
ПОЈЕДИНИ РАЗЛОЗИ ЗА УВОЂЕЊЕ МОДЕЛА НЕПОСРЕДНО БИРАНОГ ГРАДОНАЧЕЛНИКА У ГРАДУ БЕОГРАДУ

УДК 352.075(497.11 Beograd):342.8

Оригинални научни рад

Јована Миловановић*

Сажетак

Овај рад бави се анализом положаја градоначелника у систему извршне власти на нивоу града Београда и подељен је на три дела. У првом делу приказују се компаративна искуства из европских градова и општина у којима се градоначелник бира на директним изборима. Анализи организације извршне власти у граду Београду, у другом делу рада, приступићемо кроз испитивање следећих параметара: нормативни оквир, надлежност градоначелника у области финансија, тип изборног система, политичка култура и ниво партиципације грађана. Циљ ове компаративне анализе је да укаже да је прерасподела извршних овлашћења између градоначелника и Градског већа изазвала знатно слабљење положаја градоначелника у систему извршне власти, и то у периоду кад је градоначелник бирао непосредно, а нарочито од поновног увођења посредног начина избора. Стога, у трећем и последњем делу рада износимо предлог за поновно увођење модела јаког градоначелника уз елиминисање недостатака идентификованих у периоду од 2004-2008. године и у периоду од 2008. године до данас, како би српска престоница имала одговорнију, ефикаснију и ефективнију извршну власт оличену у директно бираном градоначелнику.

Кључне речи: посредно/непосредно бирани градоначелник, град Београд, извршна власт, Градско веће, Скупштина града, нормативни оквир, изборни систем, политичка култура и партиципација грађана.

* Ауторка је сарадница у настави на Факултету политичких наука

Упоредна искуства: модел непосредно бираног градоначелника

У научној литератури препознатљива су три савремена модела организације извршне и представничке власти на локалном нивоу: градоначелник-скупштина, комисиони модел и менаџер-скупштина модел. У оквиру првог модела позната су два модалитета. У зависности од тога да ли грађани на локалним изборима непосредно бирају градоначелника или се он бира из редова одборника скупштине града или општине разликујемо јаког градоначелника-слабу скупштину или слабог градоначелника-јаку скупштину. Непосредно бирани градоначелник карактеристичан је за амерички континент, мада је због својих предности у односу на слабог градоначелника све заступљенији и на европском тлу.¹

Моћан градоначелник „представља и жариште локалне власти“.² Смисао модела јаког градоначелника је да се на локалним изборима бира не нужно политичка личност која ужива углед и професионални ауторитет у локалној заједници. Тако изабран градоначелник има већа овлашћења, а самим тим и већу одговорност као и неоспорни изборни легитимитет. Укратко представља персонализовање политике на локалном нивоу.

Овај модел постаје све популарнији крајем осамдесетих година прошлог века, када криза легитимитета погађа како националну тако и локалну власт у европским земљама као што су Немачка, Италија, али и у енглеским јединицама локалне самоуправе.³

Уосталом и Конгрес локалних и регионалних власти Већа Европе је у својој *Препоруци 151 (2004)* истакао четири предности непосредно бираног градоначелника: већа легитимност, већа идентификација, већа одговорност, боље управљање и већа стабилност.⁴

1 Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти*, Чигоја, Београд, 2003, стр. 73-74.

2 Славиша Орловић, „Институционални капацитети града Београда – ретро-спективно и проспективно“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 52.

3 O. Borraz and P. John, „The Transformation of urban political leadership in Western Europe“, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 2004, p. 108.

4 Милан Јовановић, „Изборни систем локалне самоуправе у Србији – модели за реформу изборног права“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.),

Резултати истраживања *Европски градоначелници – политички лидери европских градова*⁵ показују да су испитаници у нашој земљи наклоњенији непосредном избору градоначелнику. Испитаници сматрају да би се непосредним избором градоначелника повећала одговорност, ефикасност и рад овог извршног органа као и степен учешћа грађана на локалном нивоу, а смањио степен утицаја политичких странака на функционисање овог органа на локалном нивоу.⁶

Иако је модел јаког градоначелника у Европи постао заступљен током последње две деценије двадесетог века, у немачким лендерима Баварска и Баден-Виртенберг традиција непосредно бираног градоначелника установљена је још касних 1940-тих, односно раних 1950-тих година. У осталим немачким покрајинама овај модел уведен је тек 1996. године и притом је означен као важан корак у унапређењу локалне демократије, јер се на тај начин даје могућност бирачима да одаберу кључну политичку фигуру у локалној заједници. Међутим, иако је заједнички имитељ за све немачке федералне јединице директно бирани градоначелник и могућност његовог опозива на локалном референдуму, ипак се опсег његових ингеренција разликује мање-више од лендера до лендера. У покрајини Хесен градоначелник се бира на период од шест година и његова се позиција најбоље описује као *primus inter pares*, као први међу једнаким магистратима, јер је извршна моћ у рукама магистрата чији мандат траје осам година. Магистрати чине колективно извршно тело које већински доноси одлуке и може надгласати градоначелника. У покрајини Северна Рајна и Вестфалија и покрајини Саксонија и Тирингија градоначелник има јака институционална овлашћења.⁷

Међутим, дефинитивно највећа овлашћења уживају градоначелници у лендерима Баварска (мандат шест година) и Баден-Виртендерг (мандат осам година) где су истовремено и председници општинске скупштине и свих одбора. Такође, градо-

Београд, демократска метропола, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 194-195

- 5 Нагласимо да су испитаници у истраживању градоначелници и председници општина, укупно њих педесет. Опширније на официјалном сајту Сталне конференције градова и општина (СКГО).
- 6 Јеринић, „Српски градоначелници као део паневропског истраживања”, *Po-lis*, 9 (1), 2015, str. 67-68.
- 7 Н. Wollmann, „Urban leadership in German local politics the rise, role and performance of directly elected (chef exective) mayor”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 2004, p. 150-165.

начелници и начелници у овим покрајинама не могу бити опозвани, шефови су монократске управе и представници и заступници града, односно општине. Ове две покрајине специфичне су још и по томе што кандидата за градоначелника у Баварској предлаже политичка странка, а у Баден-Виртендергу искључиво грађани.⁸

У осталим покрајинама скупштина бира свог председављућег и његова улога у локалној заједници је мање-више репрезентативна. Најважнији сарадници градоначелника су његови заменици односно шефови појединих ресора које бирају одборници. Но, приликом постављења заменика градоначелника важну улогу имају односи на локалном нивоу и однос између политичких снага. Хијерархијски ниже, налазе се руководиоци стручних служби који су надређени руководицима одељења и стручних области.⁹

На локалним изборима у СР Немачкој примењује се пропорционални изборни систем с отвореним листама, кумулирањем и панаширањем, пропорционални избори с затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом, већински избори у једномандатним и више мандатним јединицама с компензационим листовним мандатима¹⁰.

Наравно, треба узети у обзир да је СР Немачка федерална држава с федералним јединицама, односно лендерима који имају значајан степен независности од централне власти, па и у том контексту треба посматрати и позицију јаког градоначелника.

Талас увођења директно бираног градоначелника почео је да се шири европским континентом у последњим деценијама два-

8 Н. Wollman, „The directly elected (chief executive) mayor and local leadership in German local government in comparative perspective”, *Journal of Public Administration*, 2003, str. 20. у Милан Јовановић, „Изборни систем локалне самоуправе у Србији – модели за реформу изборног права“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 191.

9 G. Schmidt-Eichsaedt, „Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише локална самоуправа у Немачкој, у Мијат Дамјановић (ур.), *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 27-29

10 Касаповић Мирјана, Локално изборно право у Хрватској у компаративној перспективи, у монографији Локална политика у Хрватској, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2004, стр. 71-73. у Милан Јовановић, „Изборни систем локалне самоуправе у Србији – модели за реформу изборног права“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 179-181.

десетог века, а пионир у редизајнирању извршне власти, свакако је, Италија која је промене покренула кроз законе 1990. односно 1993. године. Законом 142 из 1990. предвиђено је одвајање законодавних и извршних органа као и политичких и бирократских структура, а три године касније и увођење директно бираног градоначелника. Непосредно изабрани градоначелник има ингеренције да поставља и разрешава чланове свог кабинета које и током изборне кампање представља као своје будуће сараднике. Улога већа је да усмерава и контролише рад општине, а такође може сменити градоначелника апсолутном већином гласова на иницијативу 2/5 чланова, а тиме аутоматски престаје и мандат овог органа као и када градоначелник поднесе оставку. Занимљив је податак да је 1988. године чак 54.2% градоначелника долазило из партије Хришћанска демократија да би десет година касније највише градоначелника изабрано са листе грађана. Исто тако од 1993. године утростручио се број жена на овој позицији.¹¹

Битно је нагласити да у зависности од величине општина разликујемо два изборна модела за избор одборника и градоначелника. У општинама до 15.000 становника избори за одборнике и градоначелнике су спојени. Бирач има два гласа. Једним гласом за градоначелника, а другим, преференцијалним гласом, за листу на којој се налази име кандидат за градоначелника за ког је гласао првим гласом. Овде говоримо о већинском изборном систему са релативном већином, а особеност оваквог начина гласања огледа се у расподели мандата за одборнике. Листа на којој се налази име кандидата за градоначелника ког су грађани изабрали добија 2/3 мандата, а остатак се распоређује Д^т Онтовом формулом. У општинама већим од 15.000 становника начин избора је компликованији. Бирачи имају два гласа, али могу гласати на три начина. Оваквим изборним решењем истиче се пресонализација избора на локалном нивоу.¹²

Мандат градоначелника траје пет година и његов утицај у локалној заједници посебно долази до изражаја у полицијском и безбедносном домену као и у социјалном.¹³

11 A. Magnier, „Between Institutional Learning and re-legitimizaion: Italian mayors in the unending reform”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 2004, p. 166-167, 172-174, 180.

12 H. Wollmann, „Urban leadership in German local politics the rise, role and performance of directly elected (chef exective) mayor”, *International Journal of Urban and Regional Resarch*, 28 (1), 2004. p. 20.

13 A. Magnier, „Between Institutional Learning and re-legitimizaion: Italian mayors in the unending reform”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 2004, p. 166-167, 172-174, 180.

Иако се италијански градоначелници бирају директно, што имплицира и њихову већу аутономију у односу на политичку партију, ипак немају довољно средстава за модернизацију заједнице на чијем су челу.

У енглеском систему локалне самоуправе, изузимајући град Лондон, постоји шест типова јединица локалне самоуправе. То су: округ, окружни град, неокружни град, градски срез, сеоски срез и парохија.¹⁴ Локални избори у Великој Британији одигравају се кроз избор релативном већином или појединачним преносивим гласањем.¹⁵

По угледу на амерички концепт јаког градоначелника Актом управе ширег Лондона (The Greater London Authority act) из 2000. године по први пут успостављен је модел директно бираног градоначелника као и одвајање извршне и представничке власти на локалном нивоу. На ову драстичну промену, како теоретичари наводе, несумњив је утицај имао и тадашњи британски премијер Тони Блер. Но, да би се уопште увео модел јаког градоначелника у одређену локалну заједницу, што је био и случај са Лондоном, потребно је да се грађани потврдно изјасне на локалном референдуму за овај предлог, а референдум се може одржати уколико је 5% грађана потписало петицију којом захтева његово одржавање. Такође, у 2012. години одржано је 10 референдума за увођење модела јаког градоначелника, а грађани су само у Бристолу одабрали ову опцију, док су се Ливерпул и Лестер определили за овај модел без одржаног референдума.¹⁶

Грађани Лондона за управу Ширег Лондона гласају за избор градоначелника, чланове савета и чланове представничког тела. Градоначелник града Лондона има ингеренције да предлаже политику и буџет, координира партнере, именује директоре TFL, LDA, MDA, LFEPA¹⁷, заступа град Лондон, именује кабинет. Савет има 11 директно изабраних чланова и 14 чланова из пред-

14 Миодраг Јовичић, *Локална самоуправа*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 263.

15 Мирјана Касаповић, оп. цит, стр. 179-181.

16 R. Nambleton and D. Sweeting, „U.S – Style for English Local Government”, *Public Administration Review*, 64 (4), 2004, p. 474-488.

17 Transport for London, London Development Agency, Metropolitan Police Authority, London Fire and Emergency Planning Authority – градоначелник одређује њихов годишњи буџет, предлаже и стратегије развоја. Уреди: Transpor for London, званични сајт, доступно на званичној страници Transport for London: <https://tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/how-we-work/planning-for-the-future/the-mayors-transport-strategy?intcmp=2691> Sweeting, pristupljeno: 28.11.2015.

ставничког тела и између осталог контролише градоначелника, може да измени буџет на предлог 2/3 од укупног броја чланова, предлаже директоре TFL, LDA, MDA, LFERA, представља грађане Лондона.¹⁸ Осим овог модела Законом о локалној самоуправи из 2000. године прокламовано је још три: непосредно бирају градоначелник са менаџером ког бира веће, кабинетски систем са лидером, модификовани кабинетски систем у локалним заједницама у којима има мање од 85.000 становника.¹⁹ Занимљиво је да директно изабрани градоначелници у Великој Британији себе виде као лидере у локалној заједници, а директан начин њиховог избор само убрзава пут до такве позиције.²⁰

Примере из европске праксе преузеле су и земље из региона Бивша Југословенска Република Македонија и Република Хрватска.

У БЈР Македоније донет је 1995. године Закон о локалној самоуправи којим се уводи непосредни избор градоначелника који између осталог у највећем броју случајева путем јавног конкурса поставља директоре предузећа чији је оснивач град Скопље. Од увођења непосредног избора градоначелника, па све до 2005. године његова функција могла је да буде на волонтерској бази, да би од тада постала искључиво професионална и неспојива са другим функцијама. Такође, Закон о локалној самоуправи предвидео је да грађани могу опозвати градоначелника, али ово законско решење укинута је 2002. године.²¹ У БЈР Македонији поред тога што се председници општина и градоначелници бирају на непосредним изборима на овакав начин бирају се и чланови локалних већа. Интересантно је, да се веће града Скопља састоји од 25 директно браних чланова већа и 14 чланова који су делегирани од седам општинских већа с територије града Скопља.²²

18 M. Sheldrake, „Karakteristike i tradicija lokalne samouprave u Velikoj Britaniji“, у Мијат Дамјановић (ур.), *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 53-55.

19 S. Lean and D. Wilson, „Urban elites in England: New modes of executive governance“, *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1), 2004, p. 135.

20 W. Jan Verheer and L. Schaap, „Strong leaders? The challenges and pitfalls in mayoral leadership“, *Public Administration*, 88 (2), 2010, p. 438.

21 Горан Ангелов, „Трећи талас реформе локалне самоуправе. Локална самоуправа у Македонији“, у Здравко Злокапа, Душан Дамјановић, (ур.), *Модели локалне самоуправе. Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Палго центар, Београд, 2008, стр. 129-132,166.

22 Илија Тодоровски, „Локална власт у Македонији“, у Емилија Кандева, (ур.), *Јачање локалне власти*, Магна Агенда, Београд, 2002, стр. 239.

Што се тиче Републике Хрватске модел непосредно бираног градоначелника уведен је Законом о непосредном избору носитеља извршне власти који је хрватски Сабор изгласао у октобру 2007. године.²³ У Републици Хрватској јединице локалне самоуправе су општине и градови, а јединице регионалне управе су жупаније.²⁴

Према Закону о изборима општинских начелника, градоначелника, жупана и градоначелника града Загреба „општински начелници, градоначелници, жупани и градоначелник Града Загреба бирају се непосредно на изборима, тајним гласањем на мандат од четири године. Општински начелници, градоначелници, жупани и градоначелник Града Загреба имају заменике који се бирају заједно и истовремено, на исти начин и по истом поступку.”²⁵ „Општински начелник, градоначелник, жупан и градоначелник Града Загреба бирају се већинским изборним системом у којем цело подручје општине или града, жупаније и Града Загреба чини једну изборну јединицу. Општински начелник, градоначелник, жупан и градоначелник Града Загреба бирају се већином гласова свих бирача који су гласали. За општинског начелника, градоначелника, жупана или градоначелника Града Загреба изабран је кандидат који на изборима добије више од 50% гласова бирача који су гласали (први круг избора). Ако нити један кандидат не добије већину гласова у првом кругу избора, одржаће се поновљени избори (други круг избора) четрнаести дан након дана одржавања првога круга избора. У другом кругу избора учествују два кандидата са највише гласова у првом кругу избора. Ако други и трећи кандидат на листи добију исти број гласова, те се не може утврдити који од њих има право учествовати у другом кругу избора, изборни поступак поновиће се у целисти.“²⁶

Општински начелник, градоначелник и жупан, односно њихов заменик могу се опозвати са функције коју обављају путем

23 N. Korajtić-Škrlec, „Од једностепене до вишестепене локалне самоуправе. Локална самоуправа у Хрватској”, у Здравко Злокапа, Душан Дамјановић, (ур.), *Модели локалне самоуправе. Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Палго центар, Београд, 2008, стр. 86.

24 *Закон о локлаој и подручној (регионалној) самоуправи*, „Народне новине”, бр. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09 150/11, 144/12, 19/13, чл. 3. доступно на: <http://www.zakon.hr/>, приступљено: 25.2.2016.

25 *Закону о изборима општинских начелника, градоначелника, жупана и градоначелника града Загреба*, „Народне новине”, бр. 109/07, 125/08, 24/11, 150/11, чл. 2. доступно на: <http://www.zakon.hr/>, приступљено: 25. 2 .2016.

26 Исто, чл. 33-35.

референдума, уколико његово одржавање предложи 20% укупног броја бирача у јединици у којој се тражи опозив.²⁷

Ингеренција општинских начелника, градоначелника и градоначелника града Загреб су:

- „1. припрема предлога општинских аката,
2. извршава или осигурава извршење општинских аката представничког тела,
3. усмерава деловање управних тела јединица локалне, односно подручне (регионалне) самоуправе у обављању послова из њиховог самоуправног деловања, те надзире њихов рад,
4. управља некретнинама и покретнинама у власништву јединица локалне, односно подручне (регионалне) самоуправе као и њеним приходима и расходима у складу са законом и статутом,
5. одлучује о стицању и отуђивању некретнина и покретнина јединица локалне, односно подручне (регионалне) самоуправе и располагању осталом имовином у складу са овим Законом, статутом и посебним прописима,
6. именује и разрешава представнике јединица локалне, односно подручне (регионалне) самоуправе у телима јавних установа, трговачких друштава и других правних лица,
7. обавља и друге послове утврђене законом и статутом.“²⁸

После увођења модела непосредно бираног општинског начелника, градоначелника и градоначелника града Загреб дошла је до изражаја једна од главних слабости овог модела, а то је кохабитација.

С друге стране имамо и модел посредно бираног градоначелника. Овај модел и даље је доминантан на европском континенту и заступљен је у већини градова Аустрије, Швајцарске, Холандије, Данске, Финске, Норвешке, Шведске, Француске, Шпаније.²⁹

27 *Закон о локалној и подручној (регионалној) самоуправи*, „Народне новине”, бр. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09 150/11, 144/12, 19/13, чл. 4 0б. доступно на: <http://www.zakon.hr/>, приступљено: 25.2.2016.

28 Исто, чл. 48.

29 Снежана Ђорђевић, „Организација, нивои власти и надлежности – компаративна искуства“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 135.

Анализа организације извршне власти у граду Београду

Анализирајући стање у европским градовима и општинама можемо закључити да се обично прелази с посредног на непосредни избор председника општине или градоначелника, међутим наша земља је специфична у овој области, јер се после кратког увођења непосредног избора председника општине и градоначелника вратила посредном избору.

Модел посредно бираног градоначелника карактеристичан је и за јединицу локалне самоуправе град Београд, где Скупштина града Београда већином од укупног броја одборника бира инокосни извршни орган у српској престоници.

„Градоначелника града Београда бира Скупштина града Београда из редова одборника на период од четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника Скупштине града.“³⁰

Анализи организације извршне власти у граду Београду приступићемо кроз четири параметара: нормативни оквир, надлежности градоначелника у области финансија, тип изборног система, политичка култура и ниво партиципације грађана. Циљ ове компаративне анализе је да укаже да је прерасподелом извршних овлашћења између градоначелника и Градског већа у периоду кад је градоначелник биран непосредно његова позиција у систему извршне власти знатно ослабљена, а поготово од поновног увођења посредног избора.

С обзиром на то да је извршна власт у граду Београду бицефална, односно подељена између градоначелника и Градског већа анализираћемо законска и статутарна овлашћења и надлежности ова два извршна органа у периоду када је градоначелник биран непосредно (2004) као и када је законском и статутарном променом враћен модел слабог градоначелника (2008).

Закон о локалној самоуправи из 2002. године у члану 43. поред тога што је предвидео директан избор градоначелника увео је и колегијалан извршни орган – општинско или градско веће.³¹

У тадашњем односу снага у држави овај орган репрезентовао је компромис између политичких странака, а резултат је

30 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 38/2008

31 *Закон о локалној самоуправи*, „Службени гласник РС», бр. 129/2007 и 83/2014 - др. закон

и процене да се моделом јаког градоначелника даје велика моћ појединцу која није примерена српској политичко-правној традицији.³² Мада морамо скренути пажњу да избор градоначелника, а и увођење нових органа никако не сме бити питање које диктирају политичке странке на националном нивоу, већ оно треба да буде „суштинско, системско и стратешко питање значајно за даљи развој локалне самоуправе“.³³

Према члану 31. Статута града Београда из 2004. године непосредно изабрани градоначелник није имао ингеренције да именује и разрешава чланове Градског већа, већ је то чинила Скупштина града на његов предлог.³⁴ Поставља се питање колико је тада умањена моћ инокосног извршног органа, ако Скупштина града бира чланове колективног извршног органа у моделу организовања власти где централну позицију има непосредно бирани градоначелник. С обзиром на промену начина избора градоначелника јасно је што је ово статутарно решење остало непромењено.

Иако је уведен модел непосредно бираног градоначелника са правом гласа у Градском већу занимљиво је да највиши правни акт града Београда предвиђа могућност да Скупштина града да предлог за избор чланова Градског већа уколико предлог градоначелника у целости буде одбијен два пута.³⁵ У садашњем највишем акту града Београда при избору Градског већа ова могућност није остављена што је сасвим и јасно с обзиром на то да је Законом о локалној самоуправи, односно Законом о главном граду регулисано да градоначелника бира Скупштина града³⁶, а поред тога што представља Градско веће, сазива и води његове седнице има и право гласа у овом колективном извршном органу.³⁷ Закон о главном граду предвиђа да колективни извршни орган има 13 чланова при чему је тај број непотребно или грешком фиксиран (*numerus clausus*), боља је формулација може имати до 13 чланова.³⁸

32 Бранко Љубоја, *Организација извршне власти у локалној самоуправи Републике Србије*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2012, стр. 43.

33 Дејан Миленковић, „Поједини проблеми и даљи ток правно-легалистичке стратегије реформе локалне самоуправе у Србији“, *Polis*, 1(1), 2012, str. 18.

34 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда“, бр. 14/2004

35 Исто, чл. 49.

36 *Закон о главном граду*, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 – др.закон, чл. 23.

37 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда“, бр. 38/2008, чл. 55.

38 Богољуб Милосављевић, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 83.

Непосредно избрани градоначелник имао је извршно овлашћење да Скупштини града предлаже постављање и разрешавање начелника Градске управе и његовог заменика³⁹ што је сада извршна надлежност Градског већа.⁴⁰ Првобитно решење је јако добро, јер је градоначелнику омогућено да бира тим људи са којима ће сарађивати, а тиме се и потврђује легитимитет његове функције у смислу да је извршни орган са највишим правом одлучивања. У садашњем законском решењу ова надлежност припала је Градском већу што додатно ослабљује позицију инокосног представника извршне власти у престоници.

Директно бирани градоначелник је био тај који се старао о извршавању поверених надлежности из оквира и права и дужности републике⁴¹ што је сасвим легитимно с обзиром на повеће добијено од грађана, међутим после статутарне промене ова овлашћења су прешла на колективни извршни орган града Београда.⁴²

У будућим законским решењима треба преиспитати и позицију Градског већа у систему извршне власти на нивоу града Београда. Самом поделом извршне власти смањује се ефикасност рада, а јавља се и ривалитет између два извршна органа, јер неретко градоначелник поред тога што председава већем, потписује решења за које није гласао.⁴³ Такође, јасно је да Градско веће може бити извор дестабилизације власти, а и политички опонент посредно/непосредно бираном градоначелнику.⁴⁴

Што се тиче односа представничког органа и инокосног извршног органа у оба модалитета Скупштина града остварује доминацију над градоначелником што закључујемо и на основу одредбе да Скупштина града именује и разрешава директо-

39 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 14/2004, чл. 48.

40 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 38/2008, чл. 54.

41 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 14/2004, чл. 48.

42 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 38/2008, чл. 54.

43 Бранко Љубоја, *Организација извршне власти у локалној самоуправи Републике Србије*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2012, стр. 54.

44 Снежана Ђорђевић, Владислава Јовановић и Душан Ђулибрк, *Закон о локалној самоуправи годину дана после*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 261.

ре јавних предузећа, установа и организација и служби чије је оснивач.⁴⁵

Вучетић сматра да „ово садашње, а и претходно статутарно решење не даје градоначелнику ингеренцију да поставља и смењује директоре свако нефункционално и њиме се отежава остваривање редовног и ефикасног надзора над њиховим радом, односно одговорности у случају несавесног и некавалитетног обављања функције од животног значаја за грађане.“⁴⁶

Дакле, за успостављање модела јаког градоначелника, ипак је потребно детаљније законски и статутарно прерасподелити ингеренције Скупштине града, Градског већа како јак градоначелник не би био прокламован само у оном члану закона и статута који се односи на његов избор.

Што се тиче надлежности градоначелника у области финансија града Београда интересантно је компарирати његова овлашћења у већ наведеним периодима. Директно бирани градоначелник је што се тиче области финансија, тачније буџета имао надлежности да је он „наредбодавац за извршење буџета“ и да „одлучује о давању на коришћење или у закуп, о отказу тих уговора и стављању хипотеке на непокретности које користе органи Града, уз сагласност Републичке дирекције за имовину Републике Србије“⁴⁷, док су од 2008. године његове надлежности у овој области знатно повећане, али и „хетерогене и нејасне.“⁴⁸ Наиме, као и претходном статутарном решењу градоначелник је наредбодавац за извршење буџета, али поред тога и

1., у име Града закључује колективне уговоре за установе, предузећа и друге јавне службе чији је оснивач Град,

2. оснива локалну службу за инспекцију коришћења буџетских средстава,

45 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 38/2008, чл. 31.

46 Слободан Вучетић, „Законска и статутарна решења о надлежности и организацији локалне власти у Београду – практична искуства и могући правци промена“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 101.

47 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 14/2004, чл. 48.

48 Љиљана Брдаревић, „Финансирање града Београда“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 283.

3. даје сагласност на опште акте организација чији се рад финансира из буџета Града којим се уређује број и структура запослених и даје сагласност на број и структуру других лица која се ангажују на остваривању програма или делова програма корисника буџета Града, у складу са законом,

4. утврђује цене, односно даје сагласност на цене производа и услуга из надлежности Града, у складу са законом,

5. одлучује о давању на коришћење или у закуп, о отказу тих уговора и стављању хипотеке на непокретности које користе органи Града, у складу са законом,

6. одлучује о прибављању и отуђивању опреме веће вредности као и превозних средстава за потребе Града,

7. одлучује о организовању и спровођењу јавних радова,

8. закључује уговоре о донацији од физичког или правног лица,

9. утврђује услове и начин регресирања трошкова боравка деце у предшколским установама,

10. утврђује услове и начин остваривања права на одмор и рекреацију деце у деčјим одмаралиштима.”

Пре свега евидентно је да су посредно бираном градоначелнику дате веће надлежности у области финансија што није у сагласности с његовим начином избора. Такође, тиме је унета још већа конфузија у област управљања финансијама града Београда, а уједно су му додељене и надлежности које су по логици ствари у ингеренцији Секретаријата за образовање и деçју заштиту и Секретаријата за финансије Градске управе града Београда. Тако да би у надлежности Секретаријата за образовање и деçју заштиту, свакако, требало да се нађу последње две наведене ставке. Како Брдаревић сматра „градоначелник би могао да даје сагласност на цене производа и услуга, али да исте предлаже Скупштина града, а иста логика применљива је и на организовање и спровођење јавних радова, давања на коришћење или у закуп непокретности, које користе органи Града и прибављања и отуђења имовине веће вредности.”⁴⁹

Чак да су ове надлежности Статутом града Београда из 2004. године дате и директно бираном градоначелнику исто бисмо упутили ове препоруке, јер иако су ове ингеренције разноврсне и нејасне, ипак остављају простора за претпоставку корупције.

У евентуалним будућим променама далеко је захвалније поставити адекватан законски оквир посебно у области управљања финансијама града Београда.

49 Љиљана Брдаревић, „Финансирање града Београда, оп. цит, стр. 283.

Битан параметер у овој анализи је и тип изборног система. Избор и опозив градоначелника уређен је Законом о локалним изборима из 2007. године.

Но, када је градоначелник биран непосредно, а и од законске промене 2007. године за избор одборника Скупштине града Београда примењује се пропорционални изборни систем, мада са променом изборног прага: 2004. године 3%, а од 2012. године 5%. Такође, избори за градоначелника и избори за одборнике Скупштине града одржали су се у јесен 2004. године. У периоду када су грађани престонице директно бирали градоначелника примењивана су дакле два изборна система: већински и пропорционални и таква дехармонизација сама по себи може представљати проблем.

Такође, већински систем може довести до „кохабитација” између одборничке већине и непосредно бираног градоначелника, односно председника општине.⁵⁰

Ниво развијености политичке културе посматраћемо кроз одзив грађана на локалне изборе за јединицу локалне самоуправе град Београд на изборима за градоначелника када је он биран непосредно и изборима за одборнике Скупштине град.

Ислазност на непосредне изборе за градоначелника у оба круга је била јако ниска у односу на укупан број уписаних бирача. Резултати избора (види Табела 1) показују да је на београдска биралишта у другом кругу избора изашла тек трећина бирача. Недовољна партиципација грађана у овом изборном циклусу јасно указује да градоначелника није изабрала, чак ни половина од укупног броја бирача, већ приближно шестина од укупног броја Београђана са правом гласа. Дакле, приметна је апстиненција бирача, што јасно сигнализира демократски дефицит и недовољни легитимитет носиоца функције градоначелника.

50 D. Bochsler, Bieber F. i S. Raković, „Већински изборни систем у мултиетничким срединама: локални избори у Србији“, у Вукашин Павловић (ур.), Квалитет политичких институција, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 197-199.

Табела 1

Избори 2004. за градоначелника	Укупан број бирача	Број неупотребљених листића	Број важећих листића	Кандидат Ненад Богдановић	Кандидат Александар Вучић
први круг	1.444.307	942.743	493.985	165.565	145.959
други круг	1.444.307	978.112	460.674	234.513	226.161

Извор: Службени лист града Београда, 27, 29/2004.

Тренд недовољно развијене политичке културе приметан је и на изборима за одборнике Скупштине града Београда исте године (види Табела 2). Мада током каснијих изборних циклуса излазност грађана на изборе за одборнике Скупштине града у односу на већ поменути период готово да се удвостручује. Стога, ови резултати (незалазећи у факторе који њима доприносе) могу бити добар сигнал и за поновно увођење директно бираног градоначелника, јер је за легитимитет који има директно бирани градоначелник јако битна што већа излазност бирача.

Табела 2.

Пропорционални изборни систем за одборнике Скупштине града	Укупан број бирача	Број неупотребљених листића	Број важећих листића	Политичка партија са највећим бројем гласова	Градоначелник и политичка припадност
2004. године	1.444.307	942.426	489.374	160.594 (ДС)	Ненад Богдановић (ДС)
2008. године	1.517.783	613883	891.485	354.462 (ДС)	Драган Ђилас (ДС)
2012. године	1.576.795	715.668	817.083	300.321 (ДС)	Драган Ђилас (ДС)
2014. године	1.588.582	783.018	777.437	351.183 (СНС)	Синиша Мали (СНС)

Извор: Службени лист града Београда, бр. 27/2004, 17/2008, 24/2012, 20/2014.

Статут града Београда предвиђа да грађани непосредно учествују у обављању послова кроз грађанске иницијативе, на зборовима грађана и референдуму. Овакви видови учешћа, заправо, представљају облике непосредне партиципације грађана.

Кроз грађанске иницијативе грађани предлажу Скупштини града доношење аката којим ће уредити одређено питање из надлежности Града, промену Статута или других аката као и расписивање референдума. За покретање грађанске иницијативе потребно је најмање 30.000 потписа бирача који су уписани у бирачки списак на дан предаје иницијативе.⁵¹

Као облик непосредне партиципације збор грађана сазива се за подручије месне заједнице или другог облика месне самоуправе, а сазивач, односно, председник општине дужан је да сазове збор грађана на захтев 10% бирача са пребивалишта на подручију за које се сазива збор грађана.⁵²

Трећи облик кроз који грађани непосредно могу учествовати у одлучивању је референдум. Скупштина града је дужна да распише референдум уколико је такав захтев поднело најмање 10% бирача са пребивалиштем на територији града Београда, који су уписани у бирачки списак на дан предаје предлога за расписивање референдума.⁵³

На распоставањеност и примену облика непосредне демократије на нивоу града Београда велики утицај може имати чињеница која произилази из Закона о локалној самоуправи из 2007. године да је град Београд поред општина и градова, такође, јединица локалне самоуправе.⁵⁴

Предлог за организацију извршне власти у граду Београду - поновно увођење непосредно бираног градоначелника

У члану 191. Устава Републике Србије из 2006. године наведено је да се избор извршних органа града Београда уређује

51 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 38/2008, чл. 111.

52 Исто, чл. 116.

53 Исто, чл. 119.

54 Душан Васиљевић, „Нови законски оквир за локалну самоуправу у Србији. Локална самоуправа у Србији“, у Здравко Злокапа, Душан Дамјановић, (ур.).- *Модели локалне самоуправе. Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Палаго центар, Београд, 2008, стр. 184.

законом, тако да за промену начина избора градоначелника није потребна промена устава, већ таква могућност изискује законску и статутарну промену.⁵⁵ Овакво уставно решење је добро, а штета је што се у пракси не примењује.

Предуслови за поновно увођење модела јаког градоначелника тичу се и политичке атмосфере на централном нивоу. Овакво решење захтева висок степен политичке зрелости и политичара и друштва у којем ова функција или кандидатура за њу неће бити компензација за страначки активизам.

Идентификовањем слабости у законским и статутарним решењима у претходном делу рада посебно смо скренули пажњу на улогу и позицију Градског већа у систему извршне власти. Увођењем овог колективног органа извршна власт је ослабљена, стога поновним увођењем модела непосредно бираног градоначелника треба предвидети укидање овог колективног извршног органа или га на другачији начин организовати.

Вучетић даје предлог како би могло да се организује Градско веће уколико би се вратио непосредни избор градоначелника. „За разлику од садашњег законског (и статутарног) решења, његове чланове би именовао и разрешавао градоначелник. Градско веће би било ресорски организовано, то јест његови чланови (чији број би се кретао између 10 и 13) били би задужени за једну или више сродних области које би у управном и стручном смислу „покривала“ Градска управа, то јест градски секретари, као и руководиоци градских установа, организација, служби и јавних предузећа. Чланови Градског већа потписивали би одговарајуће финансијске акте из свог ресора, били предлагачи аката и одлука за седнице Градског већа, чије нацрте би припремала Градска управа. Градско веће би, у принципу, имало исте надлежности као и према важећем Статуту. Градоначелник би био на челу Градског већа. Он би задржао садашње самосталне функције из члана 52. Статута, уз извесне корекције. На пример, не би „непосредно извршавао“ одлуке и друга акта Скупштине, већ би ту функцију обављала Градска управа. Градоначелник (или Градско веће) би имао право да укине или поништи акта Градске управе који нису у сагласности са законом и Статутом, као и да непосредно преузме њихово извршавање.“⁵⁶

55 *Устав Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006

56 Слободан Вучетић, „Законска и статутарна решења о надлежности и организацији локалне власти у Београду – практична искуства и могући правци промена“, оп. цит, стр. 101.

Наш предлог фокусира се на укидање овог колективног органа из система извршне власти, а надлежности овог колективног органа би прешле на директно бираног градоначелника.

У овом изложеном предлогу модела организације власти са непосредно бираним градоначелником инокосни извршни орган би имао и заменика који би га замењивао у случају дуже одсутности или других разлога спречености да обавља своју дужност. Заменика градоначелника бирао би сам градоначелник уз сагласност Скупштине града.⁵⁷

Имајући у виду висок степен легитимитета и ингеренције које су у складу са начином избора градоначелника разлози за његов опозив могу бити злоупотреба службеног положаја, кршење закона и статута. „Предлог за опозив градоначелника може поднети посебно или заједно политичке странке, односно група грађана, које својим потписом подржи најмање 10% бирача у граду.“⁵⁸ Наравно, последњу реч имају бирачи на тајном, непосредном гласању у складу са законом.⁵⁹

Такође, у случају поновног увођења модела непосредно бираног инокосног извршног органа као и у садашњем случају, градоначелник може имати највише пет помоћника чија задужења не би била фиксирана, већ би били посебно задужени за одређен ресор сходно тренутним потребама.

За помоћнике градоначелника у области економског развоја, односно урбанизма у Градској управи би се постављали градски менаџер, односно градски архитекта.⁶⁰

Иако смо се у овом раду стриктно фокусирали на непосредни избор градоначелника града Београда, сматрамо да је овакав начин избора погодан за све остале општине и градове на територији Републике Србије. Још један пропуст у претходној законској и статутарној регулацији тиче се и начина избора председника београдских општина које је и поред увођења директно бираног градоначелника, односно председника општине у том периоду бирала скупштина општине. „Председника градске општине бира скупштина градске општине, већином гласова укупног броја одборника, на предлог једне петине одборника.“⁶¹

57 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 14/2004, чл. 47.

58 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 38/2008, чл. 52.

59 Исто.

60 Исто, чл. 67.

61 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 14/2004, чл. 15.

Незалазећи у разлоге за такав начин регулације морамо скренути пажњу да је јако битно да ако грађани директно бирају инокосни извршни орган града Београда, непосредно бирају и председнике београдских општина. Сходно томе битно је указати и на потребу редовних, барем месечних састанака градоначелника са председницима београдских општина ради побољшања рада извршних органа, а све у циљу квалитетнијег живота грађана.

Што се тиче прерасподеле надлежности између представничког тела и инокосног извршног органа требало би да се на списку надлежности градоначелника града Београда, а по угледу на градоначелника града Лондона, законско решење у БЈР Македонији и у Републици Хрватској нађе и овлашћење да градоначелник именује и разрешава директоре јавних предузећа, установа, организација и служби чије је оснивач град Београд.

Што се тиче типа изборног система као трећег параметра, већ смо напоменули да је на непосредним изборима за градоначелника по већинском изборном систему у првом и другом кругу 2004. године био јако низак одзив грађана. Такође, говорили смо и о неоспорном легитимитету директно изабраног градоначелника, али и скренули пажњу да је он *de facto* ослабљен ако је на биралишта изашло мање од половине бирача. Стога, како би се осигурао прокламовани легитимитет јаког градоначелника, свакако, треба утврдити праг излазности од 50% од укупног броја уписаних бирача, а притом може се задржати садашњи изборни праг од 5%. Градоначелник би постао кандидат који би на изборима освојио 60%-70% гласова. Наравно, говоримо о примени већинског изборног система или о већинском двокружном систему под условом да ниси испуњени горе наведени критеријуми за избор у првом кругу. После другог круга градоначелник би постао онај кандидат који је освојио половину гласова под условом да је на биралишта изашла, такође, половина од укупног броја бирача. Ови постављени критеријуми траже висок степен партиципације грађана у политичким процесима на локалном нивоу што је сасвим и логично узимајући у обзир степен извршних овлашћења непосредно бираног градоначелника.

У осталим европским градовима и општинама за директан избор градоначелника махом се примењују мештовити изборни системи, али је за такав начин гласања потребна значајна политичка едукација и развијена политичка култура.

Кроз разматрање о типу изборног система дотакли смо се и нивоа партиципације грађана и већ кроз критеријуме излазности на биралишта за непосредни избор градоначелника напомену-

ли да је јако битно што веће учешће грађана на овим изборима. Такође, у овом делу рада скренућемо пажњу и на улогу градоначелника и осталих градских функционера у подизању партиципације грађана.

Градска власт је у обавези да потпуно и правовремено информира грађане о свом раду и исто тако да буде њихов сервис. Градски функционери треба да буду отворени и доступни како представницима медија тако и грађанима и управо су то најзначајнији канали за подизање њиховог кредибилитета у локалној заједници као и за поспешивање партиципације грађана. Градски челници град Београд позитивно, а никако у сврху партијског и саморекламирања треба да искористе предност што и штампани и електронски медији имају рубрике и програме посвећене дешавањима у престоници и да поред непосредне комуникације и путем ових канала информисања буду у контакту с грађанима.⁶²

Ако градски функционери ослушкују потребе грађана кроз различите иницијативе и преузимају потребне кораке у решавању предмета тих иницијатива демонстрирају један одговоран приступ и омогућавају грађанима да утичу на живот у својој заједници. Кроз отвореност и транспарентност рада градских функционера, благовремено и потпуно информисање, усвајање иницијатива грађана може се повећати њихова партиципација и неговати политичка култура у којој ће се њихов глас и те како чути.

Дакле, увећање партиципације грађана треба бити један од приоритета сваке градске власти који ће се одликовати једним системским приступом уз елиминисање горе наведених примедби.

Узус је свакако развијенија политичка култура и континуирана политичка едукација. Локална заједница као најближи ниво односа са грађанима омогућава да политичке странке ослушкују њихове потребе и према њима обликују своје политичке програме.

Закључак

Снага непосредно бираног градоначелника заснива се на већој идентификацији са грађанима и логично већем легитимитету, коришћењу ауторитета функције у корист грађана, затим

62 Зоран Стојиљковић, „Социјална кохезија и социјални дијалог и временима кризе (Прилози истраживања социјалне кохезије и социјалног капитала)“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 238.

и ефикаснијој, ефективнијој и јефтинијој као и прсонализованој извршној власти. Слабости овог модела произилазе из још недовршених реформи као што су разграничавање надлежности Републике Србије и града Београда, законског дефинисања града Београда као јединице локалне самоуправе, персонализације одговорности и могућности кохабитације између извршне и представничке власти. Но, са неоспорним легитимитетом и јачином своје функције овако изабрани градоначелник има прилику да побољша пословни амбијент у престоници, подстакне развојне пројекте, позиционира град Београд као регионалног лидера. Наравно, морамо указати и на претње које се могу јавити са поновним увођењем овог модела, пре свега то су корупција и злоупотреба службеног положаја, постављење страначких личности на руководеће позиције и страначко запошљавање, концентрација извршне власти у рукама једне личности и лоше управљање градом.

Литература:

Ангелов Горан, „Трећи талас реформе локалне самоуправе. Локална самоуправа у Македонији”, у Здравко Злокапа, Душан Дамјановић, (ур.), *Модели локалне самоуправе. Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Палго центар, Београд, 2008.

D. Bochsler, Bieber F. i S. Raković, „Већински изборни систем у мултиетничким срединама: локални избори у Србији“, у Вукашин Павловић (ур.), *Квалитет политичких институција*, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Borraz O and John P, „The Transformation of urban political leadership in Western Europe”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 2004.

Брдаревић Љиљана, „Финансирање града Београда“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Ђорђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти*, Чигоја, Београд, 2003.

Ђорђевић Снежана, „Организација, нивои власти и надлежности – компаративна искуства“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Ђорђевић Снежана, Јовановић Владислава и Ђулибрк Душан, *Закон о локалној самоуправи годину дана после*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009.

Jan Verheer W. and Schaap L., „Strong leaders? The challenges and pitfalls in mayoral leadership”, *Public Administration*, 88 (2), 2010.

Јеринић Јелена, „Српски градоначелници као део паневропског истраживања”, *Polis*, 9 (1), 2015.

Јовановић Милан, „Изборни систем локалне самоуправе у Србији – модели за реформу изборног права“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Јовичић Миодраг, *Локална самоуправа*, Службени гласник, Београд, 2006.

Касаповић Мирјана, „Локално изборно право у Хрватској у компаративној перспективи“, у *Локална политика у Хрватској*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2004. Наведено према: Милан Јовановић, „Изборни систем локалне самоуправе у Србији – модели за реформу изборног права“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Корјачић-Ѕкрлеc N, „Од једностепене до вишестепене локалне самоуправе. Локална самоуправа у Хрватској”, у Здравко Злокапа, Душан Дамјановић, (ур.), *Модели локалне самоуправе. Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Палго центар, Београд, 2008.

Lean S. and Wilson D., „Urban elites in England: New modes of executive governance“, *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1), 2004.

Љубоја Бранко, *Организација извршне власти у локалној самоуправи Републике Србије*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2012.

Magnier A., „Between Institutional Learning and re-legitimizaion: Italian mayors in the unending reform”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 2004.

Миленковић Дејан, „Поједини проблеми и даљи ток правно-легалистичке стратегије реформе локалне самоуправе у Србији“, *Polis*, 1(1), 2012.

Милосављевић Богољуб, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009.

Орловић Славиша, „Институционални капацитети града Београда – ретроспективно и проспективно“, у Вукашин Павловић, Славиша Орло-

вић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Schmidt-Eichsaedt G. „Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише локална самоуправа у Немачкој, у Мијат Дамјановић (ур.), *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна агенда, Београд, 2002.

Sheldrake M, „Karakteristike i tradicija lokalne samouprave u Velikoj Britaniji“, у Мијат Дамјановић (ур.), *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна агенда, Београд, 2002.

Стојиљковић Зоран, „Социјална кохезија и социјални дијалог и временима кризе (Прилози истраживања социјалне кохезије и социјалног капитала)“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Тодоровски Илија, „Локална власт у Македонији“, у Емилија Кандева, (ур.), *Јачање локалне власти*, Магна Агенда, Београд, 2002.

Васиљевић Душан, „Нови законски оквир за локалну самоуправу у Србији. Локална самоуправа у Србији“, у Здравко Злокапа, Душан Дамјановић, (ур.), *Модели локалне самоуправе. Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Палго центар, Београд, 2008.

Вучетић Слободан, „Законска и статутарна решења о надлежности и организацији локалне власти у Београду – практична искуства и могући правци промена“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Wollmann H, „Urban leadership in German local politics the rise, role and performance of directly elected (chief executive) mayor“, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 2004. p. 20.

Wollman H, „The directly elected (chief executive) mayor and local leadership in German local government in comparative perspective“, *Journal of Public Administration*, 2003, str. 20. Наведено према: Милан Јовановић, „Изборни систем локалне самоуправе у Србији – модели за реформу изборног права“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Правни извори:

Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.

Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007 и 83/2014 - др. закон

Закон о главном граду, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 – др.закон

Статут града Београда, „Службени лист града Београда“, бр. 14/2004,

Статут града Београда, „Службени лист града Београда“, бр.38/2008.

Закону о изборима општинских начелника, градоначелника, жупана и градоначелника града Загреб, „Народне новине“, бр. 109/07, 125/08, 24/11, 150/11, доступно на: <http://www.zakon.hr/>

Закон о локалној и подручној (регионалној) самоуправи, „Народне новине“, бр. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09 150/11, 144/12, 19/13, доступно на: <http://www.zakon.hr/>

Остали извори:

Официјални сајт City mayors, доступно на: www.citymayors.com/uk/london.html,

Официјални сајт Сталне конференције градова и општина, доступно на: <http://www.skgo.org/>

Jovana Milovanović

SOME REASONS FOR INTRODUCING MODEL OF DIRECT ELECTION SYSTEM FOR CITY MAYOR OF BELGRADE

Resume

This paper analyzes the position of mayor in the system of executive power at the level of the City of Belgrade and it is divided into three parts. The first part of the paper shows the comparative experiences of European cities and municipalities where the mayor is elected in direct elections. In the second part, we will approach the analysis of the organization of executive power in Belgrade by examining the following parameters: normative framework, jurisdiction of mayor in Finance, type of electoral system, political culture and level of citizens' participation. The purpose of this comparative analysis is to indicate that the redistribution of powers between the executive mayor and the City Council has caused a significant weakening of the position of mayor in the system of executive power during the period

when the mayor is elected directly and especially since the reintroduction of the indirect mode of election. Therefore, in the third and the last part of this paper we present a proposal for the reintroduction of the model of a strong mayor with the elimination of deficiencies identified in the period from 2004 to 2008. and from 2008. to the present day, so that the Serbian capital would have a more responsible, efficient and effective executive power embodied in the directly elected mayor.

Key words: indirectly/directly elected mayor, city of Belgrade, executive power, City Council, City Hall, normative framework, jurisdiction of mayor in Finance, type of electoral system, political culture and level of citizens' participation

* Овај рад је примљен 11. октобра 2015. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 2. новембра 2015. године.