1992.	Proporcionalni 9 izbornih jedinica 5% izborni prag	Većinski Apsolutna većina u prvom krugu Relativna većina u drugom krugu
1993.	Proporcionalni 9 izbornih jedinica 5% izborni prag	---
1996.	---	Većinski Apsolutna većina u prvom krugu Relativna većina u drugom krugu
1997.	Proporcionalni 29 izbornih jedinica 5% izborni prag	---
2000.		Većinski Relativna većina u prvom krugu
2001.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag	---
2003.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag	---
2004.	---	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 3% izborni prag
2007.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag osim za liste nacionalnih manjina	
2008.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag

ANU BiH АНУ БиХ

Godina	IZBORNI SISTEM	
	Parlamentarni izbori	Lokalni – gradski / opštinski izbori
2012.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag
2014.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag
2018.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5% izborni prag
2022.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 3% izborni prag	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 3% izborni prag

Samo u jednom izbornom ciklusu – 2004. godine – predsednici opština i gradova birani su neposredno od strane građana. Taj model je napušten. Izbor ovih inokosnih organa, posle promene Ustava 2006. godine, ponovo je prepušten odbornicima skupština opština i gradova i razrađen zakonskim izmenama 2007. godine.

Glavni cilj prve reforme lokalnog izbornog prava 2000. godine bio je smanjivanje stranačke fragmentacije. Izabran je teorijski preporučljiv mehanizam, ali potpuno neprimeren aktuelnim prilikama – jednokružni većinski izborni sistem bez izbornog praga izlaznosti. Mandat je pripadao kandidatu koji je osvojio najviše glasova (Zakon o lokalnoj samoupravi, 1999).

Dve godine kasnije prelazi se na proporcionalni izborni sistem odbornika sa zakonskim izbornim pragom od 3% važećih glasova i Her-Nimajerovom formulom za distribuciju mandata i opštinom kao jednom izbornom jedinicom (Zakon o lokalnim izborima, 2002). Ovim zakonskim rešenjima po prvi put je uvedeno neposredno biranje predsednika opština i gradonačelnika. Za kandidaturu na čelne funkcije tražila se podrška najmanje 3% upisanih birača. Gotovo tri puta je porastao broj predlagača i broj predloženih kandidata u odnosu na prethodne lokalne izborne cikluse. Proporcionalni izborni model ohrabrio je pojedinačne nastupe stranaka i grupa građana i poput akceleratora pojačao fragmentaciju stranačkog sistema.

Ovaj model izbora je na izgled neznatno izmenjen 2007. godine – izborni prag je povećan na 5% – pooštreni uslovi kandidovanja i slobodni mandat odbornika pretvoren u partijski – vezani – mandat. Cilj predlagača je bio jasan – manje izbornih lista i partija u skupštinama opština, manja fragmentacija

stranačkog sistema u lokalnim skupštinama, lakše formiranje većine, stabilnija izvršna vlast i potpuna partijska kontrola odbornika. Napušteno je prethodno rešenje – neposredan izbor predsednika opština i gradonačelnika.

Zaključna razmatranja

Grad Beograd je Ustavom utvrđen kao glavni grad Republike. Posebnost Beograda ogleda se kako u Ustavu i Zakonu o glavnom gradu, tako i u njegovoj veličini, značaju kao ekonomski, politički i kulturni centar, ali i u ekonomskoj razvijenosti. Specifičnost Beograda ostaje u limitirana u granicama jednostepene i monotipske lokalne samouprave. Prema Zakonu o glavnom gradu, Beograd ima i šire nadležnosti od drugih opština i gradova. Beograd je po mnogim svojim obeležjima nivo iznad jedinica lokalne samouprave (iako je formalno u tom rangu), a nešto niže od nivoa autonomne pokrajine. Organi Grada Beograda su: Skupština Grada Beograda, gradonačelnik, Gradsko veće i Gradska uprava. Skupština grada ima 110 odbornika koji se biraju na lokalnim izborima, na četiri godine. Izvršni organi vlasti u Gradu Beogradu su gradonačelnik i Gradsko veće, a upravne i druge stručne poslove vrši Gradska uprava. Prema Zakonu o glavnom gradu, gradonačelnika bira Skupština grada, na predlog predsednika Skupštine rada, iz reda odbornika, većinom glasova od ukupnog broja odbornika. Gradsko veće čine gradonačelnik, zamenik gradonačelnika kao i trinaest članova koje bira Skupština grada, na period od četiri godine, tajnim glasanjem, većinom od ukupnog broja odbornika, na predlog kandidata za gradonačelnika. U gradu Beogradu, u periodu od 2004. do 2008. godine, gradonačelnik je bio neposredno biran od strane građana. Nakon toga, prema Zakonu o glavnom gradu, gradonačelnika bira Skupština grada, na predlog predsednika Skupštine rada, iz reda odbornika, većinom glasova od ukupnog broja odbornika.

Kvalitet rada lokalne samouprave u celini birači vrednuju radom prvog čoveka lokalne zajednice. On nije samo prvi među jednakima nego lokalna vlast od koje građani očekuju operativnost. Po logici takve ličnosti se ne mogu nametnuti biračima – one se moraju neposredno birati. Personalizovanje politike kroz programe, ideje i odgovornost onih koji su na čelnim pozicijama najefektnije se postiže neposrednim izborom. Građani u ličnosti predsednika opštine i gradonačelnika personalizuju lokalnu vlast – on je adresa kojoj se obraćaju za sve probleme koje imaju i od njega očekuju rešenja čak i kada problemi nisu su u nadležnosti lokalne administracije.

Iskustva Srbije u neposrednoj prošlosti nisu stimulativna za neposredan izbor čelnika lokalne samouprave. Istorijski posmatrano u Srbiji je neposredan izbor malo korišćen. Primenjen u izborima 2004. godine, proizveo je negativne posledice. Predsednici opština i gradonačelnici su zavisili od skupštinske većine u sprovođenju lokalne politike. Tamo gde su se stranački razlikovale većine u lokalnim skupštinama i predsednici opština i gradonačelnici dolazilo je do blokade rada lokalne samouprave i pokretanja postupka opoziva. Za nepune dve godine koliko je ovaj model bio na snazi, prema nepotpunim podacima, pokrenut je opoziv predsednika opština i gradonačelnika u 25 jedinica lokalne samouprave.

Lokalne vlasti imaju dve "urođene prednosti" nad nacionalnim državama u upravljanju globalnim pitanjima: one imaju veći legitimitet kod onih koje zastupaju i više fleksibilnosti i manevarskog prostora nego nacionalne strukture. U gradovima se ukršta veliki broj organizacija, institucija i grupa. Domaće i međunarodne kompanije, potencijalni investitori, državna tela, udruženja građana, profesionalne grupe, sindikati i drugi, dolaze u kontakt i obrazuju veze u urbanim sredinama. Ove veze mogu voditi zajedničkom delanju u kojima gradovi delaju kao društveni delatnici u sferi politike, privrede, kulture i medija. Globalizacija i širenje informacione tehnologije pojačavaju i ubrzavaju proces urbanizacije, privlačeći sve veći broj ljudi u velike gradove i upravo tu koncentrišući privrednu aktivnost. Kako primećuje Entoni Gidens (2003: 601): "U slučaju zemalja u razvoju, ljudi se sele u gradove bilo zato što dolazi do raspada tradicionalnih sistema proizvodnje, bilo zato što urbana područja pružaju izuzetne mogućnosti za zaposlenje." U gradovima je više nego ranije smeštena ogromna koncentracija moći i bogatstva, ali i velikih neravnopravnosti i siromaštva.

Literatura

Alimpić, Zoran (2009). *Reforma prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU*. Master rad. Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju Univerziteta Singidunum. Beograd.

Batley, R., i Stoker, G. (ur.) (1991). *Local Government in Europe: Trends and Developments*. Macmillan. London.

Evropa od A do Š (2003). Fondacija Konrad Adenauer. Beograd.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Savet Evrope. Strazbur, 15. oktobra, 1985. Službeni glasnik RS – međunarodni ugovori, br. 70/2007. Preuzeto sa http://www.skgo.org/code/navigate.php?Id=455, avgust, 2009.

Gidens, Entoni (2003). *Sociologija*. Ekonomski fakultet u Beogradu. Beograd.

Grad Beograd. Preuzeto sa https://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1896-gradsko-vece/.

Grant, Alan (2002). Politika ispod razine nacije. U: Axford, Barrie, Browning, Gary K., Huggins, Richard, Rosamond, Ben, i Turner, John, *Uvod u politologiju*. Politička kultura. Zagreb.

Hague, Rod, Harrop, Martin, i Breslin, Shaun (2001). *Komparativna vladavina i politika, uvod*. Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb.

Jop, Matijas (2003). Evropa regiona, u: *Evropa od A do Š*. Fondacija Konrad Adenauer. Beograd.

Kasapović, Mirjana (2003). *Izborni leksikon*. Politička kultura. Zagreb.

Nacrt strategije razvoja grada Beograda, Ciljevi, koncepcija i strateški prioriteti održivog razvoja. Grad Beograd – Palgo centar, Beograd. 2008. Preuzeto sa http://www.beograd.org.yu/.

Norton, Alan (1994). *International Handbook of Local and Regional Government*. Edvard Elgar. Aldershot.

Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj. INFO – Urbanistički zavod Beograda, avgust 2008. Preuzeto sa http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb_INFO_Magazin&LN=SRL.

Orlović, Slaviša (2009). Institucionalni kapaciteti grada Beograda, retrospektivno i prospektivno. U: *Beograd, demokratska metropola.* Fakultet političkih nauka – Grad Beograd – Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka. Beograd.

Orlović, Slaviša (prir.) (2010). *Podizanje kapaciteta političkih institucija Grada Beograda*. Projektni tim: Vukašin Pavlović, Slobodan Vučetić, Snežana Đorđević, Milan Jovanović, Zoran Stojiljković, Ratko Božović, Ljiljana Brdarevič. Fakultet političkih nauka. Beograd.

Orlović, Slaviša, i Pavlović, Vukašin (ur.) (2009). *Beograd, demokratska metropola.* Fakultet političkih nauka – Grad Beograd – Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka. Beograd.

Regionalni prostorni plan administrativnog područja grada Beograda. Sl. list grada Beograda, br. 10/04; JUP Urbanistički zavod grada Beograda. Beograd 2004, str. 49.

Stanovčić, Vojislav (1999). Lokalna i regionalna samouprava u demokratskoj teoriji. *Zbornik matice srpske za društvene nauke*, br. 106–107.

Statut Grada Beograda. Sl. list grada Beograda, br. 38/2008, 17. oktobra 2008. Preuzeto sa http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=1325874.

Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007–2012. Republički zavod za razvoj. Beograd. 2007.

Uredba o upravnim okruzima, Službeni glasnik RS, br. 15/2006.

Ustav Republike Srbije. Sl. glasnik RS, br. 83/06.

Vasović, Vučina (2002). Lokalna zajednica i demokratija. U: Damjanović, Mijat (ur.), *Lokalna demokratija, stanje i perspektive*. Beograd.

Vujačić, Ilija (2008). Država, demokratija i supsidijarnost. U: Pavlović, Vukašin, i Stojiljković, Zoran (prir.), *Savremena država*. Konrad Adenauer Stiftung – Fakultet političkih nauka. Beograd.

Zakon o državnoj upravi. Službeni glasnik RS, br. 79/2005.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave. Sl. glasnik RS, br. 62/2006.

Zakon o glavnom gradu. Sl. glasnik RS, br. 129/2007.

Zakon o komunalnoj policiji. Sl. glasnik RS, br. 51/09.

Zakon o lokalnoj samoupravi. Službeni glasnik RS, br. 129/2007.

Zakon o planiranju i izgradnji. Sl. glasnik RS, br. 47/03, 34/06.

Zakon o prostornom planu Republike Srbije. Sl. glasnik RS, br. 13/1996.

Zakon o regionalnom razvoju. Sl. glasnik RS, br. 51/09.

Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije. Sl. glasnik RS, br. 53/1995, 3/1996, 54/1996 i 32/1997.

Zakon o teritorijalnoj organizaciji. Sl. glasnik RS, br. 129/2007.

ANU BiH
АНУ БиХ

MODEL OF THE ELECTION OF THE CITY ASSEMBLY, MAYOR AND CITY COUNCIL OF THE CITY OF BELGRADE IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE

Abstract: In this text, I deal with the analysis of the election model of the city assembly, mayor, city council and city municipalities in the City of Belgrade in a comparative perspective. In the introductory part, I point out the theoretical assumptions of local self-government and democracy. Then I look back at European experiences, principles and trends such as subsidiarity, decentralization and regionalism. The city of Belgrade is located within the territorial organization of the Republic of Serbia. In the central part of this work, I deal with the organization of the authorities in Belgrade and the method of elections. The way city authorities are elected affects the character of the local self-government system. Voters evaluate the quality of work of the local self-government as a whole by the work of the first person of the local community. Citizens in the person of the president of the municipality and the mayor personalize the local government – he is the address they turn to for all the problems they have and they expect solutions from him even when the problems are not within the competence of the local administration. He is not only the first among equals, but the local government from which the citizens expect to be operational. Serbia's experience with the direct election of mayors (2004) produced negative consequences. In dualistic systems presidents of municipalities and mayors depended on the parliamentary majority in the implementation of local politics. Where the parties of the majority in local assemblies and municipal presidents and mayors differed, the work of local self-government was blocked and impeachment proceedings were initiated. In contrast, in the monist system that has been in effect in Belgrade since 2008, the mayor and the city council are subordinate to the representative body of the local community and their actions are conditioned by the will of the majority. It can be concluded that local governments have two "innate advantages" over national states in managing global issues: they have greater legitimacy among those they represent, and they have more flexibility and room for maneuver than national structures. At the same time, the cities are home to a huge concentration of power and wealth, but also great inequalities and poverty.

Keywords: City of Belgrade, City assembly, Mayor, City Council, City administration, City municipalities